

TINJAUAN KRITIS TERHADAP RUU PERDAGANGAN¹

Edy Priyono

Pusat Kajian Kebijakan Publik “AKADEMIKA”, Bekasi

Saat ini pemerintah (Deperindag) sedang menyiapkan sebuah RUU yang diharapkan bisa mengatur kegiatan perdagangan secara menyeluruh, yakni RUU Perdagangan. Dari sisi urutan, agak janggal sebenarnya, RUU Perdagangan baru disiapkan setelah kita memiliki UU Perlindungan Konsumen dan UU Anti Monopoli.

Logikanya, mestinya UU yang lebih rinci seperti UU Perlindungan Konsumen dan UU Anti Monopoli tersebut dibuat konsisten dan merupakan kelengkapan lebih lanjut dari UU Perdagangan. Yang sekarang terjadi, “payung”-nya dibuat belakangan, dan mesti konsisten dengan rincian yang sudah dibuat sebelumnya.

Sebelum draft RUU Perdagangan ada, sebenarnya sempat tersiar kabar bahwa yang hendak disusun adalah RUU Perdagangan Dalam Negeri. Akan tetapi, kelihatannya ada pertimbangan tertentu yang membuat RUU yang disusun bukan hanya melingkupi perdagangan dalam negeri, tetapi perdagangan secara keseluruhan.

Meskipun tidak secara sangat luas, draft RUU Perdagangan sempat didiskusikan dalam berbagai forum guna mendapatkan pandangan-pandangan kritis. Penulis merupakan salah satu yang mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangan tentang RUU ini, dan tulisan ini merupakan inti sari pandangan kritis penulis atas RUU Perdagangan tersebut.

Ada empat area yang akan menjadi fokus pandangan terhadap RUU Perdagangan, yakni: latar belakang lahirnya RUU, ideologi di balik RUU, kemampuan mengkomodir dinamika dalam perdagangan, serta partisipasi masyarakat.

Latar Belakang

Ada yang bilang, bahwa di dunia ini ada dua barang yang orang tak akan mau memakannya (karena jijik), jika tahu cara dan proses pembuatannya. Dua barang itu adalah sosis dan undang-undang! Lelucon itu sekedar memberi gambaran tentang proses lahirnya undang-undang yang biasanya jauh dari pikiran ideal yang muncul di kepala kita.

Terkait dengan RUU Perdagangan, yang tercantum dalam teks adalah keinginan untuk menciptakan iklim usaha yang “tertib dan kondusif” demi terciptanya kesejahteraan rakyat. Yang barangkali perlu disepakati terlebih dahulu, guna menghindari multi tafsir yang melelahkan, adalah apa yang dimaksud dengan iklim usaha yang kondusif?

Secara umum, iklim usaha yang kondusif dipahami sebagai iklim usaha yang mampu memberikan peluang kepada semua unit usaha untuk berkembang secara wajar. Meskipun demikian, tidak sedikit pula yang memahami iklim usaha kondusif sebagai iklim usaha memberikan kemudahan bagi pihak-pihak tertentu. Pemikiran yang terakhir ini tentu saja menyesatkan, dan tidak boleh diberi kesempatan untuk muncul dalam penafsiran pasal-pasal UU Perdagangan.

¹ Tulisan ini dimuat dalam dua seri terbitan Bisnis Indonesia edisi 3-4 September 2003

Selain itu, yang perlu juga dicermati adalah kenyataan bahwa dalam berbagai forum, bukan itu yang dikemukakan pihak pemerintah sebagai latar belakang lahirnya RUU Perdagangan. Ada dua hal yang secara lisan sering sekali dikemukakan dan dapat ditafsirkan merupakan latar belakang lahirnya RUU Perdagangan.

Yang pertama adalah kekhawatiran terhadap proses implementasi kebijakan otonomi daerah yang cenderung menciptakan hambatan-hambatan dalam lalu-lintas perdagangan barang dan jasa antar daerah. Dengan kata lain, RUU Perdagangan merupakan salah satu alat untuk membendung regionalisasi berlebihan yang terjadi dewasa ini.

Kedua, RUU ini lahir sebagai konsekwensi arus globalisasi yang pada intinya mempermudah arus perdagangan barang dan jasa antar negara. Tanpa adanya payung RUU tentang perdagangan, dikhawatirkan kita hanya akan menjadi penonton di negeri sendiri.

Apa pun latar belakang yang sebenarnya, sebaiknya pemerintah jujur dan terbuka mengemukakan ini, terutama dalam proses pembahasan RUU nanti. Selain itu, penjelasan pejabat pemerintah tentang latar belakang lahirnya RUU Perdagangan juga harus konsisten dengan teks yang ada. Jika tidak, bisa timbul penolakan-penolakan yang tidak dilandasi oleh substansi UU, tetapi oleh keraguan atas motivasi di balik lahirnya sebuah UU.

Ideologi

Dalam Pasal 2 draft RUU disebutkan antara lain “demokrasi ekonomi” sebagai salah satu landasan. Tidak jelas benar apa yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi di sini, karena istilah itu lebih kuat nuansa politiknya dibandingkan substansinya sebagai arah kebijakan ekonomi.

Ideologi ekonomi sebenarnya terlihat dari cara pandang tentang peran pemerintah dalam aktivitas ekonomi. Sebagai ilustrasi, ideologi pasar menghendaki peran pemerintah yang minimal dalam aktivitas ekonomi. Sebaliknya, ideologi lain ada yang menghendaki peran besar pemerintah.

Terkait dengan itu, yang perlu didiskusikan adalah kewajiban untuk memiliki izin sebelum menjalankan usaha (Pasal 15 ayat 1 dan ayat 3). Secara filosofis, izin diperlukan untuk melakukan suatu kegiatan yang sebenarnya tidak boleh dilakukan. Jadi, pertanyaannya adalah apakah memang melakukan usaha termasuk kegiatan yang sebenarnya dilarang?

Tentu saja jawabannya adalah tidak. Oleh karena itu, mekanisme yang tepat adalah pendaftaran usaha (registrasi), bukan perizinan, kecuali untuk usaha-usaha tertentu. Perizinan memberikan konotasi, implementasi dan konsekwensi yang sangat berbeda dengan pendaftaran. Dengan mekanisme pendaftaran usaha, pemerintah tetap memiliki informasi tentang unit-unit usaha, tetapi keluar dari tudingan sebagai institusi yang menciptakan hambatan untuk berusaha (*barrier to entry*).

Terkait dengan perizinan, dalam ketentuan Pasal 30 dinyatakan bahwa usaha kecil dibebaskan dari kewajiban memiliki izin usaha. Jika yang diterapkan adalah mekanisme perizinan (bukan pendaftaran), hal itu bisa menjadi bumerang bagi usaha kecil. Dalam kondisi dimana mekanisme perizinan berlaku, tidak punya izin usaha sama saja seperti orang tidak punya KTP (tidak bisa ke mana-mana).

Yang juga sangat mengundang pertanyaan adalah kewajiban bagi usaha besar untuk melakukan kemitraan (Pasal 16 ayat 3). Demikian juga sub-kontrak, juga menjadi kewajiban bagi usaha besar (Pasal 21).

Kemitraan dan sub-kontrak memang perlu, tetapi pengalaman menunjukkan bahwa kemitraan yang didasari oleh kewajiban tidak akan efektif. Kerjasama antar unit usaha (pada level apa pun) baru akan efektif jika dilakukan atas dasar rasa saling membutuhkan. Lagi pula, kewajiban tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 20 yang menyebut-nyebut prinsip kesetaraan dan saling membutuhkan.

Dengan kata lain, Pasal 16 dan Pasal 21 tentang kemitraan dan sub-kontrak terlihat sangat berorientasi pada peran pemerintah dalam mengatur operasional kegiatan bisnis. Sebaliknya, Pasal 31 terlihat sangat *market oriented*. Di situ disebut berbagai prinsip, antara lain non-diskriminasi, non-proteksi, non-kuota, non-distorsi dan sebagainya. Jadi dalam hal ini terjadi kontradiksi antar pasal yang mencerminkan ketidakjelasan ideologi yang dianut.

Dinamika Perdagangan

Dinamika dunia bisnis merupakan salah satu yang tercepat, dan terjadi saling terkait dengan perkembangan teknologi. Idealnya, UU mempunyai kemampuan antisipatif sehingga tidak menjadi *out of date* ketika terjadi perubahan dalam masyarakat.

Salah satu aspek bisnis yang terus berkembang adalah strategi pemasaran dan juga strategi dalam mengatur persediaan. Dalam kondisi demikian, Pasal 35 ayat 1 tentang larangan melakukan spekulasi sangat mengundang pertanyaan.

Spekulasi memang sangat merugikan pihak lain, tetapi pertanyaannya adalah bagaimana kita bisa menilai suatu tindakan merupakan spekulasi ataukah tidak? Sangat sulit didefinisikan, dan oleh karenanya Pasal 35 tentang larang spekulasi ini sangat mungkin menjadi “pasal karet” atau menjadi “pasal mandul”. Hal yang sama juga berlaku untuk larangan melakukan praktek *dumping* (Pasal 49 ayat 1).

Ketentuan itu bisa menjadi pasal karet karena potensial untuk menghantam siapa saja yang tidak disukai, dengan melakukan penafsiran atas pasal-pasal tersebut. Sebaliknya, dia bisa menjadi pasal mandul yang tidak bisa digunakan untuk menindak pihak yang melakukan spekulasi dan *dumping*, karena definisinya tidak jelas.

Hal itu mirip dengan larangan “harga banting” (*predatory pricing*) yang disinyalir banyak dilakukan oleh para pengecer besar guna memenangi persaingan. Di lapangan, dugaan ini sulit dibuktikan, karena pengecer besar mampu memberikan diskon cukup besar (hingga 20%) karena mereka meminta dan memperoleh diskon dari pemasok barang.

Juga tentang larangan impor barang bekas (Pasal 38 ayat 1). Tujuannya pasti baik, yakni untuk menjaga agar Indonesia tidak menjadi “keranjang sampah” negara lain. Persoalannya adalah, apakah ketentuan ini realistis? Pada prakteknya, banyak sekali barang modal (mesin) yang diimpor ke Indonesia dalam kondisi bekas.

Rasanya, kontrol terhadap kualitas barang impor jauh lebih realistis dan efektif. “Sampah” tidak harus identik dengan “bekas”. Kontrol kualitas juga bisa dilakukan untuk menghambat impor barang yang baru, tetapi sudah kadaluwarsa (*expired*). Perlu diketahui, bahwa yang terakhir ini banyak terjadi dalam impor makanan dan bahan makanan.

Yang juga terkait dengan dinamika perdagangan adalah larangan bagi perusahaan asing untuk menjual barangnya langsung kepada konsumen di Indonesia (Pasal 7 ayat 2 dan Pasal 19 ayat 3). Ini sangat aneh, khususnya kalau dikaitkan dengan perkembangan *e-commerce*. Sekarang ini, orang bisa memesan barang yang diproduksi di luar negeri dengan mudah melalui internet. Apakah yang seperti ini harus dilarang?

Partisipasi Masyarakat

Ada dua hal yang terkait dengan partisipasi masyarakat, yakni partisipasi dalam menyusun UU dan partisipasi dalam proses implementasi UU. Terkait dengan proses penyusunan, sebaiknya pemerintah dan DPR membuka mata dan telinga lebar-lebar guna mendapatkan masukan sebanyak-banyaknya dari berbagai kalangan.

Tentu saja hal itu dilakukan setelah draft RUU itu disebarluaskan kepada publik melalui berbagai media. Semua pihak perlu menyadari, bahwa draft RUU merupakan dokumen publik yang harus bisa diakses oleh siapa pun dengan mudah.

Selanjutnya, pemerintah bisa memilah dan membagi opini ke dalam beberapa kelompok. Tidak semua masukan bisa diterima, tentu saja. Jika demikian, maka pemerintah dan DPR sebaiknya mengundang berbagai pihak yang berbeda pendapatnya untuk melakukan dialog.

Mengakomodir berbagai pendapat dan kepentingan merupakan tahapan paling sulit, tetapi tetap harus dilalui. Apa pun alasannya, silang pendapat pada proses penyusunan jauh lebih baik dibandingkan silang pendapat pada tahapan implementasi.

Pada tahapan implementasi, peran masyarakat juga mesti tercermin dengan baik dalam Komisi Pengawasan Perdagangan yang akan dibentuk (Pasal 34). Di situ disebutkan bahwa Komisi juga akan beranggotaan komponen masyarakat dan pengusaha.

Yang menjadi persoalan adalah bagaimana representasi wakil masyarakat yang duduk dalam Komisi. Sudah bukan rahasia lagi, banyak sekali organisasi pengusaha yang hanya gagah di papan nama, tetapi tidak mengajar alias tidak memiliki keanggotaan yang jelas. Akibatnya, banyak sekali proses yang di-klaim telah melibatkan masyarakat, tapi pada kenyataannya sangat sedikit kelompok masyarakat yang merasa terwakili.

Sebuah *fit and proper test* untuk menyeleksi calon anggota Komisi barangkali akan menjadi solusi optimal. Dari proses ini bisa dilihat apakah calon yang bersangkutan mampu merepresentasikan kelompok yang diwakilinya ataukah tidak.