

## BAB 2 SENGKETA PERDAGANGAN AS-CINA DI BIDANG PAKAIAN JADI DAN TEKSTIL

### 2.1 Hubungan Perdagangan AS-Cina

Jauh sebelum terjadi konflik dengan Cina, AS pernah mengalami sengketa dagang di bidang tekstil dan pakaian jadi dengan negara lain. Pada saat berakhirnya Perang Dunia II (PD II), Amerika memutuskan bahwa kepentingan kebijakan luar negeri AS dapat tercapai maksimal dengan membangun kembali ekonomi dunia. Para pembuat kebijakan yakin akan manfaat keamanan dan ekonomi dari perdagangan bebas, di sisi lain para pebisnis AS ingin memperluas pasar ke luar negeri. Pemerintah AS kemudian memberikan dana untuk merekonstruksi industri di Eropa dan Jepang dan mendorong impor untuk merevitalisasi ekonomi luar negeri melalui perdagangan, bukan bantuan.<sup>25</sup>

Kebijakan yang memproteksi industri Amerika seperti tarif impor yang tinggi kemudian dihapuskan. Presiden Truman meyakinkan publik bahwa buruh AS dapat memproduksi lebih banyak produk daripada buruh asing, dan tidak perlu takut untuk berkompetisi dengan mereka.<sup>26</sup>

Selama bertahun-tahun kemudian, pemerintah AS mempromosikan pasar bebas. Ketika Cina baru bangkit dari tiga dekade isolasinya pada tahun 1978, konsumen Amerika sudah terbiasa melihat merk asing pada sepatu, pakaian, dan mainan. Saat itu belum ada produk murah dari Cina, yang ada adalah produk murah dari Jepang, Hongkong, Taiwan, dan Meksiko, meskipun tidak terlalu dikenal seperti Cina sekarang.

Jepang menjadi negara yang pertama kali memperoleh manfaat dari kebijakan ekonomi luar negeri AS paska PD II. Sebelum perang, Jepang telah membangun industri tekstil yang kuat, namun hancur dibom AS. Setelah PD II, petani kapas Amerika melobi pemerintah AS untuk membangun kembali industri tekstil Jepang agar mereka dapat menjual produknya ke sana.<sup>27</sup> Pemerintah AS

<sup>25</sup> Harney, Alexandra. (2008). *The China Price*. The Pinguin Press: New York. p. 18

<sup>26</sup> E. Eckes, Alfred Jr. (1995). *Opening America's Market: US Foreign Trade Policy since 1776*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, dalam *ibid*. p.19

<sup>27</sup> *Ibid*.

kemudian merekonstruksi industri tekstil Jepang dan pada pertengahan tahun 1950-an pemerintahan Eisenhower mengenakan tarif pada berbagai produk impor dari Jepang. Hal ini dilakukan untuk tujuan politis, bukan ekonomi. Dalam bukunya “*Making Sweatshops: The Globalization of the U.S Apparel Industry*”, Ellen Israel Rosen menulis bahwa baik Truman maupun Eisenhower tidak memiliki kepentingan dalam menyediakan produk tekstil murah dari Jepang untuk konsumen Amerika. Sampai akhir tahun 1950-an, rekonstruksi industri tekstil Jepang dilakukan untuk mencegah komunisme dan mempromosikan hubungan ekonomi politik yang akan mengikat Jepang kepada demokrasi barat.<sup>28</sup>

Impor tekstil dan pakaian jadi dari Jepang kemudian meningkat pesat. Harga pakaian *made in* Jepang yang hanya satu dolar mengalahkan produk buatan Amerika yang seharga tiga-empat dolar. Para pengusaha tekstil AS kemudian menekan pemerintah untuk melakukan proteksi. Pada tahun 1957, Amerika membatasi ekspor katun tekstil dari Jepang selama 5 tahun, dan sejak tahun 1960, akibat dibatasi oleh kuota AS dan berpindah kepada industri yang lebih kompleks, industri tekstil dan pakaian jadi Jepang tertinggal dari negara lain.

Selain Jepang, AS juga banyak mengimpor tekstil dan pakaian jadi dari Hongkong, Korea Selatan, dan Taiwan. Hongkong menjadi pengekspor pakaian jadi terbesar di dunia pada tahun 1972.<sup>29</sup>

Awalnya mengimpor barang dari luar negeri dilakukan Amerika untuk mengurangi biaya. Kemudian bersamaan dengan Jepang dan Korea memproduksi merk produknya sendiri, membangun manufaktur di luar negeri menjadi cara bagi perusahaan multinasional AS dan Eropa untuk memperluas pasarnya. Bagi pemerintah AS, menanam investasi di luar negeri merupakan cara untuk melawan komunisme dan menyebarkan demokrasi.

Pada tahun 1960-an, pemerintah Amerika mengeluarkan peraturan yang memperbolehkan manufaktur AS untuk memproduksi komponen di AS, merakitnya di luar negeri, dan mengirim kembali ke AS, dengan membayar pajak yang rendah. Aturan ini membantu menurunkan biaya produksi industri garmen

---

<sup>28</sup> Rosen, Ellen Israel. (2002). *Making Sweatshops: The Globalization of the US Apparel Industry*. Berkeley: University of California Press. p. 37.

<sup>29</sup> Rivolli, Pietra. (2005). *op.cit.*. p. 84.

Amerika yang memindahkan produksinya ke negara dengan upah buruh yang lebih rendah.

Pada tahun 1980-an, pemerintahan Reagan membuat aturan *outsourcing* dari kepulauan Karibia menjadi lebih murah untuk produsen garmen AS. Aturan ini memperbolehkan kuota tidak terbatas bagi negara di kepulauan Karibia untuk mengirim pakaian jadi ke AS, selama tekstil yang digunakan diproduksi dan dipotong di AS. Upaya ini dipandang sebagai cara untuk membantu industri garmen Amerika berkompetisi dengan produk Asia yang lebih murah.<sup>30</sup>

Selain itu, AS juga bekerjasama dengan Meksiko untuk menyediakan tempat perakitan produk garmen dan elektronik bagi perusahaan AS di Meksiko. Komplek pabrik-pabrik ini dinamakan *Maquiladoras*. Upah buruh yang rendah, hukum tenaga kerja yang lemah, dan jarak yang dekat, membantu perusahaan Amerika dalam bersaing dengan produk negara lain.

Dibandingkan dengan negara lain, hubungan perdagangan antara Amerika Serikat dengan Cina jauh lebih kompleks.<sup>31</sup> Hubungan AS dengan Cina sudah terjalin lama mulai abad 18 sejak jaman dinasti Cina hingga berdirinya Republik Rakyat Cina.<sup>32</sup> Pada tahun 1950, saat awal Perang Korea, Presiden Truman memberlakukan embargo perdagangan terhadap Cina. Keputusan ini dibentuk berdasarkan *Trading with the Enemy Act* tahun 1917 yang memperbolehkan Presiden Amerika Serikat untuk mengontrol seluruh transaksi ekonomi saat terjadi perang atau keadaan darurat nasional. Embargo perdagangan terhadap Cina ini berlangsung selama dua dekade. Pada tahun 1969, pemerintahan Nixon memulai untuk menghapuskan hambatan perdagangan dengan Cina dan mengakhiri embargo tersebut pada tahun 1971. Hubungan dagang AS-Cina secara formal dilakukan pada tahun 1972. Perdagangan bilateral kedua negara tersebut kemudian meningkat drastis, dari USD 4,9 juta pada tahun 1971 menjadi USD 933,8 juta di tahun 1974. Ekspor Amerika ke Cina meningkat dari USD 0 di tahun 1971 menjadi USD 819,1 juta di tahun 1974. Cina turut mengalami hal yang sama

---

<sup>30</sup> Bonacich, Edna. (1994). *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press. p. 22.

<sup>31</sup> Tan, Qingshan. (1992). *The Making of US China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. p. 87-114.

<sup>32</sup> U.S. Department of State. *History of United States Relations with China, 1784-2001*. [www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/90851.htm](http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/90851.htm). Diakses pada tanggal 1 April 2009, pukul 13.00.

dengan peningkatan ekspor dari USD 4,9 juta menjadi USD 114,7 juta. Pada tahun 1973, Amerika telah menjadi mitra dagang Cina yang terbesar ketiga.

Meskipun demikian, hubungan dagang AS-Cina pada awal dan pertengahan tahun 1970-an berjalan tidak stabil terkait dengan faktor politik dan ekonomi. Hambatan perdagangan tetap tinggi di kedua negara. Perdagangan lebih dilihat sebagai alat ekonomi untuk mengakhiri persoalan politik. Alasan hubungan dagang pada awal tahun 1970-an lebih bersifat politis daripada ekonomi sebagaimana dikemukakan oleh Henry Kissinger pada Mao Zedong di tahun 1973:

*“Our interest in trade with China is not commercial. It is to establish a relationship that is necessary for the political reasons we both have (Memorandum of Conversation. Zhongnanhai, February 17-18, 1973)”*<sup>33</sup>

Pada tahun 1971, AS ingin mengakhiri isolasi Cina dan meningkatkan hubungannya dengan negara maju guna memastikan kestabilan dan kedamaian Amerika. AS juga mempercayai bahwa Amerika dapat menggunakan perdagangan untuk mempengaruhi isu politis dengan Cina. Sementara, Cina menginginkan peran aktif di dunia internasional dan menormalisasikan hubungan dengan Amerika. Dengan jumlah konsumen Cina yang besar, Cina merasa bahwa hubungan bilateral dapat meningkatkan pengaruhnya terhadap Amerika, dan membantu produksi domestiknya. Sebagai contoh ketidakstabilan hubungan dagang ini, ekspor Amerika ke Cina pada tahun 1977 menurun drastis, dari USD 819,1 juta di tahun 1974 menjadi USD 171,3 juta, sebagai konsekuensi meningkatnya hasil produksi agrikultural Cina dan lambatnya proses normalisasi.<sup>34</sup>

Tren ini berubah drastis pada tahun 1978 dan 1979 saat AS dan Cina memasuki era baru dalam hubungan dagangnya. Pada saat itu Cina secara resmi melakukan reformasi ekonomi, dan Amerika memulihkan hubungan diplomatiknya dengan Cina. Dengan Deng Xiaoping sebagai penguasa di Cina pada tahun 1978, Cina merekonseptualisasi pemahamannya mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan ekonomi, dan menyetujui *open-door policy*

---

<sup>33</sup> Burr, William. (2000). *The Kissinger Transcripts. The Top-Secret Talks with Beijing and Moscow*. New York: The New Press. p. 93-94.

<sup>34</sup> Tan, *op. cit.*

dalam perdagangan internasional.<sup>35</sup> Dengan melihat perdagangan sebagai komponen penting dalam program pertumbuhan ekonomi dan modernisasi. Reformasi ini sejalan dengan ketertarikan bisnis dan pemerintah AS. Perusahaan Amerika ingin berkompetisi dengan perusahaan asing lain di Cina, namun hal ini sangat sulit dengan adanya hambatan perdagangan.

Untuk memperoleh manfaat bagi kedua belah pihak, AS dan Cina menandatangani perjanjian bilateral perdagangannya pada tahun 1979. Perjanjian ini memberikan status *most favoured nation* (MFN) ke masing-masing negara sehingga menguntungkan dalam mengurangi tarif impor. Perjanjian tersebut meningkatkan hubungan dagang AS-Cina dan mempermudah perusahaan AS berinvestasi di Cina.

Namun investor AS mempertanyakan potensi Cina sebagai lokasi investasi. Pada tahun 1986, banyak investor yang kecewa dengan kualitas rendah, waktu produksi yang lama dan tingginya harga material di Cina. Para investor meragukan Cina bisa berhasil menjadi eksportir seperti Taiwan dan Korea Selatan.<sup>36</sup> Sementara para investor AS ragu, investasi dari Hongkong dan Taiwan terus meningkat. Ekspor Cina mulai meningkat pada akhir tahun 1980-an, naik dari 49.5% pada tahun 1985 menjadi 81.8% pada tahun 1993, meningkat hampir 24% per tahun.<sup>37</sup> Wal-Mart mulai membeli produk dari Cina pada tahun 1993.

Konflik perdagangan AS dan Cina mulai mengemuka sejak bergabungnya Cina dalam keanggotaan *World Trade Organization* (WTO) pada tahun 2001. Jumlah ekspor produk Cina meningkat drastis. Hanya dalam waktu tiga tahun, Cina telah menggantikan posisi Jepang sebagai negara pengekspor ketiga terbesar di dunia, setelah Jerman dan Amerika Serikat.<sup>38</sup> Cina juga menjadi negara pengekspor pakaian jadi terbesar di dunia dengan *share of growth* 74,6% pada tahun 2004-2005.<sup>39</sup> Global Insight, sebuah konsultan ekonomi AS, memprediksi

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Yang, Dori Jones, & Shao, Maria. (1986, September 15). China's Push for Exports Is Turning into a Long March. *BusinessWeek*. p. 66.

<sup>37</sup> Lardy, Nicholas. (1994). *China in The World Economy*. Washington DC: Institute for International Economics. p. 33.

<sup>38</sup> Amiti, Mary, & Freund, Caroline. (2007, September). China's Export Boom. *Finance & Development, IMF Quarterly Magazine*. Volume 44, No. 3.

<sup>39</sup> World Trade Organization. *International Trade Statistics* 2006.

bahwa Cina akan mengambil alih posisi AS sebagai manufaktur terbesar di dunia pada tahun 2020.<sup>40</sup>

## 2.2 Keanggotaan Cina di WTO

Persyaratan mengenai keanggotaan WTO diatur dalam Perjanjian Marrakesh dalam Pasal XII ayat 1 yang menjadi dasar pendirian WTO, yaitu:<sup>41</sup>

*“Any state or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreement may accede to the WTO on term to be agreed between such state or separate customs territory and the members of the WTO.”*

Dari pernyataan di atas, terdapat dua hal penting mengenai keanggotaan WTO yaitu:

- a. keanggotaan WTO tidak mensyaratkan status kenegaraan. Sebagian dari wilayah kedaulatan suatu negara dapat memiliki keanggotaan WTO yang terpisah dari negaranya sepanjang daerah tersebut memiliki otoritas penuh untuk menjalankan perdagangan luar negeri dan untuk menjalankan hal-hal lain yang telah diatur dalam perjanjian WTO dan perjanjian perdagangan multilateral lainnya.
- b. penerimaan suatu anggota baru harus mendapat persetujuan (*on terms to be agreed*) dari seluruh anggota WTO yang ada. Tujuan ketentuan ini adalah untuk menjamin bahwa tidak ada anggota baru yang akan merusak penerapan kesepakatan yang telah ada dalam WTO dan/atau merugikan salah satu anggota WTO lainnya. Dengan demikian, setiap calon anggota akan dinilai kebijakan perdagangannya. Apabila dinilai ada kebijakan yang bertentangan dengan kesepakatan WTO, maka calon anggota ini dituntut untuk menyesuaikannya dengan kesepakatan WTO agar dapat diterima menjadi anggota organisasi tersebut.

---

<sup>40</sup> Marsh, Peter. (2007, May 24). U.S. to Lose Role as World's Top Manufacturer by 2020. *Financial Times*.

<sup>41</sup> World Trade Organization. *How to Become a Member of the WTO*. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/acc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm). Diakses pada tanggal 13 Februari 2009, pukul 10.00.

Sebagai sebuah organisasi internasional, WTO tidak menginduk kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). PBB pun juga memiliki badan yang mengurus perdagangan internasional yaitu *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD). Dengan demikian, keanggotaan WTO tidak terkait dengan keanggotaan PBB.

Pelaksanaan hak suara anggota WTO tidak mengenal hak veto seperti yang lazim dilakukan oleh PBB kepada lima anggotanya yang menjadi anggota tetap Dewan Keamanan PBB, negara yang pertama kali menandatangani piagam PBB.<sup>42</sup> Semua anggota WTO adalah sederajat dalam hak suara, baik 23 negara pendiri GATT, maupun negara yang telah bergabung dalam GATT/WTO.

Keanggotaan Cina di WTO melalui perjalanan yang cukup panjang. Cina pada 25 tahun yang lalu terisolasi dari dunia internasional. Para pemimpin mereka berusaha keras untuk menentang kesepakatan pembatasan senjata dan sistem ekonomi internasional. Walaupun terjadi kunjungan Presiden Nixon pada tahun 1972, pemerintah Cina secara retorika tetap keras menolak AS maupun Uni Soviet. Saat itu, Angkatan Darat Cina beberapa kali terlibat konflik senjata dengan tentara Uni Soviet dan memicu ketegangan di sepanjang perbatasan kedua negara tersebut. Sedangkan di wilayah Indocina, Cina memberikan bantuan kepada Vietnam Utara, Khmer Merah, Gerakan Komunis Laos, bersamaan dengan campur tangan AS di dalam perang Vietnam guna menghentikan meluasnya penyebaran komunis di wilayah tersebut. Persaingan AS-Cina tersebut semakin menambah ketegangan yang terjadi di wilayah Indocina.<sup>43</sup>

Walaupun ditentang AS, Cina dapat memperoleh kursi dalam PBB yang sebelumnya dimiliki Taiwan. Pemerintah Cina belum menjadi anggota PBB yang utama. Volume perdagangan luar negeri terhitung hanya sebesar 5% dari *Gross National Product/GNP*, dan embargo AS baru saja diangkat. Hanya sebagian kecil pelajar Cina yang diijinkan belajar di luar negeri. Kebijakan isolasi luar negeri Cina tersebut sebagian besar ditentukan oleh pilihan para pemimpin negara yang lebih mengutamakan diberlakukannya suatu kebijakan keras luar negeri mandiri

---

<sup>42</sup> Rudy, Teuku May. (1993). *Administrasi dan Organisasi Internasional*. Bandung: PT Eresco. h. 50.

<sup>43</sup> Oksenberg, Michael, & Economy, Elizabeth. (1999). *Join the World: Progress and Prospects*. New York: A Council on Foreign Relations Book. p. 3-8.

(*self-reliance*) dengan disertai kebijakan luar negeri beberapa negara industri yang dipimpin oleh AS untuk mengisolasi dan membatasi kebijakan luar negeri Cina.

Setelah kematian Mao Zedong pada bulan September 1976 dan Deng Xiaoping diangkat menjadi pemimpin. Deng melakukan modernisasi yang dikenal dengan empat modernisasi dalam industri, pertanian, pertahanan, dan ilmu dan teknologi. Di bawah kepemimpinan Deng, Cina tidak lagi terisolasi dengan adanya reformasi dan kebijakan pintu terbuka (*open door policy*). Pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an, pemerintah Cina melakukan langkah-langkah penting, diantaranya mengirim pelajar Cina untuk belajar di luar negeri, mengembangkan perdagangan internasional, dan menerima investasi asing guna lebih membuka diri dengan dunia luar.<sup>44</sup>

Pada tahun 1980-an, Cina mendekatkan diri dengan rezim perdagangan formal dan rezim informal transaksi pasar. Pada integrasi tingkat rezim perdagangan formal, Cina bergabung dengan beberapa organisasi multilateral yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dengan perdagangan internasional pada saat itu. Secara garis besar, terjalin hubungan baik antara Cina dan *International Monetary Fund* (IMF) dalam fase pertama keanggotaan negara tersebut. Cina tidak berusaha untuk menjadi pemimpin namun terlibat secara produktif dalam pembuatan kebijakan organisasi tersebut. Sebagian proyek, terutama yang didanai oleh Bank Dunia dinilai cukup berhasil. Proses marketisasi ekonomi domestik yang sedang berjalan di Cina juga dianggap sejalan dengan rekomendasi kebijakan yang dikeluarkan kedua organisasi tersebut, misalnya dengan memberlakukan devaluasi yuan pada tahun 1986.

Namun langkah keanggotaan Cina di dalam GATT/WTO tidak berjalan secepat masuknya negara ini ke Bank Dunia dan IMF. Cina yang mulai berpartisipasi dalam GATT sejak tahun 1982 hanya diberikan status pengamat, kecuali keanggotaannya di dalam MFA (*Multi Fibre Agreement*). Partisipasi Cina di dalam MFA juga agak sulit, bersamaan dengan tuntutan juru runding Cina untuk memperoleh bagian kuota tekstil.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Jian, Chen. (1998). *The China Challenge in the Twenty First Century Implications for US Policy*. United States Institute of Peace. p. 7.

<sup>45</sup> Pearson, Margaret P. (1999). *China Integration into the International Trade and Investment Regime*, dalam Elizabeth Economy & Michael Oksenberg (eds.). *Joins the World: Progress and Prospects*. New York: A Council on Foreign Relations Book. p. 169-170.

Hubungan Cina dan WTO sendiri sesungguhnya sudah dimulai sejak tahun 1948. Cina tercatat sebagai salah satu negara yang pertama kali menandatangani kesepakatan dan ikut mendirikan GATT pada tahun 1948. Kemudian pada tahun 1949 terjadi revolusi di Cina dan pemerintah yang berkuasa saat itu pindah ke Taiwan. Awal tahun 1950, penguasa di Taipei menyatakan pengunduran diri Cina sebagai negara anggota GATT, meskipun keputusan pengunduran diri ini tidak diakui oleh penguasa di Beijing. Cina secara resmi mengajukan keanggotaan tetap di dalam GATT pada bulan Juli 1986.<sup>46</sup> Sebagian besar alasan tindakan ini lebih didasarkan pertimbangan politis. Para pemimpin Cina berusaha untuk menjadi anggota GATT sebelum didahului Taiwan yang juga melakukan hal yang sama, dan memang Taiwan melakukan hal tersebut pada tahun 1991. Para pemimpin Cina juga berharap keanggotaan mereka di GATT dapat menghapus status MFN yang selama ini diberikan oleh AS.

Kelompok Kerja (*Working Party*) untuk Cina dibentuk pertama kali pada tanggal 4 Maret 1987. Ketika pertama dibentuk, Kelompok Kerja ini masih berada di bawah kerangka GATT dan hanya memperlihatkan perdagangan barang di Cina. Sejak awal tahun 1995 saat WTO dibentuk, Kelompok Kerja ini beralih di bawah kerangka WTO dan cakupan penilaiannya diperluas termasuk perdagangan jasa, hambatan non tarif, dan hak kekayaan intelektual.

Pada tahun 1995, AS-Cina mencapai kesepakatan mengenai penegakan perlindungan hak kekayaan intelektual. Dalam perjanjian ini, Cina sepakat untuk menutup pabrik-pabrik yang melakukan pembajakan *compact disc* dan *software* komputer, dan membuat peraturan yang menghambat tindakan pembajakan. Setelah penandatanganan kesepakatan, AS tampak tidak puas dengan penerapan kesepakatan yang dilakukan Cina dan menuduh Cina melanggar perjanjian tersebut. AS merasa dirugikan sebesar 1,8 milyar dolar pada tahun 1995.<sup>47</sup>

Pada bulan April 1996, AS mengancam akan menerapkan sanksi dagang kepada Cina yang disebut dengan *Special 301* dalam UU Perdagangan AS tahun 1974, apabila Cina gagal memenuhi tuntutan AS paling lambat tanggal 17 Juni 1996. Cina lalu balas mengancam akan menerapkan sanksi dagang serupa kepada

<sup>46</sup> Kim, Chulsu. (1996). Process of Accession to the World Trade Organization. *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol XV No. 3.

<sup>47</sup> Shindo, Tatsuhiro. (1997). China Accession to the World Trade Organization. *Asia Pacific Review*. Vol 4. No. 2.

AS apabila Cina dikenakan sanksi tersebut. Namun menjelang batas akhir, Cina mengambil kebijakan untuk menghindari perang dagang dengan memberikan janji dan menutup beberapa pabrik yang dicurigai merupakan pusat pembajakan. Akhirnya AS dan Cina dapat terhindar dari perang dagang yang dapat merugikan keduanya dan mengancam proses masuknya Cina ke WTO.<sup>48</sup>

Secara retorika, AS adalah negara yang mendorong Cina untuk masuk menjadi anggota WTO. Namun uniknya, AS juga negara yang menentang Cina karena dianggap memiliki kepincangan politik yang menghambat perdagangan dengan AS.<sup>49</sup>

Permasalahan yang sesungguhnya adalah kecemasan AS dan negara Barat lainnya terhadap ekspor Cina yang terus meningkat dan dapat mengancam kepentingan ekonomi politik mereka. Hal ini didorong dengan pemikiran politik Barat terhadap berbagai masalah yang menyangkut Cina seperti masalah Taiwan, hak asasi manusia, buruh, dan sebagainya.<sup>50</sup>

AS menuduh Cina sebagai negara merkantilis yang hanya mengejar ekspor tanpa mau melakukan impor dan memperhatikan keseimbangan neraca perdagangan. Ekspor AS ke Cina lebih kecil dibanding sebaliknya sehingga AS mengalami defisit perdagangan dengan Cina. Nilai ekspor AS ke Cina juga lebih kecil dibandingkan nilai ekspor Jepang dan Uni Eropa ke Cina (lihat grafik 2.1 Perbandingan Neraca Perdagangan AS, UE dan Jepang). Tercatat defisit perdagangan AS dengan Cina sebesar USD 201 milyar, defisit UE sebesar USD 121.8 milyar, dan defisit Jepang USD 28.5 milyar pada tahun 2005.<sup>51</sup>

AS mulai mengalami defisit perdagangan dengan Cina sejak tahun 1985 dari USD 6 juta menjadi USD 1,6 milyar di tahun 1986 sehingga AS menolak keanggotaan Cina di WTO pada tahun tersebut. Sebagai upaya untuk menyeimbangkan neraca pembayaran, Cina harus memperbesar impornya dan negara mitra dagang Cina membatasi ekspor Cina. Pemikiran ini digunakan oleh AS ketika berunding dengan Cina menyangkut keanggotaan Cina di WTO.

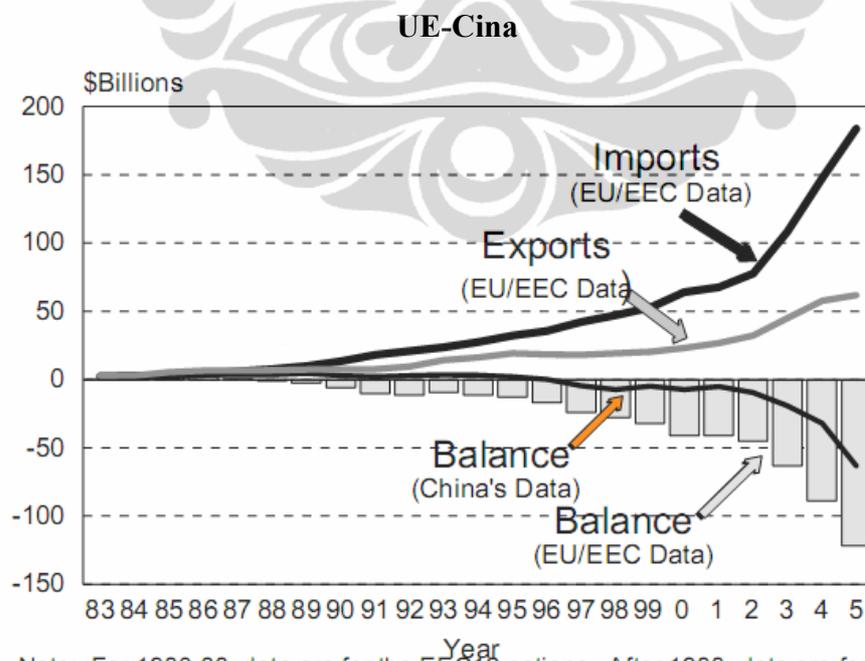
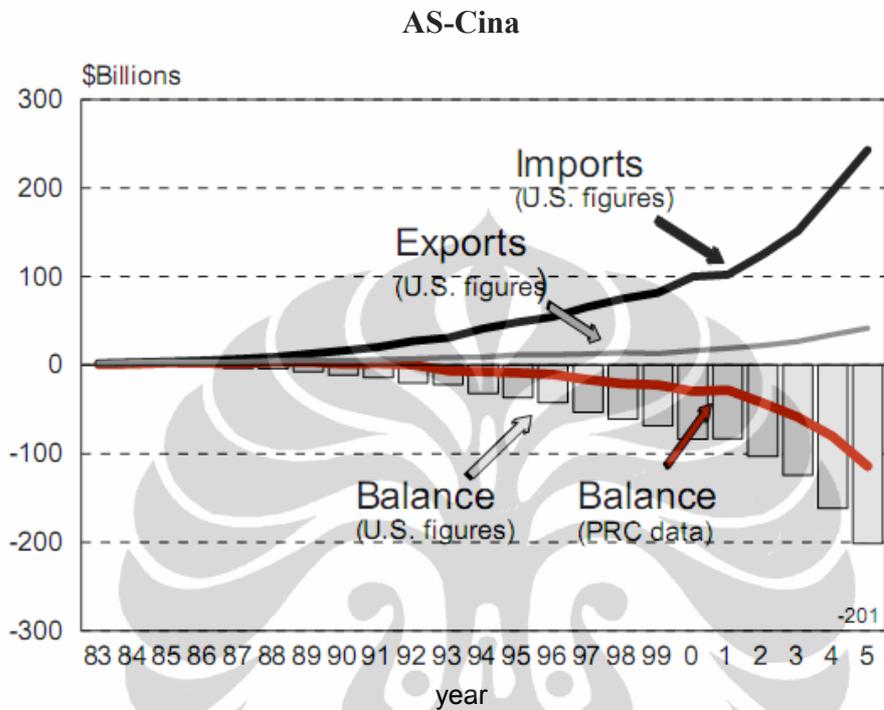
<sup>48</sup> AS dan Cina Menuju Perang Dagang. (1996, Mei 17). *Media Indonesia*.

<sup>49</sup> Upaya AS Menekuk Lutut Cina. (1999, September 30). *Republika*.

<sup>50</sup> Eglin, Michaela. (1997). China's Entry into the WTO with a Little Help from the EU. *International Affairs*, Vol. 73 No. 3, July.

<sup>51</sup> Lum, Thomas, & Nanto, Dick K. (2006). China's Trade with the United States and the World. *CRS Report for Congress*. [www.usembassy.it/pdf/other/RL31403.pdf](http://www.usembassy.it/pdf/other/RL31403.pdf). Diakses pada tanggal 3 April 2009, pukul 16.00.

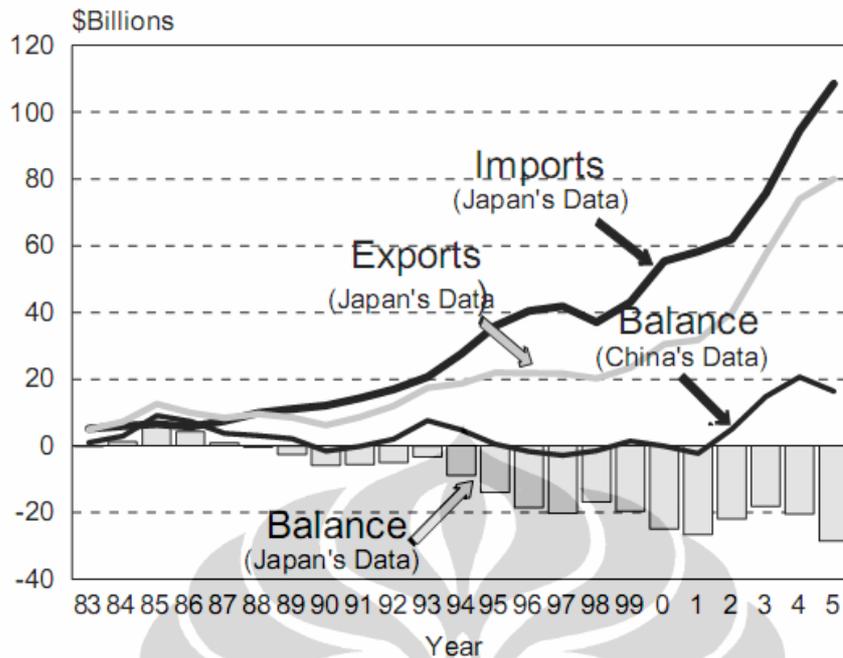
**Grafik 2.1 Perbandingan Neraca Perdagangan Cina dengan AS, UE dan Jepang**



Note: For 1980-88, data are for the EEC 12 nations. After 1988, data are for the EU 15.

**Jepang-Cina**

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009



Sumber: U.S Department of Commerce, IMF Direction of Trade Statistics Quarterly.

Menurut Michaela Eglin, AS dan Uni Eropa mendesak Cina untuk melakukan tiga persyaratan agar dapat diterima menjadi anggota WTO, yaitu:<sup>52</sup>

1. Cina hendaknya menerapkan satu kebijakan perdagangan yang seragam di seluruh wilayah negaranya. AS dan Uni Eropa memperlmasalahkan adanya berbagai sistem perdagangan di Cina yang berbeda-beda dan berlaku pada wilayah-wilayah tertentu, seperti *Special Economic Zones, Open Cities, Bonded Area*.<sup>53</sup> Namun

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Special Economic Zone (SEZ)* adalah wilayah khusus untuk menarik investasi asing dan teknologi canggih ke Cina. SEZ merupakan terminal perdagangan dan investasi modern dengan infrastruktur yang superior. Pemerintah Cina memberikan kebijakan ekonomi khusus dan sistem manajemen ekonomi yang berbeda dari wilayah Cina lainnya, seperti konstruksi pembangunan area ini menggunakan investasi asing, dan pemerintah memberikan preferensi khusus untuk masuk dan keluar Cina bagi investor asing. Ada empat wilayah yang menjadi SEZ yaitu Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen dan Hainan.

*Open Cities* merupakan wilayah perbatasan di selatan dan timur Cina yang bertujuan untuk menarik modal asing, teknologi dan tenaga ahli. Sebagaimana SEZ, wilayah ini juga memiliki otonomi untuk membangun strategi ekonominya sendiri dalam menarik investasi asing. Sejak tahun 1984, Cina membangun 14 kota pelabuhan menjadi *open cities*, seperti Beihai, Dalian, Fuzhou, Guangzhou, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Qingdao, Qinhuangdao, Shanghai, Tianjin, Wenzhou, Yantai, dan Zhanjiang. *Open cities* adalah wilayah pelabuhan penting yang terkoneksi dengan jalur kereta api.

*Bonded Area* merupakan wilayah pergudangan guna mempercepat proses ekspor di China. Wilayah yang menjadi *bonded area* adalah Shanghai Pudong New Area, Tianjin, Shenzhen Futian, Dalian, Guangzhou, Qingdao dan and Zhangjiagang.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

mengingat luasnya wilayah territorial Cina dan tujuan perekonomian domestik, tuntutan ini sulit diterima Cina.

2. Cina tidak boleh menerapkan tindakan darurat (*special safeguard*) terhadap barang-barang impor yang masuk ke Cina. Sebaliknya AS dan Uni Eropa berhak untuk menerapkan *safeguard* untuk menghindari rusaknya pasar di dalam negeri mereka atas kemungkinan masuknya produk Cina dalam jumlah besar secara *dumping*.

3. Cina harus segera menghapus hambatan non-tarif yang masih berlaku.

Suatu terobosan besar terjadi pada bulan November 1999, ketika Cina menandatangani kesepakatan bersejarah dengan AS tentang akses pasar. Lalu Uni Eropa membuat kesepakatan dengan Cina pada bulan Mei 2000. Setelah mengeluarkan berbagai kebijakan dan melalui berbagai tahapan yang cukup panjang yaitu selama 15 tahun, akhirnya pada tanggal 11 Desember 2001, Cina resmi diterima menjadi anggota WTO yang ke 143.

Sebagai konsekuensi dari keanggotaan Cina di WTO dalam sektor tekstil dan pakaian jadi, negara anggota WTO lainnya dapat menggunakan dua mekanisme *safeguard* untuk melawan dua kategori produk asal Cina tersebut apabila produk impor terbukti menyebabkan terjadinya *market disruption*.<sup>54</sup> Mekanisme *safeguard* yang pertama bersifat khusus karena hanya berlaku untuk produk pakaian dan tekstil (*paragraph 242 of the protocol*), sementara *safeguard* kedua bersifat umum dan berlaku untuk semua produk impor Cina (*paragraph 241 of China's draft protocol accession*).

*Safeguard* untuk pakaian dan tekstil dapat dilakukan oleh semua anggota WTO dengan meminta konsultasi dengan Cina. Permintaan konsultasi yang sederhana dapat langsung menjatuhkan kuota pertumbuhan sebesar 6%-7.5% dari tingkat impor setahun sebelumnya. Meskipun tidak ada perjanjian ukuran *safeguard* dengan Cina, anggota WTO dapat melanjutkan pembatasan kuota. Tidak ada persyaratan untuk memberitahu WTO atau pun pengawasan

---

Ministry of Commerce The People's Republic of China. *Economic Development Regions* <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/topic/bizchina/economicsystem/200406/20040600239135.html>. Diakses pada tanggal 18 Maret 2009, pukul 13.30.

<sup>54</sup> Jones, Vivian C. (2006, June 30). Safeguard on Textile and Apparel Import from China. *CRS Report for Congress*. [www.usis.it/pdf/other/RL32168.pdf](http://www.usis.it/pdf/other/RL32168.pdf). Diakses pada tanggal 13 Maret 2009, pukul 09.50.

multilateral. Kuota ini dapat diterapkan hanya untuk satu tahun jika tidak ada perjanjian dengan Cina dan hanya dapat digunakan sampai 31 Desember 2008. Baik Uni Eropa dan AS menggunakan peraturan ini untuk menjustifikasi penjatuhan *safeguard* terhadap Cina.

Sementara, *safeguard* umum dapat dilakukan sampai 10 Desember 2013. Dalam kasus ini, negara anggota WTO harus memberitahu komite *safeguard* WTO (*WTO's Committee on Safeguards*) terlebih dahulu. Berbeda dengan tipe *safeguard* pertama, *safeguard* umum hanya dapat dilakukan setelah dilakukan konsultasi, atau dalam kondisi kritis di mana tindakan tersebut dibenarkan. Anggota WTO juga dapat menerapkan hambatan kuota, tarif, atau jenis hambatan impor lainnya. *Safeguard* umum ini juga dapat diterapkan sampai 3 tahun, sementara *safeguard* khusus pakaian dan tekstil hanya berlaku 12 bulan.

### **2.3 Perjanjian Pakaian Jadi dan Tekstil (*Agreement on Textile and Clothing/ATC*)**

Perdagangan internasional tekstil dan pakaian jadi telah lama menjadi subjek berbagai restriksi perdagangan, seperti kuota. Selama lebih dari 40 tahun, sudah dilakukan pengurangan hambatan yang diatur oleh WTO dan GATT sebagai pendahulunya. Tekstil merupakan salah satu bidang yang paling mendapat perhatian dan paling sulit dinegosiasikan oleh negara anggota. Hal ini mengingat sejak berakhirnya Perang Dunia II, industri tekstil telah mendapat perlakuan khusus dalam sistem perdagangan multilateral.<sup>55</sup> Perlakuan khusus tersebut terutama disebabkan karena negara maju ingin tetap mempertahankan industri tekstil yang meskipun telah menggunakan teknologi yang sangat maju namun masih menciptakan kesempatan kerja yang besar. Sebaliknya bagi negara berkembang dan negara terbelakang yang sebagian besar masih berada dalam tahap awal industrialisasi, sangat bergantung kepada industri tersebut sebagai langkah awal menuju tahap industri yang lebih tinggi.

Pengaturan perdagangan tekstil pada awalnya diatur pada tahun 1961 dengan disepakatinya *The Short-Term Arrangement Regarding International*

---

<sup>55</sup> Arifin, *op.cit.*. h. 103.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

*Trade in Cotton Textiles* (STA). Selanjutnya berlaku *The Long Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles* (LTA) sejak Oktober 1962 sampai tahun 1973. Kedua perjanjian tersebut pada intinya mengatur dua hal yakni (1) mengizinkan negara maju untuk melakukan pembatasan kuantitatif atas impor tekstil apabila hal tersebut dianggap mengancam pasar dan (2) secara bertahap meningkatkan jumlah kuota tekstil.<sup>56</sup>

Kemudian dengan berkembangnya industri fiber sintetik, benang, dan wool disepakati *Multifibre Arrangement* (MFA) yang berlaku pada bulan Januari 1974. MFA dibentuk sebagai perjanjian jangka pendek menuju perdagangan tekstil dan pakaian jadi bebas kuota. Meski demikian, kekhawatiran akan nasib manufaktur pakaian dan tekstil di negara maju dan negara berkembang mengakibatkan sulitnya menentukan kapan MFA berakhir.

Perjanjian tersebut telah dinegosiasikan sebanyak empat kali dalam 20 tahun hingga pada tahun 1995, sebagai bagian dari putaran Uruguay, diputuskan bahwa *Agreement on Textiles and Clothing* (ATC) menggantikan MFA, dan WTO menyepakati bahwa pakaian jadi dan tekstil termasuk dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). ATC memulai masa 10 tahun proses eliminasi kuota dalam perdagangan internasional pakaian dan tekstil (lihat tabel 2.1).

**Tabel 2.1 Mekanisme Tahapan Berakhirnya Kuota ATC**

Tanggal	Akumulasi Porsi Perdagangan Pakaian Jadi dan Tekstil tanpa Kuota	Peningkatan Limit Kuota Pakaian Jadi dan Tekstil yang masih Terkena Kuota
1/1/1995	16%	16%
1/1/1998	33%	25%
1/1/2002	51%	27%
1/1/2005	100%	full integration

Sumber: U.S. International Trade Commission

Tahapan ATC terbagi dalam dua mekanisme untuk menghapus restriksi dengan bertahap. Secara teori, masa transisi akan memberikan waktu bagi para

<sup>56</sup> *Ibid.*

produsen mempersiapkan diri menyongsong pasar global yang sangat kompetitif saat berakhirnya ATC.

Dua mekanisme ini terdiri dari eliminasi kuota dalam empat tahap dan meningkatkan limit kuota secara bersamaan. Pada awal tahun 1995, 1998, 2002, dan 2005, negara peserta ATC akan mengurangi kuota volume perdagangannya, dan untuk produk yang masih terkena kuota, negara tersebut akan meningkatkan kuotanya, sehingga membuka pasar domestiknya terhadap produk impor.

#### **2.4 Dampak Berakhirnya ATC terhadap Perdagangan Pakaian Jadi dan Tekstil Internasional**

Dapat digunakannya berbagai tipe *safeguard* dan adanya pilihan menggunakan hambatan tarif dan non tarif menyebabkan ATC tidak langsung mendorong terwujudnya perdagangan bebas untuk pakaian dan tekstil, namun ATC menghilangkan satu mekanisme *safeguard* utama, sehingga berakhirnya ATC diprediksi akan menciptakan perubahan signifikan dalam perdagangan internasional pakaian dan tekstil.

Sudah ada sejumlah penelitian yang menganalisa dampak akibat berakhirnya ATC terhadap perdagangan internasional pakaian dan tekstil.<sup>57</sup> Penelitian ini secara umum menyetujui bahwa akan terjadi perubahan sumber produksi ke beberapa negara tertentu, namun berbeda pada jumlah dan kecepatan perubahan tersebut. Cina berulang kali disebutkan sebagai sumber produksi utama.

Secara umum, para peneliti sepakat akan hal-hal sebagai berikut:

- a. Perdagangan pakaian dan tekstil internasional tumbuh lebih cepat setelah berakhirnya kuota.

---

<sup>57</sup> Penelitian yang membahas tentang hal ini adalah U.S. International Trade Commission. (January 2004). *Textile and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market*. Publication 3671; Stephen MacDonald, Agapi Somwaru, Leslie Meyer, and Xinshen Diao. (November 2001). *The Agreement on Textiles and Clothing: Impact on U.S. Cotton*. Cotton and Wool Situation and Outlook (CWS-2001), Economic Research Service, USDA; Hildegunn Kyvik Nordås. (2004). *The Global Textile and Clothing Industry Post the Agreement on Textiles and Clothing*. World Trade Organization, Discussion Paper No. 5; The American Textile Manufacturers Institute. (2003). *The China Threat to World Textile and Apparel Trade*; Richard P. Appelbaum. (2005). *TNC and the Removal of Textiles and Clothing Quotas*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD); dan Matthais Knappe. (2004). *Textiles and Clothing Uncertainties Before and After the Quota Phase-Out*. International Trade Centre, UNCTAD/WTO.

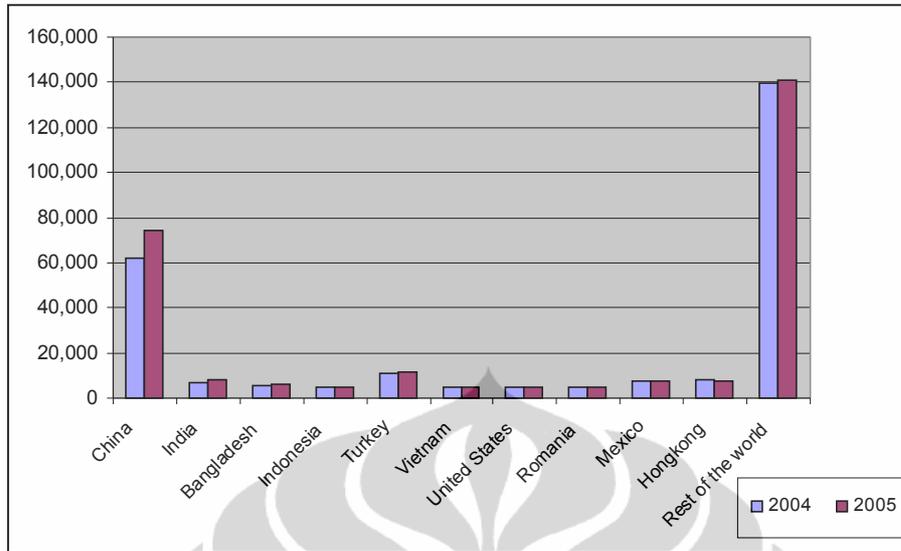
- b. Cina dan India akan meningkatkan *market shares*-nya untuk ekspor pakaian jadi dan tekstil, namun tidak ada kesepakatan akan jumlah peningkatan ini. Diperkirakan *market share* Cina meningkat 3%-10%.
- c. AS akan mengimpor pakaian dan tekstil lebih banyak dari Cina berkisar 1/3-2/3 dari total impornya.
- d. Manufaktur pakaian jadi dan tekstil AS akan mengurangi operasionalnya, menutup pabrik dan memberhentikan karyawan sebagai akibat kompetisi yang tinggi dengan Cina, India, dan negara lain. Diperkirakan terjadi 630.000 pengangguran akibat impor produk Cina.
- e. *Prerential trade arrangements* akan melindungi dampak berakhirnya ATC terhadap manufaktur pakaian dan tekstil di Karibia, Amerika Selatan, Timur Tengah, dan Afrika.
- f. Amerika Serikat, Uni Eropa, dan anggota WTO lainnya akan melakukan *safeguard* terhadap meningkatnya impor Cina, India, dan negara Asia lainnya.

Sementara itu, perdagangan dunia untuk pakaian dan tekstil saat berakhirnya ATC dapat dilihat pada tabel 2.2 dan 2.3. Negara yang paling mengalami kemunduran dalam ekspor pakaian jadi adalah Hongkong, Meksiko, Rumania, dan Amerika Serikat. Ekspor domestik Hongkong menurun lebih dari USD 900 juta, atau menurun 11.1%. Meksiko turun USD 219 juta, Rumania turun USD 90 juta, dan AS turun USD 61 juta. Berakhirnya ATC mengakibatkan peningkatan ekspor pakaian di Cina dan India.

Sementara perdagangan tekstil dunia juga mengalami perubahan yang sama (lihat tabel 2.3), namun lebih banyak yang mengalami peningkatan dan negara yang mengalami penurunan berbeda. Peningkatan ekspor tekstil Cina hampir sama dengan total pertumbuhan tekstil dunia pada tahun 2005. Pakistan dan India juga menikmati pertumbuhan dua digit dalam ekspor tekstilnya. Turki dan AS juga mengalami sedikit peningkatan.

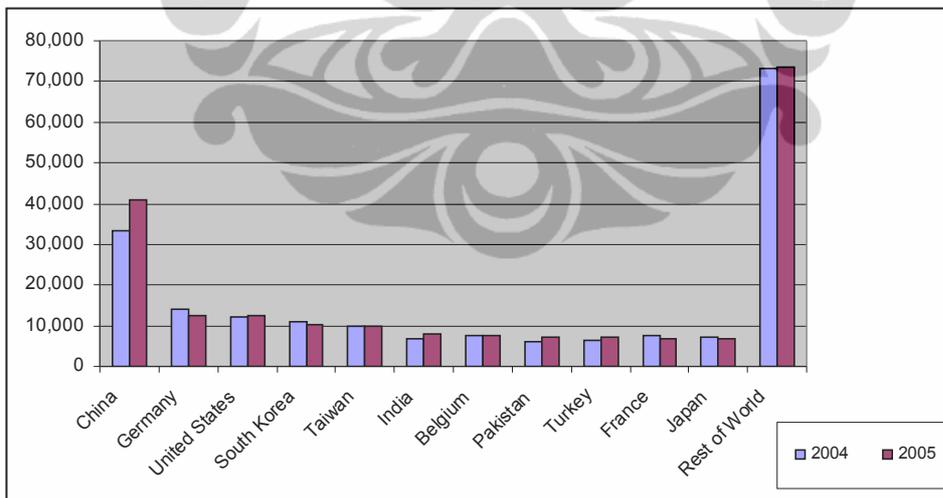
**Tabel 2.2 Negara Pengekspor Pakaian Jadi Utama, 2004-2005**  
(USD Juta)

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009



Sumber: World Trade Organization, International Trade Statistics, 2006.

**Tabel 2.3 Negara Pengekspor Tekstil, 2004-2005  
(USD Juta)**



Sumber: World Trade Organization, International Trade Statistics, 2006.

Meskipun demikian, beberapa negara pengekspor tekstil selama ini mengalami penurunan signifikan dalam total ekspornya pada tahun 2005. Jerman, negara pengekspor tekstil terbesar kedua di dunia pada tahun 2004 mengalami

penurunan ekspor 11.1% pada tahun 2005, dan hampir saja kehilangan posisinya. Korea Selatan mengalami penurunan 5.9%, demikian juga Jepang dan Taiwan yang eksportnya menurun 3.1% dan 4.4%. Secara keseluruhan setiap negara tetap melanjutkan eksportnya pada tahun 2005 dengan jumlah yang kurang lebih sama dengan tahun 2004, namun peningkatan produksi secara drastis terjadi di Cina dan India.

## 2.5 Perdagangan Pakaian Jadi dan Tekstil antara AS-Cina

Sebagaimana yang terlihat dalam tabel sebelumnya, AS masih menjadi eksportir utama baik untuk pakaian jadi maupun tekstil. AS juga merupakan importir utama untuk kategori produk tersebut (lihat tabel 2.4). Mengacu kepada data WTO, AS mengimpor lebih dari USD 80 milyar pakaian jadi dan USD 23 milyar tekstil pada tahun 2005, paling banyak di antara seluruh anggota WTO.<sup>58</sup>

**Tabel 2.4 Neraca Perdagangan Pakaian Jadi dan Tekstil AS  
(USD Milyar)**

	2004			2005		
	Ekspor	Impor	Neraca	Ekspor	Impor	Neraca
<b>Pakaian Jadi</b>	5.1	75.7	-70.7	5	80.1	-75.1
<b>Tekstil</b>	12	20.7	-8.7	12.4	22.5	-10.1
<b>Total</b>	17.1	96.4	-79.3	17.4	102.6	-85.2

Sumber: World Trade Organization. *International Trade Statistic 2006*. Table IV.76 and IV.84.

Satu perbedaan yang signifikan antara perdagangan global dan perdagangan pakaian dan tekstil AS adalah pada ukuran kedua pasar tersebut. Untuk pasar global, perdagangan tekstil sebesar sekitar 3/4 perdagangan pakaian jadi. Sementara dalam pasar AS, total perdagangan tekstil sekitar 2/5 dari total

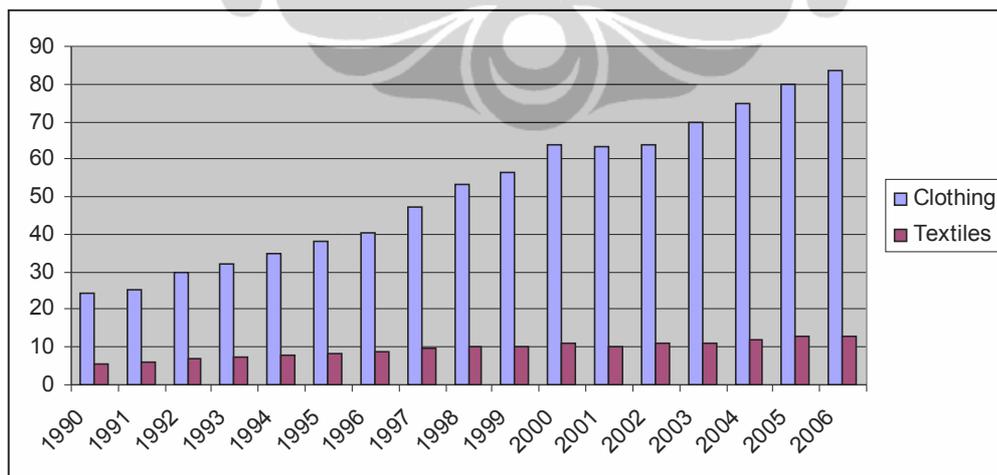
<sup>58</sup> World Trade Organization. *International Trade Statistic 2006*. Table IV.76 and IV.84.

perdagangan pakaian jadi, dan nilai impor pakaian jadi sekitar empat kali lipat impor tekstil.

Sebagai tambahan, AS juga mengalami defisit perdagangan untuk dua kategori produk tersebut daripada menjadi eksportir utama. Pada tahun 2004, defisit perdagangan AS untuk pakaian dan tekstil mencapai USD 79 milyar atau 10,3% dari total defisit perdagangan pada tahun tersebut. Pada tahun 2005, defisit pakaian dan tekstil melampaui USD 85 milyar atau 10,4% dari total defisit perdagangan. Tabel di atas juga menunjukkan bahwa AS tidak mengalami perubahan drastis dalam impor pakaian dan tekstil sebagai akibat berakhirnya ATC. Impor pakaian meningkat 5,7% antara tahun 2004-2005, dan impor tekstil meningkat 9,1%. sebagai perbandingan total impor *merchandise* AS meningkat 13,9%. Walaupun demikian, ada perubahan sumber impor pakaian dan tekstil antara tahun 2004-2005, dan berlanjut sampai tahun 2006. Terjadi peningkatan impor besar-besaran dari Cina.

Sejak tahun 1990, telah terjadi peningkatan pesat dalam impor pakaian di AS, namun peningkatan impor tekstil masih tidak seberapa (lihat grafik 2.2).

**Grafik 2.2 Pertumbuhan Impor Pakaian Jadi dan Tekstil AS, 1990-2006  
(USD Milyar)**



Sumber: U.S. Department of Commerce, Office of Textile and Apparel (OTEXA).

Dari pola ini dapat dilihat bahwa untuk dua kategori tersebut, peningkatan terbesar justru tidak terjadi saat ATC berakhir sebagaimana yang diprediksi oleh Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

banyak ahli. Pertumbuhan tahunan untuk impor pakaian saat tahapan berakhirnya kuota (1995-2005) sedikit meningkat dari tahun 1991-1994, pertumbuhan tahunan impor tekstil lebih rendah dari saat berakhirnya kuota. Selain itu, penurunan justru terjadi pada tahun 2001, yang kemungkinan berkaitan dengan peristiwa 11 September 2001, lebih berpengaruh dibanding berakhirnya ATC.

### 2.5.1 Tren dalam Impor Pakaian Jadi di Pasar AS

Negara yang mengalami peningkatan terbesar dalam pasar pakaian jadi AS antara tahun 1990-2006 bukan lah Cina, tapi Meksiko (lihat tabel 2.5). Pada tahun 1990, Meksiko bukan merupakan lima negara terbesar penyuplai pakaian ke AS, namun antara tahun 1998-2001, Meksiko menjadi pemimpin, menguasai 14.3% pangsa pasar AS selama empat tahun. Meski demikian, sejak bergabungnya Cina dalam WTO pada bulan Desember 2001, Cina mengambil alih posisi Meksiko, dengan meningkatkan *market share*-nya dari 11.9% pada tahun 2001 menjadi 22.6% di tahun 2006. Sedangkan *market share* Meksiko turun dari 13% di tahun 2002 menjadi 7.4% di tahun 2006.

Selama bertahun-tahun, Meksiko menikmati keuntungan ganda di antara sesama negara-negara berkembang yang bersaing untuk melayani pasar AS karena kedekatan geografisnya dan akses bebas tarif *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), tetapi nilai kedekatan ini berangsur-angsur memudar. Ricardo Haneine, direktur A.T Kearny di Meksiko menghitung bahwa perbedaan keuntungan perusahaannya dibandingkan dengan pesaing Cina tidak lebih dari lima sen dolar.<sup>59</sup>

Untuk kategori pakaian, Meksiko benar-benar harus bersaing ketat dengan Cina. Operasi produksi yang dijalankan di daerah pedalaman telah mengikis keunggulan kedekatan jarak. Dan ketika Cina mulai menikmati banyak akses penjualan ke AS yang semakin meningkat, keuntungan NAFTA makin menurun.

**Tabel 2.5 Lima Besar Pemasok Pakaian Jadi ke AS, 1990-2006**

<sup>59</sup> The Sucking Sound from the East. (2003, July 26). *The Economist*. p.36.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

Tahun	Pertama	Kedua	Ketiga	Keempat	Kelima
1990	Hongkong (16.1%)	China (14.5%)	South Korea (12.0%)	Taiwan (9.7%)	Philippines (4.1%)
1991	Hongkong (15.9%)	China (15.0%)	Taiwan (10.2%)	South Korea (8.0%)	Mexico (4.0%)
1992	China (16.5%)	Hongkong (14.5%)	Taiwan (7.9%)	South Korea (6.8%)	Mexico (4.4%)
1993	China (18.0%)	Hongkong (12.3%)	Taiwan (6.8%)	South Korea (6.3%)	Mexico (4.9%)
1994	China (15.8%)	Hongkong (12.3%)	Taiwan (6.0%)	Mexico (5.7%)	South Korea (5.6%)
1995	China (13.3%)	Hongkong (11.3%)	Mexico (8.0%)	Taiwan (5.2%)	South Korea (4.6%)
1996	China (14.0%)	Mexico (10.2%)	Hongkong (9.8%)	Taiwan (4.8%)	Dominican Republic (4.3%)
1997	China (14.0%)	Mexico (12.1%)	Hongkong (8.4%)	Dominican Republic (4.7%)	Taiwan (4.4%)
1998	Mexico (13.7%)	China (12.1%)	Hongkong (8.4%)	Dominican Republic (4.4%)	Taiwan (4.1%)
1999	Mexico (14.8%)	China (11.9%)	Hongkong (7.7%)	Dominican Republic (4.4%)	Honduras (3.9%)
2000	Mexico (14.7%)	China (11.3%)	Hongkong (7.1%)	Dominican Republic (4.1%)	Honduras (3.8%)
2001	Mexico (13.8%)	China (11.9%)	Hongkong (6.7%)	Honduras (3.8%)	India (3.6%)
2002	China (13.0%)	Mexico (13.0%)	Hongkong (6.2%)	India (4.0%)	Honduras (4.0%)
2003	China (15.6%)	Mexico (11.2%)	Hongkong (5.4%)	India (4.0%)	Honduras (3.7%)
2004	China (18.1%)	Mexico (10.1%)	Hongkong (5.3%)	India (4.2%)	Honduras (3.7%)
2005	China (25.7%)	Mexico (8.7%)	India (5.1%)	Hongkong (4.5%)	India (3.7%)
2006	China (29.1%)	Mexico (7.4%)	India (5.3%)	Indonesia (4.4%)	Bangladesh (3.5%)

Sumber: U.S. Department of Commerce, Office of Textile and Apparel (OTEXA)

Di bidang tekstil dan pakaian yang sebesar 6% dari keseluruhan ekspor perdagangan Meksiko, dampak produk Cina sangat merugikan. Pada tahun 1978, Meksiko menguasai 0.6% pasar global pakaian dan tekstil, menjelang tahun 1999

meningkat menjadi 4.5%. Sementara dalam periode yang sama Cina meningkat dari 2.4% menjadi 15.4%.<sup>60</sup>

Mendekati tahun 2000, Departemen Perdagangan menjelaskan bahwa volume impor tekstil dan pakaian AS dari Meksiko lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan Cina, tetapi pada tahun 2002, Cina menjadi pemimpin. Keadaan kemudian menjadi lebih buruk, *American Textile Manufacture Institute* (ATMI) memproyeksikan pangsa pasar bra buatan Meksiko mengalami penurunan dari 47% pada tahun 2001 menjadi 6% pada tahun 2004, sedangkan porsi Cina diperkirakan naik dari 5% menjadi 67%. Menurut *Wall Street Journal*, 325 dari 1.122 industri pakaian sudah gulung tikar sejak Januari 2001.<sup>61</sup> Dari semua itu, menurut ATMI, industri pakaian Meksiko akan kehilangan USD 5,4 milyar sebagai akibat masuknya Cina.

Berdasarkan data dari Departemen Perdagangan AS, pada bulan Agustus 2002, total impor AS dari Cina melebihi impor dari Meksiko untuk pertama kalinya. Dalam beberapa bulan, dua negara itu kemudian menjadi negara pertama dan kedua untuk sumber impor pakaian jadi AS.

Perubahan lain dalam lima pemasok pakaian terbesar ke AS adalah hilangnya Hongkong dan munculnya India. Pada tahun 1990, Hongkong adalah sumber utama impor pakaian AS dengan *market share* 16.1%. Dalam 10 tahun kemudian, Hongkong perlahan turun menjadi pemasok ketiga terbesar pada tahun 2000 dengan *market share* 7.1%. Pada tahun 2005, Hongkong merupakan pemasok keempat terbesar pakaian jadi di AS, dan pada tahun 2006 tidak menjadi *top five supplier*. Sebaliknya, India yang tidak termasuk kategori lima besar sampai tahun 2001, terus mengalami peningkatan dalam *market share* dan posisinya. Pada tahun 2006, India menjadi pemasok ketiga terbesar untuk impor pakaian AS dengan *market share* 5.3%.

Perubahan terbesar sumber impor pakaian jadi di AS terjadi pada tahun 2005. *Market share* Cina meningkat menjadi 7.6%, sementara Meksiko turun 2.4% dari total impor. India naik ke peringkat tiga dengan *market share* 5.1%, dan

---

<sup>60</sup> Cox, Michael W., & Koo, Jahyeong. (2003). China: Awakening Giant. *Federal Reserve Bank of Dallas*.

<sup>61</sup> Forero, Juan. (2003, September 3). As China Gallops, Mexico Sees Factory Jobs Slip Away. *The Wall Street Journal*.

Hongkong turun 4.5%. Akhirnya Indonesia masuk dalam urutan lima besar untuk pertama kalinya, menggantikan posisi Honduras.

Pada tahun 2006, impor Cina kembali mengalami peningkatan sebesar 29.1% dan Meksiko semakin menurun menjadi 7.4%. India tetap berada dalam posisi ketiga dan Indonesia naik ke posisi empat. Bangladesh menjadi negara baru yang muncul pada tahun 2006, menggantikan posisi Hongkong di urutan kelima.

### **2.5.2 Tren Tekstil Impor di Pasar AS**

Tren impor tekstil di AS sejak tahun 1990 mirip dengan pola impor pakaian jadi. Namun ada dua perbedaan. Pertama, meskipun Cina menjadi pemasok tekstil utama ke AS namun Cina tidak mendominasi pasar sebagaimana pada pakaian jadi. Kedua, pemasok tekstil utama lainnya tidak mengalami penurunan separah dalam produk pakaian jadi.

Tabel 2.6 menunjukkan lima pemasok tekstil impor tertinggi ke AS dari tahun 1990-2006. Pada tahun 1993-2005, Kanada merupakan pemimpin, kemudian digantikan oleh Cina pada tahun 2006 yang meningkat pesat dari posisi kelima pada tahun 1990 dan kedua pada tahun 2003. Sebaliknya, Jepang yang menjadi pemasok tekstil utama pada tahun 1990, turun menjadi urutan keempat pada tahun 1995, dan tidak menjadi lima besar pada tahun 1996. Sementara India yang tidak termasuk lima besar dari tahun 1990-2001, menggantikan Itali di posisi empat pada tahun 2002, dan menjadi posisi ketiga pada tahun 2006.

Selain perkembangan Cina, India dan penurunan Jepang, tiga negara lainnya yaitu Itali, Meksiko, dan Korea Selatan saling bergantian berada di urutan dua sampai lima. Meskipun telah terjadi perubahan dalam lima besar pemasok tekstil ke AS selama 10 tahun ini, tidak seperti pada pakaian jadi, Cina tidak terlalu jauh berbeda dari negara lain. Nilai impor tekstil Cina meningkat pesat dari tahun 2001, namun hanya berbeda USD 177 juta dari impor Kanada pada tahun 2006. Ekspor tekstil Kanada ke AS mengalami fluktuasi dalam 10 tahun, namun tetap USD 234 juta lebih tinggi pada tahun 2006 dari tahun 1997.

#### **Tabel 2.6 Lima Besar Pemasok Tekstil ke AS, 1990-2006**

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

Tahun	Pertama	Kedua	Ketiga	Keempat	Kelima
1990	Japan (10.6%)	Italy (8.5%)	Canada (8.2%)	South Korea (7.7%)	China (6.3%)
1991	Japan (10.4%)	Canada (8.8%)	South Korea (8.4%)	Italy (8.1%)	China (6.5%)
1992	Japan (9.7%)	Canada (9.6%)	South Korea (7.7%)	Italy (7.3%)	China (7.1%)
1993	Canada (10.2%)	Japan (9.1%)	South Korea (8.2%)	China (7.0%)	Italy (6.7%)
1994	Canada (11.8%)	Japan (8.6%)	South Korea (7.8%)	Italy (7.7%)	Taiwan (6.1%)
1995	Canada (12.9%)	South Korea (8.1%)	Italy (7.4%)	Japan (6.9%)	China (6.1%)
1996	Canada (14.5%)	South Korea (8.3%)	Italy (7.2%)	Mexico (7.2%)	Taiwan (6.3%)
1997	Canada (14.7%)	South Korea (8.6%)	Mexico (7.6%)	China (6.9%)	Italy (6.8%)
1998	Canada (15.5%)	South Korea (8.3%)	Mexico (7.3%)	Italy (6.4%)	China (6.2%)
1999	Canada (16.2%)	South Korea (8.3%)	Mexico (8.0%)	China (6.5%)	Taiwan (6.0%)
2000	Canada (15.9%)	Mexico (8.5%)	South Korea (8.4%)	China (6.6%)	Italy (6.0%)
2001	Canada (17.0%)	Mexico (8.8%)	South Korea (8.6%)	China (6.3%)	Italy (5.9%)
2002	Canada (16.0%)	Mexico (8.9%)	South Korea (8.6%)	China (7.8%)	India (6.0%)
2003	Canada (15.9%)	China (9.0%)	South Korea (8.3%)	Mexico (8.2%)	India (6.5%)
2004	Canada (15.1%)	China (9.7%)	Mexico (8.0%)	South Korea (8.0%)	India (6.8%)
2005	Canada (14.4%)	China (13.1%)	Mexico (8.0%)	South Korea (7.9%)	India (7.1%)
2006	China (14.9%)	Canada (13.6%)	India (8.0%)	South Korea (7.6%)	Mexico (7.4%)

Sumber: U.S. Department of Commerce, Office of Textile and Apparel (OTEXA)

Dari data-data yang disajikan di atas, secara keseluruhan ada enam tren dalam perdagangan pakaian dan tekstil impor di AS, yaitu:

- a. Impor pakaian jadi AS meningkat lebih cepat dari impor tekstil dalam 10 tahun terakhir.
- b. Pertumbuhan dalam impor pakaian jadi mulai pesat pada tahun 2003.
- c. Pertumbuhan impor pakaian jadi dan tekstil antara tahun 2004-2005 tidak lebih besar secara signifikan dari tahun-tahun sebelumnya.

- d. Baik pada impor pakaian maupun tekstil, Cina dan India menjadi pemimpin.
- e. Munculnya Cina dan India sebagai sumber pakaian dan tekstil impor tidak berarti terjadi penurunan volume impor besar-besaran pada pemasok lainnya, namun mereka kehilangan *market share*-nya.
- f. Berakhirnya kuota ATC tidak langsung menimbulkan perubahan drastis pada impor AS.

## 2.6 Dampak Impor Produk Cina terhadap Industri Pakaian Jadi AS

Dampak impor produk Cina ada bermacam-macam, dari penekanan harga oleh produsen domestik sampai penutupan lapangan kerja. Industri padat karya seperti pakaian jadi dan tekstil terpukul sangat keras karena persaingan dengan Cina. Industri yang memiliki standar upah sangat rendah atau upah tenaga kerja minimum yang sering dilakukan imigran dari Meksiko, Afrika dan Karibia pun sudah tidak dapat meminta upah lebih dari 50 sen per jam.

Pada tahun 1840-an, seorang penulis Inggris berkata, jika kita bisa mempengaruhi setiap orang di Cina agar memperpanjang lengan kemejanya sepanjang 1 kaki (sekitar 30 cm), kita bisa membiarkan pemintalan di Lanchashire bekerja siang malam selama 24 jam. 160 tahun kemudian, dampak penilaian terhadap Cina atas tekstil dan perdagangan pakaian tampaknya hampir menjadi kenyataan, tetapi pemintalan yang melakukan lembur tidak terdapat di Lanchashire atau North Carolina, melainkan di Zhejiang dan Jiangsu.<sup>62</sup> Dan kini produk pakaian Cina tersebar di seluruh dunia. Antara tahun 1989-1999, saham produk pakaian Cina di negara-negara G-7 naik dua kali lipat, mencatat 20% berdasarkan data OECD. Ekspor pakaian Cina terus meningkat sejak tahun 1999, melampaui USD 70 milyar pada tahun 2002. Data yang ditunjukkan oleh Departemen Perdagangan AS dinilai terlalu kecil, karena tidak termasuk yang disumbangkan oleh Hongkong atau barang selundupan yang disita AS. Sekarang Cina merupakan produsen pakaian nomor satu yang dijual di AS. ATMI memperkirakan bahwa

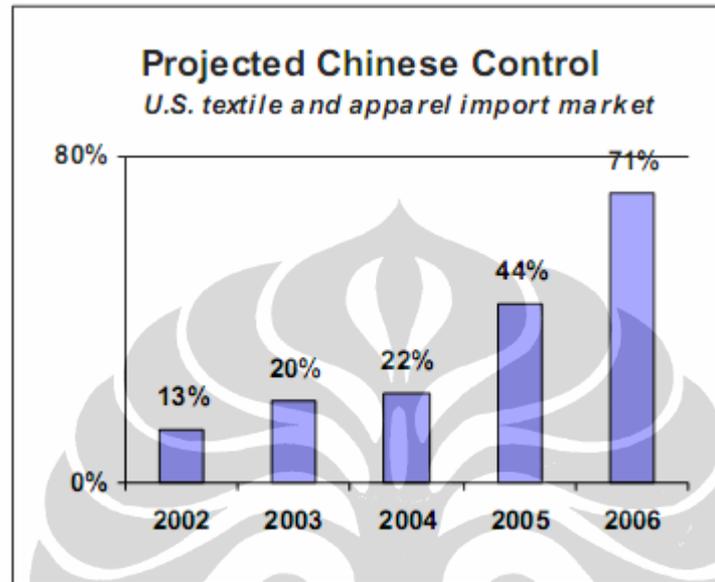
---

<sup>62</sup> Shengkar, Oded. (2005). *The Chinese Century*. NJ: Pearson Education. p. 161.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009

mendekati tahun 2006, Cina akan mengendalikan lebih dari 70% pasar impor AS (lihat grafik 2.3).

**Grafik 2.3 Proyeksi Pangsa Pasar Pakaian Jadi dan Tekstil Asal Cina di AS**



Sumber: The American Textile Manufactures Institute, 2003.

Berdasarkan prediksi riset atas 29 kategori pakaian, ketika kuota atas kategori produk itu telah dihapuskan pada tanggal 1 Januari 2002, porsi Cina di pasar AS mengalami kenaikan dari 9% pada tahun 2001 menjadi 45% pada akhir kuartal pertama tahun 2003. Satu-satunya hal yang mungkin mencegah Cina menyudutkan seluruh pasar, menurut *International Trade Commission* (ITC) dan manufaktur AS serta para peritel adalah keengganan para pembeli untuk bergantung sepenuhnya pada sumber tunggal.

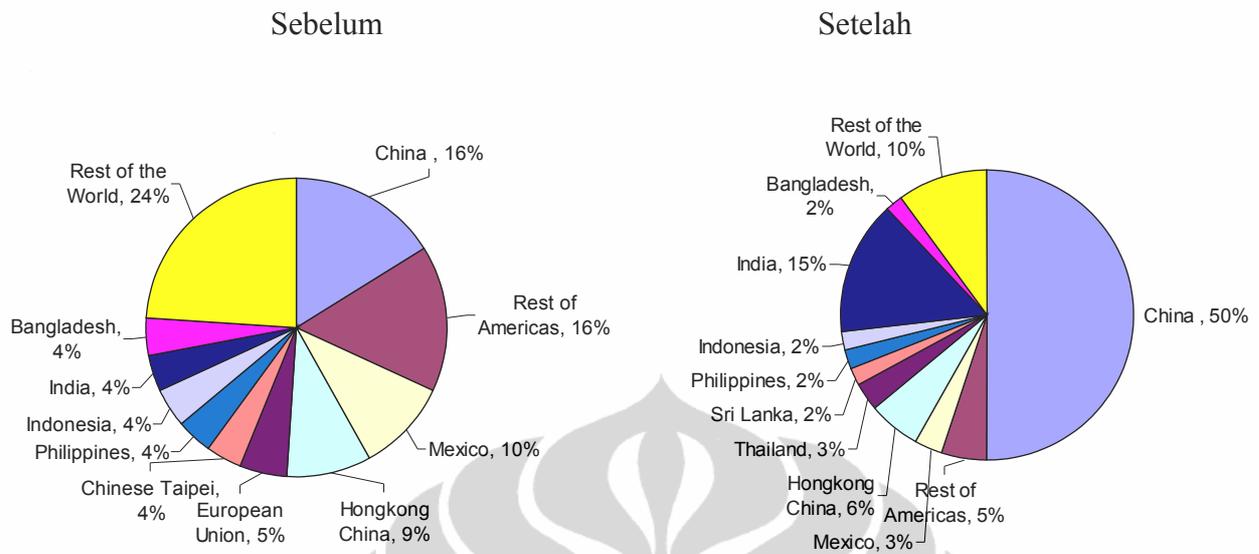
Berbeda dengan data dari Departemen Perdagangan AS yang menyatakan bahwa Cina 'hanya' memasok 26% pakaian jadi ke AS, WTO memperkirakan setelah berakhirnya ATC, produk Cina di pasar pakaian jadi di AS meningkat hampir tiga kali lipat, menguasai 50% pasar domestik AS (lihat Grafik 2.4).<sup>63</sup>

**Grafik 2.4 Pangsa Pasar Pakaian Jadi di AS,  
Sebelum dan Setelah Berakhirnya ATC**

<sup>63</sup> World Trade Organization. (2004). *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*. Discussion Paper No.5: Nordas, Hildegunn Kyvik. [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers5\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf).

Diakses pada tanggal 1 Februari 2009, pukul 09.00.

Proses penyelesaian..., Lydia Nurjanah, FISIP UI, 2009



Sumber: Contrade Database<sup>64</sup>

Di antara negara-negara industri, sejauh ini AS terkena dampak paling keras karena negara tersebut menerima curahan produk impor Cina, namun relatif tidak sukses dalam mengekspor produknya ke Cina. AS mengalami defisit dalam neraca perdagangannya dengan Cina. Tercatat pada tahun 2005, Amerika Serikat mengalami defisit sebesar USD 75,1 milyar untuk perdagangan ekspor-impor pakaian jadi dan USD 10,1 milyar untuk perdagangan tekstil.

Selain berdampak pada neraca perdagangan internasional AS, impor pakaian dan tekstil memberikan dampak pada industri pakaian dan tekstil AS. Menghadapi meningkatnya produk pakaian jadi dan tekstil impor, manufaktur AS tidak lagi kompetitif seperti sebelumnya dan harus memangkas operasi dan memberhentikan sebagian atau semua karyawannya.

Sulit menghitung dampak dari impor Cina terhadap lapangan kerja di AS dan di negara-negara lain. Cara mengestimasi dampak Cina dalam industri AS ada bermacam-macam. Misalnya, Long Yongtu, mantan wakil menteri di Departemen Perdagangan Luar Negeri dan Kerjasama Ekonomi Cina, menyatakan bahwa hanya 10% pengangguran AS mempengaruhi perdagangan luar negeri.<sup>65</sup> Jonathan Andersen, pakar ekonomi Asia dan pemimpin perusahaan investasi UBS,

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> U.S. Job Losses Not China's Fault. (2003, December 6). *The Standard*, Hongkong.

menyatakan bahwa kompetisi dengan buruh berupah rendah yang berasal dari Asia hanya menyumbang seperduapuluh terhadap penganggur AS dan Jepang.<sup>66</sup> Tetapi sebaliknya, pakar ekonomi di Negara Bagian Minnesota menyatakan bahwa Cina bertanggung jawab atas lebih dari 38.000 pengangguran di negara bagian itu sejak tahun 2000.<sup>67</sup>

Hasil interpretasi Lori Kletzer terhadap dampak ekspor Cina ke AS yang dipublikasikan oleh *Institute for International Economics*, memperlihatkan adanya dampak pergeseran besar-besaran di bidang manufaktur –yang menjadi konsentrasi Cina- dibandingkan dengan bidang Jasa, terlebih jika mengkaitkannya dengan produk impor murah yang dikuasai Cina.<sup>68</sup> Para pekerja manufaktur yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK) dalam industri tekstil dan pakaian lebih sulit mendapatkan pekerjaan daripada karyawan yang di-PHK dari manufaktur lain. Para pekerja tersebut harus bersaing secara orang per orang dengan Cina. Karyawan yang lebih tua, wanita dan orang yang tidak berpendidikan tinggi merupakan golongan yang paling sensitif dilanda PHK dan kehilangan pekerjaan.

Departemen Tenaga Kerja AS menyatakan bahwa tenaga kerja dalam industri pemintalan AS merosot dari 477.700 orang pada bulan Januari 1993 menjadi 284.000 orang pada bulan Desember 2002. *Business Week* melaporkan hilangnya hampir 50.000 pekerja garmen dan tekstil AS pada tahun 2003. *The Union of Needletrades Industrial and Textile Employees* menyatakan hilangnya 0,5 juta pekerja tekstil dan pakaian saat perjanjian MFA berakhir, dan ATMI menunjuk angka 630.000 hanya untuk periode tahun 2004-2006. Lembaga ini memproyeksikan bahwa dengan asumsi 65% pasar ditembus oleh produk Cina, maka dua pertiga pekerja AS yang bekerja di industri tekstil dan pakaian akan kehilangan pekerjaan. ATMI memperkirakan jumlah pengangguran berkisar antara 85.000 orang di North Carolina sampai 25.000 orang di Georgia, dengan total 630.000 orang pengangguran di AS (lihat tabel 2.7).

---

<sup>66</sup> U.S. Blames Job Loss on China. (2004, January 8). *CNN.com*.  
<http://www.cnn.com/2003/business/10/01/jobs.china.us/index.html>. Diakses pada tanggal 4 Maret 2009, pukul 13.00.

<sup>67</sup> Bjorhus, Jennifer. (2003, April 23). The Tradeoff of Trade with China: Jobs. *Twin Cities.com*. Pioner Press.

<sup>68</sup> Kletzer, Lori. (2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Cost*. Washington DC: Institute for International Economics.

**Tabel 2.7. Proyeksi Kehilangan Lapangan Kerja di Sektor Pakaian Jadi dan Tekstil**

Negara	Jumlah Pengangguran
North Carolina	85.000
California	81.000
South Carolina	42.000
Alabama	30.000
New York	29.000
Georgia	25.000
Total All States	630.000

Sumber: The American Textile Manufacture Institute. *The China Threat to World Textile and Apparel Trade*, 2003.

Sementara itu, dalam laporan tentang prosedur *safeguard* tekstil pada bulan April 2005, *Government Accountability Office* (GAO) menunjukkan bahwa peningkatan impor *brassiere* dan kaos kaki dari Cina merupakan bukti terjadinya *market disruption* akibat berakhirnya kuota.<sup>69</sup> Diperkirakan meningkatnya impor produk Cina turut berdampak pada hilangnya 149.600 pekerjaan di sektor tekstil dan pakaian jadi di AS sejak berakhirnya ATC (lihat tabel 2.8).<sup>70</sup>

Impor tidak perlu mengakibatkan pengangguran apabila produsen asing memutuskan untuk mendirikan perusahaan di negara tujuan. Pada saat AS memiliki saham investasi asing terbesar, negara itu juga menjadi negara tujuan utama bagi masuknya investasi dan menjadi negara pengisi peringkat kedua mengikuti Cina pada tahun 2003. Hampir 6,5 juta rakyat AS dipekerjakan oleh afiliasi perusahaan asing di AS dan seperti yang dicatat oleh *Organization for International Investment*, perusahaan asing itu rata-rata cenderung membayar lebih daripada perusahaan AS. Tanpa impor juga tidak akan ada ekspor, dan biasanya ekspor cenderung mempekerjakan lebih banyak orang, sementara impor cenderung menghancurkannya. Masalah bagi AS adalah bahwa impor menghasilkan defisit perdagangan yang luar biasa besar, atau dengan kata lain,

<sup>69</sup> U.S. GAO. (April 2005). *U.S.-China Trade: Textile Safeguard Procedures Should Be Improved*. GAO-05-296.

<sup>70</sup> National Council of Textile Organizations. *US Bureau of Labor Statistics 2007*. <http://www.ncto.org/ustextiles/joblosses.asp>. Diakses pada tanggal 3 April 2009, pukul 09.30.

potensi penyusutan lapangan kerja karena impor lebih besar dibandingkan dengan potensi pertumbuhan lapangan kerja karena ekspor.

**Tabel 2.8 Jumlah Pengangguran di Sektor Pakaian Jadi dan Tekstil  
Lima Tahun Terakhir**

(dalam ribu)							
	Jumlah Pekerja	Perubahan sejak:					
		Sejak 2005, berakhirnya Tahapan Kuota Des 04-Des 07		Selama 12 bulan (Des 06)		Selama 5 tahun (Des 02)	
		Des-07	Pengangguran	Persen	Pengangguran	Persen	Pengangguran
<b>Pekerja di sektor Pakaian Jadi dan Tekstil AS</b>	520.8	-149.6	-22.3%	-49.8	-8.70%	-287.7	-35.6%

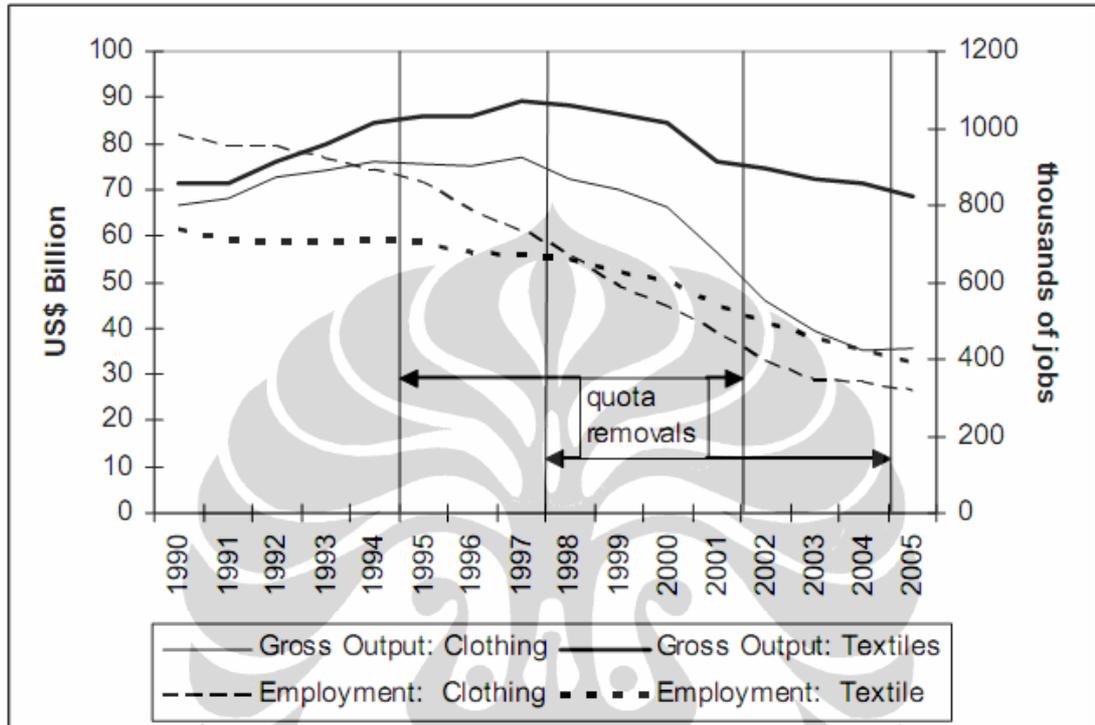
Sumber: US Bureau of Labor Statistics 2007

Grafik 2.5 menunjukkan nilai bruto dari produksi dan jumlah pekerja di industri pakaian jadi dan tekstil AS dari tahun 1990-2005. Nilai produksi pakaian dan tekstil meningkat pesat antara tahun 1990-1997, namun jumlah pekerja menurun. Mulai tahun 1998, baik produksi maupun tenaga kerja di industri tekstil dan pakaian AS menurun. Periode puncak hilangnya pekerjaan berada pada tahun 1995-2005, sejalan dengan tahapan berakhirnya kuota ATC.

Pada bulan Juli 2003, koalisi manufaktur pakaian jadi dan tekstil AS mengirimkan surat pada Presiden AS bahwa impor produk pakaian dan tekstil Cina telah meningkat 400% dalam 15 bulan sehingga menguasai 30% dari pasar AS dan diprediksi dapat menguasai 65%-75% pada akhir tahun. Koalisi meminta pemerintah AS untuk segera mengambil tindakan *safeguard* terhadap produk tekstil dan pakaian jadi yang sensitif guna menghindari terjadinya penutupan pabrik dan hilangnya lapangan pekerjaan lebih luas.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Joint letter to President from the American Textile Manufacturers Institute, American Yarn Spinners Association, National Cotton Council of America, National Textile Association, American Manufacturing Trade Action Coalition, and the American Fiber Manufacturers Association, dikirim pada tanggal 7 Juli 2003. [www.nationaltextile.org/news/2003\\_07\\_07.pdf](http://www.nationaltextile.org/news/2003_07_07.pdf). Diakses pada tanggal 1 Maret 2009, pukul 08.00.

**Grafik 2.5 Produksi dan Lapangan Kerja Industri Pakaian Jadi dan Tekstil AS, 1990-2005**



Sumber: U.S. Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Labor

Sementara itu, pemerintah AS sudah memproses *safeguard* ini sebelum surat dari koalisi tersebut diterima. Meningkatnya kompetisi dari Cina tidak hanya berupa peningkatan impor, namun juga bisa berupa kompetisi harga sehingga meskipun tanpa peningkatan jumlah impor, manufaktur AS telah tertekan untuk mengurangi biaya produksi dan tenaga kerja guna menurunkan harga produk yang berkompetisi dengan impor berharga murah.<sup>72</sup>

Kemenangan Cina bukan pada gaji yang rendah. Seperti yang dicatat ITC, pada sektor pakaian dan tekstil, Cina tidak memberikan gaji paling rendah, tetapi memiliki biaya per unit paling rendah dalam kaitan dengan produktivitas lebih tinggi dan skala ekonomi.<sup>73</sup> Cina memiliki industri-industri pendukung yang

<sup>72</sup> U.S. Bureau of Labor Statistics. *Labor costs of manufacturing employees in China: an update to 2003-04*. [www.bls.gov/opub/mlr/2006/11/art4full.pdf](http://www.bls.gov/opub/mlr/2006/11/art4full.pdf). Diakses pada tanggal 7 Maret 2009, pukul 19.00.

<sup>73</sup> Shenkar. *op. cit.*, p. 163.

memfasilitasi produksi, seperti manufaktur benang buatan tangan terbesar di dunia. Integrasi vertikal dalam manufaktur besar juga cepat memperoleh tanggapan dengan tidak diizinkan orang luar untuk turut serta dalam mata rantai ini. Modal produsen pakaian Cina pun lebih baik daripada produsen di negara berkembang dan mereka mengenal teknologi paling baru. Hasilnya adalah *one-stop shopping* yang tidak dapat ditemui di tempat lain. Cina akan menjadi pemasok pilihan dengan sendirinya, yang menurut laporan ITC, karena kemampuannya membuat hampir semua jenis tekstil dan produk tekstil dengan harga kompetitif. Meskipun Cina masih memiliki kelemahan dalam aspek kreatif, khususnya desain, tetapi mereka dapat meniru desain asing.

## **2.7 Konflik Perdagangan AS-Cina**

Produksi pakaian jadi AS terus mengalami penurunan, dan impor dari seluruh negara terus meningkat. Impor dari Cina adalah yang terbesar mengalami peningkatan. Berakhirnya kuota tekstil dan pakaian jadi pada 1 Januari 2005 menimbulkan kekhawatiran bagi kalangan industri AS bahwa produk impor Cina akan menguasai pasar domestik.

Banyak negara berkembang yang memiliki akses pasar ke AS dan negara maju lainnya turut khawatir bahwa dengan berakhirnya kuota akan mengarah pada konsolidasi produksi tekstil dan pakaian jadi secara global pada beberapa negara tertentu, seperti Cina, India, dan Pakistan. Sebaliknya, penjual retail dan importir pakaian menentang kuota karena dianggap menyebabkan ketidakefisienan pasar yang berakibat harga menjadi lebih mahal untuk konsumen AS.

Penerapan mekanisme *safeguard* untuk produk tekstil dan pakaian jadi asal Cina secara spesifik tercantum dalam persyaratan keanggotaan Cina di WTO yang memperbolehkan AS dan negara anggota lainnya untuk mengenakan kuota pada tekstil dan pakaian jadi impor asal Cina apabila mereka menemukan bahwa produk asal Cina tersebut menyebabkan terjadinya *market disruption*.

Antara bulan Desember 2003-Oktober 2005, *the Committee for the Implementation of Textile Agreements* (CITA) selaku perwakilan pemerintah AS<sup>74</sup> meminta secara formal dilakukannya konsultasi dengan pemerintah Cina, dan secara bersamaan menerapkan kuota terhadap produk *cotton knit shirts* dan *blouse* (MFA kategori 338/338), *cotton trousers* (kategori 347/348), *cotton* dan *man-made fiber underwear* (kategori 352/652), *cotton yarn* (kategori 301), *men's and boys cotton* dan *man-made fiber shirts, not knit* (kategori 340/640), *man-made fiber knit shirts* dan *blouses* (kategori/638/639), dan *man-made fiber trousers* (kategori 647/648). Produsen AS mengusulkan agar *safeguard* terus dilanjutkan terhadap produk-produk Cina.

Setelah melalui 5 bulan perundingan dan 7 putaran negosiasi, pada tanggal 8 November 2005 ditandatangani kesepakatan antara *U.S. Trade Representative* (USTR) Rob Portman dan Menteri Perdagangan Cina, Bo Xilai. Kesepakatan ini berlangsung untuk jangka waktu 3 tahun dan menetapkan pembatasan pada 34 kategori produk tekstil dan pakaian jadi asal Cina sampai tahun 2008. Perjanjian ini hampir sama dengan perjanjian antara Uni Eropa dan Cina pada tanggal 10 Juni 2005.

Produsen AS menunjukkan kegembiraan terhadap hasil kesepakatan, sementara importir dan penjual retail AS kecewa terhadap pembatasan kuota tersebut. Beberapa produsen domestik kini menyampaikan kekhawatirannya terhadap tekstil dan pakaian jadi asal Cina yang dikirim melalui negara kedua, seperti Indonesia, yang ditujukan ke AS (*transshipment*) dengan tujuan menghindari kuota dalam perjanjian AS-Cina.

---

<sup>74</sup> Otoritas regulasi pakaian dan tekstil impor AS diatur dalam *section 204, Agriculture Act 1956*. Undang-undang tersebut memberi otoritas pada Presiden AS untuk bernegosiasi dengan perwakilan pemerintah asing dalam membuat kesepakatan mengenai pembatasan dan regulasi impor produk tekstil dan pertanian ke Amerika Serikat. Dalam *Executive Order 11651*, sebagaimana diamandemen dalam 37 F.R. 4699, Presiden mendelegasikan supervisi implementasi semua perjanjian pakaian jadi dan tekstil kepada *Committee for the Implementation of Textile Agreements* (CITA) yang terdiri dari perwakilan *Departments of State, the Treasury, Commerce, and Labor*, dan *the United States Trade Representative*. Perwakilan dari Departemen Perdagangan adalah pemimpin Komite, dan kantor administratif CITA juga berada di Departemen Perdagangan. CITA diberikan otoritas oleh Presiden untuk “mengambil semua tindakan yang dibutuhkan berkaitan dengan produk pakaian jadi dan tekstil dan hal-hal yang mempengaruhi kebijakan perdagangan tekstil”. CITA memiliki otoritas luas untuk menjatuhkan kuota, memberlakukan *safeguard*, dan meminta konsultasi dengan negara lain saat impor dinilai menimbulkan kerusakan pada industri domestik.