

AKUNTAN PUBLIK DALAM ERA PERDAGANGAN BEBAS

Nopirin

Universitas Gadjah Mada

1. PERDAGANGAN BEBAS

Idea perdagangan bebas itu didasarkan ada konsep opportunity cost Menghasilkan (mengonsumsi sesuatu barang selalu ada yakni tidak menghasilkan mengonsumsi) barang lain. Dasar pemikirannya adalah satu masyarakat/negara memiliki sumber daya yang berbeda jumlah dan jenisnya dan negara lain. Oleh karena itu, setiap masyarakat/negara akan memperoleh keuntungan dengan melakukan spesialisasi yang didasarkan pada keunggulan *relative (comparative advantage)* yang kemudian dilanjutkan dengan perdagangan secara bebas. Spesialisasi cenderung meningkatkan efisiensi. Dengan demikian setiap Negara akan memperoleh keuntungan (*gains from trade*) yang berupa kenaikan pendapatan dan konsumen memperoleh harga yang lebih murah alternatif barang yang lebih banyak perdagangan bebas akan merupakan motor pertumbuhan ekonomi (*Trade is an engine of growth.*)

Pemikiran tersebut melandasi: apabila satu negara ingin meningkatkan pertumbuhan ekonomi maka negara tersebut tidak seharusnya menghambat perdagangan bebas, lebih-lebih apabila negara tersebut kecil sebagai "price taker" dalam perdagangan dunia. Dalam menuju perdagangan bebas (liberalisasi perdagangan) ini sering muncul masalah politik dalam menjangkau pasar luar negeri, karena selalu saja ada yang dirugikan. Meskipun hal ini dapat dikompensasi namun prakteknya tidak semudah itu.

Satu negara memperoleh keuntungan dari perdagangan bebas bahkan lebih besar, apabila juga diikuti oleh negara lain. Hal inilah yang mendorong negara-negara melakukan perjanjian perdagangan multilateral. Satu negara besar, dapat memperoleh keuntungan yang lebih tinggi dengan menggunakan tarif apabila negara tersebut dapat mempengaruhi harga pasar dunia. Namun negara lain tentu akan mengikutinya dengan mengenakan tarif juga. Apabila

hal ini terjadi (perang tarif) semuanya malah rugi. Oleh karena itu negara besarpun cenderung akan mengurangi hambatan perdagangan. Untuk itulah maka muncul GATT dan kemudian dilanjutkan dengan The World Trade Organiaation (WTO).

2. DARI GATT KE WTO

Terlebih dahulu akan disajikan secara kronologis terbentuknya WTO. Depresi dunia 1930-an telah menyebabkan banyak negara melakukan tindakan protes. Setiap negara berjuang untuk mengurangi pengaruh jelek perkembangan ekonomi dunia dengan mengurangi ketergantungan dengan hiar negeri melalui tindakan-andakan yang bersifat protektip. Amerika Serikat merupakan negara yang paling berpengaruh pada waktu itu, melalui moot-Howley Tarif Act, mengenakan tarif terhadap ekspornya (sebanyak \pm 25.000 jerts barang). Tindakan ini tentu saja kemudian diikuti oleh negara lain sehingga perdagangan dunia menjadi tidak bebas.

Namun selang beberapa tahun Amerika Serikat melalui Reciprocal Agreement Act, membolehkan Presiden mengadakan perundingan tentang penurunan tarif. Setelah berakhimya perang dunia II usaha ke arah liberalisasi perdagangan makin mendapat angin segar.

Tahun 1948 dalam Havana Charter dikandung maksud untuk membentuk International Trade Organization (ITO) yang bertujuan untuk mengurangi hambatan dalam perdagangan serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun usaha ini banyak mendapat tentangan politik sehingga Amerika Serikat menolaknya. Sebagai usaha sementara, maka pada saat itu diciptakan General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Karena kegagalan ITO maka GATT menjadi badan penyangga yang penting dalam badan dunia untuk membangun kembali sesudah perang dunia II. Dua badan dunia lainnya adalah IMF dan IBRD (World Bank). GATT adalah suatu persetujuan multilateral yang menentukan peraturan-peraturan bagi pelaksanaan perdagangan internasional. Tujuannya adalah untuk menciptakan suatu perdagangan internasional yang terbuka, bebas dan kompetitif. Jumlah

anggota sampai dengan tahun 1994 ada 128 contracting parties yakni peserta pendatanganan penuh dengan lebih dari 20 anggota luar biasa yang menerapkan peraturan-peraturan GATT dalam perdagangan mereka.

Prinsip dasar yang utama dari GATT tersebut adalah apa yang disebut dengan Most Favoured Nation (MFN) yakni mengharuskan setiap contracting parties memberikan perlakuan yang sama dalam kebijakan perdagangan internasional kepada negara lain atas dasar perjanjian bilateral haruslah diberikan pula kepada semua anggota yang lain tanpa perjanjian terlebih dahulu. Di samping itu, GATT sejauh mungkin menggunakan tarif sebagai hambatan perdagangan dan bukan tarif. Apabila terjadi perselisihan dapat diselesaikan melalui proses konsultasi/konsiliasi secara terus-menerus. Dengan demikian GATT di samping merupakan kumpulan peraturan juga merupakan forum untuk mencapai konsiliasi/menyelesaikan perselisihan perdagangan.

Perubahan-perubahan yang besar tidak terjadi dalam perdagangan internasional semenjak GATT berdiri dan ini memberikan tekanan terhadap bekerjanya mekanisme GATT sehingga perlu perubahan di sana-sini.

Masalah yang dirasa sangat mendesak adalah prosedur penyelesaian perselisihan (*dispute settlement*) dan pengawasan (*surveillance*) dan mungkin diperlukan satu badan internasional yang mengawasi bekerjanya mekanisme GATT serta menjamin bahwa contracting parties memenuhi kewajibannya.

Hingga tahun 1986 putaran/perundingan GATT telah berjalan sebanyak 8 kali, yakni:

1. Tahun 1947 : Jenewa
2. Tahun 1949 : Armecy
3. Tahun 1950/1951 : Torquay
4. Tahun 1955/1956 : Jenewa
5. Tahun 1961/1962 : Jenewa (disebut Diflon Round)
6. Tahun 1963/1967 : Jenewa (disebut Kennedy Round)
7. Tahun 1963/1979 : Jenewa (disebut Tokyo Round)
8. Tahun 1986 : Uruguay (disebut Uruguay Round)

Perundingan pertama di Jenewa tahun 1947 ditandatangani oleh negara-negara yang ikut merumuskan Havana charter berisi pemotongan tarif, di mana pada saat itu tarif merupakan hambatan yang cukup besar dalam perdagangan internasional. Negara-negara yang menandatangani pada waktu itu umumnya negara besar. Perundingan selanjutnya di Annecy, Torquay dan Jenewa terutama menyangkut masalah pengurangan tarif dengan negara-negara yang telah menyatakan minatnya bergabung dalam GATT.

Dillon Round tahun 1960 berisi keharusan Customs Union dan daerah perdagangan bebas (*free trade area*) diperiksa oleh GATT untuk menjamin bahwa pendiriannya tidak menimbulkan proteksi bagi negara di luar anggota customs union dan free trade area. Bersamaan ini diusulkan oleh Douglas Dillon Wakil Menlu AS tentang penurunan tarif.

Kennedy Round mencakup pemotongan tarif yang bersifat multilateral dan berlaku bagi semua pihak (*across the board*) untuk produk-produk industri. Di samping itu dibicarakan pula tentang anti dumping code yang berisi tentang arti dumping dan faktor-faktor yang harus diperhitungkan dalam menilai akibat negatif dumping terhadap industri dalam negeri. Untuk itu suatu negara diperkenankan mengenakan bea khusus (*anti dumping*) atas barang impor.

Tokyo Round menghasilkan serangkaian codes tentang berbagai masalah, seperti tentang standard teknis, lisensi impor, dumping, subsidi serta beberapa komoditi (seperti daging dan susu). Code-code ini hanya merupakan tambahan dari general agreement sehingga setiap negara contracting bebas untuk menganut/memilih code mana yang akan diikuti.

Pada bulan September 1986 putaran GATT diselenggarakan di sebuah kota bernama Punta del Este di Uruguay, yang kemudian dikenal dengan Uruguay Round. Deklarasi yang dihasilkan meliputi dua bagian. Pertama, deklarasi yang menyangkut tentang barang yang menjamin tidak akan ada tindakan proteksionistis. Kedua, deklarasi yang menyangkut perdagangan jasa (*trade in services*). Banyak negara berkembang yang tidak menyetujui liberalisasi di dalam perdagangan jasa, mengingat sektor jasa mereka belum

kuat. Perundingan ini diawasi oleh Trade Negotiations Committee (TNC). Di bawah TNC ini ada dua komite sesuai dengan isi deklarasi Punta del Este, yakni Group of Negotiations on Goods (GNG) dan group of Negotiations on services (GNS). Tujuan utama perundingan GATT, seperti juga yang telah disepakati di Punta del Este adalah:

- a) Untuk mencapai liberalisasi dan perluasan perdagangan dunia demi kepentingan semua negara, khususnya negara berkembang.
- b) Memperkuat dan meningkatkan peranan GATT dan mengusahakan jangkauan perdagangan dunia yang lebih luas di bawah peraturan-peraturan multilateral yang telah disepakati.
- c) Meningkatkan daya tanggap sistem GATT terhadap lingkungan ekonomi dunia yang selalu berubah melalui koordinasi yang lebih erat antara GATT dengan badan-badan internasional.
- d) Memupuk kerja sama yang sudah ada pada tingkat nasional maupun internasional untuk memperkuat hubungan antara kebijakan perdagangan dengan kebijakan ekonomi lainnya.

Disepakati bahwa perundingan-perundingan dilaksanakan dengan cara sejelas mungkin (transparan) dan semua contracting parties sepakat tentang prinsip-prinsip perlakuan khusus dan berbeda bagi negara berkembang. (Differential and Most Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries).

Putaran pertama sampai kelima terutama membicarakan tentang tarif. Mulai putaran Kennedy membahas non tarif dan perdagangan barang pertanian, Putaran yang cukup terkenal adalah Uruguay. Sebelum putaran Uruguay ini bahasan terpusat pada perlindungan perdagangan quota menjadi tarif, sedang semenjak putaran Uruguay bergerak dari tarif menjadi perdagangan barang, jasa dan investasi bebas.

Sebenarnya GATT itu bukan satu organisasi internasional, tetapi satu forum antar pemerintah untuk menyepakati aturan perdagangan internasional. Negara yang menyepakati disebutnya sebagai contracting parties. Perjanjian

yang disepakati/dicapai pada putaran Uruguay April 1994 diantaranya adalah pendirian WTO yang mulai berlaku 1 Januari 1995. WTO adalah organisasi internasional yang mengatur perjanjian multilateral tentang perdagangan barang (dari GATT), perdagangan jasa (GATS) dan trade related aspect of intellectual property rights (TRIPs). WTO yang merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari hasil putaran Uruguay bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui perdagangan bebas. Prinsip-prinsip WTO adalah:

- a) Non discrimination: merupakan prinsip utama yakni memberikan perlakuan sama terhadap produk/produsen dari negara anggota. Prinsip ini meliputi Most favoured nations (MFN) yakni tidak boleh ada negara yang diberlakukan khusus dalam perdagangan internasional dan national treatment yakni adanya perlakuan yang sama antara produsen dalam dengan luar negeri.
- b) Reciprocity: yakni memberikan perlakuan timbal-balik yang saling menguntungkan. Kesulitan yang sering dihadapi dalam pelaksanaan prinsip ini adalah perbedaan keadaan ekonomi negara anggota. Negara berkembang biasanya hanya memiliki alternatif terbatas yang dapat ditawarkan dalam negosiasi dibanding negara maju. Ketidakseimbangan inilah yang sering mempersulit pelaksanaan prinsip tersebut.
- c) Market access, yakni mendorong persaingan antara produsen dalam dan luar negeri. Produsen luar negeri juga harus diberi akses untuk pasar dalam negeri. Dalam hal ini prinsip transparency sangat diperlukan. Semua ketentuan/kebijakan dalam perdagangan harus dipublikasikan sehingga dapat diketahui oleh negara anggota.
- d) Fair competition, yakni persaingan harus didasarkan pada basis yang sama, tidak boleh ada subsidi, apalagi dumping (*the same level playing Geld*).

Penerapan prinsip-prinsip tersebut dimasa mendatang akan menghadapi masalah terutama dengan isu-isu yang akhir-akhir ini dikumandangkan,

seperti misahiya masalah lingkungan, standard tenaga kerja, hak asasi, demokratisasi dan anti-trust.

3. PERDAGANGAN JASA (TRADE IN SERVICES)

Pertumbuhan ekonomi satu negara umumnya dimulai dari perekonomian yang primitif (dimana tidak ada sektor jasa), kemudian ekonomi yang berbasis pertanian (sedikit ada sektor jasa) dilanjutkan pada ekonomi industri (dimana $\pm 40\%$ sektor jasa) dan terakhir ekonomi yang berbasis IPTEK/knowledge economy ($\pm 60\%$ sektor jasa).

Didorong oleh kemajuan teknologi informasi, spesialisasi yang semakin jauh, diferensiasi produk serta kebijakan deregulasi/liberalisasi telah mendorong perdagangan jasa meningkat lebih cepat dibanding dengan perdagangan barang. Perdagangan jasa ini diatur dalam perjanjian GATS (General Agreement on Trade in Services) merupakan bagian yang tak terpisahkan dari putaran Uruguay. Prinsip-prinsip GATS seperti halnya pada WTO yakni meliputi non discrimination yang terdiri dari MFN, national treatment dan transparency. Meskipun demikian setiap negara dapat saja mengajukan komitmen khusus (*specific commitments*) sektor jasa mana yang akan diliberalisasikan. Negara tersebut harus menyusun prinsip pembukaan sektor jasa tertentu, misalnya tentang kualifikasi jasa, standard teknis, prosedur perizinan yang semuanya harus didasarkan pada kriteria yang obyektif dan transparan. Bahkan dalam Article XIX disebutkan bahwa negara berkembang diberikan fleksibilitas untuk membuka sektor jasa yang telah sedikit lebih baik namun secara pelan sesuai dengan tingkat kemajuannya membuka sektor jasa yang lebih banyak.

Perdagangan jasa berbeda dengan perdagangan barang. Perdagangan jasa tidak dapat disimpan dan memerlukan kedekatan antara produsen dan konsumen jasa. Prinsip transaksi jasa ini adalah:

- a) Cross border supply, yakni jasa yang dihasilkan dan diserahkan pada konsumen dilakukan tidak perlu dengan kehadiran produsen di negara

konsumen, transaksi dapat melalui media telekomunikasi (seperti misalnya jasa asuransi).

- b) Consumption abroad, yakni konsumen harus mendatangi untuk mengkonsumsi jasa, seperti misalnya jasa pariwisata.
- c) Temporary movement of personal, yakni jasa yang dijual memerlukan kehadiran sementara di negara konsumen (seperti misalnya jasa konsultasi, pegawai asing, akuntan asing).
- d) Commercial presence, yakni memerlukan kehadiran secara fisik produsen (dengan investasi luar negeri) di negara konsumen (seperti investor asing).

Semula negara-negara berkembang yang tergabung dalam G.10 (Argentina, Brazil, Mesir dan India) menentang dimasukkannya perdagangan jasa, tetapi dengan komitmen secara bertahap akhirnya menyetujui (*specific commitments*)

Di bidang jasa profesional, misalnya jasa akuntansi, kelompok kerja dalam tenaga profesional berupaya mengimplimentasikan paragraph 4 Article VI dalam Domestic Regulation tentang syarat (kualifikasi, prosedur perizinan dan standard teknis) jangan sampai menjadi penghambat perdagangan jasa tenaga profesional. Secara spesifik kelompok kerja tenaga profesional tersebut harus segera membuat rekomendasi tentang prinsip-prinsip di atas. Dalam decision on profesional services GATS menyebutkan:

"The work programme foreseen in paragraph 4 of Article VI on Domestic Regulation should be put into effect immediately. To this end a Working Party on Profesional Services shall be established to examine and report, with recommendations, on the disciplines necessary to ensure that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements in the field of professional services do not constitute unnecessary barriers to trade

As a matter of priority, the Working Party shall make recommendations for the elaboration of multilateral disciplines in the accountancy sector, so as to give operational effect to specific

commitments. In making these recommendations, the Working Party shall concentrate on: (a) developing multilateral disciplines relating to market access so as to ensure that domestic regulatory requirements are (i) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service; (ii) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service, thereby facilitating the effective liberalization of accountancy services; (b) the use of international standards and, in doing so, it shall encourage the cooperation with the relevant international organizations as defined under paragraph 5(b) of Article VI, so as to give full effect to paragraph 5 of Article VII, (c) facilitating the effective application of Article VII of the Agreement by establishing guidelines for the recognition of qualifications."

Sejauh ini komitmen yang diberikan oleh Indonesia di bidang jasa antara lain:

- a) yang menyangkut kehadiran melalui investasi asing sepanjang masuk dalam sektor yang terbuka bagi PMA dapat dilakukan melalui joint venture.
- b) yang menyangkut kehadiran tenaga asing direksi atau tenaga spesialis dengan maksimum 3 tahun dan dapat diperpanjang.
- c) dalam hal national treatment Indonesia tidak memberikan komitmen sepenuhnya. Namun dalam melaksanakan komitmen tersebut masih banyak hal yang perlu dipersiapkan antara lain dalam sektor-sektor tertentu belum ada undang-undangnya, undang-undang yang telah ada perlu disesuaikan dengan WTO/GATS dan standarisasi kualifikasi tenaga profesional perlu dimulai

4. GLOBALISASI

Perkembangan perdagangan bebas seperti diuraikan di atas didukung dengan kemajuan teknologi elektronika, informasi dan telekomunikasi (seperti satelit, komputer, internet dan sebagainya) menyebabkan lalulintas barang, jasa, investasi, informasi dari satu negara ke negara lain dapat bebas

dan lancar. Dunia seolah-olah tanpa batas (*borderless world*). Inilah yang kemudian dikenal dengan globalisasi. Persaingan semakin tajam. Bagi satu negara di satu sisi merupakan peluang di sisi lain merupakan tantangan.

Setiap negara mulai mempersiapkan diri menghadapi era perdagangan bebas ini melalui kerjasama regional. Indonesia bersama dalam ASEAN membentuk AFTA untuk melaksanakan perdagangan bebas yang berlaku tahun 2003. AFTA bersama dengan negara-negara pasifik (seperti USA, Canada, Australia dan sebagainya) membentuk kerjasama perdagangan bebas APEC yang berlaku tahun 2010, yang selanjutnya untuk menghadapi WTO yang prinsip-prinsip secara penuh berlaku nanti pada tahun 2020.

5. PROFESI AKUNTAN DALAM ERA GATS

Sejalan dengan kemajuan perekonomian satu negara maka sektor jasanya semakin berkembang. Bahkan mulai dekade 90-an perdagangan jasa telah mengalami peningkatan yang lebih besar dari perdagangan barang. Hal ini didukung oleh kemajuan teknologi informasi, spesialisasi dan diferensiasi produk.

Perdagangan jasa bagi Indonesia mempunyai arti penting terutama dalam neraca pembayaran. Selama ini transaksi sektor jasa Indonesia selalu mengalami defisit, bahkan defisitnya ini lebih besar dari surplusnya perdagangan barang sehingga transaksi berjalan mengalami defisit. Tahun 1995/1996 defisit transaksi berjalan meningkat 2 kali lipat, yakni dari US \$ 3,5 milyar tahun 1994/1995 menjadi US \$ 6,9 milyar tahun 1995/1996. Defisit yang membengkak ini terutama disebabkan karena membengkaknya defisit transaksi jasa. Oleh karena itu pembenahan sektor jasa menjadi sangat penting.

Perdagangan bebas di sektor jasa termasuk di dalamnya profesi akuntan publik, dengan diberlakukannya ketentuan GATS di satu sisi merupakan tantangan, di sisi lain merupakan peluang. Tantangan yang akan dihadapi meliputi:

- a) Masuknya tenaga akuntan dari luar negeri yang apabila kita tidak siap akan merupakan pesaing berat. Apalagi mereka dibekali profesionalitas dan integritas tinggi, modal teknologi serta kemampuan berkomunikasi (bahasa Inggris) yang baik akan tidak mudah ditandingi.
- b) Perkembangan ekonomi dan bisnis negara lain yang cukup pesat serta tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, perlu dipelajari dan dipahami termasuk kebijakannya, aturan-aturan, kelembagaan serta tingkah laku bisnisnya, surviva diteliti secara kontinyu dan cermat untuk dapat melakukan penetrasi pasar.
- c) Dengan disetujuinya GATS, Indonesia seharusnya mulai menyesuaikan ketentuan-ketentuan perdagangan jasa termasuk profesi akuntan dengan ketentuan dalam GATS.
- d) Untuk dapat memahami specific commitments negara lain perlu penguasaan bahasa Inggris serta teknologi informasi sehingga dapat memanfaatkan holes dan loopholes negara lain.

Persoalannya, bagaimana merubah tantangan tersebut menjadi peluang. Dengan ketrbukaan perdagangan jasa merupakan peluang bagi profesi Akuntan Indonesia untuk menjangkau pasar luar negeri. Tentu saja diperlukan langkah-langkah strategis, seperti misalnya:

- a) Pertama-tama harus mempelajari specific commitments tentang kualifikasi standard teknis, prosedur perizinan dan sebagainya dari negara lain.
- b) Menyesuaikan ketentuan-ketentuan tentang profesi dengan ketentuan dalam GATS.
- c) Untuk menyusun specific commitment Indonesia perlu terlebih dahulu diidentifikasi potensi profesi Akuntan di seklor mana yang sudah mempunyai keunggulan (comparative advantage) dan mana yang belum
- d) Secara kelembagaan, IAI harus selalu meningkatkan integritas dan profesionalitas anggota misalnya melalui:
 - 1) Penelitian tentang perdagangan jasa, dan aturan negara lain.

- 2) Seminar, baik nasional dan internasional. Dalam setiap seminar, terutama yang bersifat internasional seyogyanya harus aktif dan jangan hanya sebagai penyelenggara saja tetapi sebagai pimpinan/pembicara. Penerbitan dan penyebaran informasi dan journal ilmiah perlu dilakukan
- 3) Menjalin satu net-working baik domestic (dengan profesi lain) maupun internasional (asosiasi akuntan luar negeri)
- 4) Menyebarkan informasi tentang GATS dan lainnya kepada anggota, masyarakat serta dunia bisnis.
- 5) Penerapan dan pengawasan pelaksanaan Kode Etik Akuntan.
- 6) Memanfaatkan PMA sebagai wahana belajar profesionalisme dan transfer teknologi.

Menghadapi persaingan yang semakin ketat, kita seyogyanya tidak perlu pesimis. Kita harus optimis. Kalau kita pesimis, ibarat kita kalah sebelum bertanding. Namun optimisme ini harus dibarengi dengan pengembangan kualitas sumber daya manusia akuntan melalui pendidikan yang terus-menerus sehingga profesional menguasai BPTEK, mempunyai visi ke depan serta menjunjung tinggi moral dan etika.

DAFTAR PUSTAKA

- Mordechai E. Kreinin, *International Economics; A Policy Approach*, New York; Harcout Brace Javanovich, Inc 1990, p.16
- Jeffrey Schott and Johana Buurman, *The Uruguay Round: An Assesment*, Washington DC, Institute for International Economics, 1994, p. 23
- Sue Coflin and Bany Bosworth, *The New GATT: Implications for USA*, Washington DC, Brookings Institution, 1995, p. 46
- Bernard M. Hockman and Michel M. Kosteeks, *The Political Economy of The World Trading System*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p.23.
- The General Agreement, on Trade in Services and Related Instruments, Sekretariat Bidang Jasa Departemen Keuangan R.1, April 19%, Hal. 45.