

PROTEKSI BAGI DUNIA INDUSTRI NASIONAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI INDONESIA

Mohammad Zaky Achtar



Pengaturan proteksi dalam perundang-undangan yang berlaku sampai saat ini masih belum jelas dan sangat terbatas. Dalam praktek proteksi berupa penentuan besarnya tarif ditetapkan secara sepihak oleh eksekutif (Presiden). Oleh karena itu untuk mempermudah pengawasan, pemberian proteksi berupa penetapan tarif harus mendapat persetujuan dari DPR. Akibat ketidakjelasan kebijakan penetapan tarif dapat menimbulkan dampak negatif terutama bagi iklim dunia usaha, pemerintah, masyarakat sebagai konsumen dan citra kebijakan industri Indonesia di mata internasional.

U m u m

Kebijaksanaan pembangunan nasional yang bertumpu pada pembangunan sektor ekonomi, membuka kemungkinan yang sebesar-besarnya pada sektor swasta termasuk didalamnya swasta asing untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional. Peran sektor swasta baik swasta nasional maupun asing tersebut secara riil memang terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional yang rata-rata berkisar pada angka 5%-8% per tahun. Garis-Garis Besar Haluan Negara menegaskan bahwa sasaran utama pembangunan jangka panjang adalah terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Di bidang ekonomi sasaran pokok yang hendak dicapai dalam pembangunan jangka panjang adalah tercapainya keseimbangan antara pertanian dan industri serta perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia sehingga sektor industri diharapkan akan merupakan bagian yang terbesar dan

Agustus 1995

menjadi tulang punggung perekonomian. Di sisi lain pemerintah menerapkan kebijaksanaan ekonomi yang bercorak liberal tentunya dengan pembatasan di sana-sini yang terlihat dari serangkaian kebijaksanaan ekonomi yang tertuang dalam paket-paket deregulasi maupun debirokratisasi yang dalam banyak kasus terkait dengan program bantuan luar negeri.¹

Terakhir kali kebijaksanaan ekonomi yang bercorak liberal terlihat dalam Peraturan Pemerintah No. 20 yang membolehkan penanaman modal asing 100% dengan pengecualian pada sedikit bidang usaha.² Corak kebijaksanaan yang dianut oleh pemerintah sedikit banyaknya merupakan akibat dari begitu ketatnya persaingan dengan negara lain dalam merebut porsi investor asing, yang memang secara riil terbukti bahwa investasi mempunyai efek multiplier yang besar terhadap kemajuan dan pertumbuhan perekonomian nasional secara makro.

Sejalan dengan hal di atas, pemerintah pun terus mendorong dan menumbuhkembangkan kekuatan perekonomian nasional baik dalam bentuk penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing yang terwujud dalam perusahaan patungan dengan investor asing. Berbagai kemudahan dan insentif diberikan oleh pemerintah terhadap kegiatan penanaman modal di dalam negeri tentunya dengan harapan agar kegiatan yang dilakukan tersebut dapat terealisasi dengan baik sehingga dapat mendatangkan banyak keuntungan kepada negara seperti devisa, menyerap tenaga kerja, dan lain-lain, serta tentunya agar lebih merangsang tumbuhnya perusahaan yang sejenis. Pada kenyataannya kehadiran proyek-proyek baru di dalam negeri tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya campur tangan pemerintah yang berbentuk pemberian fasilitas-fasilitas tambahan yang dalam istilah populer sering dinamakan proteksi, artinya produk yang dihasilkan akan tetap "marketable" di pasaran dalam dan luar negeri. Pengertian proteksi apabila kita mengacu kepada Black's Law Dictionary didefinisikan sebagai

¹ Pada awal orde baru konsep bantuan luar negeri Indonesia terikat dengan "Standby Arrangement", yang dikeluarkan oleh International Monetary Fund (IMF), serta dengan "Conditionality" yang dikeluarkan oleh World Bank (WB) atas segala pinjaman yang diterima Indonesia dari kedua lembaga keuangan tersebut, artinya lembaga donor tersebut mau tidak mau mempunyai alat penekan dan kontrol atas penetapan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh pemerintah, termasuk prakteknya di lapangan. Akan tetapi pada masa sekarang berbagai deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak ada kaitannya dengan hal di atas oleh karena tidak ada ikatan formal yang mengikat antara negara donor dengan pemerintah.

² Kebijakan yang tertuang dalam PP 20 dikeluarkan sebagai antisipasi pemerintah dalam menghadapi liberalisasi perdagangan dengan diratifikasinya ketentuan-ketentuan dalam GATT oleh pemerintah termasuk didalamnya Agreement on Trade - Related Investment Measures (TRIMs) serta menghadapinya polarisasi perdagangan dunia berdasarkan geografis tertentu seperti AFTA, NAFTA, APEC, dan lain sebagainya yang mungkin timbul dimasa mendatang.

"a sistem by which a government imposes customs duties upon commodities of foreign origin or manufacture when imported into the country, for the purpose of stimulating and developing the home production of the same or equivalent articles, by discouraging the importation of foreign goods, or by raising the price of foreign commodities to appoint at which the home producers can successfully compete them."³ Dari definisi yang diberikan di atas, maka didapat gambaran bahwa pemberian proteksi oleh pemerintah biasanya dilakukannya dengan memberikan kemudahan kepada perusahaan dibidang custom duty atau bea masuk, ataupun berbagai bentuk fasilitas lainnya seperti penerapan kebijaksanaan bea impor yang tinggi bagi produk yang sejenis yang memasuki pasaran Indonesia, serta fasilitas lainnya yang akan dite-tapkan oleh pemerintah dengan tujuan merangsang pembangunan industri nasional. Selain itu hingga sekarang masih ada kesimpang-siuran mengenai penetapan tarif itu sendiri yang selama ini merupakan hak eksklusif yang dimiliki oleh pemerintah, namun pada kenyataannya penetapan tarif haruslah melalui konsultasi dengan lembaga legislatif dalam hal ini DPR.

Kebijaksanaan Industri Nasional Dan Relevansinya dengan Proteksi Industri

Beberapa kebijaksanaan industri nasional yang erat kaitannya dengan masalah pemberian proteksi antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pasal 2 UU No. 5/1984 mengenai Perindustrian menyatakan bahwa pembangunan industri berlandaskan kepada prinsip manfaat. Penjelasan UU No. 5/1984 menyatakan bahwa pengertian asas manfaat adalah bahwa pelaksanaan pembangunan industri dan hasil-hasilnya harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemasniaan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. Pasal 7 UU No. 5/1984 menyatakan bahwa pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan dan pengembangan terhadap industri, dalam rangka:
 - a. Mewujudkan perkembangan industri yang lebih baik, secara sehat dan berhasil guna;
 - b. Mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur;

³ Black, Henry, Campbell, Black Law Dictionary (Revised Fourth Edition), West Publishing Co., 1986.

- c. Mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.
3. Pasal 9 ayat 2 UU No. 5/1984 menyatakan bahwa pengaturan dan pembinaan bidang usaha industri dilakukan dengan memperhatikan "perlindungan yang wajar bagi industri dalam negeri terhadap kegiatan-kegiatan industri dan perdagangan luar negeri yang bertentangan dengan kepentingan nasional pada umumnya serta kepentingan perkembangan industri dalam negeri pada khususnya". Penjelasan pasal 9 ayat 3 UU No. 5/1984 menyatakan bahwa industri dalam negeri diarahkan untuk secepatnya mampu membina dirinya agar memiliki daya guna kerja serta produktivitas yang tinggi, sehingga hasil produksinya mampu bersaing dengan barang-barang impor di pasaran dalam negeri dan internasional. Untuk itu dalam tahap pertumbuhannya pemerintah dalam batas-batas yang wajar dapat memberikan perlindungan kepada industri dalam negeri. Di lain pihak perlindungan yang diberikan itu harus tetap menjamin agar konsumen dalam negeri juga tidak dirugikan.

Pengaturan Proteksi di Bidang Industri Dalam Hukum Indonesia

Adanya berbagai deregulasi maupun debirokratisasi yang ada kaitannya dengan pengembangan sektor industri nasional yang dimulai dengan dikeluarkannya Paket Deregulasi Juli 1992 (PAKJUL 92)⁴ semata-mata diarahkan dapat terciptanya iklim yang kondusif bagi dunia investasi di Indonesia terutama yang ada kaitannya dengan pengembangan kegiatan sektor industri dan perdagangan nasional. Pengaturan proteksi dalam perundang-undangan yang berlaku hingga sekarang masih belum jelas dan masih sangat minim, oleh karena yang ada hingga sekarang ini barulah komitmen dari pemerintah seperti yang tercantum dalam Undang-undang No. 5/1984 tentang Perindustrian ("UU 5/84") yang menyatakan "*Untuk mendorong pengembangan cabang-cabang industri dan jenis-jenis industri tertentu di dalam negeri, pemerintah dapat memberikan kemudahan dan atau perlindungan yang diperlukan*".

⁴ PAKJUL 92 merupakan deregulasi yang berisikan berbagai keputusan seperti keputusan di bidang penanaman modal, perdagangan, keuangan, tenaga kerja, pertanahan, dan aspek perizinan yang berkaitan dengan kegiatan dunia usaha, yang semata-mata dikeluarkan sebagai usaha untuk memacu pertumbuhan industri nasional.

Mengenai pemberian keringanan bea masuk itu sendiri berdasarkan kepada hukum positif yang masih berlaku hingga sekarang pengaturannya masih merujuk kepada peraturan era kolonial yaitu Undang-undang Tarif Staatsblaad 1872 No. 130 berikut perubahannya. Mekanisme penetapan tarif itu sendiri dinyatakan dalam pasal 3 peraturan di atas, bahwa penentuan besarnya tarif ditetapkan oleh pemerintah, artinya selain policy eksekutif dalam hal ini Presiden, dibutuhkan adanya persetujuan DPR. Praktek dan kecenderungan yang terjadi dalam praktek justru sebaliknya yaitu policy mengenai tarif diambil secara sepihak oleh Eksekutif dengan mem-*"by-pass"* kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Oleh karenanya sudah semestinya pemberian proteksi dalam bentuk penetapan tarif merupakan kata sepakat antara Presiden dan DPR agar mekanismenya jelas dan mempermudah aspek pengawasannya. Selanjutnya pemberian proteksi yang mencakup prosentase angka atas pemberian tarif diatur dalam Keputusan Presiden No. 80/1994 "(KEPPRES 80)" yang baru saja dikeluarkan mengenai pembentukan Tim Tarif yang menggodok setiap permohonan yang diajukan oleh perusahaan swasta kepada Tim ini.³

Akibat dari tidak ditentukannya secara jelas kebijakan proteksi yang antara lain meliputi:

- Bentuk-bentuk proteksi yang dimungkinkan,
- Syarat-syarat dan kondisi atau ukuran-ukuran apa yang diterapkan terhadap suatu industri yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan proteksi,

dalam aturan perundang-undangan nasional mengakibatkan timbulnya beberapa efek negatif yang akan merugikan negara, terutama sekali oleh rakyat yang akan membeli suatu produk dengan harga mahal terutama apabila produk tersebut merupakan kebutuhan yang sifatnya mendasar.

Beberapa efek negatif yang diakibatkan oleh tidak adanya kejelasan mengenai kebijakan tarif antara lain adalah:

1. *Pertama*, bagi investor dan dunia industri.

Para investor yang berkecimpung dalam bidang industri tidak mempunyai pegangan sedikit-tidaknya gambaran mengenai prospek proyek industri mereka bila mereka melakukan investasi di bidang industri di

³ Lihat Keputusan Presiden No. 80/1994 tanggal 5 Desember 1994 mengenai Tim Tarif dan Fiskal yang bertugas merumuskan kebijaksanaan tarif dan fiskal dan mengajukan usul perubahan tarif dan fiskal produk pertanian dan industri nasional agar semakin efisien, menilai dan mengikuti perkembangan serta membahas masalah yang timbul dalam pelaksanaan tarif dan fiskal, serta mengusulkan perubahannya, mengajukan saran pertimbangan atas usul perubahan tarif dan fiskal kepada Presiden, serta melaporkan perkembangan peningkatan efisiensi produk pertanian dan industri nasional kepada Presiden.

Indonesia dan hal ini seharusnya menjadi pelajaran agar investor semakin meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan berorientasi kepada pasar yang fair. Akibatnya tentu pihak swasta akan enggan melakukan investasi di Indonesia oleh karena tidak ada jaminan usaha dan mekanisme yang jelas dan baku bagi kelangsungan usaha mereka.

Sedangkan bagi dunia industri terutama bagi kegiatan industri yang tergolong sebagai industri antara (*midle industry*) yang merupakan sektor yang terbanyak menyerap produksi industri hulu yang mendapatkan proteksi, pemberian proteksi tentu saja akan memberatkan oleh karena harga beli mereka akan semakin tinggi dibandingkan dengan pola industri hulu tersebut tidak mendapatkan proteksi, sedangkan pilihan bagi mereka untuk membeli produk yang sejenis dengan cara impor akan sangat mahal karena bea masuk yang tinggi dikenakan oleh pemerintah terhadap produk impor tersebut.

2. *Kedua*, bagi pemerintah.

Tidak adanya pedoman yang jelas mengenai mekanisme pemberian tarif, yang akibatnya di lapangan dapat menciptakan peluang terjadinya kolusi antara segelintir aparat pemerintah dengan pengusaha yang akibatnya akan menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Apabila kolusi yang terjadi maka akibatnya adalah instrumen hukum yang semestinya menjadi pagar bagi kegiatan industri dalam arti pagar dalam melindungi kepentingan negara, akan tergantikan oleh ajang adu lobi antar pengusaha. Hal ini tentunya akan menciptakan ketidakpastian hukum, padahal hukum itu sendiri tentunya akan menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak.

3. *Ketiga*, bagi masyarakat selaku konsumen.

Apabila proteksi diberikan kepada segelintir pengusaha tanpa adanya kontrol dan mekanisme yang jelas akan berakibat menurunkan daya beli pendapatan yang mereka miliki, oleh karena harga barang akan meningkat karena di dalamnya diperhitungkan margin keuntungan pengusaha plus berbagai biaya lainnya termasuk di dalamnya biaya proteksi.

4. *Keempat*, bagi citra kebijakan industri Indonesia di mata Internasional. Dalam era perdagangan dunia yang bebas dan sangat kompetitif seperti sekarang, bentuk-bentuk proteksi yang diberikan oleh pemerintah atas beberapa produk tertentu dirasakan kurang relevan lagi untuk diterapkan karena masih mencerminkan policy yang diskriminatif dan tidak berorientasi kepada fairness. Dan pada sisi lain pemberian proteksi cenderung dilihat sebagai sebuah upaya yang menghambat terwujudnya suatu sistem perdagangan yang bebas dan kompetitif.

Oleh karena itu maka sudah saatnya pemberian proteksi dikurangi dan

berangsur-angsur ditiadakan karena bagaimanapun juga citra Indonesia yang menerapkan proteksi terhadap industri tertentu dianggap menghalang-halangi diterapkannya pasar yang kompetitif dan fair bagi produk negara lain di Indonesia.

Legitimasi Hukum

Isu proteksi memang benar-benar merupakan sebuah isu yang mudah memicu kontroversi seperti yang terjadi belakangan ini yang dialami oleh beberapa perusahaan swasta nasional. Apabila kita membicarakan proteksi berarti kita mulai masuk ke dalam sebuah pembicaraan yang berkisar pada dua hal pokok, *pertama* adalah bicara mengenai sebuah bisnis dengan nilai komersial yang sangat tinggi yang melibatkan para pengusaha kelas kakap dengan *bargaining power* yang begitu besar, dan *kedua* adalah bicara mengenai komitmen pemerintah mengenai nasib perekonomian nasional dan komitmen negara terhadap perlindungan atas kepentingan masyarakat luas. Kalaupun nantinya akan ada sebuah peraturan perundang-undangan yang akan mengatur mengenai masalah proteksi secara jelas, maka tentu saja concern pemerintah harus ditujukan terlebih dahulu kepada masyarakat luas sebagai konsumen barang dan bukan sebaliknya malah berpihak kepada kepentingan kaum industrialis yang dalam banyak kasus justru semakin menancapkan monopoli yang melahirkan ekonomi berbiaya tinggi. Kepentingan kaum industrialis yang mengejar keuntungan material secara maksimal haruslah dibatasi secara ketat dengan terus memperkuat pilar-pilar hukum yang diletakkan di atas landasan keadilan dan kepastian hukum yang bermuara kepada keberpihakannya pada masyarakat luas, dan bukan malah sebaliknya.

Dengan situasi seperti sekarang dimana tidak ada aturan main yang jelas mengenai pemberian fasilitas proteksi kepada pihak swasta, dikhawatirkan apabila terus dibiarkan berlarut-larut akan menjadi alat bagi kaum industrialis untuk mengeruk keuntungan yang sangat banyak di atas penderitaan rakyat sebagai konsumen yang harus memikul harga atas barang yang didalamnya termasuk komponen biaya yang tidak semestinya. Pemberian proteksi pada sisi lain juga cenderung akan memberatkan perekonomian nasional secara makro, oleh karena telah direduksinya mekanisme pasar yang modern yang mengarahkan pasar kepada efisiensi dan produktifitas yang tinggi.

Dengan tidak mengenyampingkan kemungkinan pemberian proteksi kepada industri nasional yang memang benar-benar diperlukan dan dengan argumentasi yang dapat diterima, maka pemberian proteksi kepada pihak

swasta tanpa alasan yang "reasonable" dan secara nyata memberatkan masyarakat luas sebagai konsumen bagaimanapun juga tidaklah dapat diterima. Oleh karena itu pembentukan perangkat peraturan yang jelas dan baku merupakan salah satu syarat mutlak dalam rangka melindungi kepentingan semua pihak, termasuk didalamnya pemerintah, kalangan swasta, dan terutama sekali rakyat yang akan menjadi konsumen akhir suatu produk. Pembentukan peraturan tentu harus didukung oleh aparaturnegara yang bersih dan berwibawa yang akan menerapkan peraturan tersebut. Dan dalam era liberalisme perdagangan dunia yang bertumpu pada sebuah sistem perdagangan bebas dan efisien dan efektif, pemberian proteksi haruslah sedapat mungkin dibatasi kecuali untuk kepentingan industri yang benar-benar vital dan atas argumentasi yang benar-benar dapat dibenarkan dan pada sisi lain lebih mengandalkan kepada mekanisme pasar modern yang berlaku.

Daftar Kepustakaan

- Black, Henry, Campbel, *Black Law Dictionary* (Revised Fourth Edition), West Publishing Co, 1968.
- Industries in Developing Country, Jordans & Sons Limited, 1992.
- Doing Business in Asia, CH International, 1991.
- Informasi Industri Nasional, Departemen Perindustrian, 1991.
- Information of Investment in Indonesia, Badan Koordinasi Penanaman Modal, 1994.
- Indonesian Manufacturer Industries, CIC 1993/1994.
- Undang-undang No. 5/1984 mengenai Perindustrian.
- Bender Matthew Jordans, 1992. *International Corporate Procedures*.