

## BAB III

### PROTEKSI DALAM PERDAGANGAN DI INDONESIA

#### A. Pengertian Proteksi Dalam Perdagangan

Kebijakan perdagangan di negara berkembang tidak hanya mencakup langkah-langkah atau tindakan untuk pengembangan ekspor, akan tetapi kebijakan tersebut juga meliputi pengaturan impor mata dagangan yang menimbulkan dampak persaingan terhadap mata dagangan hasil industri domestik di pasaran dalam negeri. Telah kita ketahui bahwa dalam perdagangan antar negara terdapat siklus perdagangan dimana pada suatu masa terdapat dominasi perdagangan bebas (liberal) dan di lain kurun waktu terjadi juga kecenderungan-kecenderungan ke arah proteksi perdagangan.

Secara umum proteksi dapat didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan pada suatu sektor ekonomi atau industri di dalam negeri terhadap persaingan dari luar negeri (Boediono 1983 : 156). Atau dengan definisi lain berarti perlindungan dalam perdagangan atau industri (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1995 : 791). Kedua definisi ini memang saling melengkapi satu sama lainnya, sektor ekonomi termasuk perdagangan dan industri dalam negeri akan memperoleh perlindungan dari pemerintah terhadap persaingan dari luar negeri karena produksi dalam negeri dianggap kurang efisien jika dibandingkan dengan barang-barang impor, dan tanpa perlindungan tersebut sektor ekonomi dalam negeri tidak bisa bersaing dengan barang-barang buatan luar negeri.

Tetapi persoalan yang timbul kemudian adalah, jika produk dalam negeri kurang efisien —di sini dicerminkan dengan harga jual yang terlalu tinggi, kualitas produk di bawah standar atau oleh aspek-aspek lainnya disebabkan karena memang negara tersebut tidak mempunyai keunggulan komparatif untuk memproduksinya, kenapa negara itu memaksakan

diri untuk memproduksinya sehingga perlu memberika proteksi ? Ada beberapa alasan mengapa proteksi diberikan dan tentu alasan-alasan itu ada landasan kebenarannya.

Di antara alasan-alasan yang dapat dipertanggung-jawabkan adalah proteksi yang diberikan pada sektor (industri) di tahap awal (*protection upon infant industry*), perlindungan ini memang sangat diperlukan dan dapat diterima secara wajar dalam rangka memberikan kesempatan dalam proses belajar sambil berupaya (Ibrahim 1987 : 31). Kendatipun demikian jika alasan yang diberikan infant industri itu tak bisa dipertanggung-jawabkan maka proteksi tak dapat diberikan sebab justru hal ini akan menjadi beban bagi masyarakat dalam waktu-waktu selanjutnya.

Memang proteksi bukanlah persoalan yang dapat dijawab hanya dari sudut ekonomi ansih, bahkan lebih dari itu ia selalu tak terlepas dari aspek politi, budaya dan ekonomi internasional. Sehingga tepatlah apa yang dikatakan Syahrir (Surabaya Pos 1 Nopember 1994), bahwa proteksi sebetulnya adalah kata yang tak berdosa. Artinya dalam sebuah keluarga terbiasa seorang anak dilindungi oleh ayahnya, begit u juga dalam keluarga kakak cenderung melindungi adiknya. Tetapi dalam kehidupan bernegara proteksionisme sering diartikan sebagai perlindungan yang mengandung "dosa".

Misalnya, para pengamat ekonomi sering mememasalahkan proteksi yang diberikan oleh pemerintah terhadap industri otomotif. Dalam deregulasi otomotif terakhir, ternyata industri dalam negeri tetap diberi perlindungan karena tarif impor barang mewah yang diturunkan hanyalah dari 300 % menjadi 275 %, suat u jumlah yang sama sekali tak bisa memberi arti apapun dalam meningkatkan suasana kompetitif bagi industri otomotif Indonesia. Impor tersebut menyebabkan tak mungkin nya otomotif impor bersaing dengan produksi dalam negeri, karena tingkat tarif yang setinggi itu adalah tak menguntungkan bagi importir manapun.

Akhirnya jelaslah bagi kita bahwa proteksi dalam perdagangan pada dasarnya adalah

bertujuan melindungi mata dagangan dalam negeri dari persaingan barang-barang impor. Adapun jika perlindungan tersebut mampu mendorong pertumbuhan industri serta meningkatkan daya saing barang-barang hasil industri dalam negeri, atau bahkan di lain pihak menimbulkan terjadinya kenaikan biaya produksi industri dalam negeri, maka perlu diadakan peninjauan kembali terhadap sistem dan penerapan proteksi yang selama ini diberikan dan juga perlu diadakan penyesuaian dengan kebutuhan dan perkembangan di masa sekarang.

## B. Beberapa Macam Bentuk Proteksi

Pada umumnya proteksi yang diberikan oleh satu negara dapat berbentuk :

1. *Tariff barrier*, yaitu tindakan pengenaan bea impor tinggi atas mata dagangan hasil industri yang akan diimpor, disebabkan karena sudah mampu diproduksi di dalam negeri.
2. *Bounties payment*, yaitu pemberian subsidi kepada industri dalam negeri agar mereka dapat menurunkan harga jual barang-barang yang dihasilkan mereka.
3. Non tarif barrier, yaitu berupa tindakan-tindakan, peraturan-peraturan seperti larangan impor, pembatasan impor (kuota), pengaturan tata niaga, pajak khusus dan sebagainya.
4. Bantuan biaya *research and development (R & D)*, yaitu penelitian dan pengembangan, terutama dalam penggunaan bahan baku dan sumber-sumber dalam negeri lainnya.

Adapun kebijaksanaan proteksi di Indonesia yang lazim diberikan dapat digeneralisasikan dalam dua bentuk (Ibrahim 1985 : 30). Pertama, kebijakan tarif, yaitu bentuk kebijakan untuk mengatur arus barang impor dengan menggunakan mekanisme pungutan tarif bea masuk. Kebijakan tarif dengan bea masuk ini merupakan bentuk proteksi

yang pertama dimunculkan di Indonesia sebelum adanya kebijakan non tarif. Kebijakan tarif masuk terhadap barang impor yang dianggap akan menyaingi mata dagangan hasil industri dalam negeri dikenai bea masuk yang tinggi. Ini sebenarnya merupakan cara terbaik karena sifatnya terbuka disamping manfaat proteksinya dapat dirasakan pengusaha, pemerintah juga memperoleh pabean yang ditimbulkannya. Namun cara ini akhirnya menimbulkan bentuk penyelundupan administ.

Boediono (1983 : 157) menggambarkan bahwa apabila produsen dalam negeri mampu memproduksi barang, semacam pipa besi dengan biaya tinggi maka jelas akan kalah bersaing dengan pipa besi impor yang harganya lebih murah dan sering berkualitas lebih baik. Apabila perdagangan dibebaskan, industri tersebut tidak akan muncul atau kalau sudah terlanjur ada, akan terpaksa mengurangi produksi dan bahkan gulungtikar. Sebaliknya dengan mengenakan tarif atau bea masuk yang cukup tinggi terhadap pipa besi impor, maka harga barang impor ini di pasar dalam negeri menjadi tinggi, dan oleh karena itu produsen pipa besi dalam negeri bisa bersaing dengan pipa besi impor.

Jadi tarif atau bea masuk adalah salah satu cara untuk memberi proteksi terhadap industri dalam negeri. Perlu dicatat di sini, bahwa proteksi tidaklah selalu merupakan tujuan utama dari pengenaan tarif, sebab ada kemungkinan karena kebutuhan APBN tarif dikenakan untuk memperoleh pendapatan negara. Tetapi yang jelas tujuan utama dari pengenaan tarif adalah jelas-jelas memberikan proteksi pada suatu industri dalam negeri yang memproduksi barang yang serupa dengan barang impor yang terkena tarif.

Sebetulnya kebijakan tarif seperti yang lazim berlaku di Indonesia adalah berasal dari ketetapan yang dibuat oleh suatu konvensi GATT, yaitu persetujuan umum tentang tarif dan perdagangan (*General Agreement on Tariff and Trade*). Ia tercermin pada buku tarif bea masuk. Di Indonesia pada kurun waktu 1973 sampai sekarang telah menggunakan tiga macam Buku Tarif Bea Masuk, yaitu buku *Brussels Tariff Nomenclature* (BTN)

pada tahun 1973, kemudian buku CCCN (*Customs Cooperation Council Nomenclature*) edisi 1980 dan terakhir buku tarif CCCN yang telah disempurnakan pada tahun 1985 (Ibrahim 1985 : 30).

Kedua, kebijaksanaan non tarif yang berarti kebijakan untuk mengatur arus barang impor dengan mekanisme non tarif berupa kuota, larangan total untuk mengimpor jenis-jenis barang tertentu, subsidi/premi dan tata niaga dan lain-lain.

Kuota adalah pembatasan jumlah dimana mata dagangan tertentu yang diimpor ditetapkan kuota (jumlahnya) untuk suatu negara pengekspor. Sistem ini diterapkan di Indonesia dengan cara pemerintah membatasi jumlah impor suatu jenis mata dagangan yang boleh dimasukkan tanpa memandang asal atau negara. Sistem kuota ini sewaktu-waktu dibatalkan apabila ternyata suplay dari industri dalam negeri tidak dapat diandalkan lagi. Kebijakan ini pun bertujuan memberikan proteksi kepada industri dalam negeri, sebab bagaimanapun juga pengaruh impor yang melebihi batas akan menyebabkan persaingan harga antara barang impor dengan produksi dalam negeri.

Kadangkala proteksi dapat berupa larangan total terhadap barang impor. Larangan total untuk tidak mengimpor barang-barang tertentu ini merupakan kebijaksanaan pemerintah untuk membantu kelangsungan hidup industri dalam negeri. Seandainya pemerintah melarang impor mobil, maka industri dalam negeri yang memproduksi atau merakit mobil akan memperoleh proteksi. Dalam hal ini proteksi tersebut bersifat mutlak, artinya mobil impor sama sekali tidak diperkenankan menyaingi mobil buatan dalam negeri. Pasar dalam negeri 100 % diperuntukkan bagi industri mobil dalam negeri. Jadi barang-barang yang sudah dihasilkan di dalam negeri maka dilarang mengimpor barang sejenis, jika barang tersebut dijumpai masih beredar di pasar maka dapat diidentifikasi sebagai barang selundupan.

Bentuk proteksi lainnya adalah subsidi atau premi. Subsidi berarti pemberian bantuan

dalam bentuk uang modal atau berupa mesin-mesin, peralatan, skill kepada para produsen agar dapat meningkatkan hasil produksinya, sedangkan premi adalah penambahan dana dalam bentuk uang kepada para produsen yang berhasil mencapai target tertentu dalam produksinya. Memberikan subsidi pada produsen dalam negeri adalah bermaksud agar produsen dalam negeri bisa menjual barangnya lebih murah sehingga lebih bisa bersaing dengan barang impor. Demikian juga dengan adanya sistem proteksi berupa subsidi/premi ini hasil industri akan meningkat sehingga kelangsungan hidup perusahaan dapat terjamin.

Sistem proteksi berupa subsidi/premi ini merupakan yang terbaik di antara sistem proteksi lainnya, sebab :

1. Subsidi tersebut diberikan secara terbuka secara sehingga masyarakat bisa menilai manfaat atau kerugiannya bagi mereka. Dalam sistem proteksi lainnya, redistribusi (sebenarnya tidak lain adalah “subsidi”) kepada produsen atau importir bersifat tersembunyi atau terselubung di balik adanya harga yang lebih tinggi yang harus dibayar oleh konsumen. Dalam hal ini masyarakat sebetulnya tidak sadar, bahwa satu golongan masyarakat sebetulnya memberikan subsidi kepada golongan lain, dan hal ini jelas tidak sehat.
2. Subsidi tersebut bisa dibiayai secara adil, yaitu seperti pemerintah mengenakan pajak pendapatan/kekayaan yang progresif dan adil terhadap semua warga masyarakat dan menggunakan hasil penerimaannya untuk memberi subsidi tersebut. Dalam sistem proteksi lainnya beban proteksi (atau beban subsidi) dikaitkan langsung dengan konsumen lewat harga tinggi tanpa memperhatikan apakah konsumen kaya atau miskin. Jadi pembagian beban tersebut lebih tidak adil.

Dan ada lagi bentuk proteksi yang banyak dilaksanakan di Indonesia, yaitu berupa “Tata Niaga Impor” yang dikendalikan. Kebijakan tata niaga impor ini adalah merupakan salah satu kebijakan perlindungan yang ditujukan untuk melindungi industri dalam negeri.

Perlindungan ini dilakukan dengan mengadakan pengaturan terhadap importir dan atau berupa penetapan atau penunjukkan importir (terdaftar) dan dapat pula melalui penetapan jenis mata dagangan yang boleh diimpor.

Dengan pengaturan tata niaga impor ini pada hakikatnya impor masih bersifat bebas, kecuali untuk sekelompok produk-produk industri tertentu pengimporannya hanya boleh dilakukan oleh importir terdaftar yang diakui (*Approved Importer*), yakni satu atau sejumlah kecil perusahaan yang ditunjuk. Biasanya perusahaan utama yang ditunjuk merupakan perusahaan negara. Cara ini sebetulnya efeknya sama dengan cara kota tetapi kurang terbuka, dilihat dari segi penerimaan negara hal ini kurang bermanfaat karena keuntungan yang diperoleh dari pembatasan impor tidak menjadi penerimaan negara atau merupakan kerugian dari sektor bea masuk.

Selain bentuk-bentuk proteksi non tarif yang telah disebutkan di atas, ada juga bentuk proteksi yang dapat digolongkan non tarif, yaitu kebijakan pembelian pemerintah (*Government Procurement*) dengan memprioritaskan produksi dalam negeri yang pada hakikatnya merupakan kebijakan perlindungan disamping kebijakan proteksi lainnya. Dengan kebijakan pembelian pemerintah diharapkan mampu mendorong penggunaan produksi dalam negeri yang berarti pula mendorong perluasan dunia usaha dan kesempatan kerja dalam masyarakat.

Dari beberapa bentuk proteksi di atas, kalau diadakan rangking secara umum kita bisa mengatakan bahwa subsidi adalah cara proteksi yang terbaik, kalau ini sama sekali tidak mungkin tarif adalah pilihan kedua, kalau ini pun tidak mungkin baru kita mempertimbangkan kuota impor dan kemudian pelarangan impor serta bentuk-bentuk lainnya.

Kemudian dalam hal menentukan kadar tingkat proteksi yang akan diberikan kepada mata dagangan hasil industri tertentu dilakukan berdasarkan kewenangan yang dibedakan sebagai berikut :

1. Menteri Keuangan, sepanjang mengenai penentuan proteksi melalui sarana tarif. Tarif di sini adalah tarif bea masuk (kebijakan tarif).
2. Menteri Perdagangan, sepanjang yang menyangkut penentuan proteksi melalui sarana non tarif seperti kota, larangan impor atau tata niaga.

Namun yang jelas harus diperhatikan adalah bahwa Menteri Keuangan dan Menteri Perdagangan dalam mengambil keputusan terlebih dahulu harus mendengarkan pendapat Departemen-departemen teknis lainnya yang berfungsi sebagai pemberi pertimbangan dan rekomendasi.

### C. Dasar Hukum dan Tujuan Adanya Proteksi di Indonesia

Terwujudnya dan terlaksananya proteksi di Indonesia, baik itu proteksi melalui sarana tarif maupun non tarif dilakukan berdasarkan peraturan dan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam beberapa undang-undang dan surat keputusan Menteri serta peraturan pemerintah lainnya, yakni :

1. Undang-undang tarif di Indonesia, Stbl 1873 No.35 sebagaimana telah diubah dan ditambah.
2. *Ordinatie Bea (Recht Ordinantie)* Stbl 1931 No. 471 sebagaimana telah diubah dan ditambah.
3. Peraturan Pemerintah Indonesia No.6 tahun 1969 tentang kewenangan penetapan bea masuk.
4. Peraturan Pemerintah No.2 tahun 1973 tentang pemberlakuan buku tarif *Brussels Tarif Nomenclature* (BIN).
5. Buku tarif bea masuk tahun 1980.
6. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.433/KMK.05/1978 dan No.410/KMK.05/1979 tentang penurunan Bea masuk Ppn Impor atas bahan baku dan bahan



penolong.

7. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.434/KMK.05/1978 tentang fasilitas pembebasan dan Hak Pembebasan Bea Masuk dan PPN Impor dan MPO Impor (Wapun) dari bahan baku dan bahan penolong serta suku cadang yang digunakan dalam pembuatan hasil industri yang diekspor.
8. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No,185/KMK.05/1979 tentang perubahan tarif advalorem menjadi tarif spesifik atas beberapa jenis barang impor serta beberapa SK penyempurnaan.
9. Surat Keputusan Menteri Keuangan N0.253/KMK.05/1985 tentang pembelakuan buku tarif Bea Masuk Indonesia tahun 1985.
10. Surat Keputusan Menteri Perdagangan No.334/Kp/X/1971 dan No.29/Kp/I/1982 tentang paket larangan impor (kuota).
11. Surat Keputusan Menteri Perindustrian No.517/M/SK/ 11/1980 tentang pelarangan industri besar atau sedang untuk membuka bidang usaha yang telah dicadangkan untuk kegiatan industri kecil atau kerajinan.

Adapun tujuan dari kebijakan proteksi di Indonesia, baik itu melalui sarana tarif maupun non tarif adalah dalam rangka melindungi mata dagangan hasil industri dalam negeri terhadap persaingan barang sejenisnya yang diimpor sehingga dapat diupayakan terciptanya iklim usaha yang lebih sehat bagi perkembangan industri dalam negeri. Disamping itu proteksi juga dimaksudkan untuk melindungi industri kecil dari cengkeraman sesama industri dalam negeri yang berskala besar, sehingga barang-barang yang dihasilkan oleh industri kecil tidak tersaingi oleh barang sejenis hasil insutri berskala besar.

Kendatipun demikian kebijakan proteksi tersebut hanya dapat dibenarkan bila tujuannya untuk membantu menanggulangi keadaan masa inefisiensi relatif dari suatu industri yan baru didirikan dan menjelang dewasa, kemudian dikala tiba waktunya untuk

#### D. Pendapat Ahli Ekonomi Tentang Proteksi dalam Perdagangan

Semangat perdagangan bebas yang dicanangkan para pemimpin ekonomi anggota kerja sama ekonomi Asia Pasific (APEC) semakin optimis, sementara perekonomian Indonesia diguncang dengan berbagai masalah serius yang melibatkan spak terjang sektor pada tahun 1994 yang lalu. Terhadap kasus-kasus tersebut mengingatkan kepadakita bahwa pemerintah terkadang perlu melakukan intervensi tertentu (*proteksionisme*) sedangkan pada kasus yang lain, yang dibutuhkan adalah upaya liberalisasi. Kapan diperlukan intervensi (proteksi) dan kapan pula harus liberalisasi itu? Berikut ini adalah beberapa pendapat para ahli dengan argumentasinya masing-masing, baik mereka yang pro dengan proteksi maupun yang tidak.

Ada beberapa alasan mengapa proteksi diberikan oleh suatu negara. Dalam paradigma Merkantilisme, apabila suatu negara tidak mampu mempengaruhi sistem (perdagangan) internasional, maka dalam keadaan yang demikian pemerintah perlu melakukan intervensi pasar demi melindungi ekonomi domestiknya dari dominasi asing. Sedangkan membiarkan pasar bebas berlaku sementara posisi sendiri lemah hanyalah akan menghancurkan diri sendiri (Masoed 1994: 20). Dengan demikian perdagangan bebas dapat dipandang sebagai ideologi dari negara yang telah lebih dulu menjadi kekuatan hegemonik dalam sistem internasional, syarat yang harus dimiliki adalah negara yang aktif dan kuat, bukan negara "*Laissez faire*" dan menerapkan kebijaksanaan proteksionisme, bukan sistem terbuka.

Dalam konteks ini ada beberapa argumen yang digunakan dalam mewujudkan kebijakan proteksionisme, yaitu :

1. *Infant Industry Argument*, yaitu melindungi industri dalam negeri yang sedang tumbuh terhadap saingan industri luar negeri yang sejenis yang lebih maju dan kuat.
2. Penciptaan dan pemerataan lapangan kerja.
3. Pertumbuhan ekonomi yang cukup cepat.

4. Mengurangi ketergantungan pada suplai dari luar negeri.

5. Ketahanan Nasional (Ibrahim 1987 : 16).

Selain itu terdapat juga argumen lainnya yang pada hakikatnya berada di luar bidang ekonomi, tetapi merupakan pertimbangan politik, militer, sosial dan budaya. Argumen itu adalah cita-cita membangun suatu perekonomian nasional yang tangguh dan mandiri, argumen perlindungan terhadap kegiatan tertentu yang mempunyai nilai sosial budaya yang ingin dilestarikan atau argumen tarif dalam rangka menunjang tujuan politik luar negeri tertentu (Boediono 1983 : 178). Dalam hal yang demikian ini para ahli ekonomi tidak mempunyai kompetensi untuk menentukan benar atau tidaknya, tetapi mereka bisa memberikan "pendapat ahlinya" dalam hal pemilihan cara untuk mencapainya, misalkan mereka bisa mengajukan saran bahwa sistem subsidi adalah lebih baik daripada sistem tarif.

Pun demikian argumen lainnya disebutkan oleh M.L. Jhingan (1993 : 579-588), bahwa setidaknya ada 7 argumen yang mendukung kebijakan proteksi, diantaranya adalah argumen investasi asing, *argumen terms of trade* dan argumen industri muda. Dari semua argumen yang tersebut di atas, yang paling tepat dan relevan tentunya tergantung pada kondisi masyarakat, bangsa dan negara yang bersangkutan. Yang jelas argumen industri muda usia adalah salah satu argumen yang paling terkenal dan dipandang wajar.

Dalam kerangka pikir tersebut, perlindungan yang diberikan pada industri muda yang sedang berkembang dan ia memiliki harapan akan tumbuh bila diberi kesempatan yang cukup seharusnya bersifat sementara saja, sehingga pada saat tertentu perlindungannya bisa dihapuskan sebab bila perlindungan itu tidak dicabut maka proteksi tersebut cenderung berakibat melambatkan timbulnya inisiatif dan daya untuk maju suatu industri.

Namun persoalan yang timbul kemudian adalah industri manakah yang sebaiknya dilindungi dan sampai seberapa jauhkah perlindungan itu diberikan, sebab dalam praktek-

nya sulit untuk mengetahui dengan yakin sektor industri mana yang merupakan sektor industri muda. Kesalahan dalam pemilihan industri bisa berakibat kerugian sosial yang besar di kemudian hari. Industri muda yang ternyata tidak pernah menjadi dewasa, dalam arti selalu memerlukan proteksi justru menimbulkan beban bagi masyarakat pada waktu-waktu selanjutnya.

Oleh sebab itu, hal penting yang harus menjadi pertimbangan dalam memberikan proteksi adalah biaya sosial yang ditimbulkan oleh adanya proteksi harus lebih kecil daripada manfaat sosial yang akan ditimbulkan oleh industri tersebut apabila telah dewasa. Apabila manfaat sosial yang diperoleh dikemudian hari ini ternyata tidak sebanding dengan biaya sosial yang harus ditanggung masyarakat selama “membesarkan” industri tersebut, maka dari segi ekonomis pemberian proteksi pada sektor tersebut justru merugikan masyarakat, dan hal ini tidak boleh terjadi.

Kemudian bagaimana persoalan proteksi ini dengan kenyataan negara Indonesia yang telah meratifikasi GATT (WTO) dengan keterlibatannya dalam forum APEC—yang berarti dengan konsekwensinya harus merealisasikan liberalisasi perdagangan yang telah dijadwalkan dan telah menjadi kesepakatan bersama?

Memang penyelenggaraan perdagangan antar bangsa dalam kerangka GATT dimaksudkan untuk menciptakan dan mempertahankan serta meningkatkan sistem perdagangan dunia yang bebas dan terbuka. Segala bentuk proteksi diusahakan untuk diturunkan dan akhirnya hilang. Hal ini dilaksanakan dengan negosiasi multilateral dalam berbagai putaran perundingan yang semula pada dasarnya terpusat pada upaya menurunkan tarif bea masuk barang-barang industri hasil pengolahan. Dengan berbagai putaran yang telah diselenggarakan, tarif bea masuk rata-rata di negara industri yang pada tahun 40-an masih sekitar 40 %, dewasa ini hanya sekitar 5 %. Ini bagus memang, akan tetapi ternyata negara industri kemudian melakukan proteksi terhadap industri dalam negrinya dengan

menggunakan berbagai cara, terutama dikenal dengan rintangan non tarif. Rintangan non tarif dalam perdagangan dilakukan dengan berbagai bentuk, seperti ketentuan mengenai persyaratan kesehatan, pengaturan tata niaga dengan membatasi importir, aturan yang berbelit, pembatasan impor secara kuantitatif (melalui penetapan kuota) dan berbagai cara lainnya (Djiwandono 1992 : 187). Dengan logika satir, dapat kita katakan bahwa meskipun kebanyakan negara lebih menyukai perdagangan bebas, yakni perdagangan internasional tanpa batasan, mereka tetap mengadakan pembatasan itu baik secara multi-lateral maupun bilateral. Hal ini dilakukan untuk menyelamatkan industri domestik dari persaingan di pasaran dalam negeri (Jones 1993 : 2/241)

Dari sini tampak bahwa negara maju tetap menggunakan standar ganda dalam pertimbangan politiknya, yaitu "liberalisasi" kalau sesuai dengan kepentingan mereka dan proteksionisme juga kalau sesuai dengan kepentingan mereka (Martin Khor Kok Peng 1993 : 34). Dengan diundangkannya Undang-Undang Pedagangan Amerika Serikat "*Omnibus Trade and Competitiveness Act*" tahun 1988 menjadi bukti bahwa negara maju sering juga melakukan tindakan yang kurang sejalan dengan idealisme APEC, karena dalam undang-undang tersebut memberi kewenangan Amerika untuk melakukan tindakan balasan secara mudah kepada negara yang dianggap melakukan praktek perdagangan yang tidak sesuai dengannya, hal ini berarti Amerika dapat sesukanya dalam menetapkan tindakan balasannya, walaupun demikian ketentuan ini banyak diprotes oleh banyak negara terutama anggota APEC lainnya karena bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam GATT.

Itulah mengapa Ali Sadikin mengkhawatirkan jika diterapkan liberalisasi pasar akan berbenturan dengan semangat pasal 33 UUD 1945, karena dikhawatirkan munculnya *Free Fight Liberelism* (liberalisasi persaingan bebas) dan kapitalisme (Jawa Pos 30 Nopember 1994), dan kekhawatiran ini cukup beralasan karena ternyata tekanan negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru ~~dgn~~ anggota APEC

**(Sumodisastro 1985 : 100).**

Namun tidak demikian halnya dengan pendapat yang kontra dengan proteksi seperti pendapat Gavin Kennedy (1993 : 243), bahwa keterlambatan untuk meninggalkan proteksi di semua negara telah menyebabkan upaya untuk melembagakan kembali proteksi yang jauh lebih keras untuk menanggulangi masalah yang ditimbulkan oleh resesi dunia dewasa ini. Dan barangkali di sini yang perlu dibahas secara intern adalah pembuatan agenda pengurangan proteksi terhadap industri di Indonesia (Surabaya Pos 1 Nopember 1994), dan kemudian setelah agenda aksi isi juklak perdagangan bebas tahun 2020 dengan negara maju (APEC) dan tahun 2003 dengan negara dikawasan Asia Tenggara (AFTA) telah dibahas maka pemerintah segera mengumumkan paket deregulasi nasional, dan sekaligus langkah awal untuk menghapuskan proteksionisme (Jawa Pos 19 Nopember 1995), negara yang termasuk anggota APEC adalah Australia, Selandia Baru, Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunai, Thailand, Philipina, Jepang, Amerika Serikat, Korsel, Hongkong, Thaiwan, Papua Nugini, Mexico, Chili, dan Canada. Sedangkan anggota AFTA (Asean Free Trade Agreement) yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand, Singapura, Philipina, Brunei

Dipandang secara global, perdagangan bebas tak bisa digugat lagi, perdagangan internasional dibiarkan mencari jalannya sendiri hingga dapat dicapai keuntungan maksimal sebab hal ini merupakan asas umum yang berlaku bilamana tak terdapat adanya faktor-faktor khusus, dan harus disadari bahwa persoalan politik perdagangan pertama-tama harus dipandang dari sudut nasional dan kemudian barulah dari sudut mondial (Winardi 1976 : 92), dan pemerintah dalam hal ini memiliki tugas pokok, yaitu memelihara transparansi dan akuntabilitas mekanisme pasar serta kesehatan persaingan pasar. Menurut bahasa UUD 1945 pengaturan transparansi mekanisme serta pengendalian persaingan pasar dilakukan pemerintah agar megnacu pada peningkatan efesiensi untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan merata (Nasution 1994 : 64).

Upaya menciptakan liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasifik adalah tujuan yang ingin dicapai oleh APEC, oleh karena itu APEC akan memantau GATT yang tidak menyepakati untuk menghapus proteksionisme (**Warta Ekonomi 14 Nopember 1994 : 17**), dan apapun kontroversi dan dilema di seputar APEC dan proses liberalisasi perdagangan Indonesia tak bisa menghindar dan menutup mata lagi, dan dalam situasi yang demikian yang penting adalah mengatur di mana kita harus menempatkan diri. Jika Indonesia tak ikut dalam liberalisasi perdagangan APEC, keadaannya akan lebih buruk lagi, kita akan terisolir dari arus besar globalisasi dan makin terkucil dari arus ekonomi antar bangsa (**Kwik Kian Gie dalam Warta Ekonomi 14 Nopember 1994 : 18**). Sehubungan dengan itu Abu Rizal Bakri pun menyetujui bahwa tercapainya perdagangan bebas akan lebih banyak menguntungkan Indonesia, dan kalau ada hambatan tarif yang dikurangi maka hambatan non tarif seperti kuota dan aturan-aturan yang pada hekekatnya menghilangkan kebebasan juga harus dihilangkan, demikian kata Wisber Luois (**dalam Warta Ekonomi 14 Nopember 1994 : 19**).

Menurut Menteri Luar Negeri RI, Ali Alatas, secara umum kerjasama APEC didasarkan pada tiga pilar utama, diantaranya adalah menciptakan perdagangan bebas dan arus investasi yang lancar di Asia Pasifik, sehubungan dengan itu para anggota APEC dari negara berkembang termasuk Indonesia memandang penting realisasi kerjasama yang dapat membantu mempercepat pertumbuhan ekonomi masing-masing negara berkembang yang dalam hal ini diwujudkan dengan *meliberalisasikan* perdagangan (**Ali Alatas dalam Kedaulatan Rakyat 8 Nopember 1994**).

Diunggulkannya perdagangan bebas menurut Vincent Didiek Aryanto (**dalam Suara Pembaharuan 29 Juli 1996**) didasarkan pada konsep filosofi pembangunan dalam GATT yang tertuang dalam "*The World Resurgence*" No.41 tahun 1996. Diantara filosofi tersebut adalah :

1. GATT (sekarang WTO) mempunyai konsep bahwa pemerintah harus mengurangi campurtangannya dalam menetapkan regulasi kompetisi perdagangan luar negrinya dan keberadaan perusahaan multi nasional dalam negeri.
2. Kebijakan ekonomi internasional harus dapat menciptakan adanya perdagangan bebas.
3. Negara berkembang harus selalu didorong untuk meliberalisasikan perekonomiannya mengingat manfaat yang akan mereka dapat nantinya.

Senada dengan itu adalah apa yang dikatakan Soeharto Presiden RI., bahwa perdagangan bebas merupakan jalan untuk kemajuan ekonomi karena dikurangi atau dihilangkannya hambatan tarif dan non tarif, dan walaupun jika kita mau jujur, maka kita sebenarnya juga berharap-harap cemas dengan pemberlakuan sistem perdagangan dalam GATT, karena dengan memasuki sistem perdagangan baru itu bukan hanya pasar negara lain saja yang lebih terbuka bagi ekspor kita, tetapi pasar kita pun akan lebih terbuka bagi produk-produk dunia, padahal kita tahu bahwa tak semua produk Indonesia memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif di pasar dunia (**Surabaya Pos 7 Oktober 1994**). Akan tetapi bagaimana pun juga pemerintah tetap menjamin tidak akan ada perubahan nasional dalam perekonomian nasional. Indonesia tetap komit terhadap liberalisasi perdagangan, investasi ketentuan WTO dan tetap menghormati kesepakatan APEC dengan konsekwensinya berbagai proteksi dan monopoli di dalam negeri yang masih banyak terjadi harus dikikis habis (**Surabaya Pos 13 Desember 1994**), akan tetapi perlindungan pada infant industri masih terbuka bagi negara berkembang sampai tahun 2000, dan yang jelas setiap langkah proteksi akan selalu terancam mendapat balasan dari mitra dagangnya. Demikian kata Menteri Perindustrian dan Perdagangan (**Surabaya Pos 17 Maret 1996**).

Menurut Danilo Arao, campurtangan pemerintah dalam bentuk apapun akan merusak iklim keterbukaan pasar, sebab bila pasar antar negara telah terbuka maka mereka dapat saling mengekspor tanpa hambatan impor yang bertujuan untuk melindungi industri dalam



negri, sehingga industri domestik masing-masing negara akan termotivasi untuk berkompetisi dengan industri luar negri dan terdorong untuk mandiri tanpa tergantung pada perlindungan (**Suara Pembaharuan 29 Juli 1996**).

Dengan terjun ke perdagangan bebas berarti sebuah negara harus siap menerima banjir barang impor, dan Indonesia tak perlu khawatir lagi dengan perdagangan yang lebih bebas dengan negara lain, artinya Indonesia akan membuka kalau negara lain juga membuka untuk Indonesia (**Gatra 19 Nopember 1994 : 32**), dan menurut Saleh Afif Indonesia sudah mulai mempersiapkan persaingan itu sejak tahun 1980, dan untuk mengatasi serbuan barang-barang impor dari produksi negara maju atau negara berkembang yang mutunya tidak terlalu berbeda dengan produksi domestik tapi dengan harga lebih murah maka dipandang perlu adanya perlakuan tertentu sesuai dengan jenis produk dan kasusnya.

Memang telah terdapat satu pemikiran yang bulat di masyarakat bahwa produksi akan “mneyengsarakan” (harus dibaca dalam tanda petik) dan hal ini harus dihindari, sehingga maulumlah mengapa Menteri Mar’ie Muhammad menolak keras pemberian proteksi bagi produksi CHANDRA ASRI sekalipun di pihak lain Meninvest Sanyoto Sastrowardoyo justru memberi dukungan penuh atas permintaan proteksi tersebut dan sebagaimana yang diutarakan oleh Menteri Perindustrian Tunki Ariwibowo bahwa persoalan Chandra Asri ini memang tak bisa disederhanakan begitu saja, ia tak bisa dijawab hanya dengan ya atau tidak. Tunki mengakui sikap pemerintah dan Tim Deregulasi selama ini memang sudah jelas “semua industri baru harus tunduk pada Buku Tarif yang berlaku...” (**Prospek 24 Desember 1994 : 21**).

Adalah PT. Chandra Asri pabrik petrokimia terbesar di Asia Tenggara yang meminta dukungan proteksi pada pemerintah di saat semangat perdagangan bebas yang dicanangkan para pemimpin ekonomi APEC sedang terlintas jelas di pandangan kita dan wajarlah kalau kemudian terjadi silang pendapat, tetapi sebagian besar orang dengan alasan berbeda-

beda tampak keberatan dengan permintaan proteksi yang disampaikan oleh Chandra Asri (Gatra 24 Desember 1994 : 19-20). Dan ternyata tanpa proteksi pun Chandra Asri mampu memproduksi, karena sekali pun pemerintah tidak memberi proteksi, ia selalu mendorong produksi hilir supaya menggunakan bahan baku dari industri lokal (dalam negeri) (Gatra 23 September 1995 : 78).

Dari sini bisa dimengerti bahwa untuk membebaskan proteksi secara menyeluruh dibutuhkan waktu yang cukup dan yang jelas semua pihak mesti menyamakan persepsi bahwa pemberian proteksi pada pihak-pihak tertentu dalam jangka panjang tak menguntungkan lagi (Surabaya Pos 1 Pebruari 1995). Disamping itu kita harus tetap waspada pada politik Amerika Serikat yang seri berubah seperti *Free Trade* (perdagangan bebas) sering dipoles dengan *Fair Trade* (perdagangan yang adil) guna melindungi industri dalam negeri mereka (Surabay Pos 30 Nopember 1994), sebab perlindungan semacam ini akan melemahkan posisi negara berkembang karena mereka menghalangi impor barang dari negara yang sedang berkembang (Suroso 1994 : 64). Dalam keadaan yang demikian, kita akan tetap mengakui bahwa yang salah adalah kenyataan pelaksanaannya, bukan sasaran untuk membebaskan lalu lintas barang, jasa dan gagasannya yang salah. Betapa tidak, siapa pun tidak bisa menentang tujuan baik dari perdagangan bebas. Demikian pendapat Mark Sommer (Neraca Ekonomi 10 Juni 1996).

### **E. Dampak Proteksi dalam Perdagangan di Indonesia**

Kebijakan proteksi di Indonesia pada hakikatnya disamping merupakan kebijakan peningkatan daya saing mata dagangan non migas di pasaran internasional, juga sebagai kebijakan pengembangan industri dalam negeri. Sarana yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut lazim dilakukan melalui penetapan tarif bea masuk dan upaya non tarif dengan sasaran jangka panjang adalah untuk mencapai optimalisasi kapasitas.

Untuk menghitung sampai seberapa jauh tingkat efisiensi dan efektifitas (keuntungan) dari barang yang diproteksi dapat didasarkan pada dua konsep pemikiran yaitu :

a. Kousep Tingkat Proteksi Efektif (TPE)

Dengan rumus tingkat proteksi efektif dapat dinyatakan sebagai berikut :

$$TPE = \frac{V_n - V_0}{V_0} \times 100\%$$

Dimana TPE = Tingkat Proteksi Efektif

$V_n$  = Value Added (Nilai Tambah) pada tingkat proteksi Nominal N %

$V_0$  = Value Added (Nilai Tambah) pada tingkat proteksi 0%

Misalkan suatu barang X diimpor tanpa proteksi :

- Harga barang X C dan F = US \$ 100

- Tarif Bea Masuk = 0%

Nilai (Harga) X = US \$ 100 (per/unit)

Seandainya barang tersebut dibuat didalam negeri dengan menggunakan bahan baku senilai US \$ 60 per/unit dan harga jual konstan maka nilai tambah yang diperoleh adalah US \$ 40 per/unit.

b. Konsep Biaya Sumber Daya Domestik (BSD)

Dengan perhitungan BSD dapat diketahui berbagai kemungkinan :

- Apabila kegiatan produksi BSD nya kecil berarti kegiatan tersebut berlangsung tanpa adanya proteksi (TPE Negatif).
- Apabila kegiatan produksi BSD nya tinggi berarti kegiatan tersebut hanya dapat berlangsung dengan adanya pemberian proteksi (TPE Positif).

Dari segi kebijakan pengembangan, program proteksi telah turut menunjang pertumbuhan cabang-cabang industri dalam arti luas. Selain itu implikasinya dapat menimbulkan dampak pada segi pengalokasian sumber daya berupa modal, tenaga kerja, bahan baku dan sebagainya. menimbulkan dampak pada segi pengalokasian sumber daya berupa modal, tenaga kerja, bahan baku dan sebagainya.

Yang jelas proteksi terhadap suatu barang dari suatu industri tertentu tidak hanya melindungi perusahaan yang memproduksi barang tersebut di dalam negeri, ia juga melindungi pendapatan para pekerja dan masukan lainnya yang dihitung dalam "pertambahan nilai" industri tersebut. Jadi proteksi terhadap sepeda dapat membantu melindungi perusahaan yang memproduksi barang tersebut di dalam negeri, ia juga melindungi pendapatan para pekerja dan masukan lainnya yang dihitung dalam "pertambahan nilai" industri tersebut. jadi proteksi terhadap sepeda dapat membantu perusahaan sepeda juga para pekerja pabrik sepeda dan perusahaan-perusahaan yang menjual lempengan besi baja, ban dan masukan lainnya bagi industri sepeda. Demikian juga proteksi merupakan penerimaan yang pasti bagi pemerintah, karena penerimaan itu dikumpulkan oleh pemerintah, dan bahkan ia dapat menjadi pengganti beberap jenis pajak (Lindert 1990 : 135-136).

Dengan memperhatikan pelaksanaan kebijakan proteksi sampai saat ini dapat diketahui bahwa berbagai dampak yang timbul adalah :

- a. Sebagian besar industri dalam negeri telah tumbuh di atas landasan biaya tinggi (*high cost*) karena kapasitas optimal dari sebagian cabang industri belum tercapai, akibatnya pengaruh proteksi terhadap daya saing sifatnya temporer, sehingga pemberian proteksi yang sudah ada akan disusul oleh tuntutan proteksi yang lain.
- b. Lahirnya struktur produksi yang berat sebelah pada "*final stage process*" terutama di bidang industri pengganti barang import.

c. Perkembangan yang terjadi di sektor-sektor produksi barang konsumsi yang pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri telah menimbulkan ketimpangan dalam alokasi sumber-sumber. Dalam hal ini sektor hasil industri untuk ekspor belum terangsang. Berbagai mata dagangan hasil industri untuk ekspor dalam siklusnya mempunyai struktur biaya produksi yang masih sangat dipengaruhi oleh besarnya kandungan impor sehingga barang-barang tersebut kurang mampu menghadapi persaingan di pasaran luar negeri (Ibrahim 1987 : 110).

Sementara itu Ronnie H. Rusli (Usahawan Edisi No.02 Februari 1995 : 18) mengatakan bahwa proteksi sebenarnya tidak efisien untuk bisa menahan produk impor karena berbagai cara masih dapat diupayakan seperti dalam bentuk discount atau bahkan penyelundupan sekalipun. Dalam era pasca GATT produk-produk sejenis seperti yang dihasilkan oleh PT. Chandra Asri harus bisa bersaing dengan produk sejenis yang dihasilkan oleh perusahaan lain yang mempunyai jangkauan pasar sangat luas.

Dalam teori ekonomi, proteksi yang diberikan pada industri bayi (*infant industry*) adalah sah-sah saja, namun jika diberikan secara berlebihan maka akan merugikan pihak konsumen, sebab konsumen terpaksa membeli barang-barang berharga lebih mahal dengan kualitas yang lebih jelek dan bahkan jumlahnya pun terbatas (Prasentianono 1995 : 356). Apapun bentuk proteksi yang diberikan, kecil atau besar akan tetap menurunkan daya saing industri hulu, antara maupun industri hilir di pasar internasional yang tentunya akhirnya akan berdampak pada ekonomi biaya tinggi dan mengurangi pendapatan devisa negara, dan dalam perhitungan ini tidak dipersoalkan siapa pengusaha yang terkait. Jadi di sini jelas bahwa proteksi selalu berdampak pada *inefficiency*, karena menyebabkan ketergantungan yang sangat besar pada pasar dalam negeri (Ronnie H. Ruslie dalam usahawan No.02 Februari 1995 :180)