

## BAB II

### PERDAGANGAN PAKAIAN BEKAS DI EAST AFRICAN COMMUNITY

#### 2.1. Latar Belakang dan Kondisi Impor Pakaian Bekas di East African Community

##### 2.1.1. Sejarah Didirikannya East African Community

East African Community (EAC) terdiri dari lima negara anggota, yaitu Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania, dan Uganda. EAC merupakan bentuk integrasi ekonomi yang bertujuan untuk memimpin perekonomian di wilayah sub Sahara Afrika. Kerja sama yang terjalin selama beberapa dekade ini telah berkembang menjadi *Free Trade Area* (FTA), serta dalam waktu mendatang direncanakan untuk berkembang menjadi *common market*. Integrasi regional ini memiliki peranan penting untuk menopang dan meningkatkan perekonomian di antara negara-negara Afrika Timur. Organisasi ini telah mengalami perubahan institusional yang begitu cepat, seperti pengurangan tarif, hambatan perdagangan, serta kemacetan pertumbuhan ekonomi di wilayah-wilayah.

EAC disahkan pada tanggal 30 November 1999 dan mulai berjalan aktif pada 7 Juli 2000. Awalnya, EAC ini diratifikasi oleh tiga negara inisiator, yaitu Kenya, Tanzania, dan Uganda (East African Community, 2018). Integrasi regional ini dibentuk untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, perkembangan yang adil dan merata, meningkatkan standar kehidupan, serta mengurangi angka kemiskinan. Pada awalnya, pada tahun 1948, dibentuknya organisasi yang disebut sebagai East Africa High Commission (EAHC), sebagai korporat judicial yang dipelopori oleh tiga negara yaitu Kenya, Tanganyika (sekarang berubah menjadi Tanzania) dan Uganda. Pembentukan EAHC ini juga diikuti oleh pembentukan Legislative Council (LEGCO), sebagai badan legislasi pembuat keputusan berbasis hukum (Tulya-Muhika, 1995). Di bawah perjanjian EAC, fungsi *common market* mulai dijalankan dan dilembagakan. Sehingga, lahirlah empat jenis kerja sama, yaitu :

- *Common external tariff regime*: penyeragaman tarif dagang antar negara anggota terhadap barang-barang tertentu.
- *Inter-territorial trade regime*: transit barang-barang dalam wilayah dibatasi, sehingga para anggota tidak berhak memungut tarif. Penerapan tarif hanya berlaku pada non-anggota yang ingin melakukan transit di salah satu negara anggota EAC. Tarif harus dibayarkan pada negara tujuan transit.
- *Protection of EAC trade regime*: perencanaan untuk membatasi barang-barang impor dari negara non-anggota, apabila barang-barang tersebut dapat ternyata dapat diakses dengan mudah dari negara-negara anggota lain.
- *Transfer tax regime*: menyelaraskan kesempatan bagi industri di Uganda dan Tanzania agar dapat sejajar dan bisa bersaing dengan industri-industri Kenya. Di sini, East African Development Bank (EADB) berfungsi sebagai organ untuk menyediakan *technical assistance*.

(Adar, 2011).

Organisasi ini sempat mengalami disintegrasi akibat adanya kesenjangan perdagangan negara-negara lain dengan Kenya (Nixson, 1973). Proses integrasi EAC tidak dapat menyelesaikan kompleksitas antar negara anggotanya dan mempengaruhi perdagangan internasional pula. Ditambah lagi, kepentingan negara anggota terkadang tidak sejalan dengan keinginan organisasi (Maasdorp, 1999). Namun, walaupun sempat mengalami perpecahan, EAC tetap berusaha untuk membangun kerja sama yang lebih baik agar organisasi ini dapat hidup kembali. Pada tahun 1984, dilaksanakanlah East African Community Mediation Agreement. Alhasil, setelah perjanjian tersebut, pada Oktober 1991 diadakan suatu pertemuan antar Presiden Daniel Arap Moi (Kenya), Ali H. Mwinyi (Tanzania), serta Yoweri K. Museveni (Uganda). Para pemimpin akhirnya sepakat untuk melaksanakan hasil dari perjanjian telah disahkan demi aktualisasi kerja sama yang lebih baik (Adar, 2011).

EAC terdiri dari enam struktur organisasi, yaitu *Council of Ministers*, *Coordinating Committee*, *Sectoral Committees*, East African Court of Justice, *East*

*African Legislative Assembly*, serta *Secretariat*. Pertama, *Council of Ministers* terdiri dari para menteri yang bertanggungjawab atas pelaksanaan hubungan kerja sama antar negara anggota. Kedua, *Coordinating Committee* bertugas untuk melapor kepada *Council of Ministers* dan mengkoordinasikan aktivitas bersama dengan *Sectoral Committees*. Dewan ini diisi oleh sekretaris permanen. Ketiga, *Sectoral Committees* berfungsi untuk mengimplementasikan program, membuat skala prioritas, sekaligus mengawasi jalannya proses implementasi. Keempat, East African Court of Justice dibentuk atas isi traktat EAC (*EAC Treaty*) pasal 8. Institusi ini berfungsi untuk mengadili kasus-kasus Hak Asasi Manusia (HAM) serta sengketa yurisdiksi yang telah diatur oleh Council of Ministers. Kelima, *East African Legislative Assembly* dibentuk atas dasar traktat EAC pasal 9, yang berfungsi sebagai badan legislasi namun mengadili persoalan-persoalan di luar ranah HAM dan sengketa yurisdiksi. Terdiri dari 27 anggota terpilih; 9 anggotanya berasal dari perwakilan dari negara anggota, 5 dari anggota *ex-officio* termasuk 3 menteri. Terakhir, Sekretariat berfungsi sebagai organ eksekutif yang dikepalai oleh *Secretary General* dan empat anggotanya disebut *Deputy Secretary General*.

### **2.1.2. Hubungan Perdagangan East African Community dengan Amerika Serikat**

Pada Juli 2015, Barack Obama mencatat peristiwa bersejarah sebagai Presiden Amerika Serikat (AS) pertama yang mengunjungi Kenya. Kunjungan pertama menjadi sinyal pertanda untuk memperbaharui kepentingan di wilayah Afrika Timur (CBS News, 2018). Kerja sama Afrika Timur dengan AS diharapkan dapat membangun hubungan pertemanan yang baik dengan negara-negara Afrika Timur. Pertimbangan utama AS untuk menjalin kerja sama adalah tiap negara memiliki nuansa politik yang serupa dan adanya kesempatan berinvestasi yang unik di Afrika Timur untuk perusahaan-perusahaan AS. Hubungan yang erat ini berkontribusi besar dalam peningkatan perdagangan antara AS dan EAC sejak tahun 2010 hingga 2015. Di tahun 2014, kerja sama mencapai puncak tertinggi dan

meroket hingga 103 persen, dengan akumulasi keuntungan meningkat hingga 2 triliun dolar AS (Office of United States Trade Representative, 2018).

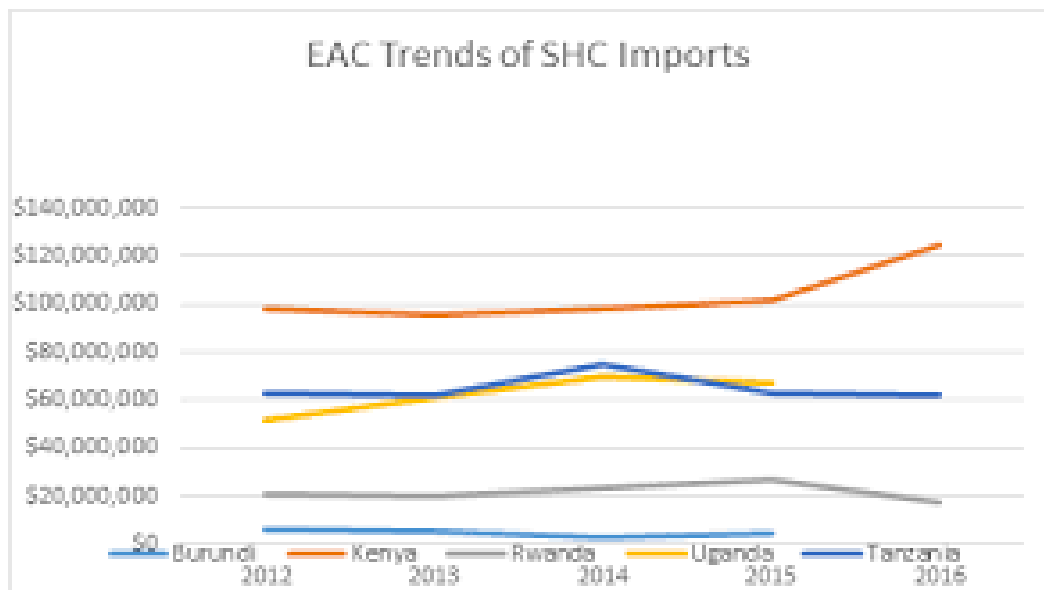
Akan tetapi, kerja sama antara negara-negara EAC dengan AS tidak variatif atau terbatas. Perdagangan AS hanya merepresentasikan 5 persen dari total kerja sama ekonomi dengan EAC (Office of United States Trade Representative, 2018). Kebalikannya, China dan India menjadi partner perdagangan terbesar di wilayah tersebut (US Chamber of Commerce, 2016). AS juga menghadapi kompetisi dengan Uni Eropa, dikarenakan pada tahun 2014 telah mengimpor komoditas tiga kali lipat lebih banyak dari Kenya apabila dibandingkan dengan jumlah impor AS. Pada bulan Oktober 2016, melalui Economic Partnership Agreement, Uni Eropa mengizinkan negara-negara EAC untuk mengakses komoditas tanpa pajak dan bebas dari pembatasan kuota (US Chamber of Commerce, 2016). Pemerintah AS melihat Kenya, sebagai salah satu negara EAC yang dapat dijadikan mitra strategis dalam perdagangan. Walaupun di tahun 2013, ketika Presiden Uhuru Kenyatta terpilih menjadi Presiden, hubungan AS dengan Kenya sempat memburuk. Sebab, Presiden Kenya pada saat itu memiliki tuduhan atas kasus kejahatan terhadap kemanusiaan oleh *International Criminal Court* (ICC) atas kekerasan yang terjadi ketika pemilu berlangsung (BBC News, 2014).

Selain itu, di antara negara-negara Afrika Timur lainnya, Kenya menduduki posisi sebagai penerima bantuan terbesar dari AS. Bantuan yang diterima berupa bantuan pengembangan kemanusiaan dan bantuan keamanan, secara spesifik ditujukan untuk menangani kasus terorisme (Blanchard, 2013). Perekonomian Kenya termasuk ke dalam kategori masif dan paling beragam apabila dibandingkan dengan negara-negara EAC lain, serta Afrika Timur pada umumnya. Walaupun sempat pada tahun 2007, perekonomian negara ini mengalami krisis setelah dilangsungkannya pemilu pada tahun 2007-2008, juga diterpa krisis ekonomi global serta selanjutnya krisis regional tahun 2011-2012 (Blanchard, 2013).

Tren impor pakaian bekas di tiap negara bersifat fluktuatif atau tidak stabil; terdapat negara yang semakin lama semakin mengurangi jumlah impor pakaian bekasnya, namun terdapat pula beberapa negara EAC yang semakin meningkatkan

ketergantungan mereka terhadap pakaian bekas, dilihat dari grafik impor pakaian bekas dari tahun 2012 hingga tahun 2016 (lihat Gambar 2.1.). Agar dapat lebih memahami konteks perdagangan pakaian bekas di masing-masing negara EAC, di bawah ini akan dijelaskan dengan lebih rinci kondisi perdagangan pakaian bekas antara AS dengan kelima negara-negara EAC.

**Gambar 2.1. Grafik Jumlah Impor Pakaian Bekas EAC**



Sumber: UN Comtrade, diolah oleh USAID

### *Pakaian Bekas di Kenya*

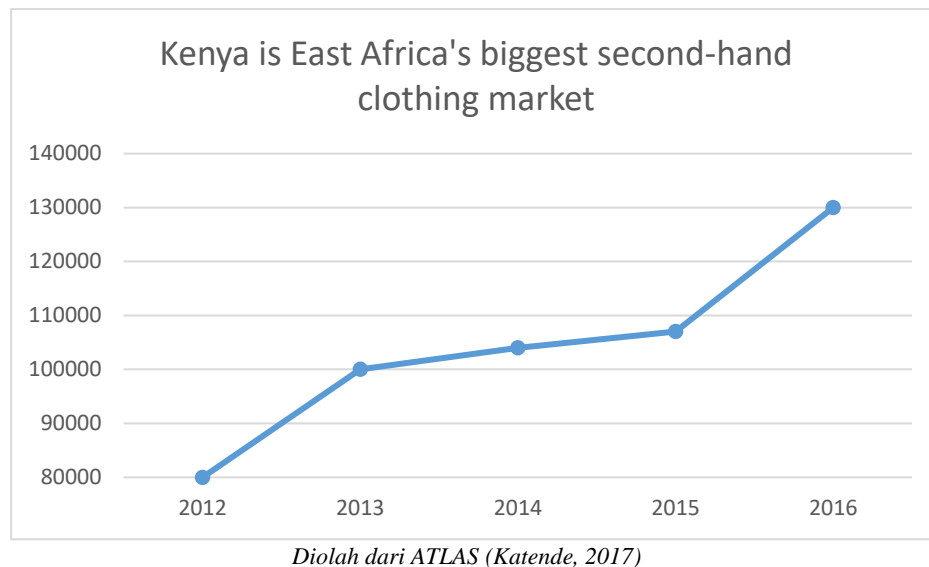
Impor pakaian bekas ke Kenya mulai muncul di tahun 2001, dan mengalami kenaikan juga penurunan dari tahun ke tahun. Namun, jumlah impor pakaian bekas mengalami peningkatan tertinggi di tahun 2016. Di tahun tersebut, angka impor pakaian bekas dari AS sendiri mencapai \$124,644 juta (USAID, 2017). Selain itu, Kenya juga merupakan importir pakaian bekas terbesar di wilayah Afrika Timur (Katende, 2017). Pasar Gikomba, terkenal sebagai pusat penjualan pakaian bekas terbesar di Kenya. Pakaian bekas ini populer di masyarakat Kenya, karena mayoritas masyarakatnya menyukai *fashion* dari Barat. Sayangnya, selera masyarakat yang bergeser ini mengakibatkan kemunduran dalam produksi pakaian lokal Kenya, seperti *khanga* dan *kitenge* (Mangieri, 2006). Hal ini dikarenakan

harga pakaian lokal di Kenya sangat mahal dan sulit diakses. Padahal, apabila dibandingkan dengan pakaian bekas dari AS, kualitasnya tidak jauh berbeda.

Contohnya, harga kemeja untuk pria buatan lokal memiliki *range* harga sekitar 15 hingga 50 US Dolar per *item*, sedangkan kemeja bekas yang diimpor dari AS jauh lebih murah, seharga \$2 hingga \$10 (Economic and Social Research Foundation, 2016). Selain itu, pakaian bekas yang ditawarkan juga lebih variatif, menarik, dan memiliki berbagai macam model. Permintaan yang tinggi dari masyarakat terhadap produk pakaian bekas inilah yang menjadikan impor pakaian bekas terus bertambah.

AS sendiri, merupakan salah satu pengimpor pakaian bekas terbanyak ke Kenya, mencapai angka 18 persen. Jumlah *retailer* pakaian bekas di Kenya saja sudah menembus angka 8000 (Katende, 2017). Pakaian-pakaian bekas yang diciptakan oleh *brand* ternama, ditargetkan serta dijual kepada konsumen menengah dan kelas atas, Sedangkan, pakaian-pakaian bekas dari *brand* kurang terkenal dan harga aslinya murah, dijual kepada konsumen kelas bawah (miskin) di wilayah pedesaan atau pinggiran perkotaan (Katende, 2017). Pemerintah, perusahaan manufaktur, serta desainer lokal berusaha melakukan advokasi demi mengembalikan identitas Kenya dengan cara mendukung produksi-produksi pakaian lokal. Sejauh ini, belum ada regulasi maupun peraturan dari pemerintah Kenya untuk melarang atau membatasi impor pakaian bekas (Economic and Social Research Foundation, 2016). Sejak tahun 2000, banyak perusahaan tekstil yang bangkrut akibat produknya tidak mampu bersaing dengan pakaian bekas (The Guardian, 2015).

**Gambar 2.2. Grafik Pasar Pakaian Bekas di Kenya**



### *Pakaian Bekas di Uganda*

Uganda sendiri pada dasarnya bukanlah mitra signifikan AS. Apabila dibandingkan dengan negara-negara EAC lainnya, total impor Uganda dari AS sebesar 108 juta US Dolar di tahun terakhir. Sedangkan, jumlah total impor Uganda terhadap AS berbeda jauh, hanya sebesar 79 juta US Dolar (Office of the United States Trade Representative, 2018). Hasil impor AS dari Uganda didominasi oleh produk agrikultural senilai 60 juta US Dolar, terdiri dari kopi, cabai, produk olahan dari susu, dan minyak dari tumbuhan. Hasil ekspor Uganda dari AS sebagian besar merupakan barang-barang manufaktur atau elektronik (Office of the United States Trade Representative, 2018).

Uganda mengalami nasib yang serupa dengan negara-negara EAC lain ketika dihadapkan dengan masifnya jumlah impor pakaian bekas. Menurut Brooks (2015), pakaian bekas mendominasi seluruh hasil impor akan produk garmen dan tekstil, yakni sebesar 81 persen. Pusat penjualannya berada di pasar daerah Owino, Namuwongo, serta perbatasan Kulambiro-Ntinda. Masyarakat Uganda menyebut pakaian bekas dengan istilah *mivumba*. Penggunaan kata *mivumba* juga populer di

negara Zambia (Hansen, 1999, p. 343). Mayoritas masyarakat Uganda menyukai *mivumba* ini karena modelnya yang unik, ketahanannya yang bagus, mudah dijangkau, dan sesuai dengan perkembangan *fashion* (Asiimwe, 2008). Sayangnya, pemerintah Uganda gagal untuk melindungi industri-industri tekstil lokal. Pengembangannya yang kurang, seperti teknologi produksi yang kurang canggih, biaya produksi tinggi, serta diperburuk dengan bahan baku yang sebagian besar harus diimpor terlebih dahulu (Katende, 2017).

#### *Pakaian Bekas di Tanzania*

Tanzania, merupakan negara importir pakaian bekas terbanyak ke-15 di dunia, dengan total 63 juta US Dolar (Calabrese & al., 2017). Selama 20 tahun, impor pakaian bekas gencar dilaksanakan dan selalu meningkat setiap tahunnya. Namun, perkembangan impor pakaian bekas juga diikuti dengan peningkatan impor pakaian baru yang masif. Di tahun 2015, impor pakaian baru melewati nilai impor pakaian bekas sebesar 84 juta US Dolar (Katende, 2017). Kendatipun begitu, impor pakaian bekas tetap dilaksanakan walaupun negara ini turut mengimpor pakaian bekas. Pakaian baru yang diimpor oleh Tanzania, sebagian besar berasal dari China (Katende, 2017) Ditambah lagi, perbedaan harga antara pakaian bekas dengan pakaian baru tidaklah jauh, dan tergolong mudah didapatkan. AS merupakan salah satu pengeksportir pakaian bekas terbesar ke Tanzania, selain negara-negara Eropa seperti Inggris dan Belanda (Katende, 2017).

Tanzania merupakan salah satu negara-negara di Afrika Timur yang setuju bahwa impor pakaian bekas, terutama di negaranya, harus segera dihentikan. Namun, negara ini yakin bahwa dampaknya tidak akan berakhir dengan baik dan positif, terutama bagi perkembangan ekonomi negaranya di masa sekarang. Apabila industri-industri lokal dihidupkan kembali, tentunya akan mendorong munculnya produk-produk buatan dalam negeri. Namun, disisi lain, dapat menimbulkan persepsi negatif dari konsumen, dikarenakan daya beli masyarakat Tanzania yang masih rendah. Ditambah lagi, pemerintah juga harus memikirkan agar suplai



pakaian untuk masyarakatnya dapat tetap terpenuhi. Kenyataan ini tentu menjadi dilema tersendiri bagi pemerintah untuk mengambil langkah yang tepat dan bijak.

#### *Pakaian Bekas di Burundi*

Walaupun tidak setinggi ketiga negara yang telah disebutkan di atas, jumlah impor baju bekas AS di Burundi meningkat. Harga yang ditawarkan untuk pakaian bekas hampir dua kali lipat lebih murah apabila dibandingkan dengan pakaian baru. Misalnya, pakaian anak yang baru memiliki harga \$18 hingga \$30 per item, sedangkan pakaian bekas hanya perlu mengeluarkan biaya \$3 sampai \$9 saja per item. Pakaian bekas untuk pria dewasa harganya jauh lebih tinggi, sedangkan untuk anak-anak dan wanita lebih murah (Economic and Social Research Foundation, 2016). Sumber impor pakaian bekas di Burundi berasal dari tiga negara terbesar, yaitu AS, China, dan Inggris. Namun, untuk kategori sepatu terutama sepatu olahraga, diimpor terbanyak dari AS (United States International Trade Commission, 2017). Uniknya, Tanzania dan Uganda juga menjadi negara penyuplai baju bekas ke Burundi karena proses re-eksportasi (Katende, 2017).

#### *Pakaian Bekas di Rwanda*

Rwanda juga meingmpor pakaian bekas, sama seperti keempat negara EAC lainnya, namun negara ini juga melakukan impor pakaian baru secara besar-besaran. Namun, terdapat fakta yang mengejutkan yaitu eksportir pakaian bekas terbesar ke Rwanda bukanlah AS, melainkan China, dengan total nilai ekspor mencapai 58 persen (Quartz Africa, 2016). Meskipun AS nantinya tetap menghentikan suplai pakaian bekas, Rwanda tetap akan mendapatkannya dari China. China pun, tidak akan menganggap larangan ekspor-impor ini harus ditanggapi dengan serius, karena disatu sisi, China juga selain melaksanakan impor pakaian bekas, juga melakukan kerja sama impor pakaian baru dengan negara ini.

## **2.2. Relevansi dan Efektivitas African Growth Opportunity Act dalam Menangani Kasus Impor Pakaian Bekas**

### **2.2.1. Sejarah Terbentuknya African Growth Opportunity Act**

African Growth Opportunity Act (AGOA) merupakan sebuah batu loncatan yang dapat menjadi pertanda berkembangnya hubungan yang lebih baik dan erat antara AS dan negara-negara di benua Afrika. Di era perdagangan global yang semakin meluas serta pentingnya memerangi kejahatan terorisme, kedua belah pihak perlu menciptakan kerja sama yang bersifat *mutual*. Wilayah sub sahara Afrika, diakui oleh AS merupakan sebuah wilayah yang memiliki potensi ekonomi yang tinggi dan terdapat signifikansi atau kepentingan politik AS di sana. (Williams, 2015). Oleh karena itu, AS meminta perusahaan-perusahaan swasta di negaranya agar segera mengucurkan dana investasi besar-besaran untuk proyek pembangunan infrastruktur di Afrika. Hingga saat ini, terdapat 180 lebih perusahaan AS yang tertarik untuk berdagang di Afrika (Hayes, 2017). Salah satu alasannya adalah potensi pasar yang tinggi, jika ditinjau dari jumlah penduduknya yang banyak (750 juta orang di 53 negara), sumber daya alam melimpah, pemanfaatan segmentasi pasar-pasar yang kurang oleh penduduk lokal, serta komitmen negara untuk menerapkan sistem demokrasi dan me-modernisasi pasar mereka.

Namun, kepentingan untuk melaksanakan kerja sama ekonomi juga sejalan dengan kepentingan untuk menerapkan reformasi politik negara-negara Afrika. Kebijakan perdagangan diperketat dan memiliki syarat yang berlapis atau bahkan cenderung tidak relevan. Sebagai salah satu contoh yakni pada tahun 2003, AS mengancam Eritrea dan Swaziland untuk segera menghentikan kekerasan terhadap HAM atau bantuan AGOA di kedua negara tersebut dihentikan (International Trade Administration , 2009). Disatu sisi, penerapan reformasi ini dapat membantu merubah negara-negara Afrika ke arah yang lebih baik dan sejahtera. Akan tetapi, disisi lain, negara-negara Afrika yang mendapat bantuan AGOA, akan menimbulkan efek ketergantungan dan sulit bagi negara-negara tersebut untuk berdikari. Negara-negara Afrika ini patuh terhadap aturan-aturan AGOA karena mereka tidak ingin kehilangan manfaat atau keuntungannya.

AGOA memperluas kemungkinan untuk meningkatkan kemampuan perdagangan negara-negara anggota sesuai dengan wilayah geografisnya. Namun, AGOA hanya mengakui suatu negara sebagai negara yang cocok atau layak apabila negara tersebut menerapkan serta mengikuti kriteria-kriteria yang diinginkan oleh AS. Di sini, AS terkesan mengikat negara-negara Afrika yang tergabung ke dalam AGOA. Untuk mendapatkan predikat layak tersebut, negara harus menerapkan dan melaksanakan ekonomi berbasis pasar jangka panjang, juga peraturan-peraturannya, dan mengeliminasi hambatan perdagangan dengan AS (Mattoo & al., 2002). Negara-negara Afrika juga harus mengadopsi aturan-aturan yang tidak bertentangan dengan keamanan nasional atau kebijakan luar negeri AS, tidak melanggar HAM dan mendukung teroris, serta menghapuskan pekerja anak (USTR, 2003). Uni Eropa pun, sebagai sahabat AS, mempertanyakan keabsahan dan kesesuaian penerapan aturan-aturan ini. Uni Eropa pun skeptis dan merasa bahwa kriteria tersebut tidak sesuai dengan aturan-aturan dari *World Trade Organization* (WTO) (Zappile, 2011). Keadaan ini diperburuk dengan negara-negara yang tergabung dalam AGOA tidak punya hak untuk menyanggah keputusan AS karena pada dasarnya, AGOA bersumber dari legislasi nasional AS itu sendiri, bukan berdasarkan hukum internasional (African Growth Opportunity Act, 2015). Kondisi ini menjadikan AS dapat bertindak ‘sesuka hati’, dan dapat merevisi skema kebijakan-kebijakan AGOA kapan saja.

**Gambar 2.3. Tabel *Rules of Origin* Perdagangan Pakaian Di bawah AGOA**

<i>Description of the rules of origin requirements</i>	<i>Conditions of Access</i>
Apparel assembled from U.S. formed and cut fabric from U.S. yarn	Unrestricted
Apparel assembled and further processed from U.S. formed and cut fabric from U.S. yarn	Unrestricted

Apparel cut and assembled from U.S. fabric from U.S. yarn and thread	Tariff rate quota that grows from a cap of 1.5 to 3.5 percent of total U.S. apparel imports (these caps have recently been doubled)
Apparel assembled from regional fabric from U.S. or African yarn	Unrestricted for four years, but exports counted against the 1.5 to 3.5 percent caps specified above
Apparel assembled in a Lesser Developed Country using foreign fabric or yarn	Unrestricted
Merino wool sweaters, knit to shape, with fibers 18.5 microns or finer	Unrestricted

Sumber: IMF Working Paper

### 2.2.2. Efektivitas African Growth Opportunity Act dalam Menangani Permasalahan di negara-negara Afrika

Afrika Selatan, melalui Departemen Perdagangan dan Industri, menyatakan bahwa saat ini negaranya merasa dirugikan dengan peraturan AGOA dalam impor aluminium. Sebab, AS memberlakukan kenaikan tarif impor bahan aluminium dan besi dari negaranya menjadi 10 persen dan 25 persen (Bloomberg, 2018). Sedangkan, Afrika Selatan berusaha agar barang-barang ekspor dari negaranya sebisa mungkin tidak menjadi ancaman dan kendala bagi perekonomian AS. Jenderal Lionel, selaku juru bicara Afrika Selatan, turut menyampaikan bahwa, “tanpa AGOA, kita semua (re: negara-negara Afrika) bukan apa-apa.” (Omarjee, 2018).

AGOA membuka kesempatan yang masif bagi negara-negara Afrika untuk berkompetisi di ranah global, atas bantuan dan inisiatif dari AS. Namun, banyak negara-negara terutama negara miskin atau *Lesser Developed Countries* (LDC) yang tidak dan belum siap untuk bersaing dengan negara-negara lain. Leslie

Mittelberg, perwakilan dari Dewan Korporat Afrika, mengungkapkan bahwa ketentuan AGOA yang sedang dijalankan terlalu rumit dan berpotensi untuk gagal. Masalah utama, menurut pendapatnya, adalah pedoman yang tidak jelas atas peraturan-peraturan AGOA yang diterapkan di negara-negara Afrika (HuffPost, 2012). Banyak masyarakat yang belum mengerti pentingnya dokumentasi dan memahami barang-barang mana saja yang layak untuk dipasarkan dan yang tidak (layak) (HuffPost, 2012). Dengan kata lain, Afrika belum siap untuk menjadi seperti yang dipersepsikan atau direncanakan oleh AS melalui AGOA.

### **2.3. Pengaruh serta Dampak Yang Ditimbulkan oleh Pakaian Bekas Terhadap East African Community**

#### **2.3.1. Sejarah Awal Mula Munculnya Impor Pakaian Bekas**

Industri garmen dan tekstil merupakan salah satu sektor andalan dan sumber investasi yang cukup menguntungkan bagi pemerintah di negara-negara maju bahkan di negara berkembang sekalipun. Potensinya untuk mengalami pertambahan nilai produk (dari bahan baku hingga bahan jadi) yang tinggi, perkembangan yang cukup pesat, serta dapat berkolaborasi dengan sektor usaha kelas menengah. Di negara-negara berkembang, sektor industri ini mampu memperkerjakan ribuan tenaga kerja yang tidak berpengalaman dengan upah rendah. Hasilnya berupa pakaian jadi atau bahan setengah jadi dapat diekspor hingga ke luar negeri. Tidak heran apabila banyak negara yang mendukung serta mempromosikan usaha-usaha produksi garmen dan tekstil lokal. Pembahasan mengenai industri garmen dan tekstil tentu tidak lepas dari pembahasan mengenai industri *fast-fashion*, di level yang berbeda dari industri tekstil pada umumnya.

*Fast-fashion* merupakan suatu cara atau metode penjualan yang selalu mengeluarkan produk baru tiap tahunnya dan harganya jauh lebih murah dibandingkan dengan sektor industri tekstil lainnya, seperti *high-fashion*<sup>1</sup> (Esquire,

---

<sup>1</sup> Merujuk kepada jenis pakaian yang mewah, elegan serta dijual dengan harga yang mahal serta diciptakan oleh desainer ternama. Sebutan lainnya yaitu *haute couture*.

2017). Perkembangan industri *fast-fashion* yang begitu pesat, namun dengan harga yang murah, terjangkau oleh semua kelas masyarakat. Di tahun 2012, penduduk AS ikut menyumbangkan sampah pakaian sebesar 14,3 juta ton, dan 5,7 persen di antaranya memiliki bahan dasar yang sulit untuk terurai (Buyukaslan & al., 2015). Walaupun daur ulang pakaian bekas disebut sebagai solusi yang paling efektif, kenyataannya pakaian baru akan selalu diciptakan setiap tahun, setiap bulan, bahkan setiap harinya. Pakaian bekas bersumber dari konsumen, tetapi juga berasal dari pelaku industri tekstil itu sendiri. Mayoritas industri membuang beberapa jenis pakaian yang dianggap sudah *out of trend* atau *last season*. Sehingga, pakaian akan terus diganti dan diperbaharui sesuai perkembangan iklim dan selera masyarakat. Bahkan, terdapat beberapa *retail* yang akan mengganti pakaian-pakaian di toko mereka setiap minggunya, seperti perusahaan Zara (Business Insider, 2012).

Industri tekstil global setiap saat berusaha menawarkan pakaian sesuai permintaan konsumen. Saat dihadapkan dengan pilihan untuk membuang pakaian bekas, masyarakat terbagi kedalam tiga opsi : menghadihkannya pada orang lain, menjualnya, atau membuangnya. Opsi pertama dan kedua tentu tidak menjadi masalah bagi suatu negara, namun opsi yang ketiga; merupakan penyebab awal munculnya permasalahan mengenai sampah pakaian (*clothing waste*).

*Fast-fashion* juga merubah pola perilaku masyarakat; yang pada awalnya menggunakan suatu pakaian dalam jangka waktu yang cukup lama hingga bertahun-tahun, berubah menjadi kebiasaan menggunakan pakaian dalam waktu yang singkat, dan membuangnya ketika mendapatkan yang baru atau tidak menyukainya lagi. Masyarakat dunia sekarang memiliki jumlah pakaian empat kali lipat jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan masyarakat pada tahun 1980 (The Guardian, 2011). Harga yang murah dan dapat dijangkau hampir seluruh elemen masyarakat, turut mempengaruhi perilaku ini. Memang pada dasarnya, pakaian-pakaian tersebut tidak didesain berdasarkan ketahanan dan lamanya jangka waktu pemakaian. Sehingga, bahan-bahan yang digunakan untuk membuatnya pun perlu dipertanyakan.

*Fast-fashion* pun telah mengganti nilai-nilai dalam pembuatan pakaian, dan menghapus teknik penjahitan dan pembuatan yang membutuhkan kreatifitas serta kualitas yang tinggi (Bhardwaj & Fairhurst, 2010). Industri-industri *fast-fashion*, disisi lain, menjadi sumber mata pencaharian bagi ratusan bahkan ribuan orang di berbagai negara. Industri ini juga menggunakan trik yaitu harga yang murah agar konsumen tertarik untuk membeli produk mereka dalam jumlah yang banyak. Tidak jarang, mereka memanfaatkan potongan harga atau ‘diskon’ atas pakaian-pakaian di etalase yang tidak terlalu diminati (seperti harganya terlalu mahal atau model pakaian yang aneh) agar pakaian tersebut dapat dihabiskan dan meningkatkan target penjualan (The Guardian, 2018). Sampah tekstil yang memadati lahan-lahan produktif AS, meningkat hampir 40 persen dari rentang tahun 1999 hingga 2009, dan diprediksi akan mencapai 35,4 triliun pon pada tahun 2019 (The Saturday Evening Post, 2018).

Industri tekstil yang kerap disebut sebagai industri *fashion* merupakan industri dengan tingkat produksi serta konsumsi tertinggi di dunia. Sebanyak 1 dari 6 penduduk setidaknya bekerja di dalam industri *fashion*, mengingat angka ketergantungan industri ini yang sangat tinggi dengan ketersediaan dan jumlah tenaga kerja (Cheney, 2016). *Fast-fashion* dapat berkembang secara cepat, karena proses produksinya tidaklah dilakukan di negara asal, namun dipindahkan ke negara-negara yang memiliki bahan baku atau sumber daya manusia yang melimpah, tetapi dengan harga yang murah. Keputusan ini diharapkan dapat memotong biaya produksi yang mahal.

Perdagangan pakaian bekas muncul ketika terdapat garmen-garmen yang tidak diinginkan lagi oleh masyarakat dan perkembangan industri tekstil yang begitu cepat, sehingga mengakibatkan jumlah pakaian bekas menjadi semakin bertambah. Keadaan ini turut diperburuk dengan tingkat permintaan masyarakat yang tinggi akan pakaian-pakaian baru serta gaya hidup yang cenderung konsumtif. Pola perdagangan pakaian bekas ini juga sangat dipengaruhi oleh faktor politik dan geografis karena pada umumnya ditujukan kepada masyarakat dari negara-negara berkembang atau miskin.

### 2.3.2. Alur dan Proses Distribusi Perdagangan Pakaian Bekas

Pakaian bekas di AS, pada mulanya dikumpulkan oleh organisasi sukarela atau perusahaan-perusahaan *fast-fashion* itu sendiri, mulai dari tempat pembuangan limbah rumah tangga, tumpukan sampah tekstil, pusat perbelanjaan, sekolah, komunitas atau organisasi sosial, dan lain-lain (Norris, 2012). Pakaian-pakaian tersebut dipilih yang masih layak untuk dikenakan lalu didistribusikan oleh perusahaan-perusahaan tertentu. Beberapa jenis pakaian akan dijual di negara itu sendiri sebagai *consignment*<sup>2</sup> (Norris, 2012). Sisanya, akan dimasukkan ke dalam suatu wadah yang dapat menampung pakaian hingga 55 kilo per bal dan dipisahkan sesuai dengan jenis-jenisnya. Setelah itu, wadah-wadah akan dimasukkan ke dalam kontainer untuk dikirim ke benua Asia, Eropa Timur termasuk pula Afrika. Pakaian-pakaian yang dikirim mengikuti tingkat permintaan dan selera dari konsumen-konsumen di negara tujuan (Hansen, 2004). Ketika pakaian sampai, para importir akan mengambil dan menjualnya ke pihak ketiga (*broker*) yang akan menyuplai dan menjualnya lagi ke pedagang atau usaha-usaha kecil. Di Afrika, umumnya pasokan pakaian bekas ini akan dikumpulkan kembali untuk dibawa dan dijual ke negara-negara tetangga (Baden & Barber, 2005).

Namun, terdapat isu mengenai donasi pakaian bekas yang ternyata disalahgunakan untuk mencari keuntungan oleh sejumlah organisasi yang mengaku sebagai 'relawan'. Organisasi ini mendapat dua keuntungan sekaligus : uang dan respons positif dari masyarakat. Salah satu organisasi yang diketahui melakukan penipuan, yaitu USA Planet Aid, yang beroperasi di dua puluh wilayah negara bagian AS. Organisasi ini dikritik karena tidak adanya transparansi dana kegiatan serta pengeluaran yang mencurigakan dalam salah satu programnya (NBC Washington, 2016). Pemerintah AS menawarkan insentif kepada para penduduknya yang mendonasikan barang-barang tidak terpakai termasuk pakaian bekas kepada dua organisasi raksasa, yaitu The Salvation Army dan Goodwill (ABC News, 2006). Di dalam 20 tahun terakhir, volume pembuangan pakaian bekas di AS naik

---

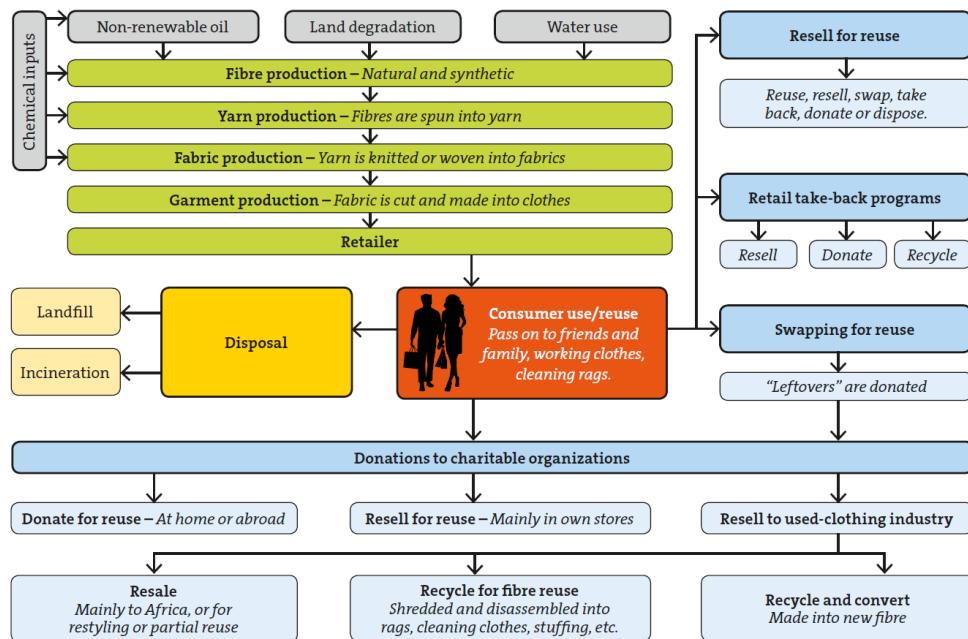
<sup>2</sup> Metode pengiriman barang, pada umumnya adalah pakaian dan furnitur untuk dijual atau didonasikan kepada pihak lain.



dua kali lipat dari 7 juta hingga 14 juta ton. Jika dikalkulasikan secara individual, maka setiap orang membuang pakaian bekas seberat 80 pon (Newsweek, 2016).

Distribusi pakaian bekas pun tidaklah merata di seluruh negara target ekspor, biasanya hanya ditentukan dari kualitas pakaian bekas tersebut. Pakaian bekas dengan kualitas yang paling tinggi akan diekspor ke Jepang. Pakaian yang berkualitas sedang, diekspor ke wilayah Amerika Selatan. Untuk pakaian musim dingin, diekspor ke negara-negara Eropa Timur. Sayangnya, pakaian bekas yang diekspor ke Afrika, merupakan pakaian bekas dengan kondisi rendah atau kurang layak, dan tidak laku lagi di pasaran AS (Brooks, 2015). Akan tetapi, dalam pandangan masyarakat Afrika, pakaian yang datang dari Barat termasuk AS, merupakan pakaian yang kualitasnya jauh lebih baik dibandingkan dengan produk lokal (Brooks, 2015).

**Gambar 2.4. Alur Distribusi Perdagangan Pakaian Bekas**



Sumber: "The Afterlife of Clothes", 2015.

### 2.3.3. Dampak Pakaian Bekas Terhadap Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan

Sampah tekstil juga berdampak negatif terhadap kelestarian lingkungan. Faktanya, sebagian besar substansi dari sampah-sampah tekstil, paling banyak diolah dari bahan petrokimia (63 persen) yang dapat meningkatkan emisi gas karbon dioksida (Sandin & Peters, 2018). Menjadi suatu tantangan yang sulit untuk mendaur ulang pakaian bekas karena seratnya yang bersifat kompleks akibat dicampur dengan berbagai bahan kimia. Sehingga, pakaian ini sulit untuk diurai menjadi material-material baru. Setelah melalui serangkaian proses daur ulang, kualitas yang dihasilkan dari substansi baru pun tidak sebaik ketika kondisi awal. Perusahaan H&M, merupakan salah satu perusahaan *fast-fashion* yang telah melaksanakan program daur ulang produk-produk mereka. Sayangnya, dari setengah triliun garmen yang mereka ciptakan setiap tahunnya, yang berhasil di daur ulang hanya sekitar 0,7 persen dari total produksi (CBC News, 2018). Selain itu, sampah-sampah tekstil ini juga menyebabkan polusi air, yang diakibatkan oleh pewarna tekstil yang digunakan pada bahan pakaian sehingga mencemari lingkungan (Kant, 2012).

*Polyester* merupakan salah satu substansi yang kerap digunakan untuk menciptakan suatu pakaian. Namun, saat bahan ini dicuci dalam mesin cuci biasa (yang sering digunakan dalam rumah tangga), kandungan *microfibernya* akan lepas (Lamichhane , 2018). *Microfiber* merupakan salah satu penyumbang sampah plastik terbesar di lautan. Senyawa berbahaya ini dapat melewati perairan dengan bebas dan tidak akan terurai. *Microfiber* juga menjadi ancaman bagi biota-biota laut karena merusak keseimbangan ekosistem (The Guardian, 2017).

Penggunaan pakaian bekas juga memicu kontroversi di dalam dunia kesehatan. Salah satu dokter di Rumah Sakit Nissi, Nigeria, Dr. Kunie Adesina mengatakan bahwa masyarakat harus lebih memperhatikan penyakit-penyakit yang bisa saja muncul dan diderita apabila sering menggunakan pakaian bekas (PM News, 2018). Pada umumnya, masyarakat tidak mengetahui atau bahkan acuh dengan kebersihan pakaian bekas. Seharusnya, sebelum dijual kepada masyarakat, penyuplai harus memastikan apakah pengguna sebelumnya mempunyai riwayat penyakit yang membahayakan. Dikhawatirkan, pakaian bekas akan menularkan

penyakit seperti *candidiasis*, yaitu penyakit kulit akibat infeksi jamur, serta penyakit kulit lainnya (PM News, 2018).

#### **2.3.4. Permasalahan Mengenai Pakaian Bekas di Afrika Timur**

Ketika berbicara mengenai hubungan dagang antara AS dengan negara-negara Afrika, tidak kalah penting pula untuk membahas mengenai praktik perdagangan yang tidak adil. Sejak munculnya sistem Bretton Woods, AS memberikan solusi untuk keterpurukan kondisi perekonomian di negara-negara Afrika dengan penerapan *Structural Adjustment Program* (SAP). Alih-alih memulihkan keadaan, solusi yang diberikan oleh AS pada waktu itu mengakibatkan nilai komoditas dari negara-negara Afrika turun drastis di pasar internasional (Ofori, 2009). Hingga saat ini, perekonomian di negara-negara Afrika belum pulih dan berkembang pesat walaupun terjadi perubahan sedikit demi sedikit. Dalam ranah perdagangan bebas, Afrika seakan bukanlah berperan sebagai pelaku, namun sebagai korban (Ofori, 2009).

Sejak negara-negara di Afrika mulai menerapkan liberalisasi ekonomi, keputusan ini ternyata menjadi bumerang bagi perkembangan industri-industri tekstil lokal. Permintaan akan produk-produk garmen ciptaan lokal termasuk rendah, penyebab utamanya adalah pendapatan masyarakat yang minim, karena sebagian besar penduduk di benua Afrika adalah masyarakat yang hidup dalam garis kemiskinan. Termasuk pula Afrika Timur. Kejayaan industri tekstil Afrika Timur terjadi di tahun 1960an hingga 1980an, ketika sektor industri tekstil serta sepatu diproduksi dan diperjualbelikan untuk pasar lokal serta diekspor hingga ke luar negeri (Frederick, 2018). Sebelum terjadinya liberalisasi ekonomi serta munculnya AGOA, produksi mulai dari bahan mentah hingga barang jadi oleh industri berkembang pesat. Akan tetapi, setelah itu banyak industri yang terpaksa untuk “gulung tikar” atau bangkrut (Frederick, 2018). Pakaian bekas yang pada awalnya merupakan hasil sumbangan atau donasi masyarakat dunia kepada orang-orang miskin, dijadikan sebagai peluang bisnis karena permintaan yang banyak.

Di Afrika sendiri pun, bisnis jual-beli pakaian bekas merupakan bisnis gelap, karena beroperasi di tempat-tempat yang jauh dari pusat kota. Para penyuplai mendapatkan keuntungan yang besar dari bisnis penjualan pakaian bekasnya. Secara tidak langsung, pekerjaan mereka dapat mengangkat status sosial di masyarakat. Namun, mereka harus menyembunyikan atau menyimpan kekayaannya agar tetap dipercaya oleh masyarakat (Brooks, 2015). Untuk melaksanakan bisnis pakaian bekas di Afrika, tidak dapat dilakukan di tempat terbuka dan harus bersifat rahasia (Chalhoub, 2012). Terkadang, penjualnya pun memanfaatkan momentum untuk membeli pakaian-pakaian bekas secara sembarangan tanpa memedulikan tingkat kebersihan atau kualitas produk yang akan dijual, demi menetapkan harga yang relatif murah serta bersaing secara tidak sehat dengan pedagang pakaian lokal (Chalhoub, 2012).

Sektor garmen di negara berkembang harus dibenahi; serta untuk dapat memulainya, dibutuhkan suntikan dana yang besar dari para investor (lokal amupun asing) untuk memperluas kapasitas produksi. Negara-negara berkembang dengan potensi industri tekstil atau garmen yang kecil, umumnya tidak mampu menarik ‘perhatian’ para investor untuk menanamkan modal terutama dalam penyediaan alat produksi. Selain itu, biaya transportasi yang mahal, tenaga kerja terampil yang juga mahal, serta diperburuk dengan suplai energi yang butuh biaya besar pula (Business of Fashion, 2017).

Para investor, tentunya tidak secara sembarangan atau secara impulsif akan langsung memulai untuk berinvestasi di suatu negara. Para investor tentu akan mengajukan persyaratan yang akan menguntungkannya dan melindungi aktivitasnya. Secara garis besar, prioritas-prioritas yang diinginkan oleh para investor untuk berinvestasi di suatu negara yakni: kepastian hukum untuk melindungi para investor, kedisiplinan pembayaran dan penegakan hukum, ketersediaan jaminan serta perlindungan dari pemerintah, potensi pasar yang besar, serta stabilitas keamanan dan politik suatu negara (Lamech & Saeed, 2003). Apabila aspek-aspek tersebut tidak mampu untuk dipenuhi oleh suatu negara,

investor enggan untuk berinvestasi. Jika investasi dilakukan pun, tidak akan bertaham lama atau dilakukan dalam jangka pendek saja.

Negara-negara Sub Sahara Afrika (termasuk Afrika Timur) kerap menghadapi tekanan struktural yang berlapis sehingga mempengaruhi peningkatan probabilitas terjadinya instabilitas politik dan konflik pertumpahan darah. Tekanan-tekanan dapat muncul dari berbagai arah, seperti tingkat demografis, perkembangan negara yang begitu lemah, tipe rezim, serta kesenjangan horizontal akibat diskriminasi antar kelompok (Bello-Schünemann & Moyer, 2018). Tendensi atau kecenderungan instabilitas politik di wilayah Sub Sahara Afrika semakin lama semakin menurun. Akan tetapi, permasalahan lainnya seperti diskriminasi pemerintah terhadap kelompok-kelompok tertentu masih banyak ditemukan di negara-negara. Diskriminasi kerap terjadi di negara dengan tipe pemerintahan yang berada dalam masa peralihan dari otoriter menuju demokrasi. Akan tetapi, negara yang demokratis pun tidak luput dari instabilitas politik; apabila masyarakatnya masih banyak yang hidup dalam kemiskinan (Bello-Schünemann & Moyer, 2018).

#### **2.4. Kesimpulan**

Di dalam bab 2 ini, telah diuraikan dengan terperinci mengenai sejarah terbentuknya organisasi regional yang disebut East African Community (EAC). Organisasi ini terdiri dari lima negara Afrika Timur yaitu Burundi, Kenya, Tanzania dan Uganda. Latar belakang didirikannya organisasi ini adalah semangat serta impian dari negara-negara anggotanya untuk menciptakan iklim dan kawasan ekonomi regional di Afrika Timur. *Free Trade Area* (FTA) ini juga diharapkan dapat membantu menyelesaikan permasalahan ekonomi di tiap negara-negara anggota. Walaupun organisasi ini sempat mengalami perpecahan, akan tetapi negara-negara anggotanya mampu mengatasi permasalahan demi menjaga keutuhan organisasi ini agar tidak bubar.

Amerika Serikat (AS) melihat adanya potensi kerja sama yang menguntungkan dengan negara-negara EAC. Salah satu hal yang mendasari AS

untuk bekerja sama dengan negara-negara Afrika Timur di bawah naungan EAC adalah besarnya kesempatan untuk berinvestasi atau menanamkan modal di negara-negara tersebut. Alhasil, pada tahun 2014 kerja sama perdagangan AS-EAC ini mampu menghasilkan keuntungan ekonomi yang cukup signifikan bagi kedua belah pihak. Akan tetapi, keuntungan perdagangan ini tidak berlaku dalam konteks perdagangan pakaian bekas. Sebab, kelima negara EAC menjadi sangat bergantung pada hasil impor pakaian bekas dari AS untuk memenuhi kebutuhan akan sandang bagi masyarakatnya. Oleh karena hal tersebut, negara-negara EAC ingin menghentikan atau setidaknya mengurangi ketergantungan mereka akan pakaian bekas. Namun, perdagangan pakaian bekas ini diatur di dalam naungan perjanjian antara AS dengan negara-negara sub-Sahara Afrika, yaitu African Growth Opportunity Act (AGOA). Pembatalan kerja sama perdagangan pakaian bekas tidak serta merta dapat dilaksanakan dengan mudah. Sebab, negara-negara EAC terikat dengan perjanjian-perjanjian yang berisi mengenai regulasi (*rules of origin*) perdagangan dengan AS.

Keadaan ini diperparah dengan tidak adanya regulasi domestik di masing-masing negara EAC mengenai perdagangan pakaian bekas. Negara-negara EAC pun belum mampu untuk menciptakan pakaian-pakaian buatan lokal yang dapat bersaing dengan pakaian bekas. Liberalisasi ekonomi yang diterapkan di masing-masing wilayah EAC ternyata belum cukup untuk menarik perhatian dari berbagai investor asing selain investor AS untuk menyuntikkan dana atau membangun iklim industri yang kondusif. Walaupun segmentasi pasar di negara-negara tersebut cukup besar, permasalahan-permasalahan seperti instabilitas politik dan tingginya gejolak konflik antara masyarakat dengan pemerintah, membuat para investor asing ini enggan untuk menanamkan modal atau membangun bisnis di sana. Sekali lagi, negara-negara EAC terpaksa harus “berdamai” dengan kenyataan bahwa impotensi pemerintah untuk mendorong terciptanya kemandirian ekonomi terutama memberikan perlindungan terhadap industri-industri lokal, mengakibatkan munculnya permasalahan pakaian bekas.