

---

## KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM TINDAKAN *ORIGIN FRAUD* PADA TAHUN 2015

Argie Rully Wardhana<sup>1</sup>

**Abstract:** *This study describes the government policy of Indonesia in dealing with acts of origin fraud in 2015. The results of this study indicate that the government of Indonesia has issued 2 policies in dealing with acts of origin fraud, those are the Regulation of the Minister of Trade Number: 77/M-DAG/PER/10/2014 concerning the Rules of Origin of Indonesia and the Regulation of the Minister of Trade Number: 22/M-DAG/PER/3/2015 concerning Provisions and Procedures for Issuance of Certificate of Origin for Goods of Indonesian Origin. Both policies are the form of the Rules of Origin implementation into the domestic policies in Indonesia, which is a result of the World Trade Organization's single undertaking rules so that each member country must apply the rules that have been established. This is following the hegemonic stability model approach, which states that a regime has the power to dominate the international system to influence how a country behaves and acts in making a policy.*

**Keywords:** *The Indonesian Government, Policy, Origin Fraud*

### Pendahuluan

Perdagangan internasional merupakan proses perdagangan yang dilakukan antar negara melalui para aktornya baik secara individu dengan individu, individu dengan pemerintah, atau pemerintah dengan pemerintah, sesuai dengan kesepakatan antar kedua belah pihak yang menjalin kerjasama perdagangan. Menurut Salvatore, ketika terjadi aktivitas perdagangan internasional berupa ekspor dan impor maka besar kemungkinan terjadi perpindahan faktor-faktor produksi dari negara eksportir ke negara importir yang disebabkan oleh perbedaan biaya dalam proses perdagangan internasional, sehingga proses kegiatan tersebut pada akhirnya menjadi mesin penggerak perekonomian nasional suatu negara (Salvatore, 2012: 333-336).

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program S1 Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Email : argiewardhana49@gmail.com

Indonesia sebagai salah satu negara yang terlibat dalam proses perdagangan internasional, tentunya mendapatkan banyak manfaat diantaranya yaitu Indonesia mampu memperoleh barang yang tidak dapat diproduksi di negara sendiri, memperoleh keuntungan dari adanya spesialisasi, memperluas pasar dan menambah keuntungan, serta terjadinya proses transfer teknologi modern dari negara-negara maju (Hasoloan, 2013: 102-112).

Indonesia sebagai negara yang memainkan peran penting dalam pentas ekonomi global, didukung dengan potensi sumber daya alam dan jumlah penduduk yang sangat besar, hal ini menjadikan Indonesia tidak hanya menyediakan sebuah pasar internasional yang menjanjikan, namun juga menawarkan potensi sumber daya manusia dan bahan baku dalam volume yang sangat besar pula. Tentu untuk menjaga potensi tersebut dibutuhkan regulasi yang jelas dalam mengatur proses perdagangan internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan negara lain. Namun, adanya kompleksitas kegiatan perdagangan internasional yang terjadi memunculkan celah- celah yang dapat dimanipulasi demi kepentingan sebagian kelompok tertentu. Terbentuknya iklim komersial dengan prospek profitabilitas yang tinggi tanpa didampingi otoritas tunggal yang mampu mengatur dan mengontrol secara tegas pada level global juga mendorong munculnya praktek-praktek ilegal atau tindakan kejahatan secara transnasional, baik di negara berkembang ataupun negara maju. Salah satu bentuk tindakan kejahatan tersebut dapat ditemukan dalam bentuk *origin fraud*, yaitu upaya penguburan atau pemalsuan informasi mengenai asal-usul bahan baku yang digunakan dalam pembuatan sebuah produk dengan cara meniadakan atau memalsukan *Certificates of Origin* atau Surat Keterangan Asal/SKA (Utama, dkk., 2016: 12-23).

Tindakan *origin fraud* ini sesungguhnya dapat terjadi di negara mana pun baik negaramaju maupun negara berkembang, sebab *origin fraud* biasanya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan tertentu dengan tujuan untuk menghindari batasan-batasan perdagangan yang diberlakukan oleh pemerintah di suatu negara seperti pembatasan kuota, penerapan pajak, embargo, mekanisme *anti-dumping*, *safeguard*, dan *countervailing*. Akibat dari kebijakan pembatasan perdagangan tersebut, perusahaan- perusahaan di negara yang terkena kebijakan biasanya akan mencari negara transit atau negara ketiga sebagai tempat untuk dilakukan kegiatan *transshipment* atau pemindahan barang sehingga barang yang sebelumnya dilarang masuk ke negara tujuan utama, melalui negara transit maka barang tersebut akhirnya masih dapat diekspor secara ilegal. Dalam hal ini, negara-negara yang menjadi korban tidak hanyanegara penerima utama saja atau negara yang menerapkan kebijakan pembatasan perdagangan, namun negara transit pun ikut menjadi korban dalam tindakan *origin fraud* tersebut. Negara-negara yang seringkali menjadi korban dalam kasus tindakan *origin fraud* yaitu Amerika Serikat dan negara-negara Uni Eropa sebagai negara penerima utama, sedangkan negara transit yang menjadi korban yaitu Malaysia, Thailand, Indonesia, Filipina, Vietnam, Taiwan, dan lain-lain (Murphy, 2014: 8).

Di Indonesia, beberapa tindakan *origin fraud* yang pernah terjadi dan menjadikan Indonesia sebagai korban sejak tahun 2005-2015 yaitu kasus *origin fraud* dalam industri tekstil di Indonesia pada tahun 2005, kasus *origin fraud* dalam industri otomotif di Indonesia pada tahun 2009, dan kasus *origin fraud* dalam industri mebel

kayu di Jepara pada tahun 2015. Dampak dari tindakan *origin fraud* tersebut dapat merugikan banyak pihak dalam berbagai tingkatan, mulai dari tataran penyedia bahan baku, level pemerintahan, hingga level industri. Bentuk kerugian yang paling parah dapat dialami Indonesia jika kasus *origin fraud* terus terjadi yaitu produk-produk Indonesia dapat di-*blacklist* yang berakibat industri dalam negeri akan hancur dan selanjutnya produk-produk Indonesia tidak memiliki identitas diri lagi (Ansyari, n.d.: 363-382).

Untuk mencegah terjadinya tindakan *origin fraud* tersebut, maka *World Trade Organization* (WTO) mensyaratkan kepada seluruh negara yang terlibat dalam perdagangan internasional untuk menerapkan *Rules of Origin* (ROO) yang kemudian diimplementasikan ke dalam sebuah kebijakan nasional di masing-masing negara. Atas amanat internasional ini, pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi para pelaku usaha dalam negeri yang terlibat dalam praktek perdagangan internasional. Salah satu kementerian di Indonesia yang berkewajiban dan bertanggungjawab dalam upaya perlindungan ini dilakukan oleh Kementerian Perdagangan Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri yang memiliki tugas utama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan serta standardisasi teknis di bidang perdagangan luar negeri (Kemendag RI, 2016: 2). Para pelaku usaha dalam negeri yang ingin melakukan kegiatan ekspor atau impor harus mematuhi segala prosedur dan persyaratan yang telah ditetapkan agar terhindar dari tindakan *origin fraud* yang dapat merugikan para pelaku usaha dan pemerintah.

## **Kerangka Konseptual**

### **Rezim Internasional**

Dalam tulisannya yang berjudul *Structural Causes and Regime Consequence: Regimes As Intervening Variables*, Krasner menyebutkan bahwa rezim internasional merupakan serangkaian prinsip, norma, aturan, dan prosedur pembentukan kebijakan yang secara implisit atau eksplisit memenuhi harapan para aktor dalam lingkup hubungan internasional. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah keyakinan akan fakta, hubungan sebab akibat, dan kebenaran, sedangkan norma adalah standar perilaku yang didefinisikan sebagai hak dan kewajiban. Adapun aturan adalah keputusan spesifik atau larangan akan suatu tindakan, sedangkan prosedur pembentukan kebijakan berarti adalah praktek-praktek umum yang berlaku dalam pembuatan dan penerapan pilihan atau keputusan yang dibuat secara kolektif (Krasner, n.d.: 2).

Terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk mengetahui bagaimana dan dalam kondisi seperti apa sebuah rezim internasional dapat dibentuk dan dikembangkan (Yoshimatsu, 1998: 6), yaitu:

- a. *Hegemonic Stability Model*, yaitu model yang digunakan untuk menjelaskan tentang pentingnya dominasi kekuatan dalam rezim internasional yang mempengaruhi formasi atau tatanan internasional dalam beberapa periode tertentu.
- b. *The Egoistic Self-Interests Approach*, yaitu pendekatan yang menjelaskan bahwa negara-negara sebagai aktor *rational egoistic* berupaya untuk mengambil pilihan-pilihan yang rasional dalam memaksimalkan fungsi kebutuhan mereka sendiri. Dalam pendekatan ini, negara memandang kepentingan sebagai dasar pembentukan sebuah rezim internasional dalam situasi yang anarkis.
- c. *The Game Theory Approach/The Collective Action Approach*, yaitu pendekatan yang menjelaskan bahwa informasi yang tersedia dari satu aktor ke aktor lainnya sangatlah terbatas, sehingga sebuah aktor rasional akan memilih strategi pembelotan. Jika “*game*” ini dimainkan secara berulang-ulang oleh para aktor yang sama, maka secara umum disepakati bahwa para aktor tersebut secara rasional memilih untuk bekerjasama membentuk kelompok. Kelompok kecil memiliki dorongan untuk melakukan *collective action* dengan membentuk formasi rezim, sebab setiap anggota dalam kelompok tersebut akan menemukan keuntungan pribadinya dari kepemilikan bersama akan suatu barang atau komoditi dan para aktor dalam kelompok ini akan dapat saling memantau, dan saling bereaksi satu sama lain.
- d. *The Functional Approach*, yaitu pendekatan yang menjelaskan bahwa negara-negara secara rasional akan menghitung apakah *opportunity cost* dengan bergabung dalam sebuah rezim sebanding dengan beberapa alternatif tindakan lain yang dapat dilakukan, sebab pertimbangan ini berdasarkan pada manfaat yang diberikan oleh rezim tersebut.

## Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Data yang digunakan menggunakan data sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan secara komprehensif dalam penelitian ini menggunakan *library research*. Teknik analisis data yang digunakan yaitu dengan cara metode *content analysis* yaitu penelitian yang bersifat pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis untuk menjelaskan fenomena yang terjadi, sehingga didapat analisa yang relevan atas permasalahan yang ada.

## Hasil Penelitian

### *Origin Fraud* sebagai Ancaman Perdagangan Internasional

Menurut *World Custom Organization* (WCO), *origin fraud* sendiri sesungguhnya dapat muncul sebagai akibat dari adanya kompleksitas perdagangan internasional yang mana dalam hal ini *origin fraud* dilakukan untuk menghindari batasan-batasan perdagangan yang diterapkan oleh suatu negara ke negara lain (WCO, 2012: 7). Batasan-batasan tersebut dapat berupa embargo, kebijakan *anti-dumping*, *countervailing*, *safeguard*/pembatasan kuota impor, dan

lain-lain. Negara atau perusahaan yang terkena kebijakan pembatasan perdagangan tersebut biasanya akan mencari cara untuk tetap dapat mengirimkan barangnya ke negara penerima utama, namun tidak secara langsung, melainkan melalui kegiatan *illegal transshipment*.

*Illegal transshipment* adalah proses pemindahan muatan barang ekspor atau pemindahkapalan dari kapal pengirim ke kapal asing di tengah laut yang dilakukan secara tidak sah atau ilegal. Kapal asing tersebut merupakan kapal milik negara transit atau negara pihak ketiga yang menjadi penghubung antara negara pengirim ke negara penerima utama. Proses pemindahkapalan ini biasanya tidak disadari oleh negara penerima utama sebab tindakan *illegal transshipment* dilakukan dengan cara memalsukan *Certificates of Origin/COO* atau Surat Keterangan Asal/SKA (Dewanty R.K., 2012: 158). Dalam mekanisme seperti itu, negara pengirim yang pada awalnya tidak dapat mengirim barang ke negara penerima utama, pada akhirnya tetap dapat mengirimkan barangnya secara ilegal melalui negara transit.

Selain melalui proses *illegal transshipment*, tindakan *origin fraud* juga biasanya dilakukan melalui kegiatan *general assembly*. Melalui proses ini, komponen atau bagian-bagian barang yang berasal dari berbagai negara dirakit menjadi sebuah produk di negara transit terlebih dahulu sebelum akhirnya dikirimkan ke negara penerima utama. Dalam kedua proses tersebut baik melalui *illegal transshipment* ataupun *general assembly*, pelaku yang melakukan tindakan *origin fraud* biasanya telah berhasil mengantongi SKA palsu dari negara mitra FTA ([thehindubusinessline.com](http://thehindubusinessline.com), diakses 22 Januari 2021). Tujuannya sama, yaitu untuk menghindari batasan perdagangan yang diterapkan oleh suatu negara.

Walaupun tidak diketahui secara pasti kapan pertama kali *origin fraud* dikenal sebagai salah satu tindakan kejahatan dalam kegiatan perdagangan internasional, namun tindakan *origin fraud* memiliki dampak yang begitu besar dan merugikan semua aktor yang terlibat dalam berbagai tingkatan, mulai dari level pemerintah hingga level produsen atau pelaku usaha, sehingga dapat dikatakan bahwa *origin fraud* mampu menjadi ancaman tersendiri dalam kegiatan perdagangan internasional. Pada intinya, bentuk tindakan *origin fraud* dalam memalsukan SKA yang seharusnya disertakan dalam kegiatan ekspor, dapat berpotensi menghilangkan pendapatan nasional dari adanya kebijakan tarif bea masuk yang ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan dalam kondisi yang lebih ekstrim, tindakan *origin fraud* juga mampu berpotensi menimbulkan kasus-kasus tindakan kejahatan lainnya seperti terorisme dan *circumvention*. Menurut Yu, *circumvention* adalah upaya untuk menghindari batasan perdagangan berupa pengenaan bea masuk *anti-dumping* dengan cara memodifikasi bentuk fisik, produksi, dan jalur pengiriman produk yang terkena kebijakan *anti-dumping* dan anti-subsidi dalam rangka untuk memperlemah efektifitas kompensasi yang dikenakan dalam kerangka WTO mengenai *Anti-dumping Agreement* dan *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (Yu, 2008: 1-2). Menurut Laporan dari Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, tindakan

*circumvention* yang pernah dilakukan dalam industri produsen baja *Cold Rolled Coil* (CRC) dalam negeri pada tahun 2011 memberikan kerugian ekonomi sebesar US\$ 130,4 juta hingga US\$ 151,3 juta (Kemendag, Pusat Pengkajian Perdagangan Luar Negeri, 2016: 95).

Agar negara-negara yang melakukan kegiatan perdagangan internasional dapat terlindungi dari tindakan-tindakan yang merugikan tersebut, khususnya *origin fraud*. Maka, WTO telah mewajibkan setiap negara untuk menerapkan *Rules of Origin* (ROO) ke dalam administrasi dan kebijakan nasional masing-masing negara untuk mengatur tentang asal-usul barang, sehingga melalui ROO tersebut, setiap negara diharuskan untuk menyertakan SKA asli ketika akan melakukan ekspor ke negara lain. SKA yang disertakan tersebut sebagai bukti bahwa barang yang diekspor adalah asli dari negara asal sehingga berhak mendapatkan pengurangan tarif bea masuk sesuai perjanjian yang telah ditetapkan dalam FTA melalui skema *Generalized System of Preferences* (GSP). GSP adalah kebijakan perdagangan suatu negara yang memberikan fasilitas berupa pemotongan bea masuk impor terhadap produk-produk ekspor yang datang dari negara lain. Negara yang menerapkan kebijakan GSP dapat secara bebas menentukan negara mana saja yang ingin diberikan kebijakan tersebut dan produk apa saja yang bisa mendapatkan pemotongan bea masuk impor.

Namun adanya program GSP yang dimiliki oleh Indonesia tersebut, justru juga dapat menjadi pemicu dan peluang terhadap munculnya tindakan *origin fraud*, sebab dengan adanya fasilitas pemotongan tarif bea masuk impor yang didapatkan oleh Indonesia, membuat negara-negara lain yang tidak mendapatkan GSP justru memanfaatkan Indonesia sebagai negara transit, sehingga secara tidak langsung manfaat program GSP juga dapat dinikmati oleh negara lain selain Indonesia. Dalam sistem perdagangan internasional, hal tersebut dianggap melanggar prinsip-prinsip perdagangan yang telah ditetapkan oleh WTO, sehingga WTO juga memasukkan tindakan *origin fraud* sebagai kejahatan dalam perdagangan internasional dan dapat menjadi ancaman terhadap perekonomian suatu negara.

### **Kasus-Kasus *Origin Fraud* di Indonesia**

Berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai sumber, sepanjang tahun 2005-2019 terdapat beberapa kasus *origin fraud* yang terjadi di Indonesia dan melibatkan Indonesia sebagai korban, yaitu:

- a. Kasus *Origin Fraud* Produk Tekstil Indonesia Tahun 2005; Sepanjang tahun 2005 diperkirakan telah terjadi 32 kasus tindakan *origin fraud* melalui proses *illegal transshipment* untuk produk tekstil yang dilakukan oleh Tiongkok terhadap Amerika Serikat (AS) dan Amerika Latin, yang mana dalam hal ini Indonesia berperan sebagai negara transit atau negara pihak ketiga yang menjadi jalur penghubung dalam pengiriman produk tekstil dari Tiongkok ke AS. Kelompok-kelompok yang menjadi pelaku tindakan *origin fraud* adalah para pengusaha dan perusahaan di Tiongkok yang bekerjasama dengan perusahaan di Indonesia. Pengiriman produk tekstil Tiongkok ke Meksiko dilakukan dengan memalsukan SKA yang berasal dari Disperindag Kabupaten Karawang ([antaranews.com](http://antaranews.com), diakses 23 Januari 2021).

- b. Kasus *Origin Fraud* Produk Ban Indonesia Tahun 2009; Pada tahun 2009, Kementerian Perindustrian Republik Indonesia menemui adanya kasus tindakan *origin fraud* yang dilakukan oleh Tiongkok dan India terkait pengiriman produk ban ke pasar ASEAN. Menurut Fahmi Idris, selaku Menteri Perindustrian Indonesia, mengatakan bahwa Tiongkok dan India menggunakan nama Indonesia untuk masuk ke pasar ASEAN dengan cara memalsukan SKA. Tindakan *origin fraud* ini dilakukan oleh Tiongkok dan India dengan motivasi untuk menghindari bea masuk yang tinggi apabila produk ban yang dikirim dilakukan secara langsung dari Tiongkok ataupun India ke negara-negara ASEAN ([industri.kontan.co.id](http://industri.kontan.co.id), diakses 23 Januari 2021).
- c. Kasus *Origin Fraud* Produk Mebel Kayu Jepara Tahun 2015; Pemerintah Indonesia memiliki skema *Generalized System of Preference* (GSP) atas produk mebel kayu asli Jepara yang diekspor ke AS, Jepang, Inggris, Belanda, Jerman, Perancis, Australia, Belgia, Korea Selatan, dan Taiwan pada tahun 2015. Dalam skema tersebut, Indonesia menjadi *beneficiary country* dari pengurangan maupun penghilangan tarif, dengan catatan dapat dibuktikan keaslian asal barangnya melalui SKA. Namun, terdapat 96,23% para pelaku industri kerajinan mebel kayu di Jepara menyatakan ketidaktahuannya terhadap praktek *origin fraud* karena rendahnya pengetahuan dan kesadaran penggunaan SKA dalam kegiatan ekspor
- d. Kasus *Origin Fraud* Produk Baja Tahan Karat Tahun 2019; Impor baja tahan karat (*stainless steel*) yang masuk ke India dari Indonesia mengalami peningkatan lebih dari 700 persen yang sebelumnya hanya 8.000 Ton pada akhir Maret 2018 menjadi 67.000 Ton pada akhir Maret 2019. Lonjakan yang begitu besar ini hanya terjadi dalam kurun waktu satu tahun, sehingga Asosiasi Pengembangan Baja Tahan Karat India (*Indian Stainless Steel Development Association/ISSDA*) mengklaim bahwa baja yang dikirimkan oleh Indonesia tersebut berasal dari Tiongkok, sebab India mengetahui bahwa Indonesia adalah negara yang sulit untuk menambah kapasitas produksi baja dalam 1 tahun. Tindakan *origin fraud* yang dilakukan oleh Tiongkok terhadap India dengan melibatkan Indonesia sebagai negara transit, telah merugikan India dan Indonesia.

### **Dampak *Origin Fraud* Terhadap Indonesia**

Untuk kasus tindakan *origin fraud*, menurut *Global Financial Integrity* (GFI), pada tahun 2012 kerugian yang ditimbulkan sebesar US\$ 650 miliar secara global. Selain kerugian material, tindakan kejahatan ini pun juga mengancam kelestarian lingkungan, ekonomi, sosial, dan politik (Putranti, 2013: 28-47). Sebuah produk yang berasal dari bahan asli yang diekspor ataupun diimpor dari negara lain, maka berpotensi terhadap meningkatnya kegiatan *illegal logging* seperti penebangan hutan dan pencurian kayu, akibat tidak adanya informasi yang jelas mengenai darimana sumber atas barang yang diekspor tersebut diperoleh (Soeikromo, 2016: 1-15). Ada pun dampak ekonomi yang dialami oleh Indonesia akibat dari adanya tindakan *origin fraud* yaitu ketika pada tahun 2020, PT Fleming Indo Batam dan PT Peter Garmino Prima mengimpor sebanyak 566 kontainer bahan kain dengan modus mengubah *invoice* agar bernilai lebih kecil sehingga dapat mengurangi bea masuk serta mengurangi volume dan jenis

barang. Tindakan ini dilakukan dengan tujuan mengurangi kewajiban Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara (BMTPS), tentunya cara yang ditempuh yaitu dengan menggunakan SKA yang tidak sah. Akibat dari kecurangan ini, menurut Kejaksaan Agung, pemerintah Indonesia mengalami kerugian sebesar Rp. 1,6 triliun ([kabar24.bisnis.com](http://kabar24.bisnis.com), diakses 17 Juni 2021).

Kondisi ini tentu akhirnya juga berdampak terhadap stabilitas sistem sosial dan politik di Indonesia yang terganggu karena tindakan *origin fraud* tersebut. Secara sosial, dengan maraknya penyalahgunaan SKA dalam kegiatan ekspor ataupun impor maka dapat mengancam eksistensi pelaku industri kecil yang akses pasar internasionalnya bergantung dengan pihak ketiga. Secara politik, tindakan *origin fraud* dapat merugikan pemerintah akibat dari hilangnya kepercayaan negara-negara yang telah menjalin skema GSP dengan Indonesia, mengingat Indonesia telah memiliki program GSP dengan beberapa negara maju seperti Amerika Serikat, negara-negara di Uni Eropa, dan Australia ([cnbcindonesia.com](http://cnbcindonesia.com), diakses 22 Januari 2021).

Ketentuan asal barang juga memiliki implikasi keuangan dengan harga dan alokasi sumber daya produktif (Izam, 2003: 13). Oleh karena itu, ROO dapat mempengaruhi nilai dan perlakuan pajak dan bea cukai atas suatu produk, sehingga hal tersebut secara otomatis juga mempengaruhi harga barang ketika bersaing di pasar. Ketiadaan ROO dalam bentuk SKA yang digunakan di Indonesia, merupakan bentuk tindakan *origin fraud* yang tanpa disadari justru merugikan berbagai pihak. Dampak kerugian ekonomi yang diakibatkan dari tindakan *origin fraud* tersebut adalah berkurangnya profit perusahaan dalam negeri dan pendapatan negara.

### ***Rules of Origin* sebagai Norma Global dalam Rezim Internasional**

Sebagai sebuah rezim internasional, WTO memiliki kekuatan secara hegemonik dalam mengatur kegiatan perdagangan internasional, yang mana hal ini juga tidak terlepas dari adanya aktor-aktor negara yang ikut terlibat dalam mendesak WTO untuk memberlakukan sejumlah aturan yang harus dipatuhi oleh negara-negara anggota, sehingga hal ini sesuai dengan pendekatan yang digunakan melalui *hegemonic stability model* yang mana dijelaskan bahwa dalam sebuah rezim internasional, terdapat peran dari negara-negara anggota yang memiliki kekuatan hegemon akan mampu mempengaruhi negara-negara lainnya dalam bertindak dan membuat keputusan. Kondisi ini mengakibatkan rezim internasional bersifat *single undertaking*, yang berarti setiap keputusan dan kebijakan yang lahir dari negosiasi antar negara dalam sebuah rezim merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari semua paket negosiasi yang ada dan tidak dapat disetujui secara terpisah (Wolfe, 2009: 1).

*Rules of Origin* (ROO) menjadi salah satu instrumen aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh WTO dalam mengatasi tindakan *origin fraud*, yang mana kemudian ROO tersebut diterapkan ke dalam sistem administrasi dan perundang-undangan setiap negara. Hal ini berarti Indonesia harus menginternalisasikan ROO ke dalam kebijakan domestik melalui pembuatan

peraturan perundang-undangan. ROO itu sendiri merupakan bagian dari norma global dalam rezim internasional. ROO diperlukan dalam kegiatan ekspor karena upaya untuk menentukan asal suatu barang tidak lah. Maka dari itu, adanya ROO dapat memudahkan penetapan kriteria yang digunakan untuk menentukan dimana suatu barang berasal dan dibuat ([news.ddtc.co.id](http://news.ddtc.co.id), diakses 28 Maret 2021).

Sebagai sebuah norma, maka ROO tidak hadir begitu saja, melainkan muncul dari adanya kesadaran akan pentingnya menjaga sebuah nilai. Dalam pandangan realisme, maka norma internasional tidak lebih dari sekedar alat kepentingan bagi negara adidaya untuk mempertahankan hegemoni dan kekuasaan. Kepentingan-kepentingan negara adidaya tersebut biasanya disisipkan dalam proses penyebarluasan norma melalui rezim internasional agar mampu mempengaruhi tindakan aktor dengan menyediakan sejumlah pedoman dalam bentuk peraturan.

### **Internalisasi ROO dalam Kebijakan Domestik Indonesia**

Di Indonesia, internalisasi ROO dalam kebijakan domestik dilakukan melalui pembuatan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Aturan-aturan yang lahir dari adanya Undang-Undang tersebut mengenai ROO kemudian dibuat dalam bentuk Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificates of Origin*) untuk Barang Ekspor Indonesia, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 59/M-DAG/PER/12/2010 tentang Ketentuan Penerbitan Surat Keterangan Asal (*Certificates of Origin*) untuk Barang Ekspor Indonesia, dan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 1/BC/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penelitian Surat Keterangan Asal Atas Barang Impor Dalam Skema *Free Trade Agreement* (Latifah, 2015: 45). Berdasarkan aturan-aturan tersebut, Indonesia dapat bertindak sebagai “negara pemberi” tarif preferensi kepada negara kurang berkembang yang mana dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Adapun dalam skema yang sama, Indonesia juga dapat bertindak sebagai “negara penerima” tarif preferensi yang didapatkan dari negara-negara maju, landasan hukum mengenai hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan dan Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Baik sebagai “negara pemberi” maupun “negara penerima”, dalam kegiatan perdagangan internasional, pemerintah Indonesia berpotensi dicurangi oleh pihak-pihak tertentu melalui tindakan *origin fraud* yang dilakukan. Maka dari itu, WTO hadir sebagai rezim internasional untuk mengatur sistem perdagangan internasional yang dijalankan oleh semua negara anggota. Sehingga, mau tidak mau Indonesia harus mengeluarkan kebijakan mengenai penerapan ROO sebagai instrumen dalam mengatasi tindakan *origin fraud*.

### **Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Tindakan *Origin Fraud* Tahun 2015**

Walaupun internalisasi ROO dalam kebijakan domestik telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia, namun hal tersebut tidak berarti menghilangkan kemungkinan adanya tindakan *origin fraud* dalam kegiatan perdagangan internasional. Adanya kasus-kasus *origin fraud* yang ditemukan di Indonesia

dari tahun 2005-2015, menunjukkan bahwa tindakan *origin fraud* tidak dapat dihilangkan begitu saja, akan tetapi upaya untuk melawan tindakan tersebut dapat ditingkatkan. Maka dari itu, sejak 2015 pemerintah Indonesia mengeluarkan sejumlah kebijakan berupa:

**1. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 77/M-DAG/PER/10/2014 tentang Ketentuan Asal Barang Indonesia (*Rules of Origin of Indonesia*)**

Dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan ekspor, maka diperlukan sebuah aturan mengenai penerbitan Surat Keterangan Asal (SKA) yang memenuhi ketentuan asal barang Indonesia. Ketentuan-ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 77/M-DAG/PER/10/2014 yang mana peraturan ini melengkapi peraturan-peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 33/M-DAG/PER/8/2010 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificates of Origin*) untuk Barang Ekspor Indonesia dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 59/M-DAG/PER/12/2010 tentang Ketentuan Penerbitan Surat Keterangan Asal (*Certificates of Origin*) untuk Barang Ekspor Indonesia.

Alasan diterbitkannya pembaruan kebijakan ini dikarenakan kedua peraturan sebelumnya hanya membahas tentang gambaran umum mengenai SKA namun tidak secara rinci menjelaskan bahwa SKA yang digunakan telah memenuhi ketentuan asal barang Indonesia, sehingga potensi pemalsuan terhadap SKA menjadi besar untuk dilakukan dan pada akhirnya merugikan Indonesia baik sebagai negara pemberi ataupun negara penerima tarif preferensi. Dalam hal ini, terdapat dua jenis SKA yang dapat digunakan oleh para eksportir yaitu SKA preferensi dan SKA non preferensi. Kedua SKA tersebut akan diterbitkan melalui IPSKA apabila barang-barang yang akan diekspor telah memenuhi kualifikasi dan ketentuan asal barang Indonesia yang telah ditetapkan masing-masing sesuai jenisnya. Sehingga, dengan adanya peraturan ini memberikan kesempatan kepada Indonesia untuk menentukan ketentuan asal barangnya sendiri baik sebagai pemberi ataupun penerima tarif preferensi, jadi tidak bergantung lagi kepada ketentuan dari negara-negara maju.

Kebijakan ini tentu dapat menjadi solusi terhadap tindakan *origin fraud* yang dilakukan selama ini. Potensi kecurangan untuk memalsukan SKA dapat diminimalisir dengan adanya pembeda antara SKA preferensi dan non preferensi. Jadi jika ada suatu negara yang masuk ke dalam skema GSP, maka tidak bisa mendapatkan tarif preferensi jika tidak menyertakan SKA preferensi. Adapun negara yang tidak masuk ke dalam skema GSP maka dapat menyertakan SKA non preferensi sebagai syarat dan ketentuan agar barang yang dikirimkan dapat diterima oleh negara penerima.

Apabila suatu negara yang masuk ke dalam skema GSP tidak menyertakan SKA dalam melakukan kegiatan ekspor baik disengaja maupun tidak, maka negara tersebut tidak berhak mendapatkan tarif preferensi dan tentu ini akan merugikan pemerintah dan pelaku usaha negara tersebut. Ada pun apabila suatu negara yang tidak masuk ke dalam skema GSP kemudian memalsukan SKA preferensi dan memanfaatkan negara transit atau negara pihak ketiga dengan tujuan untuk

mendapatkan tarif preferensi, maka negara tersebut akan dikenakan sanksi oleh WTO yang mana sanksi-sanksi tersebut dapat berupa *blacklist* sehingga negara tersebut dilarang melakukan kegiatan ekspor ke negara tujuan. Pada akhirnya dampak dari sanksi tersebut tidak hanya secara langsung merugikan negara utama yang memalsukan SKA namun juga berdampak terhadap negara transit sebagai negara pihak ketiga yang membantu negara utama. Seperti contoh kasus pada tindakan *origin fraud* produk tekstil dan ban, yang melibatkan Indonesia sebagai negara transit, sehingga Indonesia juga dirugikan dengan adanya tindakan *origin fraud* tersebut.

Selain itu secara domestik, sejauh ini pemerintah Indonesia melalui Kementerian Perdagangan hanya memberikan sanksi berupa pencabutan ijin perusahaan yang terbukti melakukan tindakan *origin fraud* baik melalui mekanisme *illegal transshipment* ataupun melalui mekanisme *general assembly*. Untuk perusahaan yang melakukan kegiatan impor dan memiliki lisensi impor, maka Kementerian Perdagangan akan melakukan pencabutan terhadap lisensinya. Sedangkan untuk perusahaan yang melakukan kegiatan ekspor, maka pemerintah hanya melakukan peninjauan terhadap ijin usahanya. Lebih lanjut, dalam UU Kepabeanan juga disebutkan bahwa pelaku yang melakukan kegiatan *illegal transshipment* maka akan dikenakan pasal 102 dan 103 dengan sanksi berupa pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 10 tahun. Untuk denda yang dikenakan paling sedikit Rp. 50 juta dan paling banyak Rp. 5 miliar. Sanksi yang diberikan ini sesungguhnya juga merupakan bagian dari upaya pemerintah Indonesia untuk memproteksi para pelaku industri dalam negeri yang terdampak akibat dari adanya tindakan *origin fraud* yang terjadi di Indonesia, sebab dengan lemahnya regulasi yang mengatur tentang ekspor dan impor, maka kecurangan dalam kegiatan perdagangan pun menjadi lebih mudah untuk dilakukan.

Namun sepanjang 2015-2020 pasca kebijakan ini diterapkan, kasus-kasus *origin fraud* masih terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut masih belum dapat digunakan untuk mengatasi tindakan *origin fraud* secara langsung, melainkan lebih kepada upaya preventif pemerintah agar tindakan *origin fraud* tidak terjadi. Hal ini disebabkan karena kasus *origin fraud* sangat beragam bentuknya, mulai dari memanipulasi SKA dalam kegiatan ekspor, sampai pada kasus impor ilegal ([ekonomi.bisnis.com](http://ekonomi.bisnis.com), diakses 28 Mei 2021).

## **2. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 22/M-DAG/PER/3/2015 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Asal untuk Barang Asal Indonesia**

Menindaklanjuti peraturan sebelumnya mengenai penerapan ROO di Indonesia, maka pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2015 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Asal Untuk Barang Asal Indonesia pada 20 Maret 2015 yang efektif diberlakukan pada 1 April 2015. Pada peraturan ini, dijelaskan secara lebih rinci mengenai ketentuan dan tata cara apa saja yang harus dilakukan oleh para eksportir ketika akan mengurus SKA di instansi penerbit

SKA. Melalui peraturan baru ini, maka prosedur dalam pembuatan SKA menjadi lebih jelas sehingga para eksportir mengetahui dokumen dan kelengkapan apa saja yang diperlukan untuk memperoleh SKA, baik SKA preferensi maupun SKA non preferensi.

Berdasarkan Pasal 5 (2), SKA yang diperoleh oleh para eksportir berupa e-SKA atau elektronik SKA. Penerbitan e-SKA ini dilakukan untuk memudahkan para eksportir mendapatkan SKA secara cepat karena didukung dengan adanya teknologi. Namun, sebelum mendapatkan e-SKA tersebut para eksportir terlebih dahulu harus mendapatkan hak akses yang diperoleh dari IPSKA. Adapun hak akses adalah hak yang diberikan untuk melakukan interaksi dengan sistem elektronik yang berdiri sendiri atau dengan jaringan. Berdasarkan Pasal 8 (1), kelengkapan dan dokumen yang diperlukan untuk mendapatkan hak akses tersebut adalah Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi Warga Negara Indonesia (WNI), dan Paspor bagi Warga Negara Asing (WNA). Adapun bagi lembaga atau badan usaha yang ingin mendapatkan hak akses maka perlu melengkapi dokumen berupa Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan, dan NPWP ([Kemendag, Peraturan Menteri Perdagangan No: 22/M-DAG/PER/3/2015](#)).

Pada intinya, peraturan ini dibuat untuk membantu para eksportir untuk mengetahui prosedur dan kelengkapan dokumen yang diperlukan untuk menerbitkan SKA preferensi dan non preferensi. Maka dari itu, pemerintah Indonesia berharap dengan adanya prosedur yang jelas maka para eksportir lebih peduli untuk mengurus SKA dalam kegiatan ekspornya. Adapun dengan jumlah IPSKA yang tersebar di 34 Provinsi di Indonesia, diharapkan persebaran untuk melayani para eksportir dapat dimaksimalkan, sehingga kemungkinan kecurangan untuk memalsukan SKA dan/atau bahkan tidak menyertakan SKA sama sekali dapat diminimalisir. Agar upaya terhadap penindakan kasus *origin fraud* dapat berjalan dengan efektif, maka dalam proses pelaksanaan peraturan yang dibuat, dilakukan melalui beberapa tahap mulai dari verifikasi, permintaan informasi (*retroactive check*), *verification visit*, hingga tahap pengawasan terhadap IPSKA.

Pada tahap verifikasi, maka dilakukan beberapa langkah seperti pengecekan keabsahan dokumen, pengecekan kebenaran pengisian SKA, dan pengecekan kebenaran asal barang. Jika dalam tahap ini ditemukan keraguan dan kecurigaan terhadap adanya upaya pemalsuan SKA, maka hal berikutnya yang dilakukan adalah dengan melakukan permintaan informasi kepada negara yang melakukan kegiatan ekspor dengan tujuan memastikan agar barang yang masuk ke wilayah Indonesia berhak memperoleh tarif preferensi begitu pula sebaliknya, tahap ini disebut sebagai

*retroactive check* ([Kemenkeu, Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-05/BC/2010](#)). Selanjutnya, apabila hasil dari kegiatan *retroactive check* masih belum membuahkan hasil yang baik, maka tahap selanjutnya yaitu dengan

melakukan kegiatan *verification visit* melalui kunjungan secara langsung ke negara pengekspor untuk mendapatkan informasi langsung terhadap barang yang diekspor. Setelah semua tahap dilakukan dengan baik dan benar, maka untuk tahap terakhir yaitu dengan melakukan pengawasan terhadap IPSKA yang menerbitkan SKA untuk para eksportir. Pengawasan ini dilakukan karena adanya kemungkinan intervensi oleh pihak-pihak tertentu dalam mempengaruhi kinerja IPSKA sehingga SKA mudah diterbitkan bahkan dipalsukan.

Jika dalam pengawasan tersebut didapatkan adanya keterlibatan IPSKA dalam kegiatan *origin fraud*, maka Kementerian Perdagangan berhak memangkas jumlah IPSKA tersebut dalam rangka efisiensi agar lebih terkoordinasi dengan baik untuk mempersempit celah pelaku melakukan tindakan *origin fraud*. Namun yang menjadi kendala saat ini dalam tahap pengawasan yaitu kurangnya saran dan prasarana yang menunjang dalam melakukan pendataan terhadap kegiatan ekspor dan impor. Selain itu, kendala lain yang muncul juga datang dari pola pikir eksportir yang terkadang masih enggan untuk mengurus dokumen kelengkapan ekspor, termasuk SKA. Hal ini disebabkan karena hambatan yang berkaitan dengan kompleksitas teknis administratif. Dengan demikian, dampak yang ditimbulkan dari adanya peraturan tersebut sesungguhnya masih belum cukup signifikan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan konsep rezim internasional, dapat dipahami bahwa kebijakan pemerintah Indonesia sesungguhnya merupakan representasi dari nilai-nilai yang terkandung dalam norma secara global mengenai ketentuan asal barang (*rules of origin*). Norma tersebut dilegitimasi dan disebarkan melalui rezim internasional, dalam hal ini WTO, sehingga negara-negara yang terlibat dalam kegiatan perdagangan internasional, secara otomatis akan menerapkan prinsi-prinsip yang telah disepakati secara bersama dalam melakukan kegiatan ekspor dan impor. Melalui pendekatan *hegemonic stability model* yang terdapat dalam konsep rezim internasional, dapat dipahami pula bahwa *rules of origin* yang telah dibentuk oleh WTO harus diterapkan melalui proses internalisasi ke dalam kebijakan domestik masing-masing negara. Bentuk *hegemonic stability model* yang ditemukan dalam rezim perdagangan internasional yaitu dengan adanya sifat *single undertaking* dalam WTO yang berarti setiap instrumen yang telah disepakati secara bersama dari hasil negosiasi antar negara, maka harus diterapkan oleh masing-masing negara ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku secara internal.

Dampak dari adanya kekuatan hegemonik WTO dalam mengatur kegiatan perdagangan internasional, khususnya yang berkaitan dengan tindakan *origin fraud* yaitu pada tahun 2015, pemerintah Indonesia mengeluarkan 2 kebijakan berupa peraturan yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 77/M-DAG/PER/10/2014 tentang Ketentuan Asal Barang Indonesia (*Rules of Origin of Indonesia*) yang mulai berlaku pada 1 Januari 2015 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 22/M-DAG/PER/3/2015 tentang Ketentuan dan Tata Cara

Penerbitan Surat Keterangan Asal untuk Barang Asal Indonesia yang mulai berlaku pada 1 April 2015.

## Daftar Pustaka

### Buku

Putranti, Ika Riswanti, dkk., 2016, *Tembakau Sebagai Identitas: Melawan Fraud of Origin Dalam Perdagangan Bebas*, Deepublish, Yogyakarta.

Salvatore, D., 2012, *International Economics 11<sup>th</sup> Edition*, Prentice-Hall, New York.

Yu, Y., 2008, *Circumvention and Anti-Circumvention Measures: The Impact on Anti-Dumping Practice in International Trade*, Kluwer Law International, Netherland.

### Jurnal

Ansyari, Muhammad Dian, “Analisis Hukum Mengenai Surat Keterangan Asal (SKA) Untuk Barang Ekspor Indonesia”, *Jurnal Bank Kalimantan Selatan*, hal. 363-382

Dewanty R.K., Esty Hayu, “*Rules of Origin* Sebagai Instrumen Penanganan Praktik *Illegal Transshipment*”, *Jurnal Yuridika*, Vol. 27, No. 2, Mei-Agustus 2012, hal. 157-172

Krasner, Stephen D., “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes As Intervening Variables”, *International Regimes*, hal. 2

Latifah, Emmy, “Pengaturan *Rules of Origin* di Indonesia dan Masalah-Masalah Hukum Yang Ditimbulkannya”, *Jurnal Yustisia*, Vol. 4, No. 1, 2015, hal. 33-54

Soeikromo, Deasy, “Ketentuan Hukum Pidana Terhadap Praktik *Illegal Logging* dan Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia”, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 21, No. 5, Januari 2016, hal. 1-15

Utama, Tri Cahya Utama, dkk., “Pencegahan Praktik Kejahatan Ekonomi Dalam Perdagangan Bebas – *Origin Fraud* Dalam Industri Mebel Kayu di Jepara”, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 15, No. 1, 2016, hal. 12-23

Wolfe, Robert, “The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitute Metaphor”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, No.4, 2009

Yoshimatsu, Hidetaka, “International Regimes, International Society, and Theoretical Relations”, *Working Paper Series*, Vol. 98-10, Mei 1998, hal. 6

### Internet

*Apa Itu GSP yang Jadi Awal Ribut-ribut Perang Dagang AS-RI?*, tersedia di <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180708173414-4-22521/apa-itu-gsp-yang-jadi-awal-ribut-ribut-perang-dagang-as-ri>.

*Apa Itu Rules of Origin?*, tersedia di [https://news.ddtc.co.id/apa-itu-rules-of-origin-25643?page\\_y=1088](https://news.ddtc.co.id/apa-itu-rules-of-origin-25643?page_y=1088)

*Ban Asal China dan India Makin Marak*, tersedia di <https://industri.kontan.co.id/news/ban-asal-china-dan-india-makin-marak>.

*How Budget Counters ‘Origin Fraud’ in FTAs*, tersedia di <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/how-budget-counters-origin-fraud-in-ftas/article30794429.ece>.

*Kasus Impor Tekstil di Batam, Bea Cukai akan Kerja Sama dengan Kejagung*, tersedia di <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200626/9/1257922/kasus-impor-tekstil-di-batam-bea-cukai-akan-kerja-sama-dengan-kejagung->.

*Kasus Korupsi Importasi Tekstil Rugikan Negara Rp 1,6 Triliun*, tersedia di <https://kabar24.bisnis.com/read/20200807/16/1276254/kasus-korupsi-importasi-tekstil-rugikan-negara-rp16-triliun->.

*Sepanjang Tahun 2005 Diduga Terjadi 32 Transshipment Tekstil ke AS*, tersedia di <https://www.antaraneews.com/berita/42994/sepanjang-2005-diduga-terjadi-32-itransshipment-i-tekstil-ke-as>.

## Sumber lain

Izam, Miguel, 2003, *The Review Documents*, United Nations.

Kementerian Keuangan, 2010, Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-05/BC/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penelitian Dokumen Pemberitahuan Impor Barang dalam rangka Skema *Free Trade Agreement*

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2016, *Laporan Akhir Kajian Potensi Indonesia dalam Praktek Circumvention oleh Negara Mitra Dagang*, Pusat Pengkajian Perdagangan Luar Negeri.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2016, *Laporan Tahunan 2016 Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri*, Sekretariat Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2015, *Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2015*, Berita Negara Republik Indonesia, No.528.

Murphy, David, 2014, *Customs Origin Fraud and Professional Fraud Facilitators*,

European Anti-Fraud Office.

World Custom Organization, 2012, *Rules of Origin-Handbook*.