

AGRESIVITAS AMERIKA: AGENDA BARU KETAHANAN NASIONAL DALAM ERA GLOBALISASI

Nanang Pamuji Mugasejati*)

Sejak dunia mengalami proses globalisasi, sebenarnya ruang lingkup studi "ketahanan nasional" memasuki periode baru. Salah satu masalah yang penting dipahami adalah bahwa secara politik internasional, globalisasi bukanlah merupakan proses yang bekerja secara otomatis. Akan tetapi, terdapat aktor yang secara sistematis berupaya menggerakkan globalisasi ini baik di tingkat ideologi (melalui publikasi atau penyebaran gagasan yang mengagungkan proses globalisasi ini) atau pada dataran politik (melalui tekanan untuk liberalisasi ekonomi bagi negara-negara di dunia).

Salah satu aktor yang sangat penting dalam mendorong globalisasi ini adalah AS. Gagasan 'perdagangan fair' yang populer di AS merupakan salah satu contoh bahwa AS kini aktif mengupayakan agar liberalisasi dan globalisasi akan dapat menguntungkan posisi negara ini sebagai pemegang hegemoni sistem politik ekonomi internasional saat ini. Tulisan ini akan membahas bagaimana gagasan liberalisme ekonomi dunia telah mengalami proses transformasi sedemikian rupa di AS, sehingga akhirnya lebih banyak muncul

sebagai bentuk liberalisme baru yang merupakan bentuk lain dari proteksionisme gaya AS.

Dasar Kebijakan Ekonomi Internasional AS

Secara konstitusional, lembaga politik yang paling berwenang dalam proses pengambilan kebijakan ekonomi internasional di AS adalah Kongres.¹ Pada dasarnya Kongres merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengambil kebijakan perdagangan in-

*) Dosen Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta.

ternasional. Dinamika proses pengambilan kebijakan ekonomi internasional di AS bermula dari posisi dominan Kongres tersebut, karena dalam menjalankan mandat tersebut, pada saat yang bersamaan, Kongres juga merupakan institusi politik yang paling rentan terhadap tekanan politik dari masyarakat. Sistem perwakilan di AS menyebabkan setiap anggota Kongres tidak mungkin melepaskan diri dari "politik balas jasa" (*logrolling*), sehingga akhirnya fenomena politik distrik (*pork-barrel politics*) atau *benefit-seeking politics* sudah menjadi karakter demokrasi di negara tersebut.

Kondisi tersebut juga sangat terlihat dalam proses penentuan kebijakan perdagangan internasional. Sampai sekitar tahun 1930-an, Kongres menjadi ajang pertarungan politik, terutama bagi kelompok industrialis AS yang sedang bersaing dengan produk-produk impor yang membanjiri pasar negara tersebut, untuk memperoleh proteksi. Meskipun pada akhir abad ke-19, terdapat kelompok-kelompok pro perdagangan di AS, namun dapat dikatakan bahwa pengaruh politik mereka cukup lemah dibanding dengan kelompok industrialis atau lobi pertanian yang lebih memilih kebijakan perdagangan yang proteksionis.² Oleh karena itu, secara umum

dapat dikatakan bahwa Kongres lebih cenderung bersifat proteksionisme, oleh karena tekanan politik lobi-lobi anti perdagangan bebas yang kuat.

Tekanan politik proteksionis mencapai puncaknya pada tahun 1930, ketika Kongres meloloskan UU paling proteksionis dalam sejarah Amerika, *The Tariff Act of 1930*, atau yang lebih populer disebut sebagai *Smoot-Hawley Act*. Meskipun bukan UU proteksionis yang pertama, tetapi *Smoot-Hawley Act* merupakan puncak dalam sejarah anti perdagangan bebas AS.³ UU tersebut menaikkan tingkat tarif hampir 60 persen untuk lebih dari 20.000 item. Alasan lolosnya UU tersebut sampai sekarang masih merupakan perdebatan akademis, tetapi salah satu eksplanasi menyebutkan semakin kuatnya peranan kelompok penekan pada tahun 1920, yang mencapai 1.500 asosiasi yang berarti naik dua kali lipat daripada jumlah pada tahun 1914, menyebabkan Kongres semakin sulit untuk menghindarkan diri dari politik *logrolling* dan *pork-barrel* tersebut. Eksplanasi lain menyebutkan bahwa garis politik menentukan nuansa proteksionis-liberal dalam Kongres. Partai Republik selama era sebelum Perang Dunia II lebih condong ke proteksionis, karena kedekatannya dengan para indus-

trialis AS, sedangkan partai Demokrat sebaliknya. Pada tahun 1930, mayoritas Kongress dan Presiden Herbert Hoover berasal dari partai Republik. Sedangkan eksplanasi lainnya, melihat hubungan antara kemunduran sektor pertanian di AS pada tahun 1920-an sebagai akar kuatnya sentimen proteksionisme.⁴

Ketika UU ini diterapkan, jauh diluar perkiraan para pengambil keputusan di AS pada saat itu, negara-negara mitra dagang AS kemudian satu demi satu juga melakukan retaliasi dengan cara menaikkan tarif perdagangan mereka. Akibatnya, perang dagang menjadi tidak bisa terhindarkan dan lebih lanjut ikut memperparah depresi ekonomi yang memang telah berlangsung sejak awal tahun 1930. Bagi AS, pukulan ekonomi yang disebabkan perang tarif ini membuat aktivitas perdagangannya turun secara signifikan. Impor AS menurun dari 4,4 milyar dolar pada tahun 1929 menjadi 1,43 milyar pada tahun 1933. Demikian juga, aktivitas ekspor mengalami pukulan lebih berat, karena turun dari 5,16 milyar dolar menjadi 1,65 milyar dolar dalam periode tersebut.⁵

Dampak buruk yang dialami AS tersebut rupanya menciptakan suatu periode krisis, yang memiliki arti penting, tidak hanya secara ekonomi. Secara teore-

tis, krisis merupakan episode yang penting, karena kemampuannya mentransformasikan suatu sistem secara mendasar, baik secara kelembagaan maupun dalam tataran ideologis. Seperti yang dinyatakan oleh Ikenberry bahwa "*...change is likely to be episodic and occur at moments of crisis (war or depression), when existing institution breakdown or are discredited and when struggle over basic rules of game emerge*". Krisis tersebut membuat banyak kalangan di AS percaya bahwa untuk mengatasi masalah tersebut mereka memerlukan, apa yang disebut oleh Arthur Stinchcombe sebagai, "*newness*".⁶

Kebutuhan akan *newnes* pada saat ini dapat dikategorikan kedalam tiga level, pragmatis, institusional, dan gagasan. Dari sisi yang pragmatis, depresi ekonomi bukan saja menghasilkan krisis ekonomi semata-mata, tetapi juga krisis dalam pengaturan domestik, karena munculnya kekhawatiran bahwa politik perdagangan dalam Kongres akan merupakan praktek politik yang berbahaya. Oleh karena itu, pada saat itu muncul pandangan bahwa dampak negatif dari tekanan satu arah yang dialami Kongres dari para pencari proteksi, serta juga proteksionisme yang dihasilkan, harus dihilangkan atau dikurangi sampai pada tingkat yang "*cukup aman*".

Kepentingan pragmatis para anggota Kongres adalah jaminan bahwa mereka akan bisa "terlindungi" dari tekanan-tekanan politik tersebut di masa mendatang.

Karakter *newness* kedua berhubungan dengan masalah institusional. Krisis tersebut sesungguhnya menyentuh asumsi paling mendalam tentang mekanisme pengaturan politik di AS. Dalam tradisi politik Amerika, terdapat paradigma bahwa *weak state* merupakan pengaturan institusional yang terbaik, karena memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat menyalurkan kepentingannya melalui Kongres. Namun, pengalaman tahun 1930-an memperlihatkan sisi yang kurang menguntungkan dari fenomena *weak state* di Amerika. Perlunya reformasi kelembagaan untuk mereduksi dampak negatif dari *weak state* terutama muncul dari Departemen Luar Negeri di bawah Menlu Cordell Hull.⁷

Dimensi terakhir dari *newness* tersebut berada dalam tataran gagasan politik (*political idea*). Krisis tahun 1930-an itu secara perlahan-lahan mendelegitimasi proteksionisme sebagai *guiding principle* dalam kebijakan perdagangan luar negeri AS. Meskipun perubahan gagasan tersebut tidak bersifat mendadak, tetapi pada masa tersebut, banyak

kalangan di AS percaya bahwa gagasan liberalisme internasional merupakan alternatif yang terbaik, diantara banyak alternatif lainnya. Namun demikian, terlalu berlebihan untuk menganggap bahwa krisis ekonomi tersebut dengan serta merta mengantarkan AS kepada gagasan tentang perdagangan bebas, meskipun krisis ini memberikan sumbangan yang cukup besar kearah tersebut.

Di bawah pemerintahan partai Demokrat, krisis tersebut dimanfaatkan untuk melakukan beberapa perubahan, terutama yang berkaitan dengan kebijakan perdagangan luar negeri AS. Pada musim dingin tahun 1933-1934, Presiden Franklin D. Roosevelt meminta Cordell Hull untuk menyusun suatu RUU yang akan memberikan otoritas kepada eksekutif untuk menyusun kebijakan ekonomi internasional. Setelah mengalami perdebatan yang cukup panjang, akhirnya Kongres mengesahkan RUU tersebut pada tahun 1934 dengan nama *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA). UU tersebut memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengosiasikan pengurangan tarif dengan partner dagang sampai 50 persen, tanpa harus mendapat persetujuan Kongres sesudahnya.

Pengesahan RTAA dapat dianggap sebagai kompromi untuk

memenuhi tiga kebutuhan terhadap *newness* tersebut. Dari sisi pragmatis, RTTA mengurangi beban politik perdagangan di dalam Kongres, sehingga para anggota kongres secara riil dapat melepaskan diri dari tekanan politik. Meskipun demikian, retorika politik untuk mendukung proteksionisme tetap berjalan seperti biasa tanpa harus diaktualisasikan menjadi legislasi. Sebagaimana yang dinyatakan oleh I.M. Destler bahwa "*beginning in the mid 1930s, Congress did decide otherwise...No longer did it give priority to protecting industry. Instead, its member would give priority to protecting themselves: from direct, one-sided pressure from producers interest that led them to make bad trade law*".⁸

RTAA merupakan langkah penting karena memfasilitasi reformasi kelembagaan dalam proses pembuatan kebijakan ekonomi internasional di AS. Dengan proses delegasi yang dilakukan Kongres, artinya memberikan peran besar kepada Presiden dan Deplu dalam mendesain kebijakan perdagangan. Artinya, proses penentuan kebijakan ekonomi internasional kini memasukkan variabel baru lagi, yaitu pertimbangan strategis internasional, selain pertimbangan untuk melindungi industri dalam negeri. RTAA juga memperluas cakupan arena politik dengan

melibatkan hak prerogatif presiden untuk mengadakan perundingan internasional, sehingga proses penentuan tarif dengan sendirinya bergeser dari *inflexible statutory tariff* menjadi *bargaining tariff*. Dengan delegasian kepada pihak eksekutif, yang secara politik tidak terlalu rentan terhadap tekanan politik dari masyarakat, RTAA memberikan dasar bagi terbentuknya dasar institusional untuk memberdayakan negara dari tekanan politik masyarakat. Dalam konteks ini, terdapat perubahan karakter *state* di Amerika dari *weak state* menuju *strong state*.

Konsekuensi lain dari perubahan tatanan kelembagaan ini terletak pada perubahan karakter politik perdagangan sendiri: dari tekanan politik untuk memperoleh proteksi menjadi *export politics*, yaitu politik untuk mengembangkan negosiasi internasional guna memperoleh konsesi timbal-balik untuk menurunkan tarif. Artinya, aksentuasi kebijakan perdagangan AS bergeser dari upaya membatasi pasar domestik melalui proteksi, menjadi upaya untuk terus memperluas pasar dengan penurunan tarif timbal-balik tersebut. Perubahan ini juga menciptakan pergeseran dalam konstelasi aktor-aktor masyarakat yang ikut menentukan politik. Kelompok pengusaha ekspor yang cenderung lebih

menjadi *free-trader*, memperoleh kesempatan yang lebih banyak lagi untuk menentukan kebijakan perdagangan AS. Sebaliknya, proponen proteksionis harus menghadapi berbagai "filter" untuk dapat memaksakan kepentingannya. Namun demikian, tidak berarti bahwa kekuatan proteksionis menjadi sama sekali telah dipatahkan, karena Kongres masih memiliki kekuasaan untuk melakukan *oversight*. Selain itu, Kongres juga masih membuka saluran bagi mereka yang kalah bersaing dengan impor melalui aturan-aturan yang berhubungan dengan *trade-remedies*. Ini dapat berbentuk *escape clause* (dalam bentuk konsesi tarif atau kuota sementara, bagi sektor yang terkena dampak buruk akibat penurunan tarif yang dilakukan pemerintah), *trade adjustment assistance* (TAA, bantuan keuangan dan teknis kepada buruh yang mengalami kesulitan akibat penurunan tarif), serta aturan tentang antidumping (AD) dan *countervailing duties* (CVD). Konsep *escape clause* muncul pertama kali sebagai provisi pada perjanjian perdagangan dengan Meksiko tahun 1942. Di tengah tekanan proteksionis yang cenderung meningkat, isu ini menjadi perdebatan politik pada tahun 1945 dan 2 tahun kemudian Presiden Truman mengeluarkan *Executive Order*

9381 yang memerintahkan agar semua perjanjian perdagangan sejak itu harus memasukkan klausul ini. Pada tahun 1948, diperkenalkan juga ketentuan tentang *peril point provision* yang mengharuskan Presiden memasukkan daftar artikel yang akan dipertimbangkan dalam negosiasi agar Komisi Tarif dapat menentukan batas penurunan tarif yang tidak membahayakan. Pada tahun 1951 ketentuan tentang *escape clause* ini ditetapkan menjadi UU. Menurut legislasi ini, investigasi akan dilakukan untuk menentukan "*product on which a trade agreement concession has been granted is as a result, in whole or in part, of the customs treatment reflecting such concession being imported in such increased quantities either actual or relative as to cause or threaten to cause injury to domestic industry producing like or directly competitive products*". Pengaduan untuk mendapatkan bantuan ini tidak dilakukan di Kongres, tetapi di Komisi Tarif (ITC) dengan tujuan agar mengurangi intensitas politik perdagangan dalam institusi tersebut.⁹

Legislasi mengenai TAA muncul pada Trade Act of 1962 dan kemudian digunakan dalam *Automotive Product Trade Act of 1965* dan diperluas lagi pada *Trade Act of 1974*. Menurut TEA 1962, petisi untuk memperoleh

TAA juga harus masuk ke ITC. Kriteria untuk memperoleh TAA adalah "(1) *if injury was due in major part to trade concession*, (2) *if injury resulted in increased quantities of alike or directly competitive product*, (3) *if import were a major factor in causing or threatening to cause serious injury to the applicant firm, domestic industry, or group of workers*." Pada tahun 1974, ketentuan ini mengalami perubahan ketika Departemen Tenaga Kerja diberi kekuasaan untuk melakukan investigasi, menggantikan ITC, dalam kasus perburuhan. Sedangkan investigasi untuk kasus yang menyangkut perusahaan diserahkan kepada Departemen Perdagangan. Kriteria eligibilitas untuk memperoleh TAA juga berubah menjadi (1) *that a significant number of workers be affected*, (2) *that there be an absolut decrease in sale and production*, (3) *that import of a like or directly competitive article contributed importantly to a decline in a sale or production*. Pada masa pemerintahan Ronald Reagan ketentuan tentang TAA diubah kembali dengan hanya diberikan sebagai ekstensi dari asuransi pengangguran saja. Bahkan sejak tahun 1982, persyaratan untuk memperoleh TAA diperketat lagi dengan "impor harus merupakan sebab utama jatuhnya industri", seperti kriteria yang digunakan pada tahun

1962.¹⁰

Pada tahun 1962, melalui TEA pasal 241, untuk menyeimbangkan kepentingan domestik yang diwakili Kongres dan kepentingan internasional para eksekutif, dibentuk suatu *executive broker*, yang disebut *Special Trade Representative (STR)* yang berfungsi sebagai "*the chief representative of the US*" selama proses negosiasi perdagangan internasional dan sekaligus merupakan "*interagency trade organization*" dalam hubungan antar lembaga di AS.

Fungsi RTAA yang ketiga berhubungan dengan perannya untuk memfasilitasi munculnya gagasan liberalisme dalam kebijakan ekonomi internasional AS, terutama setelah Perang Dunia II. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa proses munculnya gagasan liberal tersebut berlangsung secara perlahan-lahan. Seperti dinyatakan Goldstein:

*"although in 1934 Congress took a policy of liberalization, there was no immediate opening of America's borders. The lesson of Great Depression was far modest. It was clear that Congress could not longer protect noncompetitive sectors of American economy. Market forces could not be ignored in the rush to aid constituents. In 1930s, however, central decision makers did not agree that free trade was the only option for US"*¹¹

Perkembangan perekonomian AS pada tahun 1950, menyumbang diterimanya gagasan

liberalisme dan perdagangan bebas sebagai prinsip kebijakan ekonomi internasional AS dalam era pascaperang. Beberapa tahun setelah perang dunia berakhir, AS muncul sebagai satu-satunya kekuatan ekonomi yang dominan. Pesaing-pesaing tradisional AS dalam perdagangan internasional, terpuruk dalam suasana resesi pascaperang.¹²

Kondisi empirik seperti yang dituturkan diatas memperlihatkan dengan jelas bahwa AS sedang berada dalam puncak hegemoni, dan tidak satu negara pun yang mampu menjadi rival dalam bidang ekonomi. Itulah sebabnya, masuk akal jika kemudian perdagangan bebas menjadi ideologi politik yang dominan di kalangan pengambil kebijakan ekonomi di AS, karena hanya dengan liberalisme, AS dapat memperluas pasar internasionalnya.¹³

Walaupun situasi ekonomi riil tersebut memberikan peluang bagi AS untuk menjalan kebijakan ekonomi yang liberal, namun dalam kenyataannya tidak pernah AS mengimplemntasikan liberalismenya dalam bentuk yang murni. Seperti dinyatakan oleh Susan Strange bahwa "*it is hard to see American liberalism in twenty-five years after World war II as genuine doctrine rather than as an ideology, that is a doctrine to be used when it was convenient and*

fitted the current perception of national interest and the one to be overlooked and forgotten when it did not".¹⁴ Ini dibuktikan misalnya, AS mengeluarkan sektor pertanian dari agenda perundingan multilateral di bawah GATT. Juga pada tahun 1957, AS memaksakan perundingan VER dengan Jepang dalam tekstil, yang kemudian dilanjutkan dengan baja (1967).¹⁵ Kasus-kasus proteksionisme tesebut muncul apabila tekanan politik domestik sangat kuat melebihi kemampuan institusi untuk dapat menampunya. Tekstil merupakan salah satu ilustrasi yang menarik dimana AS menggunakan GATT untuk menjustifikasi proteksi unilateralismenya. Pada tahun 1961, AS dapat memaksakan diberlakukannya *Short Term Arrangement (STA)* dan *Long Term Arrangement (LTA)* setahun berikutnya yang mengatur perdagangan tekstil.¹⁶

Meskipun periode pasca 1934 sampai tahun awal 1970-an secara umum dapat disebut sebagai priode liberalisasi, tetapi tidak berarti bahwa kekuatan proteksionsionime dapat dipatahkan sama sekali. Pada tahun 1940-an dan tahun 1950-an, melakukan *testify* menentang perluasan kekuasaan presiden untuk memotong tarif. Itulah sebabnya pada tahun 1945 Presiden Truman menyetujui dima-

sukannya *escape clause* dalam setiap perundingan dan dilanjutkan dengan keketentuan tentang *peril point provision* pada tahun 1948.

Ilustrasi diatas memperlihatkan bahwa liberalisme di AS tidak diimplementasikan dalam bentuknya yang murni. Pengaruh aktor domestik dalam membentuk kebijakan ekonomi luar negeri tetap sangat besar, sehingga seringkali harus terjadi berbagai macam bentuk kompromi di berbagai tingkat. Kondisi semacam inilah yang disebut sebagai kompromi liberalisme *embedded*. John Gerard Ruggie mendefinisikannya sebagai "*unlike the economic nationalism in thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of gold standar and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism.*"¹⁷

Meskipun kompromi dalam kebijakan perdagangan AS merupakan karakter yang khas, tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa sampai tahun 1960-an awal, kebijakan ekonomi AS lebih banyak dekat kepada orientasi yang liberal. Perubahan pada level kelembagaan dan gagasan seperti yang dikemukakan diatas, kekuatan ekonomi AS, dan ditambah dengan kepentingan politik internasional selama perang dingin pada dasawarsa tersebut meru-

upakan faktor penting yang memungkinkan tarik-menarik antara proteksionisme dan liberalisme pada umumnya berakhir dengan kompromi yang lebih dekat ke liberalisme. Namun, seperti yang akan dibahas dalam subbab berikutnya, sejak tahun 1960-an, kondisi tersebut mengalami perubahan.

Munculnya Kembali Tekanan Proteksionisme di AS

Sejak diundangkan *Trade Expansion Act of 1962* (TEA 1962) dapat dikatakan bahwa kecenderungan orientasi kebijakan ekonomi luar negeri AS bergerak menuju sumbu proteksionis. TEA 1962 sebenarnya merupakan kompromi antara munculnya kembali proteksionisme domestik di AS dan kepentingan untuk melanjutkan negosiasi internasional untuk memotong tarif. UU ini dilatarbelakangi oleh pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) pada tahun 1957 dengan kebijakan tarif bersamanya (*common tariff policy*). Menghadapi kondisi ini, President Kennedy perlu untuk meminta otoritas baru kepada Kongres untuk menegosiasikan penurunan tarif secara *across-the-board*, sebagai ganti pendekatan *item-by-item* seperti diatur dalam RTAA 1934. Usulan Kennedy ini dimunculkan pada saat

sentimen proteksionisme menjadi isu sensitif, terutama di sektor tekstil dan kompensasi bagi para pekerja AS. Untuk menjamin bahwa ia akan memperoleh otoritas baru tersebut, Kennedy mengambil langkah kompromi dengan merundingkan persetujuan tekstil dengan negara pengekspor (yang menghasilkan STA, LTA dan lalu diperkuat menjadi MFA). Sementara itu langkah kompromi dengan buruh (AFL-CIO) dilakukan dengan memperlunak persyaratan untuk memperoleh *trade-remedies*.¹⁸

Oleh karena tekanan impor yang lebih besar, pada akhir tahun 1960-an, organisasi buruh AS (AFL-CIO) melepaskan dukungannya terhadap liberalisasi perdagangan dan mendukung dikenakannya kuota. Sikap proteksionis buruh ini juga munculnya dari kekecewaan terhadap pelaksanaan TEA 1962, terutama tentang pelaksanaan TAA. Sampai dengan bulan November 1969, tidak satu pun bantuan TAA diberikan oleh Presiden. Tekanan proteksionis ini sangat terasa terbukti bahwa pada tahun 1970, Wilbur Mills, ketua Komite *Ways and Means* DPR yang dikenal sebagai pendukung perdagangan bebas, tidak lagi dapat menampung tekanan dalam Kongres agar mengusulkan UU kuota untuk produk tekstil dan alas kaki, meskipun gagal.

Era tahun 1960-an juga ditandai oleh menurunnya daya saing AS di dalam perekonomian internasional. Menjelang dasawarsa tersebut, andil ekspor Perancis, Jerman, Italia, dan Jepang masing-masing telah melebihi atau paling tidak mendekati angka sebelum perang. Untuk produk manufaktur, andil AS dalam perdagangan dunia turun dari 29,4 tahun 1953 menjadi 18,7 persen pada tahun 1960. Ketika andil Jepang terus menanjak, mencapai 10 persen pada tahun 1971, andil AS semakin jatuh menjadi 13,4 persen pada tahun yang sama. Ditambah dengan suasana politik menghadapi pemilu tahun 1972, pada tahun 1971 Presiden Richard Nixon untuk mengakhiri komitmen AS terhadap sistem moneter internasional ala Bretton Woods, dengan mengembangkan nilai tukar mata uang dolar yang meruapakan salah satu cara untuk mendepresiasi dolar terhadap mata uang lainnya. Menurut Nixon, keputusan ini bertujuan agar "*American product will not be at disadvantage because of unfair exchange rate*".¹⁹

Nixon shocks itu sendiri hanya merupakan salah satu dari beberapa masalah riil yang dihadapi ekonomi AS, dan yang menyumbang kepada proses reorientasi kebijakan ekonomi internasional sejak tahun 1970-an.²⁰

Pertama, semakin meningkatnya *trade exposure* dalam ekonomi AS. Pada tahun 1960, kegiatan ekspor dan impor AS dengan negara lain di seluruh dunia mencapai masing-masing 19,7 dan 14,8 milyar dolar. Angka ini meningkat menjadi 43,3 dan 45,6 milyar pada tahun 1971 dan berkembang lagi menjadi 502,8 dan 669,1 milyar pada tahun 1994. Pada tahun 1950, AS hanya mengekspor 6,3 persen dari total produksi, tetapi pada tahun 1970 naik menjadi 9,2 persen dan membubung lagi menjadi 18,2 persen pada tahun 1990. Sementara persentase impor adalah 5,6 persen pada tahun 1950, 8,7 persen pada tahun 1970 dan 23,2 persen tahun 1990. Beberapa angka tersebut memperlihatkan bahwa perekonomian AS semakin tergantung kepada kegiatan perdagangan internasional. Konsekuensinya, masalah dalam perdagangan juga semakin memiliki peluang yang lebih besar untuk menjadi isu politik. Semakin tingginya *trade exposure* membuat perusahaan AS harus bersaing lebih ketat di pasar dalam negeri. Selain itu, akibat adanya perusahaan yang kalah bersaing, terjadi kenaikan tingkat pengangguran di AS. Dalam kondisi demikian, baik pengusaha maupun buruh sama-sama melakukan tekanan politik terhadap pemerintah dan

Kongres.

Kedua, munculnya pesaing-pesaing baru AS di pasar internasional. Seperti yang disebutkan sebelumnya, pada tahun 1950-an, AS keluar sebagai satu-satunya kekuatan yang mampu mendominasi pasar internasional. Pada tahun 1960-an, Jepang muncul sebagai rival baru dalam perdagangan dalam sektor tekstil yang kemudian dilanjutkan dalam barang elektronika dan semikonduktor.

Ketiga, terjadi erosi dalam sistem GATT. Sampai dengan Kennedy round, GATT memang telah berhasil mengurangi hambatan tarif, namun sejak tahun 1970-an, isu perdagangan internasional lebih banyak ditentukan oleh hambatan nontarif. Putaran Tokyo yang ditujukan untuk mengatasi hambatan perdagangan ini, gagal mencapai kesepakatan sehingga mengurangi efektivitas GATT sebagai forum liberalisasi perdagangan. Di AS, erosi kepercayaan terhadap GATT membuat orientasi multilateralisme dalam internasional liberalisme juga mulai dipertanyakan. Ditambah dengan semakin banyaknya pengaturan perjanjian bilateral diluar kerangka GATT, seperti VERs atau OMAs, membuat gagasan liberalisme internasional yang mendapat tempat sejak tahun 1934, sedikit demi sedikit kehilangan pijakan-

nya.

Keempat, stagflasi ekonomi pada dasawarsa 1970-an yang ditandai oleh tingginya inflasi, tingginya pengangguran, dan rendahnya pertumbuhan ekonomi. Ini disebabkan karena perang Vietnam, kebijakan ekonomi AS menjelang pemilu tahun 1972 yang lebih banyak didasarkan pada pertimbangan politik daripada rasionalitas ekonomi, kesulitan proses penyesuaian pada tingkat perusahaan karena masalah hubungan perburuhan, serta kebijakan uang ketat di AS pada tahun 1979. Ini diperparah dengan dua kali kenaikan harga minyak dunia pada dekade 1970-an yang memicu kenaikan biaya produksi dan kenaikan harga-harga. Dalam kondisi demikian, persaingan ekonomi dari luar, betapa pun kecilnya akan berkembang menjadi masalah yang sangat sensitif.

Kelima, kenaikan nilai tukar dolar yang terjadi hampir secara terus-menerus sampai tahun 1985, ketika ditandatangani perundingan Plaza. Kejutan Nixon memang telah menurunkan nilai tukar dolar pada tahun 1971 dan tahun 1973, tetapi proses penurunan dolar ini tidak bertahan lama, terutama sejak paruh pertama dasawarsa tahun 1980-an. Salah satu faktor penyebabnya adalah perubahan

dalam karakter mobilitas kapital internasional. Perubahan nilai tukar tidak lagi disebabkan oleh transaksi perdagangan, tetapi oleh mobilitas pasar uang yang sangat tinggi, terutama oleh karena fund manager sangat sensitif terhadap perbedaan suku bunga antarnegara danantisipasi adanya perubahan nilai tukar dari detik ke detik yang disebabkan bukan semata-mata oleh faktor ekonomi. Dalam kasus AS, kondisi ini diperparah dengan defisit anggaran pada masa pemerintahan Ronald Reagan yang mengharuskan pemerintah AS berupaya menarik modal masuk melalui kenaikan suku bunga. Akibatnya, harga dolar menjadi semakin tinggi dalam pasar uang internasional. Sejak tahun 1980 sampai tahun 1985, kenaikan nilai tukar dolar mencapai 67 persen.

Beberapa kondisi tersebut mengakibatkan kemunduran daya saing ekonomi AS secara keseluruhan. Dibandingkan dengan beberapa negara di Eropa Barat dan Jepang, misalnya, AS mengalami kemunduran bila diukur dengan perbandingan dalam posisi neraca perdagangan, andil dalam ekspor dunia, tingkat pertumbuhan produktifitas, pertumbuhan upah riil, serta elastisitas harga produk impor.²¹ Sementara kalkulasi Robert O. Keohane (1984) juga menunjukkan penu-

runan andil AS dalam perdagangannya dengan Perancis, Jerman, Jepang dan Inggris, yaitu 33 persen pada tahun 1950, menjadi 27 persen tahun 1960, turun lagi menjadi 23,5 persen tahun 1970 dan 22,1 tahun 1980.²² Dari sisi impor, terjadi peningkatan yang cukup besar bila dihitung dengan menggunakan proporsi impor terhadap GNP, yaitu dari 4,3 persen pada tahun 1953-1954 menjadi 10,6 persen untuk kurun waktu 1979-1980. Kondisi ini memperlihatkan semakin besarnya ketergantungan AS terhadap impor.²³

Perkembangan ekonomi AS tersebut juga memicu perdebatan yang cukup serius di kalangan masyarakat Amerika untuk menjawab: apakah hegemoni AS sedang mengalami penurunan atau tidak. Di satu sisi terdapat sekelompok akademisi yang melihat bahwa posisi hegemonik AS sedang mengalami penurunan (*decline school*). Kenneth Oye menyatakan kondisi itu sebagai "*the end of American hegemony*",²⁴ sedangkan Robert Gilpin dengan pesimis mengungkapkan bahwa "*the Pax Americana was in a state of disarray*". Namun demikian, terdapat juga aliran pemikiran lain yang melihat bahwa AS tidak sedang mengalami penurunan. Bruce Russett, misalnya, menyatakan bahwa penurunan ekonomi AS itu merupakan ge-

jala yang wajar dan merupakan proses "*return to normality*" karena pada tahun 1950-an, situasinya bisa dianggap tidak normal setelah mengalami masa perang. Sedangkan Susan Strange melihat bahwa AS masih memiliki kekuatan struktural (*structural power*).²⁵

Meskipun tidak terdapat satu kata untuk menyetujui turunnya posisi hegemoni AS, tetapi adanya persepsi tentang penurunan tersebut tampaknya sudah cukup untuk memancing semangat proteksionisme muncul kembali kepermukaan. Para pendukung proteksi, menganggap bahwa kemunduran relatif AS tersebut merupakan bukti bahwa AS terlalu "*generous*" dengan membangun tatanan internasional dengan mengorbankan kepentingan ekonomi sendiri. Terdapat anggapan pula bahwa posisi penurunan daya saing AS dalam pasar internasional tersebut juga disebabkan karena para produsen AS menghadapi persaingan tidak fair, sehingga pasar AS lebih terbuka dari pasar negara lain. Sementara itu, pemerintah yang telah mendapat otoritas dari Kongres untuk menegosiasikan kebijakan perdagangannya, dinilai terlalu lemah untuk menonjolkan kepentingan ekonomi domestik AS serta lebih cenderung memihak kepentingan dunia internasional. Dalam kalimat Susan Strange, persepsi masya-

rakat AS pada saat itu “*apt to induce in everybody only pessimism, despair and conviction that in these inauspicious circumstances, the only thing to do is to ignore everyone else and look after your individual or national interest.*”²⁶

Di bawah kondisi ekonomi yang cenderung memberikan legitimasi terhadap munculnya proteksionisme tersebut, sejak tahun 1960-an, banyak kalangan di AS – terutama para industrialis dan buruh yang terkena dampak buruk akibat kalah bersaing dengan arus impor – menuduh bahwa pemerintah terlalu memihak kepada kepentingan internasional karena pertimbangan politik strategis.²⁷ Ketidakpuasan kelompok tersebut disebabkan karena upaya Kongres untuk mengubah isu perdagangan dari masalah politik menjadi masalah hukum, melalui aturan *trade remedies* dianggap tidak membawa hasil yang memuaskan.²⁸ Antara tahun 1948 sampai 1962, ITC meneliti 113 klaim untuk memperoleh *escape clause* dan mengusulkan kepada presiden pemberian bantuan bagi 41 kasus, tetapi presiden akhirnya hanya menegabulkan 15 kasus. Kondisi ini lebih memburuk lagi ketika Kongres mengundangkan TEA 1962 yang memperketat persyaratan untuk dapat disebut sebagai “*injured*”,²⁹ karena hanya 4 kasus yang berhasil memperoleh ban-

tuhan dari 30 kasus yang diteliti oleh ITC. Untuk kasus CVD, terdapat investigasi 191 kasus antara tahun 1934 sampai tahun 1968, tetapi hanya 30 kasus yang berhasil memperoleh CVD. Pada tahun 1971-1974, hanya delapan petisi yang berhasil mendapatkan CVD. Ketentuan AD juga mengalami hal serupa, dari 371 kasus yang diproses tahun 1955-1968, hanya 12 yang terbukti dumping. Sampai tahun 1969, tidak satupun TAA yang diberikannya. Sampai tahun 1974, dari 110.640 pekerja yang mencari bantuan hanya 48,314 yang dikabulkan.

Kondisi ini membuat tekanan terhadap Kongres meningkat lagi, sehingga dalam tahun 1970 dan 1971 terdapat dua kuota impor UU yang disahkan oleh Kongres. Dalam rangka menghadapi putaran Tokyo tahun 1974, upaya untuk memperoleh mandat baru oleh eksekutif akhirnya berakhir dengan kompromi dengan disahkannya *The Trade Act of 1974* (TA 1974). UU ini melonggarkan persyaratan untuk memperoleh *escape clause* dengan mensyaratkan bahwa impor hanya merupakan “*substansial cause of injury, or the threat thereof*” dan menghapus ketentuan bahwa injury harus berasal dari konsesi tarif yang diberikan AS (pasal 201). Kriteria TAA juga dilonggarakan dengan hanya

"increases of imports ...contributed importantly to loss of jobs". TA 1974 juga berupaya meningkatkan kemandirian ITC dari pengaruh eksekutif dengan memperpanjang masa jabatan komisioner dari 6 menjadi 9 tahun.³⁰ Dengan semakin kuatnya isu NTB, ITC diubah namanya menjadi *US International Trade Commission* (USITC). Selain itu, jika terdapat kasus yang direkomendasikan oleh USITC, maka presiden harus "act on that recommendation" selambatnya 60 hari, bila tidak, maka Kongress akan melakukan *override* dan menjalankan rekomendasi USITC bila mendapat dukungan mayoritas di DPR dan Senat. Yang paling penting dari perkembangan di tahun tersebut adalah disahkannya juga ketentuan tentang "*Relief from Unfair Trade Practices*" yang memberikan tekanan kuat kepada pemerintah untuk memperhatikan masalah NTB dalam putaran Tokyo. Khusus mengenai CVD, TA 1974 menambahkan persyaratan bahwa *final action* harus sudah dijalankan selama setahun dari masuknya petisi dan bila pemerintah menolak memberikan CVD, maka pihak petitioners dapat melakukan *judicial review*.

Perubahan ketentuan tentang trade remedies tersebut pada awalnya disambut baik oleh kalangan pencari perlindungan di

AS. Ini terbukti dari kenaikan kasus investigasi yang cukup signifikan pada era seteah tahun 1974. Tetapi sekali lagi, banyak pengaju petisi merasa kecewa dengan hasilnya. Salah satu masalah pokoknya adalah, meskipun Kongres telah melonggarkan persyaratan memperoleh bantuan, tetapi Kongres tetap mempertahankan keleluasaan (*discretion*) bagi presiden untuk memodifikasi atau menolak rekomendasi USITC dengan alasan "bukan merupakan kepentingan ekonomi nasional AS". Dari 30 kasus yang direkomendasikan USITC, hanya 10 yang memperoleh konsesi tarif atau kuota. Meskipun Kongres mengeluhkan kondisi tersebut, tetapi tidak pernah melakukan pemungutan suara untuk *override*. Akibatnya, pengajuan kasus untuk *escape clause* dan TAA terus menurun.

Berakhirnya perundingan multilateral (MTN) putaran Tokyo memberikan kesempatan bagi Kongres untuk melakukan modifikasi pengaturan mengenai *trade remedies*. Oleh karena putaran Tokyo tidak berhasil mencapai kesepakatan mengenai *escape clause*, maka pasal 201 TA 1974 tetap tidak berubah. Perubahan terjadi pada ketentuan mengenai CVD, terutama dengan masuknya ketentuan mengenai adanya "*material injury*" sebelum investigasi CVD dapat

dimulai seperti tertuang dalam *Trade Agreements Act of 1979* (TAA 1979) adalah "*harm which is not inconsequential, immaterial and unimportant*", sebuah definisi yang kabur dibandingkan dengan persyaratan untuk memperoleh *escape clause*, sehingga memudahkan para petitioners untuk menggunakan kriteria ini guna memasukkan gugatan kasus CVD.

TAA 1979 juga menandai perubahan penting lain dalam proses investigasi CVD, antara lain dengan mempersingkat batas waktu antara pengajuan kasus sampai dengan tahap penentuan akhir. Yang paling penting adalah perubahan institusional dalam hal lembaga yang mengurus masalah CVD dan AD, dari Departemen Keuangan kepada Departemen Perdagangan. Depdag merupakan institusi yang dekat dengan kepentingan-kepentingan proteksionis para pengusaha AS, sehingga perubahan ini menguntungkan kekuatan proteksionis dalam politik pengambilan kebijakan ekonomi internasional di AS.

Seperti diuraikan pada sub judul berikutnya, perubahan legislasi tahun 1979 sebenarnya memiliki makna lebih luas daripada sekedar reorganisasi *trade remedies* semata-mata. Perubahan ini juga menjadi babak baru dalam tahap politik perdagang-

an AS, yang meninggalkan dikotomi perdagangan bebas versus proteksionisme dan berkembang kearah yang lebih kompleks, dengan masuknya kategori baru seperti *unfair trade, result-oriented approach*, dan unilateralisme agresif.

Liberalisme Baru atau Proteksionisme Baru?

Pasca tahun 1979 memperlihatkan kenaikan yang cukup tajam dalam investigasi kasus AD dan CVD, setelah *escape clause* mengalami penurunan. Selama periode 1980-1989, Depdag melakukan investigasi terhadap 345 pengajuan kasus CVD, kenaikan sangat tajam dibandingkan 1 kasus tahun 1973 dan 4 kasus tahun 1974. Sedangkan kasus AD tercatat 438 buah pada periode 1980-1989. Tingkat keberhasilannya juga cukup tinggi yaitu 52 persen untuk CVD dan 53 persen untuk AD, dan masih ditambah dengan kasus yang ditarik karena adanya kompromi dengan pihak luar negeri. Oleh karena berbeda dengan *escape clause* yang dibatasi tenggang waktu, CVD dan AD tidak memiliki batas waktu yang pasti, kecuali bila Depdag merasa bahwa tidak diperlukan lagi, baru bisa dicabut.

Dengan semakin banyaknya

kasus gugatan terhadap unfair trade tersebut (CVD dan AD), sekarang yang paling merasa terancam adalah pihak luar negeri yang melakukan kegiatan ekspor ke AS. Eropa, Jepang dan sejumlah negara industri baru di Asia Timur dan Amerika latin merasa bahwa proses hukum tersebut merupakan ancaman bagi mereka. Meskipun mereka diberi hak untuk melakukan gugatan balik, tetapi proses hukum tersebut akan sangat panjang dan mahal dalam kalkulasi bisnis mereka dengan resiko ketidakpastian yang tinggi (karena belum pasti menang). Kondisi ini membuat mereka dalam kondisi rentan apabila menghadapi tuntutan tentang CVD dan AD.

TAA tahun 1979 mengatur tentang cara menghentikan investigasi, melalui kesepakatan dengan pemerintah asing atau dengan para eksportir yang "*representing substantially all of the imports of the merchandise*". Ketentuan ini dimanfaatkan oleh para petitioner AS, sehingga tujuan mereka untuk mengajukan kasus *unfair trade*, berubah dari tujuan hukum untuk memperoleh proteksi menjadi tujuan politik untuk memaksa rival negara lain agar menyetujui suatu kompromi perdagangan tertentu (misalnya pembatasan andil mereka dalam pasar domestik AS), agar tuntutan AD/CVD

dapat dicabut. Ini merupakan solusi yang lebih "murah", karena menciptakan kepastian bagi para eksportir ke pasar AS. Strategi untuk memaksa konsesi dengan pihak asing bisa dilihat dalam kasus industri baja tahun 1982, ketika akhirnya ME membatasi andil dalam pasar domestik AS sampai dengan 5,44 persen saja. Demikian juga dalam kasus tekstil dari Cina dalam era pemerintahan Presiden Ronald Reagan tahun 1983.

Beberapa industri multinasional yang secara tradisional merupakan pendukung perdagangan bebas juga mulai menggeser orientasinya menjadi pendukung *fair trade* tersebut. Sebuah studi yang dilakukan untuk industri semikonduktor, pesawat terbang komersial, perlengkapan telekomunikasi, dan permesinan memperlihatkan kecenderungan semacam ini juga. Perubahan dalam skala ekonomis, peningkatan *learning effects* dan adanya intervensi dari pemerintah di negara lain menciptakan kemungkinan pergeseran orientasi ideologi tersebut. Sekali lagi, tesis yang hanya melihat orientasi perdagangan sebagai konsep dikotomi antara perdagangan bebas dan proteksionisme, sekarang mulai kehilangan relevansinya dengan perkembangan politik ekonomi domestik di AS yang sangat kom-

pleks.³¹

Pada tahun 1985, muncul satu gagasan kebijakan perdagangan yang mendasarkan kepada pendekatan *result-oriented*. Sebuah RUU yang diusulkan oleh 3 anggota Kongres dari partai Demokrat, Lloyd Bentsen, Dan Rostenkowski, dan Richard Gephardt, mengusulkan penetapan tarif sebesar 25 persen kepada negara yang menikmati "*excessive*" surplus perdagangan. Pada tahun 1986, Gephardt kembali mengusulkan suatu amandemen yang meminta USTR agar mengidentifikasi negara yang mengalami "*excessive and unwarranted*" surplus dengan AS, dan meminta merundingkan pengurangan defisit sampai 10 persen per tahun selama tiga tahun. Oleh karena alasan ekonomi dan politik, akhirnya usulan amandemen tidak diterima, meskipun Gephardt terus mencoba lagi pada tahun 1991 dan 1992 dalam kasus perdagangan otomotif AS-Jepang. Meskipun gagal, tetapi proposal amandemen ini merupakan salah satu ilustrasi dari munculnya dimensi baru dalam kebijakan perdagangan AS.

Perkembangan lain yang mencolok adalah semakin menguatnya karakter kebijakan perdagangan AS yang disebut sebagai unilateralisme agresif. Karakter unilateralisme agresif merujuk kepada semua negosiasi perda-

gangan bilateral antara AS dengan partnernya yang didominasi oleh tuntutan unilateral AS kepada partnernya, yang disertai dengan ancaman retalisasi, untuk melakukan liberalisasi agar menguntungkan posisi perdagangan AS, dalam pasal 301 *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* (OTCA 1988).³² Perkembangan pasal 301 ini dipengaruhi oleh konteks politik pada dasawarsa tahun 1980-an, ketika Presiden Reagan lebih menitikberatkan kebijakan luar negerinya pada superioritas dalam hubungan keamanan dengan Uni Soviet, sehingga di mata Kongres dianggap mengabaikan kepentingan domestik AS dalam bidang perdagangan, terutama dengan Jepang.

Sejarah munculnya karakter agresif ini sebenarnya bisa dilacak juga dalam TEA 1962, ketika Kongres "*authorized the President to respond to unjustifiable, unreasonable or discriminatory act of a foreign government...which oppress, restrict or burden US Commerce*" (pasal 252). Pasal ini terutama ditujukan kepada MEE yang mulai menjalankan kebijakan pertanian bersama (CAP) pada tahun 1962. Dengan ketentuan ini presiden memiliki *broad discretion* untuk membalas setiap unjustifiable agricultural barrier yang dilakukan negara lain. Pasal ini digunakan dua kali,

yaitu dalam tahun 1963 ketika MEE mengenakan *variable levies* terhadap import poultry (*chicken war*) dan tahun 1974 ketika Kanada memberlakukan restriksi terhadap impor *cattle* dan *meat* dari AS.

Ketentuan ini kemudian diperluas lagi melalui pasal 301 TA 1974 yang menghilangkan pembatasan retaliasi tidak hanya pada sektor pertanian saja. TA 1974 juga memasukkan sektor jasa yang berhubungan dengan (*associated with*) perdagangan internasional. USTR diberi wewenang untuk melakukan investigasi terhadap keluhan dari para pengusaha AS tentang adanya hambatan perdagangan yang tidak fair, meskipun tanpa tenggat waktu yang mengikat untuk mengambil tindakan. Dari 21 kasus yang masuk anantara 1975 sampai 1979, presiden hanya mengeluarkan determinasi untuk 1 kasus saja, sedangkan 14 kasus lainnya ditunda. Dalam TA 1979, pasal 301 memberikan aturan yang lebih detail terutama berkaitan dengan investigasi, tenggat waktu, serta melakukan konsultasi dengan pihak luar negeri. Sementara itu, kategori jasa dirubah menjadi "*whether or not associated with specific products*". Fokus legilasi ini terutama diarahkan pada NTB, seperti subsidi, dan *government procurements* yang belum mencapai

kesepakatan dalam putaran Tokyo.

Pasal 301 mengalami perluasan lagi dalam *Trade Act* 1984, dengan memasukkan ke dalam definisi perdagangan variabel FDI yang memiliki implikasi terhadap perdagangan barang dan jasa. USTR diberi hak untuk memulai investigasi tanpa harus menunggu petisi dari swasta atau pemerintah dari presiden. USTR juga diberi tugas untuk menyusun laporan tentang *National Trade Estimate* (NTE). Isi NTE meliputi pembahasan mengenai: *significant foreign barriers to, and distortion of, US exports of goods, services, intellectual property, and FDI; the trade distorting effects of these barriers and, if feasible, the dollar value of lost trade and investment opportunities; section 310 and other actions to eliminate these barriers, or the reason no action was taken, US priorities to expand export opportunities.*

Dalam OTCA 1988, Kongres memindahkan otoritas untuk melakukan retaliasi dari presiden kepada USTR. Melalui pasal yang disebut sebagai Super 301, yang berlaku sampai akhir tahun 1990, Kongress memerintahkan USTR untuk mengidentifikasi tindakan prioritas untuk mengetahui "*the elimination of which are likely to have the most significant potential to increase US exports*" dan untuk mengidentifikasi "*pri-*

ority foreign countries taking into account the number and pervasiveness" of unfair trade practices and "the level of US exports of goods and services that would be reasonably expected from full implementation of existing trade agreements". Sebagai tambahan, Kongres juga mengesahkan ketentuan yang disebut sebagai "Special 301" yang memerintahkan agar USTR memberikan laporan secara reguler yang mengidentifikasi "priority countries" yang menolak "adequate intellectual property protection" (IPR) kemudian melakukan investigasi untuk mengatasi masalah tersebut, serta menentukan tenggat waktu dalam kasus yang berhubungan dengan GATT DSM (*dispute settlement mechanism*) serta IPR. Kongres membuat tindakan balasan dengan menggunakan pasal 301 bersifat "mandatory", apabila kebijakan negara lain melanggar atau tidak konsisten dengan perjanjian perdagangan (GATT dan juga perjanjian bilateral) yang menyebabkan "nullification and impairment" atau "unjustifiable and burdens or restricts" perdagangan AS. Super 301 mencerminkan sifat unilateralisme, karena dalam menentukan retaliasi, AS bertindak sebagai hakim (*judge*), *jury* dan pelaksana hukuman (*executioner*).

Perdebatan untuk memperbarui Super 301 muncul kembali

sejak tahun 1991. Pada tahun 1994, diterima usulan Bill Clinton mengenai Super 301 yang memiliki perbedaan dengan versi tahun 1988. Meskipun masih tetap mempertahankan karakternya yang bersifat unilateral dan agresif, tetapi versi Clinton tidak menunjuk suatu negara sebagai *unfair traders*, melainkan hanya menunjuk pada sejumlah tindakan (*practices*) yang dianggap *unfair*. Selain itu, versi tersebut juga mengharuskan USTR melakukan negosiasi sampai batas waktu tertentu sebelum retaliasi dijalankan. Dengan demikian, masih tersedia waktu untuk menjalankan negosiasi dengan negara lain, meskipun tetap dibawah ancaman sanksi retaliasi. Super 301 dihidupkan kembali pada tahun 1994 dan 1999.

Di bawah administrasi Presiden Bill Clinton, kebijakan ekonomi internasional AS semakin ditandai oleh filosofi yang agresif. Pada tanggal 26 Februari 1993 dalam pidato di depan forum Universitas Amerika, Clinton menyatakan bahwa "*open and competitive commerce enriches us as a nation*" dan oleh karena itu ia menyatakan tidak akan menjadikan AS sebagai benteng isolasionisme. Tetapi yang lebih mendasar ia juga menyatakan prinsip baru AS bahwa "*we will continue to welcome foreign pro-*

ducts and services into our markets but insist that our products and services be able to enter theirs on equal terms". Menurutnya, AS akan mendukung perdagangan bebas dengan syarat "*but only if it is fair trade as well*".³³ Ini artinya AS akan semakin aktif dalam upayanya untuk membuka pasar dunia dengan mendesakkan liberalisasi ekonomi ke sejumlah negara. Meskipun ini merupakan bentuk "liberalisme baru", tetapi juga manifestasi bentuk lain dari proteksionisme AS.

Sikap ini ditindaklanjuti dibukanya perundingan berdasarkan "target angka" dengan Jepang. Kemudian, awal tahun 1999 AS menyatakan akan mengusulkan putaran perundingan liberalisasi perdagangan global baru pasca putaran Uruguay dalam "*new round of global trade negotiations to expand exports of services, manufacturers and farm products*".³⁴ Putaran tersebut akan ditandai oleh tiga prinsip baru, yaitu (1) merupakan agenda perundingan yang dipercepat yang diharapkan akan menghasilkan "*meaningful commercial results on an accelerated timetable*", (2) menekankan perlunya "pembangunan institusional" dalam WTO termasuk mempererat kerjasama antara WTO dengan organisasi buruh internasional (ILO) serta IMF dan (3) AS akan "*securing of a commitment to*

meaningful ongoing actions" to address "critical" trade issues that have arisen, ranging from sectoral market opening to reform of the WTO's dispute settlement mechanism". Ini memperlihatkan semakin agresifnya kebijakan ekonomi internasional AS dewasa ini.

Penutup

Tulisan diatas, sekali memperlihatkan bahwa studi ketahanan nasional dalam era globalisasi juga harus memperhitungkan pentingnya mendalami proses politik dalam suatu negara yang memiliki kekuatan besar dalam menentukan arah dan proses globalisasi. Salah satu ilustrasi yang menarik adalah kasus AS, di mana gagasan tentang liberalisme ekonomi –yang merupakan basis globalisasi– telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu tergantung pada konteks politik ekonomi yang berkembang.

Liberalisme baru atau proteksionisme baru yang berkembang di AS jelas akan mengubah tata ekonomi politik internasional di masa mendatang. Oleh karenanya, setiap negara juga akan terpengaruh. Dalam konteks ketahanan nasional di bidang ekonomi, pengaruhnya akan semakin besar, karena tekanan dari luar akan "mengurangi oto-

nomi" suatu negara dalam menentukan kebijakan ekonomi nasional yang dianggap lebih tepat. Oleh karena itu, studi semacam ini harus dikembangkan di masa depan agar dapat memperkaya wacana tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh agenda ketahanan nasional.

Daftar Akhir

- 1 Konstitusi AS artikel I pasal 8 menyatakan bahwa Kongres memiliki "power to lay and collect taxes, duties... regulate commerce with foreign nations". Sedangkan artikel II pasal 2 memberikan kekuasaan kepada eksekutif dalam masalah hubungan politik internasional.
 - 2 Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940" dalam *International Organization*, vol. 42, no. 1, Winter tahun 1988, hal. 67-90.
 - 3 UU proteksionis lainnya misalnya Morrill Tariff Act of 1861, serta Dingley Tariff Act of 1897. Lihat, Michael A. Bailey, Judith Goldstein, Barry R. Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade" idalam *World Politics*, 49, April 1997, p. 311
 - 4 Untuk perdebatan masalah ini, antara lain lihat Frank W. Taussig, *The Tariff History of United States*, (New York: G.P. Putnam, 1931), Barry Eichengreen, "The Political Economy of Smoot Hawley Tariff" dalam *Research in Economic History*, volume 12, 1989, hal. 1-49 dan Judith Goldstein, "The Impact of Ideas on Trade Policy: the Origins of US Agricultural and Manufacturing Policies" dalam *International Organization*, volume 43, nomor 1, Winter 1989, hal. 31-71.
 - 5 I.M. Destler, *American Trade Politics*, (Washington: Institute of International Economics, 1995), hal. 11.
 - 6 Menurut Stinchcombe, konsep *newness* merupakan ekspresi dari kebu-
- tuhan akan gagasan, aturan, lembaga dan organisasi yang baru untuk menggantikan "oldness" yang tidak bisa lagi diterima. Dikutip dari G. John Ikkenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy" dalam *International Organization*, volume 42, nomor 1, Winter 1988, hal. 224-225.
- 7 Hull merupakan pendukung kuat reformasi yang bertujuan untuk memberdayakan pihak eksekutif dalam isu-isu perdagangan internasional. Hull menegaskan bahwa kebijakan perdagangan AS harus dibuat dalam kerangka strategis yang lebih luas dari pada tuntutan proteksionisme di dalam negeri, yaitu untuk mengembangkan kekuasaan politik AS yang berkurang selama era Depresi Besar. Lihat, Stephan Haggard, "The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934" dalam *International Organization*, volume 42, nomor 1, Winter 1988, khususnya hal. 93.
 - 8 Destler, *American Trade Politics*, hal. 14.
 - 9 Judith Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy" in *International Organization*, volume 42, nomor 1, Winter 1988, hal. 188-190.
 - 10 *Ibid*, hal. 209-211.
 - 11 *Ibid*, hal. 187-188.
 - 12 Bahkan, ketika program reformasi ekonomi dijalankan di Jepang dan Eropa atas prakarsa Washington, ekonomi AS memperoleh keuntungan yang paling besar dan kemudian mampu melepaskan diri dari resesi. Lima tahun setelah perang, GNP AS tiga kali lipat GNP Uni Soviet, 7 kali GNP Inggris, dan 9 kali GNP Jepang serta Perancis. Pada tahun 1947, angka ekspor AS melonjak tajam menjadi 14 milyar dolar, atau 10 kali lebih besar daripada era Smoot-Hawley. Sementara itu, sampai tahun 1952, andil perdagangan AS dengan 10 negara industri terkemuka mencapai 35 persen (naik dari 26 persen tahun 1938), dan andil perdagangan komoditas manufaktur juga mencapai 35 persen dari 21 persen tahun 1938. Lihat Chronis Polychroniou dan Harry R. Targ, "Internationalization of Capital and US Imperial State Policy:

A Marxist Analysis of US Struggle for Global Hegemony" dalam Chronis Polychroniou, *Perspectives and Issues in International Political Economy*, (Westport, Connecticut: Preagar, 1992), hal. 66-67. Lihat juga *Trade Protection in the US*, hal. 164.

- 13 Situasi semacam ini hampir mirip dengan dengan Inggris pada abad ke-18 yang selalu berusaha menciptakan rejim perdagangan bebas di Eropa, karena tidak ada satu pesaing pun yang bakal mengalahkan Inggris. Bahkan, dalam sejarahnya, Inggris telah menggunakan kekuasaannya untuk melindungi industri-industri infant atau melemahkan pesaingnya dengan cara militer, baru akhir menyatakan diri sebagai penganut perdagangan bebas setelah mencapai supremasi teknologi dan industri atas negara lain. Serupa dengan posisi Inggris tersebut, AS mengadopsi kebijakan ekonomi internasional yang liberal hanya setelah meraih supremasi pada tahun 1950-an, karena hanya dengan kebijakan yang liberal AS dapat mempertahankan posisi hegemornya. Penilaian semacam ini diberikan oleh Friedrich List, seorang ekonom asal Jerman yang berhaluan nasionalis. Lihat Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1987), hal. 181.
- 14 Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony" in *International Organization*, volume 39, nomor 2, Autumn 1987, hal. 354.
- 15 Takatoshi Ito, "US Political Pressure and Economic Liberalization in East Asia" dalam Jeffrey A. Frankel dan Miles Kahler, *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*, (Chicago: Chicago University Press, 1993), p.395.
- 16 Dalam kasus tekstil ini, presiden Kennedy harus berkompromi dengan Kongres agar memperoleh otoritas baru untuk merundingkan penurunan tarif secara *across-the-board* dengan Masyarakat Ekonomi Eropa. Menurut pasal 3 ketentuan STA, negara pengimpor dapat meminta kepada negara pengekspor tekstil untuk menerapkan restriksi, dan apabila selama 30 hari setelah proses konsultasi dijalankan tidak dicapai persetujuan, maka negara pengimpor dapat secara unilateral mengenakan restriksi impor. Lihat David B. Yoffie, *Power and Protectionism*, (New York: Columbia University Press, 1983), hal. 81-164.
- 17 John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the ostwar Economic Order" dalam *International Organization*, volume 36, nomor 2, Spring 1982, hal. 209.
- 18 Charles K. Rowley, Willem Thorbecke, dan Richard E. Wagnert, *Trade Protection in the United States*, (Brookfield: Edwar Elgar, 1995), hal. 167-173.
- 19 John Odell, "The U.S. and the Emergence of Flexible Exchange Rate: an Analysis of Foreign Policy Change" dalam *International Organization*, volume 33, nomor 1, Winter 1979, hal. 57-81.
- 20 Kecuali disebutkan sumber yang lain, beberapa persoalan ekonomi yang dihadapi AS sejak tahun 1970 seperti yang akan diuraikan dibawah ini dikutip dari I.M. Destler, *op.cit.*, hal. 44-63.
- 21 Sejak tahun 1970-an sampai sekarang, neraca perdagangan Jerman dan Jepang cenderung mengalami surplus, sedangkan AS sebaliknya cenderung mengalami defisit. Andil AS dalam perdagangan dunia juga mengalami, padahal Jepang selalu mengalami kenaikan. Demikian pula dalam perdangangan total faktor produktifitas: di AS tumbuh pada tingkat 1,5 persen pada kurun waktu 1960-1973, sedangkan Jepang tumbuh lebih cepat yaitu 6,3 persen. AS juga mengalami pertumbuhan tingkat upah riil paling rendah dibandingkan Perancis, Jerman, Inggris dan Jepang. Sementara itu, diukur dengan elastisitas harga impor, terbukti bahwa konsumen di AS lebih menyukai barang impor dibanding negara lainnya. Lihat Jeffrey A. Hart, *Rival Capitalist: International Competitiveness in US, Japan, and Western Europe*, (Ithaca, London: Cornell University Press, 1992), hal. 7-20. Perlu dicatat bahwa kondisi ini mengalami perubahan cukup sig-

- nifikan sejak tahun 1990-an, karena Jepang mengalami resesi ekonomi dan sebaliknya AS kembali memperoleh posisi hegemoniknya dalam peraturan politik ekonomi internasional.
- 22 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 199.
 - 23 William R. Cline, *Trade Policy in 1980s*, (Washington: Institute for International Economics, 1983) p. 9.
 - 24 Para pendukung *decline school* ini antara lain Kenneth Oye, "The Domain of Choice" dalam Kenneth Oye, Donald Rothchild, dan Robert J. Lieber, eds., *Eagle Entangled: US Foreign Policy in a Complex World* (New York: Longman, 1979), Robert Gilpin, *War and Change in International System*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), serta Robert A. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political System* (Princeton: Princeton University Press, 1984).
 - 25 Bruce Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, is Mark Twain Really Dead?" dalam *International Organization* volume 39, nomor 2, Spring 1985. Susan Starnge menyatakan bahwa AS masih memiliki kekuatan struktural dalam bentuk "power to exercise control over other people's security from violence, system of production, structure of finance and credit, (and) knowledge". Susan Strange, *op. cit.*, hal. 565.
 - 26 Susan Strange, *op. cit.*, hal. 552.
 - 27 Pada dasawarsa 1940-an dan 1950-an, terdapat beberapa industri yang kalah bersaing dengan produk impor antara lain, aparel, coal, petroleum, jam tangan, sepeda, keramik, mainan anak, cutlery, ball bearings, kaca, keju, tembaga dan seng, copper, kulit, dan payung.
 - 28 Sampai disebutkan lainnya, bagian ini terutama didasarkan atas tulisan Desler, *op. cit.*, hal. 139-154.
 - 29 Menurut TEA 1962, *escape clause* hanya diberikan kepada industri yang "major cause" penyebab injured-nya adalah impor yang berasal dari konsesi tarif yang diberikan pemerintah kepada negara lain melalui perjanjian bilateral seperti diatur oleh RTAA. Major cause berarti "greater than all other factors combined", suatu standar yang sangat sulit untuk dipenuhi.
 - 30 Terdapat keluhan di kalangan anggota Kongres bahwa ITC terlalu memihak kepada eksekutif.
 - 31 Helen V. Milner dan David B. Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands" dalam *International Organization*, volume 43, nomor 2, Spring 1989, hal. 448-481.
 - 32 Bagian ini terutama didasarkan Thomas A. Bayard dan Kimberly Ann Elliot, *Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy*, (Washington: Institute for International Economics, 1994), terutama bab 1 dan 2, hal. 9-50.
 - 33 Dikutip dari testimoni Ambassador Ira Shapiro, USTR, di depan Subkomite Perdagangan, Komite *Ways and Means*, DPR AS, 28 Maret 1996.
 - 34 Pernyataan pers USTR, tanggal 20 Januari 1999.

Daftar Pustaka

Bailey, Michael A., Judith Goldstein, Barry R. Weingast, 1997, "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade" dalam *World Politics*, 49, April 1997.

Bayard, Thomas A. dan Kimberly Ann Elliot, 1994, *Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington.

Cline, William R., 1983, *Trade Policy in 1980s*, Institute for International Econo-

- mics, Washington.
- Destler, I.M., 1995, *American Trade Politics*, Institute of International Economics, Washington.
- Eichengreen, Barry, 1989, "The Political Economy of Smoot-Hawley Tariff" dalam *Research in Economic History*, volume 12.
- Frieden, Jeff, 1988, "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940" dalam *International Organization*, vol. 42, no. 1.
- Gilpin, Robert, 1981, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Gilpin, Robert, 1981, *War and Change in International System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Goldstein, Judith, 1988, "Ideas, Institutions and American Trade Policy" in *International Organization*, volume 42, nomor 1.
- Goldstein, Judith, 1988, "The Impact of Ideas on Trade Policy: the Origins of US Agricultural and Manufacturing Policies" dalam *International Organization*, volume 43, nomor 1.
- Haggard, Stephan, 1988, "The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934" dalam *International Organization*, volume 42, nomor 1.
- Hart, Jeffrey A., 1992, *Rival Capitalist: International Competitiveness in US, Japan, and Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca, London.
- Ikkenberry, G. John, 1988, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy" dalam *International Organization*, volume 42, nomor 1.
- Keohane, Robert O., 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Milner, Helen V. dan David B. Yoffie, 1989, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands" dalam *International Organization*, volume 43, nomor 2.
- Odell, John, 1979, "The U.S. and the Emergence of Flexible Exchange Rate: an Analysis of Foreign Policy Change" dalam *International Organization*, volume 33, nomor 1.
- Oye, Kenneth, 1979, "The Domain of Choice" dalam

- Kenneth Oye, Donald Rothchild, dan Robert J. Lieber, eds., *Eagle Entangled: US Foreign Policy in a Complex World*, Longman, New York.
- Polychroniou, Chronis dan Harry R. Targ, 1992, "Internationalization of Capital and US Imperial State Policy: A Marxist Analysis of US Struggle for Global Hegemony" dalam Chronis Polychroniou, *Perspectives and Issues in International Political Economy*, Preagar, Connecticut.
- Rowley, Charles K., Willem Thorbecke, dan Richard E. Wagnert, 1995, *Trade Protection in the United States*, Edwar Elgar, Brookfield.
- Ruggie, John Gerard, 1982, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the postwar Economic Order" dalam *International Organization*, volume 36, nomor 2.
- Russett, Bruce, 1985, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, is Mark Twain Really Dead?" dalam *International Organization* volume 39, nomor 2.
- Strange, Susan, 1987, "The Persistent Myth of Lost Hegemony" in *International Organization*, volume 39, nomor 2.
- Takatoshi, Ito, 1993, "US Political Pressure and Economic Liberalization in East Asia" dalam Jeffrey A. Frankel dan Miles Kahler, *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*, Chicago University Press, Chicago.
- Taussig, Frank W., 1931, *The Tariff History of United States*, G.P. Putnam, New York.
- Yoffie, David B., 1983, *Power and Protectionism*, Columbia University Press, New York.