

ALASAN PEMERINTAH RWANDA MENINGKATKAN TARIF IMPOR *SECOND HAND CLOTHING* (SHC) AMERIKA SERIKAT TAHUN 2016-2018

Dinda Ratna Dwipayanthi¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini²⁾, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha³⁾
¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana
Email: dindaratna1@gmail.com¹⁾, rainypriadarsini@yahoo.com²⁾, aabasuwinu@gmail.com³⁾.

ABSTRACT

This study aims to describe the reasons Rwanda's decision to increase import tariff of United States Second Hand Clothing (SHC) in 2018. SHC provides low-cost clothing for people living in poverty. However, since 2016 Rwanda increased tariffs on imported SHC. SHC is one factor in the near-collapse of the garment industry in Rwanda. This research is analyzed using descriptive qualitative research methods with secondary data collection focusing on state level analysis. The theoretical framework in this research used the concept of determinant of foreign policy and economic interest. This research found that Rwanda's decision to increase import tariff could protect the national economic industry in Rwanda.

Key words: *Second Hand Clothing, Determinant of Foreign Policy, Economic Interest, Infant Industry.*

1. PENDAHULUAN

Pakaian bekas atau *second hand clothing* (SHC) hadir memenuhi kebutuhan masyarakat akan berpakaian pasca peristiwa genosida tahun 1994 di Rwanda. SHC memberikan peluang masyarakat untuk memiliki pakaian harga terjangkau dengan kualitas yang cukup baik. Permintaan SHC berasal dari masyarakat dengan penghasilan rendah dan menengah. Perdagangan SHC juga menciptakan lapangan pekerjaan melalui pendistribusian dan daur ulang SHC (Baden & Catherine, 2005).

Memasuki tahun 2016, *East African Community* (EAC) sepakat untuk meningkatkan tarif impor SHC. Kebijakan tersebut merupakan salah satu bagian dari EAC Vision 2050 (Wetengere, 2018). Tingkat

tarif yang diterapkan setiap negara anggota berbeda-beda. Sebagai salah satu anggota EAC, Pemerintah Rwanda meningkatkan tarif SHC dari 0,2 dolar Amerika Serikat menjadi 2,5 dolar Amerika Serikat per kilogram atau meningkat sekitar 2,3 dolar Amerika Serikat (John, 2018).

Amerika Serikat satu-satunya negara yang merespon kebijakan EAC untuk meningkatkan tarif impor SHC. Kebijakan peningkatan tersebut memberikan kerugian yang cukup signifikan bagi Amerika Serikat sebagai eksportir terbesar. *Secondary Materials and Recycled Textiles Association* (SMART) menyatakan bahwa kebijakan tersebut memberikan kerugian sekitar 124 juta dolar Amerika Serikat. Selain itu, kerugian tersebut juga berdampak bagi sekitar 24.000 pekerja di dalam industri di

bidang terkait SHC yang kehilangan pekerjaan (Golubski, 2018).

Pemerintah Amerika Serikat dan negara-negara anggota EAC mengupayakan untuk mencapai sebuah kesepakatan bersama. Beberapa negara anggota EAC menyatakan tidak akan mengimplementasikan kebijakan dalam meningkatkan tarif impor SHC (USTR, 2018). Kenya telah menyatakan untuk tidak menerapkan kebijakan sejak tahun 2017. Selain itu, Tanzania dan Uganda juga menyatakan untuk mengikuti langkah mundur Kenya pada tahun 2018.

Rwanda tidak berencana untuk menghapus kebijakan dalam meningkatkan tarif impor SHC. Kebijakan tersebut dianggap sebagai hambatan perdagangan bagi Amerika Serikat (USTR, 2018). Amerika Serikat kemudian memberikan penangguhan mengenai perdagangan pakaian di bawah AGOA selama 60 hari pada bulan Maret tahun 2018 (Lynch, 2018). Penelitian ini kemudian mempertanyakan alasan Pemerintah Rwanda tetap meningkatkan tarif impor SHC Amerika Serikat.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka pertama yang digunakan adalah tulisan Ryan Fadhillah (2016) dengan judul Proteksionisme Indonesia di Sektor Holtikultura dalam Liberalisasi Perdagangan WTO tahun 2011-2013. Tulisan Fadhillah (2016) menjelaskan mengenai liberalisasi perdagangan yang mengancam negara

berkembang untuk mengembangkan pasar domestik negaranya. Negara dalam hal ini dapat menerapkan kebijakan proteksionisme untuk melindungi hal tersebut. Kondisi domestik negara dalam hal ini dapat mempengaruhi keputusan dalam menentukan kebijakan luar negeri negaranya.

Kajian pustaka kedua yang digunakan yaitu tulisan Marc J. Melitz (2005) dengan judul *When and How Should Infant Industries be Protected?*. Kebijakan proteksi terhadap *infant industry* diperlukan untuk melindungi industri dalam negeri dari persaingan dengan industri yang lebih kompetitif. *Infant industry* yang tergolong baru berkembang tidak mampu melakukan persaingan dalam perdagangan internasional. Sehingga Negara dapat melindungi *infant industry* dengan menerapkan kebijakan berupa tarif.

Kajian pustaka ketiga yang digunakan yaitu tulisan Mamdouh Abdelkader et al. (2017) dengan judul *Infant Industry Argument: Theoretical Framework and Current Opportunity of Adoption*. Proteksionisme dilakukan untuk meningkatkan daya saing manufaktur di negara berkembang. Strategi proteksi dapat membantu negara untuk mencapai kepentingan ekonomi berdasarkan keunggulan komparatif dinamis melalui proses pembelajaran yang dinamis. Kebijakan tersebut dilakukan untuk meminimalisir kegagalan pasar dan praktik perdagangan internasional yang tidak merata.

2.2. Kerangka Konseptual

2.2.1. Determinan Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan dalam menghadapi negara lain untuk mencapai kepentingan nasionalnya (Perwita & Mochamad, 2011). Menentukan kebijakan luar negeri memerlukan determinan kebijakan luar negeri. Jain (2018) menyatakan bahwa terdapat dua faktor yang menjadi determinan kebijakan luar negeri yaitu faktor internal (seperti pengaruh sejarah, geografi wilayah, sumber daya alam, perkembangan ekonomi, pengembangan industri, kapabilitas militer dan populasi) dan faktor eksternal (seperti organisasi internasional, reaksi negara lain, aliansi, opini publik dunia internasional dan struktur kekuatan).

Dalam menganalisis kepentingan yang ingin dicapai oleh Rwanda, penulis menggunakan faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang digunakan yaitu kondisi ekonomi dan pengembangan industri, sedangkan faktor eksternal yang digunakan yaitu organisasi internasional dan reaksi negara lain.

Kegley & Blanton (2010) menyatakan bahwa kondisi ekonomi akan membentuk prioritas kebijakan untuk mencapai kepentingan yang diinginkan. Tingkat perkembangan ekonomi dan industri suatu negara akan mempengaruhi arah dari tujuan kebijakan luar negeri yang dicapai. Sehingga, negara berkembang yang semakin meningkat

secara ekonomi akan memiliki kemungkinan cukup besar untuk memainkan peran aktifis dalam ekonomi politik global.

Zainab Gimba & Sheriff Ghali Ibrahim (2018) menyatakan bahwa organisasi internasional dan reksi negara lain menjadi bagian dari faktor eksternal determinan kebijakan luar negeri. Organisasi internasional berfungsi sebagai pengubah perilaku negara. Reaksi negara lain berfungsi untuk melihat perubahan sistem negara yang menghormati hak-hak negara lain.

2.2.2. Kepentingan Ekonomi

Kepentingan ekonomi muncul dari adanya keberagaman kebutuhan ekonomi yang ingin dicapai oleh negara. Semenenko VM (2010) dalam Vasilenkova (2016) menyatakan bahwa kepentingan ekonomi merupakan motif dan dorongan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Vasilenkova (2016) menyatakan bahwa kepentingan ekonomi muncul berdasarkan kebutuhan ekonomi dari entitas ekonomi seperti *households, companies, state*.

Negara berkembang memiliki hak dan kekuasaan untuk menentukan dan mengejar kepentingan ekonomi nasionalnya. Richard Grabowski (2000) menyatakan bahwa negara memiliki kepentingan untuk mencapai system yang memiliki karakteristik pada sektor ekonomi yang dominan. Industri manufaktur menjadi salah satu sektor kunci yang menjadi karakteristik ekonomi beberapa negara (Marcel Behun et al, 2018). Sektor tersebut

dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Pengembangan industri berhubungan erat dengan *foreign direct investment* (FDI) atau investasi asing. Marchel Behun et al. (2018) menyatakan bahwa pengembangan industri manufaktur menciptakan peluang masuknya investasi asing ke negara. Investasi asing yang masuk akan meningkatkan perekonomian negara. Peningkatan perekonomian melalui investasi asing dicapai dengan investasi terkait membuka beberapa industri manufaktur yang sesuai dengan negaranya. Pada sebagian besar negara, produksi dan penjualan dalam industri manufaktur berperilaku sebagai indikator yang menentukan pertumbuhan atau penurunan *gross domestic product* (GDP). GDP memiliki peran penting untuk mengukur pertumbuhan ekonomi dari suatu negara.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif merupakan salah satu dari jenis penelitian yang termasuk dalam jenis penelitian kualitatif. Sumber data dari penelitian ini yaitu menggunakan data sekunder. Tingkat analisis yang digunakan adalah negara yaitu Rwanda.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Dinamika Industri Manufaktur Tekstil di Rwanda

Pada tahun 1973 hingga 1994, sektor industri manufaktur Rwanda mulai mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Sachin Gathani & Dimitri Stoelinga (2013) menyatakan bahwa Pemerintah Rwanda mengembangkan kebijakan mempromosikan investasi asing. Selain itu, Pemerintah Rwanda juga menerapkan kebijakan proteksionisme dan substitusi impor. Kebijakan tersebut memiliki dampak positif terhadap pembangunan beberapa perusahaan baru, salah satunya pada sektor *fast-moving consumer goods* atau FMCG (seperti tekstil, alas kaki, dan furnitur).

Sektor industri manufaktur tekstil mulai berkembang di Rwanda pada tahun 1984. Berdasarkan data dari *Consumer Unity & Trust Society International* (2016), *L'Usine Textile du Rwanda* atau UTEXRWA merupakan perusahaan manufaktur tekstil pertama dan menjadi satu-satunya pabrik tekstil terbesar di Rwanda. Perusahaan beroperasi dengan modal kecil untuk melakukan kapasitas produksi di bawah 40 persen yang memproduksi sekitar 12.000 meter per tahun. UTEXRWA memiliki peran penting membangun tekstil lokal, mengembangkan tenaga kerja, dan memenuhi permintaan lokal.

Sektor industri manufaktur Rwanda mengalami penurunan tajam selama periode 1990-1994 akibat peristiwa genosida. Sachin Gathani & Dimitri Stoelinga (2013) menyatakan bahwa penciptaan perusahaan baru di sektor manufaktur berhenti total. Perusahaan yang telah berkembang pada

masa sebelum genosida juga mengalami penurunan seperti UTEXRWA. Selama masa genosida, UTEXRWA kehilangan para pekerja terlatih. Pabrik pengolahan pakaian dan bahan baku mengalami kerusakan yang cukup parah. Peristiwa genosida mengakibatkan menurunnya tingkat perekonomian masyarakat dan mengakibatkan rendahnya daya beli masyarakat. Tingkat daya beli yang rendah secara tidak langsung mempengaruhi tingkat penjualan.

Kebijakan reformasi ekonomi segera dibentuk untuk memperbaiki sektor perekonomian negara di tahun 1995. Laura H. Wicks (2014) menyatakan bahwa Rwanda menerapkan kebijakan yang lebih terbuka pada perdagangan internasional, mereformasi sistem pajak dan memperkenalkan pajak pertambahan nilai, menghilangkan kontrol harga pada perdagangan, mendesentralisasi bank sentral, dan memprivatisasi perusahaan-perusahaan negara. Kebijakan tersebut mendukung upaya Pemerintah Rwanda dalam meningkatkan produksi untuk kapasitas ekspor dengan cepat dan berkelanjutan.

Keterbukaan Rwanda pada ekonomi internasional menarik minat negara-negara lain untuk melakukan hubungan kerjasama di bidang perdagangan. Amerika Serikat menjadi salah satu mitra perdagangan Rwanda. Pada tahun 2003, Amerika Serikat menyatakan bahwa Rwanda yang memenuhi syarat untuk akses perdagangan bebas pajak

dan preferensi ke pasar Amerika Serikat berdasarkan AGOA (Williams, 2015). Beberapa barang yang diekspor Rwanda ke Amerika Serikat kemudian dibebaskan dari pajak penjualan dan pajak masuk.

Keterbukaan pasar semakin meningkatkan permintaan akan SHC di negara-negara dengan daya beli rendah, salah satunya Rwanda. SHC semakin diminati di Rwanda karena harganya yang lebih murah sekitar 10 hingga 20 persen dari harga pakaian baru. SHC memberikan kemudahan bagi masyarakat menengah kebawah untuk memperbaharui pakaian mereka ketika Rwanda mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan (Tamura, 2017).

Rwanda memiliki beberapa kategori pasar tekstil dan pakaian. Amanda Dahllöf & Julia Svansbo (2014) menyatakan bahwa terdapat empat kategori pasar tekstil dan pakaian di Rwanda. Empat kategori tersebut yaitu pakaian jadi impor, pakaian produksi masal dari produsen pakaian skala menengah domestik, pakaian yang dibuat khusus oleh penjahit dari kain cetak dan SHC. Sebagian besar pasar tekstil dan pakaian di Rwanda didominasi oleh pakaian khusus dari kain cetak dan SHC. Impor pakaian jadi dan pakaian dalam negeri menyumbang sedikit dari total pakaian yang dijual di Rwanda.

SHC menjadi salah satu pakaian yang diminati oleh sebagian besar masyarakat Rwanda. Berdasarkan data International Labour Organization (2018), sebagian besar

masyarakat kalangan menengah hingga kebawah membeli SHC di Rwanda. Harga SHC yang lebih terjangkau menjadi pilihan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan akan berpakaian. Sebagian besar jenis-jenis SHC yang dijual yaitu pakaian wanita dan pria, pakaian anak-anak, seprai, bedcover, dan handuk (Katende-Magezi, 2017).

Perdagangan SHC mengakibatkan sektor industri manufaktur tekstil Rwanda semakin lemah. Sejak tahun 1980, industri manufaktur tekstil Rwanda mengalami kemunduran karena masuknya perdagangan SHC (Essa, 2018). Frazer (2008) menyatakan bahwa perdagangan SHC memiliki dampak negatif terhadap produksi pakaian. Dampak tersebut dilihat dengan menurunnya kapasitas produksi sekitar 40% dan menurunnya penyerapan lapangan pekerjaan sekitar 50% selama periode 1981-2000. Selain itu, terdapat juga hubungan negatif antara produksi tekstil negara penerima dengan impor tekstil. Peningkatan 1 persen dalam impor SHC menghasilkan pengurangan 0,61 persen dalam produksi pakaian jadi. Sehingga, kehadiran SHC memberikan tantangan baru bagi industri manufaktur tekstil untuk bersaing.

Perdagangan SHC tidak memberikan peluang bagi kebangkitan kembali sektor industri manufaktur tekstil di Rwanda. Perdagangan SHC tanpa adanya intervensi serius dari pemerintah mengakibatkan industri manufaktur tekstil akan semakin mengalami kemunduran. Rwanda menjadi salah satu negara yang berupaya untuk

melakukan transisi ke blok industri dengan tingkat kualitas produksi yang lebih tinggi dan praktik manufaktur yang semakin meningkat.

Pengembangan sektor penggerak ekonomi di Rwanda sangatlah penting. Rwanda tidak bisa hanya mengandalkan sektor pertanian untuk meningkatkan perekonomian negara. Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda (2017) menyatakan bahwa perekonomian Rwanda yang sebagian besar berada di sektor pertanian tidak cukup untuk mengatasi defisit perdagangan yang telah terjadi sejak tahun 2000. Berdasarkan data Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda (2010), defisit perdagangan Rwanda disebabkan oleh ekspor Rwanda yang terbatas pada sector pertanian yang setiap tahunnya selalu mengalami fluktuasi harga. Ketergantungan pada ekspor tersebut telah mengakibatkan penurunan ekspor selama bertahun-tahun karena harga internasional yang tidak tetap. Sehingga Pemerintah Rwanda perlu untuk melakukan transformasi pada sektor lain sebagai penggerak perekonomian.

Vision 2020 menjadi kebijakan Rwanda untuk membangun perekonomian negaranya. Paul Kagame (2012) menyatakan bahwa Vision 2020 merupakan kerangka kerja pembangunan jangka panjang untuk menjadikan Rwanda menjadi negara berpenghasilan menengah dengan masyarakat Rwanda lebih sehat, berpendidikan, dan secara umum lebih sejahtera.

Vision 2020 diharapkan dapat mendukung Rwanda menuju transformasi ekonomi. Pemerintah Rwanda berkeinginan untuk melakukan transformasi dari pertanian subsisten-ekonomi berbasis ke masyarakat menjadi berbasis pengetahuan. Sejalan hal tersebut, kebijakan dan strategi selanjutnya dirumuskan dalam *economic development and poverty reduction strategies* (EDPRS). Strategi tersebut berfokus pada pertumbuhan dan diversifikasi ekonomi untuk memperkuat peran sektor swasta dalam memimpin pembangunan.

Sektor swasta memiliki peran penting untuk mendukung Rwanda dalam memajukan perekonomian negara. Melalui investasi asing oleh sektor swasta, diharapkan dapat mendukung terbentuknya berbagai sektor penggerak perekonomian. Pemerintah Rwanda menerapkan *Logistics and Distribution Strategy* untuk meningkatkan interkoneksi ekonomi domestik melalui investasi pada infrastruktur keras dan lunak dengan memenuhi permintaan energi dari sektor swasta; meningkatkan akses ke barang dan sumber daya publik di sektor prioritas ekonomi.

Kebijakan investasi asing tentu memerlukan intervensi Pemerintah Rwanda untuk dapat berjalan. *Financial Services Development Programme* menjadi salah satu kebijakan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan pendanaan dalam membangun sektor perekonomian. Selain itu, *Made in Rwanda* atau MIR hadir sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk

mempengaruhi perekonomian terkait daya saing dari industri manufaktur di Rwanda.

MIR merupakan kebijakan penting dalam pengembangan sektor industri manufaktur di Rwanda. MIR pada awalnya merupakan kampanye yang dilakukan sejak tahun 2015 untuk meningkatkan kesadaran akan membeli produk buatan Rwanda. Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda (2017) menyatakan bahwa kampanye MIR memiliki tiga tujuan utama: pertama, meningkatkan citra produk buatan lokal melalui mempromosikan produk tersebut sebagai produk yang bernilai baik; kedua, memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang keuntungan membeli produk buatan lokal; dan ketiga kampanye dilakukan untuk menyoroti dan menampilkan produk dan layanan tertentu.

Tantangan ekonomi makro juga menjadi faktor yang mempengaruhi tingkat perekonomian Rwanda. Tantangan tersebut muncul dari ketidakseimbangan internal dan eksternal yang dilihat dengan adanya tingkat ketergantungan terhadap bantuan yang besar. Sehingga, untuk mencapai berbagai kebijakan perekonomian domestik tersebut, Rwanda mengakui pentingnya EAC dan kerjasama regional untuk pembangunan berkelanjutan yang berkelanjutan di wilayah tersebut.

Perdagangan adalah komponen utama dari agenda integrasi EAC. Vitale et al. (2013) menyatakan bahwa negara pendiri EAC (Kenya, Tanzania, Uganda) melakukan penandatanganan pertama *Customs Union*

Protocol pada tahun 2004. *Customs Union Protocol* secara resmi diterapkan pada tahun 2009 dengan negara anggota lainnya yang telah bergabung yaitu Burundi dan Rwanda. EAC (n.d.) menyatakan bahwa penerapan *Customs Union Protocol* merupakan awal yang baru bagi Rwanda untuk menetapkan perdagangan bebas antar negara anggota. Elke Verhaeghe & Craig Mathieson (2017) menyatakan bahwa protokol tersebut bertujuan untuk menghilangkan pungutan yang dikenakan atas impor (termasuk pajak masuk), memberikan *rules of origin*, menghapus *non-tariff barriers*, dan menetapkan *common external tariff* (CET) dalam upaya untuk memperdalam integrasi dan mendorong kemakmuran ekonomi kawasan.

CET menjadi salah satu langkah penting untuk menuju integrasi penuh antar negara anggota. Garth Frazer (2017) menyatakan bahwa CET merupakan kesepakatan bersama mengenai tarif impor dari negara lain di luar zona EAC. CET juga memungkinkan pergerakan bebas tenaga kerja antar negara anggota. CET memiliki *triple band structure* atau struktur pita tiga lapis untuk barang modal (0%), barang setengah jadi (10%), dan barang jadi (25%). Terdapat juga daftar *sensitive items* (SI) yang merupakan pemberian tarif tambahan diluar struktur tarif yang telah ditetapkan.

SHC merupakan salah satu produk yang tergolong dalam kategori SI. Karing et al. (2016) menyatakan bahwa penetapan tarif terhadap produk yang tergolong dalam

kategori produk SI memiliki beberapa alasan tertentu. Beberapa alasan tersebut yaitu peningkatan tarif dilakukan untuk perlindungan terhadap ketahanan pangan, pengurangan kemiskinan, dan perlindungan produsen dalam negeri yang masih tergolong lemah. Garth Frazer & Jakob Rauschendorfer (2019) menyatakan bahwa pemberian tarif yang tinggi untuk SHC dapat dilakukan. Hal tersebut dapat mendukung industri tekstil local untuk semakin berkembang. Industri tekstil lokal dalam hal ini memerlukan biaya produksi akan bersaing dengan SHC yang tidak memiliki biaya produksi.

Peninjauan kembali terhadap EAC CET merupakan langkah awal Pemerintah Rwanda dalam meninjau sektor-sektor prioritas lainnya. Integrasi regional berperan penting dalam menciptakan diversifikasi ekonomi Rwanda ke dalam berbagai sektor kegiatan baru. Diversifikasi tersebut sangat penting untuk memenuhi tujuan yang ditetapkan Pemerintah Rwanda dalam Vision 2020. Sektor industri menjadi salah satu sektor yang ingin dikembangkan mengingat potensi dari sektor tersebut untuk meningkatkan tingkat impor negara. Sehingga dalam pencapaian Vision 2020, memerlukan peningkatan pangsa industri menjadi 26% dari GDP.

Rwanda menjadi satu-satunya negara anggota EAC yang tetap menerapkan kebijakan untuk meningkatkan tarif impor SHC. Tara John (2018) menyatakan bahwa Rwanda telah meningkatkan tarif untuk impor SHC dari 0,20 dolar Amerika Serikat menjadi

2,50 dolar Amerika Serikat per kilogram pada tahun 2016. Alasan Pemerintah Rwanda menerapkan kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua faktor determinan kebijakan luar negeri

4.1.1. Faktor Internal

- Situasi Ekonomi

Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya mengenai kebijakan ekonomi Rwanda. Sejak tahun 1994, kondisi perekonomian Rwanda belum cukup stabil hingga saat ini. Sektor perekonomian menjadi salah satu tantangan utama yang dihadapi oleh Pemerintah Rwanda. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization atau UNESCO (2017) menyatakan bahwa terdapat tiga sektor yang menjadi penggerak perekonomian Rwanda, sektor tersebut yaitu pertanian, layanan dan industri manufaktur. Sektor pertanian dapat pulih lebih cepat karena mendapat manfaat dari peningkatan produktivitas yang terkait dengan kembalinya kedamaian dan stabilitas. Sektor layanan menempati posisi kedua yang juga tumbuh pesat setelah mendapat manfaat dari bantuan donor dan investasi dalam infrastruktur dasar yang sangat dibutuhkan. Tetapi sektor industri manufaktur masih tertinggal cukup jauh dibandingkan dengan kedua sektor lainnya.

Pemerintah Rwanda mengupayakan untuk merubah sistem perekonomian yang berfokus pada pertanian menjadi basis industri. African Development Bank Group (2014) menyatakan transformasi ekonomi

dapat mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Selain itu, penciptaan lapangan kerja juga dapat dicapai melalui perubahan struktural dalam meningkatkan produksi industri manufaktur.

Industri manufaktur menjadi salah satu sektor kunci yang menjadi karakteristik ekonomi Rwanda. Sektor tersebut dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Marchel Behun, et al. (2018) menyatakan bahwa pengembangan industri manufaktur berhubungan dengan adanya peluang untuk menciptakan FDI. Melalui investasi asing, negara akan memiliki berbagai peluang untuk membuka berbagai industri manufaktur baru yang memiliki peluang besar untuk dikembangkan di Rwanda.

Marcel Behun et al. (2018) menyatakan bahwa industri manufaktur menjadi sektor yang signifikan dalam mendukung perekonomian negara. Hal tersebut terjadi karena produksi dan penjualan industri manufaktur berperilaku sebagai indikator yang menentukan pertumbuhan atau penurunan GDP. GDP memiliki peran penting untuk mengukur pertumbuhan ekonomi dari suatu negara.

- Pengembangan Industri Manufaktur

Sektor industri manufaktur tekstil sangat penting secara strategis bagi Rwanda. Consumer Unity & Trust Society International (2016) menyatakan bahwa sektor industri manufaktur tekstil di Rwanda menempati

posisi penghasil lapangan kerja terbesar ke-3. Sebagian besar industri manufaktur tekstil di Rwanda terdiri dari koperasi kerajinan kecil dan UKM yang memproduksi pakaian tenun & rajutan hingga produk terkait lainnya. Pada tingkat produksi skala besar, produksi tekstil di Rwanda terbatas hanya pada satu produsen utama UTEXRWA yang masih gagal memenuhi permintaan domestik.

Sektor industri manufaktur di Rwanda masih memberikan kontribusi GDP yang kecil. Mbonigaba Celestine (2019) menyatakan bahwa sektor industri di Rwanda berkontribusi kecil dengan rata-rata 19,2% dari GDP. Hal tersebut dipengaruhi oleh lingkungan ekonomi berbiaya tinggi dan efisiensi rendah yang mempengaruhi daya saing produsen. Selain itu, pendanaan perusahaan Rwanda cukup tinggi diikuti dengan akses terbatas ke keterampilan, bahan baku, dan transportasi mengakibatkan beberapa perusahaan mengalami kebangkrutan.

Keterbukaan Rwanda pada perdagangan bebas juga menghambat pengembangan sektor industri manufaktur. Sebagian besar produsen dalam negeri yang tergolong *infant industry* menghadapi persaingan dari impor, salah satunya impor SHC. Perdagangan SHC merupakan hambatan Rwanda dalam mengembangkan industri manufaktur tekstil dan garmen.

MIR merupakan kebijakan penting dalam pengembangan sektor industri manufaktur di Rwanda. Yan (2018) menyatakan bahwa kampanye MIR telah

dilakukan sejak tahun 2015 memberikan hasil yang positif pada hasil industri dan neraca perdagangan negara. Total ekspor Rwanda meningkat dari 559 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 2015 menjadi 944 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 2017, sedangkan total impor turun dari 1,849 miliar dolar Amerika Serikat pada tahun 2015 menjadi 1,772 miliar dolar Amerika Serikat pada tahun 2017.

Kebijakan MIR juga mendorong kontribusi industri lokal terhadap pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi didorong oleh sektor swasta yang menghasilkan produk-produk berkualitas tinggi dan harga kompetitif. Mbonigaba Celestine (2019) menyatakan bahwa kebijakan MIR juga memberikan dampak positif bagi output industri manufaktur dan neraca perdagangan. Pada tahun 2015, ekspor Rwanda sebesar 559 juta dolar Amerika Serikat meningkat menjadi 944 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 2017. Selain itu, total impor turun sekitar 4 persen dari 1,849 miliar dolar Amerika Serikat pada 2015 menjadi 1,772 miliar dolar pada tahun 2017.

Sektor Swasta berperan penting untuk mendukung peningkatan ekonomi Rwanda. Berdasarkan data dari European Commission (2019), Rwanda merupakan salah satu negara yang tergolong dalam *least development countries* (LDC). Kondisi tersebut mengakibatkan sektor keuangan Rwanda belum mampu untuk membiayai pengembangan sektor industri manufaktur

negaranya. Melalui investasi swasta, Pemerintah Rwanda dapat membangun maupun mengembangkan infant industry yang memiliki potensi ekonomi yang tinggi.

4.1.2. Faktor Eksternal

- Organisasi Internasional

Kebijakan peningkatan tarif impor terhadap SHC merupakan kebijakan bersama yang dilakukan oleh negara-negara anggota EAC. Negara anggota EAC sepakat untuk meningkatkan tarif impor SHC secara progresif untuk dapat menghentikan tingkat impor SHC yang semakin meningkat setiap tahunnya. Kebijakan tersebut merupakan bagian dari Vision EAC 2050 (Wetengere, 2018). Vision EAC 2050 merupakan instrumen untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat di daerah melalui peningkatan daya saing, nilai tambah produksi, perdagangan dan investasi (EAC, 2015).

Katende-Magezi (2017) menyatakan bahwa EAC adalah salah satu importir terbesar SHC. Pada tahun 2013, persentase total EAC dari perdagangan SHC global berjumlah 8 persen yang terbagi sebagai berikut: Kenya 3 persen, Uganda 1,9 persen, Tanzania 1,9 persen, Rwanda 0,2 persen dan Burundi 0,2 persen. Pada tahun 2015, EAC mengimpor SHC sebesar 151 juta dolar Amerika Serikat. Hal tersebut terjadi karena permintaan untuk SHC per orang meningkat selama bertahun-tahun.

Frazer (2008) menyatakan bahwa perdagangan SHC memiliki dampak negatif

terhadap produksi pakaian lokal. Dampak tersebut terbagi sebagai berikut: terjadi penurunan produksi sekitar 40% dan terjadi penurunan lapangan pekerjaan sekitar 50% selama periode 1981-2000. Terdapat hubungan negatif antara produksi tekstil negara penerima dengan impor tekstil. Peningkatan 1 persen dalam impor SHC menghasilkan pengurangan 0,61 persen dalam produksi pakaian jadi. Kehadiran SHC memberikan tantangan baru bagi industri manufaktur tekstil untuk bersaing.

- Reaksi Negara Lain

Dengan menjadikan tarif sebagai kebijakan luar negeri dalam membatasi tingkat impor SHC yang berhubungan dengan Amerika Serikat sebagai pihak yang dirugikan, maka dapat dilihat determinan yang muncul dari tindakan tersebut yaitu reaksi negara lain. Pernyataan Presiden Paul Kagame yang ingin tetap meningkatkan tarif impor SHC diantara negara anggota EAC lainnya yang lebih memilih mundur pada kebijakan tersebut. Pernyataan ini selain bentuk sikap Rwanda disatu sisi juga memicu perhatian dan reaksi dari negara lain. Salah satunya adalah negara-negara eksportir SHC yang merasa dirugikan atas kebijakan tersebut seperti Amerika Serikat.

Rwanda menerapkan kebijakan meningkatkan tarif impor SHC bertujuan untuk mendukung sektor industri manufaktur tekstil negaranya untuk bangkit kembali. Sebagian besar sektor industri manufaktur tekstil di Rwanda masih tergolong dalam

kategori *infant industry* yang memerlukan tindakan perlindungan dari pemerintah.

Kebijakan Rwanda memicu respon Amerika Serikat untuk menanggihkan akses bebas pajak untuk semua produk pakaian yang memenuhi syarat AGOA dari Rwanda selama 60 hari (USTR, 2018). Produk tekstil dan pakaian jadi merupakan salah satu produk yang mungkin mendapatkan perlakuan bebas pajak dan bebas kuota dibawah AGOA.

Sanksi penanggihan dibawah AGOA tidak menghentikan Rwanda untuk tetap meningkatkan tarif impor SHC. Berdasarkan perdagangan dibawah AGOA, Rwanda memiliki jumlah nilai ekspor paling kecil jika dibandingkan dengan negara anggota EAC lainnya. Tara John (2018) menyatakan bahwa Rwanda memiliki total ekspor ke Amerika Serikat dengan jumlah 43 juta dolar Amerika Serikat pada tahun 2016.

Witney Schneidman & Zenia A. Lewis (2012) menyatakan bahwa elemen kunci dari program pakaian AGOA yang disebut aturan asal kain negara ketiga. Aturan asal kain negara ketiga memungkinkan penerima manfaat AGOA yang paling tidak berkembang untuk memanfaatkan benang dan kain dari negara manapun. Aturan kain negara ketiga menyumbang sekitar 95 persen dari impor pakaian jadi.

Berdasarkan data dari USTR (2012), ketentuan aturan asal kain negara ketiga dijadwalkan berakhir pada tanggal 30 September 2012. Hal tersebut akan mengancam kelangsungan lebih dari 800 juta

Amerika Serikat ekspor pakaian jadi dari Afrika Sub-Sahara ke Amerika Serikat. Selain itu, kebijakan tersebut juga berdampak pada ratusan ribu pekerja terkait bidang produksi tekstil dan pakaian jadi.

Berdasarkan data dari Franck Kuwona (n.d.) menyatakan bahwa Paul Kagame memiliki beberapa pernyataan terkait alasan untuk meningkatkan tarif impor terhadap SHC. Rwanda harus melakukan sesuatu untuk mengambangkan dan membangkitkan industri negara. Rwanda dihadapkan dengan pilihan untuk tetap menerima SHC atau berfokus untuk pengembangan industri. Mengembangkan sektor industri sangat penting dari Rwanda untuk mengatasi berbagai permasalahan perekonomian. Setiap kebijakan yang dilakukan pasti akan memiliki konsekuensi yang harus tetap dijalani yang dalam hal ini Amerika Serikat memberikan penanggihan kerjasama dibawah AGOA. Namun, Rwanda dalam hal ini melihat hasil jangka panjang yang didapatkan melalui penerapan kebijakan untuk meningkatkan tarif impor SHC.

5. KESIMPULAN

Simpulan dari penelitian ini adalah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Rwanda menerapkan kebijakan untuk meningkatkan tarif impor dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal dari determinan kebijakan luar negeri. Faktor internal memfokuskan pada kebijakan Rwanda untuk meningkatkan perekonomian negara melalui pengembangan dan perlindungan pada

sektor industri. Faktor eksternal yaitu terlihat pada organisasi internasional dan reaksi negara lain yang mempengaruhi keputusan Rwanda untuk tetap meningkatkan tarif impor SHC. Kepentingan ekonomi yang ingin dicapai oleh Pemerintah Rwanda yaitu melindungi *infant industry* yang merupakan *interest of the national economic industries*.

6. DAFTAR PUSTAKA

- African Development Bank Group. (2014). *Eastern Africa's Manufacturing Sektor*. Diakses melalui: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/RWANDA_manufacturing_COUNTRY_report.pdf
- Baden, Sally & Catherine Barber. (2005). *The Impact of The Second-Hand Clothing in Developing Countries*. Oxfam. Diakses melalui: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/112464/rr-impact-second-hand-clothing-trade-developing-countries-010905-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Behun, Marcel., Beata Gavurova, Andrea Tkacova & Anna Kotaskova. (2018). *The Impact of The Manufacturing Industry on The Economic Cycle of European Union Countries*. Diakses melalui: <https://www.cjournal.cz/files/273.pdf>
- Celestine, Mbonigaba. (2019). *Made In Rwanda Trading Policy And Their Effect On Performance Of Textile Industries In Rwanda: Analysis Of Its Pillars*. Diakses melalui: https://www.researchgate.net/publication/338169878_MADE_IN_RWANDA_TRADING_POLICY_AND_THEIR_EFFECT_ON_PERFORMANCE_OF_TEXTILE_INDUSTRIES_IN_RWANDA_ANALYSIS_OF_ITS_PILLARS
- Consumer Unity & Trust Society International. (2016). *Integrating The EAC Cotton, Textile And Apparel Sektor In Global Value Chains: Stakeholders Perspectives*. Diakses melalui: http://www.cuts-geneva.org/pactec2/docs/tradeforum/EA_CGF4-Rwanda.pdf
- Dahlöf, Amanda & Julia Svansbo (2014). *Design Rather Than Mass-Production*. Diakses melalui: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1309988/FULLTEXT01.pdf>
- East African Community. (N.d.). *East African Community Overview*. Diakses melalui: <https://www.eac.int/overview-of-eac>
- Essa, Azad (2018). *The Politics Of Second-Hand Clothes: A Debate Over Dignity*. Diakses melalui: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/politics-hand-clothes-debate-dignity-181005075525265.html>
- European Commission. (2019). *Countries and Regions East African Community (EAC)*. European Union. Diakses melalui: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/eac>
- Fadhillah, Ryan. 2016. *Proteksi Indonesia di Sektor Holtikultura dalam Liberalisasi Perdagangan WTO Tahun 2011-2013*. Universitas Riau. Diakses melalui: <https://ejournal.undip.ad.id/index.php/ip/article/download/7969/7641>
- Frazer, Garth & Jakob Rauschendorfer (2019). *The Review of the Common External Tariff of the East African Community*. International Growth Center. Diakses melalui: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2020/02/Frazer-and-Rauschendorfer-2019-policy-brief.pdf>
- Frazer, Garth (2008). *Used Clothing Donations and Apparel Production in Africa*. Diakses melalui: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2008.02190.x>
- Frazer, Garth (2017). *Examining The Impact of The Common External Tariff of The East African Community in Uganda*. International Growth Center. Diakses melalui: <https://www.theigc.org/publication/examining-the-impact-of-the-common-external-tariff-of-the-east-african-community-in-uganda/>
- Gathani, Sachin & Dimitri Stoelinga. (2013). *Understanding Rwanda's Agribusiness and Manufacturing Sectors*. Diakses melalui: <https://www.researchgate.net/publication/>

- 315516926 Understanding Rwanda's Manufacturing and Agribusiness Sektors
 Gimba, Zainab & Sherif Ghali Ibrahim. (2018). *A Review of External Factors That Determine Foreign Policy Formulation*. Diakses melalui: https://www.researchgate.net/publication/332720162_A_Review_of_External_Factors_That_Determine_Foreign_Policy_Formulation
- Golubski, Christina. (2018). *Africa In The News: Rwanda's AGOA Suspension, Leadership Transitions, And Mnangagwa's China Trip*. Brookings. Diakses melalui: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/04/06/africa-in-the-news-rwandas-agoa-suspension-leadership-transitions-and-mnangagwas-china-trip/>
- Grabowski, Richard. (2000). *The State and the Pursuit of the National Economic Interest*. Diakses melalui: <http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2000.9669898>
- International Labour Organization. 2018. *Weaving Better Working Conditions Into Rwanda's Garment Industri*. Diakses melalui: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_644818.pdf
- Jain, Reetesh. (2018). *Significance and Determinants of Foreign Policy*. International Journal of Advanced Research and Development. Diakses melalui: <http://www.advancedjournal.com/download/940/3-1-63-371.pdf>
- John, Tara. (2018). *How the US and Rwanda Have Fallen Out Over Second-Hand Clothes*. BBC News. Diakses melalui: <https://www.google.co.id/amp/s/www.bbc.com/news/amp/world-africa-44252655>
- Kagame, Paul. (2012). *Rwanda Vision 2020. Ministry of Finance and Economic Planning*. Diakses melalui: http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/NDPR/Vision_2020.pdf
- Karingi, Stephen, Ottavia Pesce, & Lily Sommer. (2016). *Regional Opportunities in East Africa*. United Nations University World Institute for Development Economic Research. Diakses melalui: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-160.pdf>
- Katende-Magezi, Ester. (2007). *The Impact of Second Hand Clothes and Shoes in East Africa*. CUTS International: Geneva. Diakses melalui: www.cuts-geneva.org/pdf/PACT2-STUDY-The_Impact_of_Second_Hand_Clothes_and_Shoes_in_East_Africa.pdf
- Kegley, Charles and Blanton, Shannon L. (2010). *World Politics: Trends and Transformation*. USA: Wadsworth.
- Kuwonu, Franck. (N.d). *Protectionist Ban on Imported Used Clothing*. Diakses melalui: <https://www.un.org/africarenewal/magezine/december-2017-march-2018/protectionist-ban-imported-used-clothing>
- Lynch, David J. (2018). *Trump's Latest Trade Target: Rwanda*. *The Washington Post*. Diakses melalui: https://www.washingtonpost.com/news/business/wp/2018/03/29/trumps-latest-trade-target-rwanda/?noredirect=on&utm_term=.c2e036886d6c
- Mamdouh, Abdelkader, Gordon Stewart Fisher, Samiha Fawzy, Gamal Atallah. (2017). *Infant industry Argument: Theoretical Framework and Current Opportunity of Adoption*. Canada. Diakses melalui: <https://pdfs.semanticscholar.org/788a/978efdee58973d3347d89aaa2e04e5ea5165.pdf>
- Melitz, Marc J. (2005). *When and How Should Infant industries be Protected?*. Harvard University. Diakses melalui: https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/infant_jie.pdf
- Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda. (2010). *Rwanda Trade Policy*. Diakses melalui: http://www.minicom.gov.rw/fileadmin/minicom_publications/policies/Trade_Policy_Rev_NPC.pdf
- Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda. (2010). *Small and Medium Enterprises (SMEs) Development Policy*. Diakses melalui: http://www.minicom.gov.rw/fileadmin/minicom_publications/policies/SME_Devt_policy_V180610.pdf

- Ministry of Trade and Industry Government of Rwanda. (2017). *Made in Rwanda Policy*. Diakses melalui: [http://www.minicom.gov.rw/fileadmin/minicom_publications/documents/Made in Rwanda Policy - Website Version.pdf](http://www.minicom.gov.rw/fileadmin/minicom_publications/documents/Made_in_Rwanda_Policy_-_Website_Version.pdf)
- Perwita, Banyu & Yayan Mochamad Yani. (2011). Pengantar Ilmu Hubungan Internasional. PT Remaja Rosdakarya.
- Secondary Materials and Recycled Textiles Association. (2018). *SMART Announces Successful Trade Outcome With the East African Community*. AGOA. Diakses melalui: <https://agoa.info/news/article/15400-smart-announces-successful-trade-outcome-with-the-east-african-community.html>
- Tamura, Kimiko de Freytas. 2017. *For Dignity and Development, East Africa Curbs Used Clothes Imports*. The New York Times. Diakses melalui: <https://www.nytimes.com/2017/10/12/world/africa/east-africa-rwanda-used-clothing.html>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2017). *County Profile–Rwanda*. Diakses melalui: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/FEI Country profile Rwanda.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/FEI_Country_profile_Rwanda.pdf)
- United States Trade Representative. (2018). *President Trump Determines Trade Preference Program Eligibility For Rwanda, Tanzania, And Uganda*. Diakses melalui: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/factsheets/2018/march/title>
- Vasilenkova, Nadezhda Vladislavovna. (2016) *Economic Interests of National Economic Entities*. Indian Journal of Science and Technology. Diakses melalui: <http://52.172.159.94/index.php/indjst/article/view/89433>
- Verhaeghe, Elke & Craig Mathieson. (2017). *Understanding the East African Community and its transport agenda*. Diakses melalui: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/EAC-Background-Paper-PEDRO-Political-Economy-Dynamics-Regional-Organisations-Africa-ECDPM-2017.pdf>
- Vitale, Alessandro, Jamie Morrison, & Ramesh Sharma. (2013). *The East African Community Common External Tariff on Cereals: an Analysis of Stakeholder Perceptions*. Food and Agriculture Organization (FAO). Diakses melalui: <http://www.fao.org/3/a-aq374e.pdf>
- Wetengere, Kitojo Kagome. (2018). *Is the Banning of Importation of Second-Hand Clothes and Shoes a Panacea to Industrialization in East Africa?*. Diakses melalui: <https://agoa.info/images/documents/15361/wetengere-worn-clothes-in-tanzania.pdf>
- Wicks, Laura H. (2014). *Rwanda's Miracle: From Genocide and Poverty to Peace and Economic Prosperity*. Florida International University. Diakses melalui: <https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2614&context=etd>
- Williams, Brock T. (2015). *African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization*. Congressional Research Service. Diakses melalui: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43173.pdf#>
- Yan. (2018). *Made-In-Rwanda Campaign Contributes To Increase Of Export Receipts: Official*. Xinhua. Diakses melalui: http://www.xinhuanet.com/english/2018-10/26/c_137558563.htm