

# PENYEMPURNAAN KETENTUAN SURAT KETERANGAN ASAL TERHADAP BARANG IMPOR YANG DIKENAKAN TINDAKAN PENGAMANAN

Aditya Paramita Alhayat<sup>1</sup> | Niki Barendra Sari<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pusat Kebijakan Ekspor Impor dan Pengamanan Perdagangan, Kementerian Perdagangan, Indonesia  
Email: aditya.alhayat@kemendag.go.id

<sup>2</sup>Pusat Kebijakan Ekspor Impor dan Pengamanan Perdagangan, Kementerian Perdagangan, Indonesia  
Email: niki.barendra@kemendag.go.id

## Ringkasan Eksekutif

Sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 37 Tahun 2008, importir yang mengimpor barang dari negara-negara yang dikecualikan dari pengenaan tindakan pengamanan (*safeguard*), wajib menyertakan surat keterangan asal (SKA). Namun demikian, ketentuan tersebut memiliki celah sehingga mengakibatkan implementasi kebijakan *trade remedy* menjadi kurang efektif. Hal ini ditandai dengan adanya praktik *circumvention*, khususnya peningkatan impor dari negara yang dikecualikan pada pengenaan *safeguard*, dan *dispute* pemungutan bea masuk *trade remedy* di lapangan. Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *trade remedy*, Pemerintah memiliki dua opsi kebijakan yaitu mengoptimalkan kondisi *status quo* Permendag No. 37 Tahun 2008 atau melakukan penyempurnaan terhadap Permendag No. 37 Tahun 2008. Berdasarkan hasil analisis menggunakan *Regulatory Impact Analysis* (RIA), diperoleh kesimpulan bahwa Pemerintah perlu melakukan penyempurnaan Permendag No. 37 Tahun 2008 dengan membuat Permendag yang mengatur ketentuan prosedural dalam penentuan asal barang dan SKA terhadap barang impor yang dikenakan *trade remedy* yang menyertakan SKA non-preferensi. Penyempurnaan tersebut memiliki manfaat yang lebih besar serta biaya yang lebih rendah dibandingkan apabila Pemerintah tidak dilakukannya perubahan ketentuan sama sekali (*do nothing*). Beberapa hal substansial yang perlu diatur lebih lanjut dalam ketentuan asal barang dan SKA non-preferensi, antara lain tata cara penelitian SKA non-preferensi yang sederhana, pengaturan kriteria asal barang, dan informasi/data minimum yang perlu tercantum dalam SKA.

**Kata Kunci:** *trade remedy*; Surat Keterangan Asal (SKA), non-preferensi, *Regulatory Impact Analysis* (RIA)

## Executive Summary

As regulated in the Regulation of the Minister of Trade No. 37 of 2008, importers who import goods from countries that are exempt from the imposition of *safeguard*, are required to enclose a certificate of origin (COO). However, this regulation has loopholes which result in the implementation of the *trade remedy* policies being less effective. This is indicated by the *circumvention* practices, especially increasing import from third countries that are excluded from the imposition of *safeguards*, and disputes on the collection of *trade remedy* duty. To increase the effectiveness of implementing the *trade remedy* policy, the Government has two policy options, namely optimizing the *status quo* conditions of Minister of Trade Regulation No. 37 of 2008 or making improvements to Minister of Trade Regulation No. 37 of 2008. Based on the analysis using *Regulatory Impact Analysis* (RIA), it is concluded that the Government needs to revise the Minister of Trade Regulation No. 37 of 2008. This can be done by adding procedural provisions in determining the origin of goods and COO on imported goods which are subject to a *trade remedy* measure that enclose non-preferential COO because it has greater benefits as well as lower costs compared to if the Government do not change the provisions (*do nothing*). Several substantial matters that need to be regulated further are a simple non-preferential COO inspection procedures, setting criteria for the origin of goods, and minimum information/data required in the COO.

**Key Words:** *trade remedy*; Certificate of Origin (COO), non preferential, *Regulatory Impact Analysis* (RIA)

## 1 | ISU KEBIJAKAN

Tindakan *trade remedy* adalah tindakan legal yang dapat yang diambil Pemerintah untuk memulihkan kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri (IDN) sebagai akibat dari lonjakan jumlah barang impor atau akibat praktik *unfair trade* (dumping atau subsidi). Tindakan *trade remedy* tersebut berupa *safeguard* (dalam hal terjadi lonjakan impor), anti dumping (dalam hal terdapat produk dumping), dan anti subsidi (dalam hal terdapat produk yang mengandung subsidi). Tindakan *safeguard* dapat berupa tambahan tarif maupun pengurangan kuota impor. Pengenaan *safeguard* selama ini didominasi dengan pengenaan berupa tambahan tarif Bea Masuk Tindakan Pengamanan (BMTP). Sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, dalam hal *safeguard* berupa tambahan tarif, maka keputusan Menteri Perdagangan atas pengenaan akan ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui peraturan menteri keuangan (PMK) agar BMTP-nya dapat dipungut pada saat importasi).

Untuk lebih menjamin keberhasilan tindakan pemulihan (*remedy*) terhadap kerugian IDN yang disebabkan oleh lonjakan impor maupun tindakan *unfair trade*, maka diperlukan bukti kebenaran asal barang impor yang dikenakan tindakan *trade remedy* tersebut. Hal ini khususnya untuk *safeguard* dimana terdapat pengecualian atas pengenaan tindakan tersebut bagi barang impor dari negara berkembang yang pangsa impornya tidak melebihi 3% atau secara kumulatif tidak melebihi 9% sebagaimana diatur dalam Article 9.1 *Agreement on Safeguard (AoS)*. Ketentuan ini telah diratifikasi dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*. Untuk kasus ini, maka bukti kebenaran asal barang impor berupa surat keterangan asal (SKA) sangat diperlukan untuk mencegah praktik penghindaran (*circumvention*) dengan mengalihkan asal negara impor melalui negara ketiga. Sebagai contoh, kasus penghindaran pernah dilakukan oleh produsen sepatu RRT dengan mengubah dokumen SKA secara ilegal sehingga seolah-olah produk tersebut berasal dari Macau dalam rangka menghindari pengenaan tarif yang lebih tinggi atas pengenaan tindakan anti-dumping EU terhadap produk impor sepatu asal RRT (Liu & Shi, 2018).

Hal ini telah diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 37 Tahun 2008 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) terhadap Barang Impor yang Dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguard*). Sesuai dengan Permendag tersebut, maka importir yang mengimpor barang dari negara-negara yang dikecualikan dari

pengenaan BMTP dan/atau kuota, wajib menyertakan surat keterangan asal (SKA) pada setiap importasi barang yang dikenakan *safeguard*. Adapun bagi importir yang tidak menyertakan SKA tersebut, maka akan dikenakan *safeguard* berupa BMTP dan/atau kuota.

Dalam implementasinya, penelitian atas kebenaran asal barang impor membutuhkan pedoman yang lebih jelas mengingat di dalam Permendag No. 37 Tahun 2008 hanya mengatur bahwa SKA diterbitkan sesuai dengan ketentuan asal barang di negara pengekspor. Dalam hal importasi menggunakan skema preferensi, maka penelitian SKA mengacu pada peraturan Menteri Keuangan yang berdasarkan pada kesepatan skema perjanjian kerjasama internasional terkait. Namun demikian, penelitian SKA akan sulit dilakukan jika importasi menggunakan tarif *most favoured nation* (MFN) atau tarif non-preferensi mengingat standar penerbitan SKA non-preferensi masing-masing negara pengekspor berbeda-beda. Untuk kategori barang yang diproduksi melibatkan dua negara atau lebih, maka konsep penentuan asal negara adalah negara terakhir yang melakukan pemrosesan atau transformasi barang secara substansial (Ujiie, 2006). Terkait hal ini, persyaratan transformasi substansial yang ditetapkan oleh masing-masing negara/otoritas penerbit SKA berbeda-beda. Sebagai contoh, Taiwan mensyaratkan adanya perubahan klasifikasi pos tarif HS 6 digit atau dilakukan proses produksi utama / tingkat nilai tambah produk lebih dari 35% (Regulations Governing the Determination of Country of Origin of Imported Goods, 2010). Australia mensyaratkan biaya *allowable factory* minimal 75% dari total biaya produksi (Customs Acts, 1901). Pada kenyataannya, hingga saat ini belum ada ketentuan yang mengatur tata cara penelitian SKA impor non-preferensi tersebut sehingga mengakibatkan timbulnya beberapa permasalahan terkait importasi yang menggunakan SKA non-preferensi. Masalah tersebut antara lain SKA diterbitkan oleh instansi yang tidak umum menerbitkan SKA. Hal ini tentu menyulitkan Ditjen Bea Cukai dalam menjalankan tugasnya selaku eksekutor karena tidak memiliki pedoman untuk melakukan validasi keabsahan SKA tersebut dan kepastian dalam pemungutan BMTP-nya.

Di sisi lain, kewajiban penyertaan SKA maupun penelitiannya belum pernah diatur di dalam PMK tindakan anti-dumping maupun tindakan imbalan (anti-subsidi). Potensi praktik penghindaran bukan hanya terdapat pada tindakan *safeguard*, tetapi juga pada tindakan *trade remedy* lainnya, yaitu anti-dumping dan anti-subsidi. Untuk menghindari maupun untuk mendapatkan pengenaan Bea Masuk Anti-Dumping (BMAD) atau Bea Masuk Imbalan (BMI) yang lebih rendah, praktik penghindaran dapat dilakukan diantaranya dengan mengubah asal barang

dari perusahaan yang mendapatkan pengenaan bea masuk tambahan yang tinggi ke perusahaan dengan pengenaan bea masuk tambahan yang lebih rendah dari negara yang sama atau dengan mengalihkan asal impor dari negara lainnya yang tidak terkena tindakan *trade remedy* (Kobayashi, 2021; Barbaglia, Croux, & Wilms, 2022). Apabila perubahan asal impor tersebut bukan merupakan perubahan proses produksi yang substansial, maka dapat diduga kuat hal tersebut merupakan praktik *circumvention* (Alhayat, 2017). Isu penghindaran pengenaan anti-dumping juga terjadi di negara lain, seperti di Amerika Serikat dimana pengenaan anti-dumping terhadap RRT mengakibatkan korelasi positif antara impor AS dari negara ketiga dengan ekspor RRT ke negara ketiga tersebut. Korelasi positif lebih jelas terlihat pada impor produk yang dikenakan anti-dumping dengan impor produk sejenis yang tidak dikenakan anti-dumping (Liu & Shi, 2018).

Adanya celah (*loopholes*) dalam regulasi tersebut mengakibatkan implementasi kebijakan *trade remedy* menjadi kurang efektif, ditandai dengan adanya praktik *circumvention*, khususnya dari negara yang dikecualikan pada pengenaan *safeguard*, dan *dispute* pemungutan BMT di lapangan. Agar implementasi kebijakan *trade remedy* berjalan lebih efektif dan dapat memitigasi adanya praktik *circumvention*, serta agar industri dalam negeri mendapatkan perlindungan secara optimal, maka diperlukan penyempurnaan regulasi, khususnya mengenai kriteria dan prosedur penelitian SKA non-preferensi atas asal barang impor yang dikenakan tindakan *trade remedy*.

## 2 | OPSI KEBIJAKAN

Analisis ini menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dimana metode ini dapat mengkalkulasikan perkiraan biaya yang ditanggung dan manfaat implementasi dari suatu kebijakan (OECD, 2008). Penggunaan metode RIA telah banyak dan umum digunakan dalam penyusunan kebijakan maupun evaluasi implementasi kebijakan di Indonesia, diantaranya digunakan pada penelitian mengenai dampak Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan No.74 tahun 2016 terhadap Impor Produk Perikanan (Aprianti, Krisnafi, & Siregar, 2020); dampak pengenaan Pajak Pertambahan Nilai pada perdagangan melalui sistem elektronik (Widiyanto & Puspita, 2020); serta potensi dan strategi penerbitan blue sukuk (Hariyanto, 2020).

Dalam menganalisis manfaat dan biaya, analisis ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif atau *soft cost-benefit analysis* dimana semua biaya (dampak negatif) dan manfaat (dampak positif) yang dirasakan oleh berbagai pihak diidentifikasi secara kualitatif, tanpa ada keharusan untuk menilainya dalam bentuk uang (Aprianti, Krisnafi, & Siregar, 2020).

Adapun berdasarkan OECD (2008), tahapan dalam metode RIA mencakup perumusan masalah, identifikasi tujuan, penentuan alternatif tindakan, analisis manfaat dan biaya, pemilihan manfaat dan strategi implementasi. Dalam setiap tahapan proses RIA yang dilakukan pada analisis ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terkait, baik melalui *focus group discussion* (FGD) maupun *in-depth interview*.

Selanjutnya, OECD (2008) juga menekankan tujuan utama RIA yaitu untuk membantu pemerintah membuat kebijakan yang lebih efektif dan efisien (OECD, 2008). Dalam hal ini, kebijakan *trade remedy* dinilai efektif jika mampu menekan lonjakan impor ataupun mengembalikan *level of playing field* industri dalam negeri atas persaingan barang impor di pasar domestik, serta mampu memulihkan kerugian industri dalam negeri sebagaimana tujuan dari kebijakan *trade remedy*. Hal ini salah satunya dengan memastikan tidak adanya pengalihan negara asal impor atas produk yang dikenakan *trade remedy*. Kebijakan *trade remedy* yang efisien adalah yang mampu mencapai tujuan kebijakan dengan biaya yang terendah, salah satunya dengan meminimalisasi terjadinya *dispute* atas barang impor yang dikenakan tindakan *trade remedy*.

Dengan mempertimbangkan masalah/hambatan implementasi serta tujuan utama kebijakan *trade remedy*, maka dirumuskan dua alternatif kebijakan, yaitu:

### Alternatif 1 – *Do nothing* [*satus quo*]

Pada alternatif tindakan pertama, Permendag No 37 Tahun 2008 tidak direvisi. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 2 Permendag No 37 Tahun 2008, maka kewajiban menyertakan SKA hanya diperuntukkan bagi importasi dari negara-negara yang dikecualikan dari pengenaan *safeguard* (BMT dan/atau kuota) dan SKA diterbitkan tersebut diterbitkan sesuai ketentuan asal barang di negara pengeksport.

**Alternatif 2** – Membuat aturan prosedural dalam penentuan asal barang dan Surat Keterangan Asal (SKA) terhadap barang impor yang dikenakan *trade remedy* yang menyertakan SKA non-preferensi.

Pada alternatif tindakan kedua dibuat Permendag baru yang mengatur prosedur dalam penentuan asal barang dan SKA terhadap barang impor yang dikenakan *trade remedy*, khususnya importasi yang menyertakan SKA non-preferensi. Untuk mendukung hal tersebut, maka perlu dilakukan pencabutan sebagian atas Permendag No 37 Tahun 2008, khususnya pada Pasal 2 Ayat (2), sehingga ketentuan asal barang impor dan SKA barang impor diatur oleh Pemerintah Indonesia (bukan negara pengeksport). Kewajiban menyertakan SKA untuk negara yang dikecualikan *safeguard* dan konsekuensinya tetap

diatur dalam Permendag 37/2008. Sementara kewajiban menyertakan SKA untuk pengenaan tindakan anti-dumping dan tindakan imbalan beserta konsekuensinya akan diatur melalui peraturan perundangan lainnya, yaitu PMK sampai dengan berlakunya Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tindakan Pengamanan, Tindakan AntiDumping, dan Tindakan Imbalan yang tengah dalam proses harmonisasi.

Secara umum, SKA non-preferensi merupakan salah satu instrumen yang umum digunakan oleh negara-negara di dunia untuk mendukung kebijakan perdagangan/komersial non-preferensi, seperti perlakuan MFN, anti-dumping, anti-subsidi, *safeguard*, embargo perdagangan, persyaratan penandaan asal barang, hambatan kualitatif atau tarif kuota, penyediaan barang pemerintah, serta statistik perdagangan sebagaimana termaktub dalam *Article 1.2 Agreement on Rules of Origin* (ARO). Lebih lanjut, dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) WTO tidak terdapat aturan khusus yang mengatur penentuan negara asal barang dalam perdagangan internasional. Setiap pihak yang melakukan perjanjian (*contracting parties*) bebas untuk menentukan aturan asalnya sendiri, dan bahkan dapat mempertahankan beberapa aturan asal yang berbeda tergantung pada tujuan peraturan masing-masing (WTO, 2023). Pada intinya, ARO mensyaratkan bahwa SKA non-preferensi diterapkan dengan cara yang tidak diskriminatif, transparan, tidak dirancang untuk menjadi penghambat perdagangan, dan dikelola dengan cara yang konsisten, seragam, tidak memihak, serta wajar (Hoekman & Inama, 2018).

Dengan kata lain, tidak ada ketentuan yang diakui secara internasional mengenai siapa yang dapat mengeluarkan bukti asal barang untuk tujuan non-preferensi. Penerbitan SKA non-preferensi dan bukti asal barang yang diakui oleh otoritas kepabeanan negara pengimpor bervariasi dari satu negara ke negara lain. Dengan demikian, pengaturan SKA non-preferensi oleh negara importir tidak bertentangan dengan WTO *Agreement* maupun *World Customs Organization* (WCO) *Guidelines* dimana pengaturannya dikembalikan ke otoritas masing-masing negara.

### 3 | ANALISIS / PENILAIAN OPSI KEBIJAKAN

Landasan utama pemilihan opsi kebijakan adalah berdasarkan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dari masing-masing alternatif kebijakan. Berdasarkan masukan dari hasil FGD, besarnya manfaat dan biaya atas penyempurnaan Permendag No. 37 tahun 2008 salah satunya bergantung pada pengaturan kriteria asal barang, seperti ketentuan *domestic value content* (DVC) dan ketentuan perubahan klasifikasi (*Change in tariff classification/*

*CTC* atau *Change in tariff classification in sub-heading/CTSH*).

Ketentuan DVC dapat menyebabkan biaya tertundanya barang di pelabuhan karena petugas Ditjen Bea Cukai (BC) harus memeriksa/memastikan bahwa nilai tambah dalam proses produksi barang impor beserta dokumen bukti pendukungnya sesuai dengan ketentuan. Hal ini juga dapat menyebabkan ketidakpastian usaha serta menimbulkan biaya pemeriksaan ke negara lain (*visit*) jika diperlukan.

Sementara itu, perubahan klasifikasi barang atau *substantial transformation* merupakan salah satu pendekatan umum yang digunakan untuk menentukan asal barang yang tidak seluruhnya diperoleh atau diproduksi di satu negara (*not wholly obtained or produced*) (Hoekman & Inama, 2018). Diperlukan kehati-hatian dalam menentukan perubahan klasifikasi barang (CTC dan CTSH) karena setiap produk memiliki karakter yang berbeda. Adapun dari pandangan petugas pemeriksa pabean, pengaturan kriteria asal barang berdasarkan perubahan nomenklatur/klasifikasi barang, khususnya *Change in Chapter* (perubahan HS pada tingkat dua digit), lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan kriteria DVC.

Selain itu, diperlukan klausa yang menjembatani antara peraturan yang lama dan yang baru agar tidak terjadi kekosongan hukum dan menimbulkan potensi gugatan berupa fiskal pajak melalui pengadilan pajak ataupun PTUN. Lebih lanjut, jika tidak ada klausa yang menjembatani tersebut, konsekuensinya adalah semua PMK *safeguard* yang sedang berlaku saat ini perlu diubah agar tidak menimbulkan celah hukum lainnya sehingga implementasi kebijakan menjadi lebih efektif. Namun demikian, melakukan perubahan dimaksud, diperlukan proses yang relatif panjang dan dapat memakan waktu yang lama. Merujuk pada ketentuan PP No. 34 Tahun, perubahan PMK *safeguard* harus melalui proses *review* yang diawali dari tahapan permohonan, penyelidikan oleh otoritas (Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia), pengambilan keputusan oleh Menteri Perdagangan, dan penetapan kebijakan *safeguard* oleh Menteri Keuangan.

Sementara itu pada kesempatan FGD, pelaku usaha juga menyampaikan dukungannya untuk penyempurnaan Permendag No.37 Tahun 2008 untuk mengoptimalkan efektivitas pelaksanaan kebijakan *trade remedy* karena selama ini implementasi *safeguard* hanya efektif pada awal pengenaan. Beberapa modus yang dilakukan importir, khususnya untuk produk tekstil, sehingga impor terus melonjak meskipun telah dikenakan *safeguard* antara lain berupa pemalsuan SKA, *underinvoice*, pelarian HS, dan impor borongan. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan non tarif lainnya, termasuk ketentuan SKA non-preferensi, agar implementasi *safeguard* dapat

memberi perlindungan yang maksimal bagi industri dalam negeri.

Selanjutnya, penyempurnaan Permendag No. 37 Tahun 2008 juga diperlukan untuk harmonisasi ketentuan peraturan perundangan di Indonesia mengingat pada saat itu ketentuan mengenai tindakan *trade remedy* diatur oleh masing-masing peraturan yang berbeda, yaitu: Keputusan Presiden No. 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor dan Tindakan Antidumping (Kepres No. 84 Tahun 2002) dan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan (PP No. 84 tahun 1996). Adapun saat PP No. 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan berlaku, maka Kepres No. 84 Tahun 2002 dan PP No. 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan telah dicabut. Sementara itu, PP No. 34 Tahun 2011 belum menjadi pertimbangan dalam Permendag No. 37 Tahun 2008 meskipun PP No. 34 Tahun 2011 merupakan payung hukum utama kebijakan *trade remedy* saat ini.

Adapun untuk memitigasi sengketa (*dispute*), terutama akibat kesalahan minor yang tidak melanggar esensi peraturan, maka perlu diatur mekanisme khusus yang mengakomodasi importir untuk melakukan komunikasi dan mengoreksi kesalahan dimaksud secara mudah dan cepat. Dengan demikian, importir tidak perlu harus melewati proses yang panjang sebagaimana proses yang ada pada saat ini dimana proses banding atas semua jenis keberatan terhadap penetapan pengenaan BMTP dilakukan melalui peradilan pajak dengan terlebih dahulu harus membayar jaminan sebesar jumlah pungutan BMTP dan prosesnya dapat memakan waktu hingga satu tahun.

### Analisis Manfaat dan Biaya (*Benefit and Cost*)

Dalam menganalisa manfaat dan biaya, perlu diketahui kelompok pemangku kepentingan yang menjadi sasaran kebijakan tersebut sehingga identifikasi manfaat dan biaya dari pilihan suatu kebijakan dilakukan pada setiap kelompok (Aprianti, Krisnafi, & Siregar, 2020). Melalui serangkaian FGD dengan para pihak yang kompeten di bidangnya, diperoleh masukan mengenai manfaat dan biaya (kerugian atau kesulitan) implementasi dari setiap alternatif kebijakan.

#### Alternatif 1 – *Do nothing [satus quo]*

Tabel 1 menunjukkan hasil analisis manfaat dan biaya jika Permendag No 37 Tahun 2008 tidak direvisi. Berdasarkan analisis manfaat dan biaya tersebut, maka terdapat lebih banyak dampak negatif apabila Permendag No. 37 Tahun 2008 tidak disempurnakan. Potensi manfaat atas tidak dilakukannya perubahan terhadap Permendag No. 37 Tahun 2008 adalah

Pemerintah tidak perlu melakukan upaya/langkah/strategi khusus. Dalam hal ini, tidak diperlukan aturan tambahan seperti ketentuan teknis dalam pemeriksaan keabsahan asal barang yang menggunakan SKA non-preferensi.

Sementara itu, dampak negatif apabila Permendag No. 37 Tahun 2008 tidak disempurnakan, diantaranya:

- a. Indonesia tidak dapat memaksimalkan mitigasi praktik *circumvention atas suatu pengenaan tindakan trade remedy* karena belum terdapat dasar hukum yang kuat untuk melakukan penetapan terhadap pengenaan *trade remedy* (BMTP), khususnya terhadap penentuan keabsahan SKA non-preferensi yang digunakan oleh importir. Akibatnya, kebijakan *trade remedy* menjadi kurang efektif dan tepat sasaran.
- b. Pada beberapa kasus, tindakan *trade remedy* hanya efektif menekan laju impor pada awal masa pengenaan dan kembali mengalami peningkatan karena adanya kemungkinan peralihan negara asal impor.
- c. Penguatan daya saing dan/atau penyelesaian penyesuaian struktural industri dalam negeri melalui kebijakan *trade remedy* menjadi terhambat dan tidak optimal.
- d. Pemerintah kehilangan potensi penerimaan atas barang impor yang seharusnya dikenakan bea masuk tambahan akibat pengenaan *trade remedy*. Secara khusus, kinerja Ditjen Bea dan Cukai sebagai pemungut penerimaan negara menjadi terhambat karena praktik *circumvention* (Primadista, Josias, & Runturambi, 2022).
- e. Berpotensi menimbulkan gugatan pidana atas penyalahgunaan wewenang jabatan, tata usaha negara, perdata, serta sengketa pada peradilan pajak terkait penentuan keabsahan asal barang impor yang dikenakan *trade remedy* yang menyertakan SKA non-preferensi.
- f. Dapat menambah *dwelling time* karena kesulitan dalam menentukan keabsahan SKA non-preferensi atas suatu barang impor yang dikenakan kebijakan *trade remedy*.
- g. Pengenaan BMTP yang sedang dalam proses perpanjangan menjadi terhambat. Terkait hal ini, terdapat kasus perpanjangan BMTP atas suatu produk tekstil yang telah diputuskan oleh Menteri Perdagangan, namun belum dapat ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan karena tingginya risiko terjadinya praktik *circumvention* serta potensi *dispute* pemungutan BMTP akibat belum jelasnya prosedur penelitian SKA non-preferensi.

**Alternatif 2** – Membuat aturan prosedural dalam penentuan asal barang dan Surat Keterangan Asal

(SKA) terhadap barang impor yang dikenakan *trade remedy* yang menyertakan SKA non-preferensi.

Berdasarkan hasil analisis manfaat dan biaya yang ditunjukkan pada Tabel 2, dengan melakukan penyempurnaan pada Permendag No 37 Tahun 2008 akan diperoleh potensi manfaat yang lebih besar, yakni sebagai berikut:

- a. Menjadi dasar hukum yang kuat untuk melakukan penetapan terhadap pengenaan BMTP, khususnya terhadap penentuan keabsahan SKA non-preferensi yang digunakan oleh importir.
- b. Meminimalisir praktik *circumvention* yang disebabkan oleh penggunaan SKA non-preferensi yang tidak valid.
- c. Meminimalisir gugatan pidana atas penyalahgunaan wewenang jabatan, tata usaha negara, perdata, serta sengketa pada peradilan pajak terkait penentuan keabsahan asal barang impor yang dikenakan *trade remedy (safeguard)* yang menyertakan SKA non-preferensi.
- d. Mengurangi *dwelling time* karena proses penentuan keabsahan SKA non-preferensi atas suatu barang impor yang dikenakan kebijakan *trade remedy* dapat dilakukan lebih cepat.

e. Kebijakan *trade remedy* dapat berlaku secara efektif dan tepat sasaran karena terhindar dari praktik *circumvention*.

Sementara itu, beberapa kemungkinan biaya atas penyempurnaan Permendag No. 37 Tahun 2008, antara lain:

- a. Perlu membuat aturan turunan di bidang kepabeanan (lebih teknis) yang baru.
- b. Importir perlu mempelajari dan melakukan penyesuaian terhadap ketentuan baru sehingga ada risiko barang yang akan diimpor menjadi terhambat karena tidak memenuhi ketentuan SKA dimaksud. Secara teori, persyaratan SKA non-preferensi yang berbeda-beda antar negara akan meningkatkan biaya kepatuhan dari pelaku usaha, meningkatkan ketidakpastian, dan mengurangi fleksibilitas rantai pasok global (Kobayashi, 2021).
- c. Apabila importir menggunakan dokumen SKA non-preferensi yang terbukti tidak valid, maka bea masuk impor secara kumulatif (MFN dan bea masuk tambahan atas pengenaan *trade remedy*) semakin mahal.

**Tabel 1. Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif 1**

Pemangku Kepentingan	Manfaat ( <i>Benefit</i> )	Biaya ( <i>Cost</i> )
Pemerintah	Tidak perlu membuat aturan baru	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kesulitan dalam penentuan asal barang impor yang dikenakan <i>safeguard</i> menggunakan SKA non-preferensi oleh DJBC.</li> <li>- Pemerintah kehilangan potensi penerimaan atas barang impor karena adanya pengalihan asal negara impor (<i>circumvention</i>).</li> <li>- Berpotensi menimbulkan gugatan pidana dan sengketa pada peradilan pajak.</li> <li>- Dapat menambah <i>dwelling time</i>.</li> <li>- Pengenaan BMTP yang sedang dalam proses perpanjangan menjadi terhambat.</li> </ul>
Produsen Dalam Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tindakan <i>trade remedy</i> hanya efektif menekan laju impor pada awal masa pengenaan dan kembali mengalami peningkatan karena adanya kemungkinan peralihan negara asal impor.</li> <li>- Penguatan daya saing dan/atau penyelesaian penyesuaian struktural industri dalam negeri menjadi terhambat dan tidak optimal.</li> </ul>

Industri Pengguna/ Importir	Proses importasi dilakukan seperti biasa, tidak ada penyesuaian terhadap aturan yang berlaku	
-----------------------------	--	--

Sumber: FGD (Hasil Olahan Penulis)

**Tabel 2. Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif 2**

Pemangku Kepentingan	Manfaat ( <i>Benefit</i> )	Biaya ( <i>Cost</i> )
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menjadi dasar hukum yang kuat untuk melakukan penetapan terhadap pengenaan BMTP, khususnya terhadap penentuan keabsahan SKA non-preferensi yang digunakan oleh importir.</li> <li>- Meminimalisir praktik <i>circumvention</i>.</li> <li>- Meminimalisir gugatan pidana dan sengketa pada peradilan pajak.</li> <li>- Mengurangi <i>dwelling time</i>.</li> </ul>	Perlu membuat aturan turunan di bidang kepabeanaan (lebih teknis) yang baru.
Produsen Dalam Negeri	Kebijakan <i>trade remedy</i> dapat berlaku secara efektif dan tepat sasaran karena terhindar dari praktik <i>circumvention</i> .	
Industri Pengguna/ Importir		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko barang yang akan diimpor menjadi terhambat apabila tidak memenuhi ketentuan SKA dimaksud.</li> <li>- Apabila importir menggunakan dokumen SKA non-preferensi yang terbukti tidak valid, maka bea masuk impor secara kumulatif (MFN dan bea masuk tambahan atas pengenaan <i>trade remedy</i>) semakin mahal.</li> </ul>

Sumber: FGD (Hasil Olahan Penulis)

#### 4 | REKOMENDASI KEBIJAKAN DAN STRATEGI IMPLEMENTASI

Berdasarkan hasil analisis atas Peraturan Menteri Perdagangan No. 37 Tahun 2008 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) terhadap Barang Impor yang dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) menggunakan *Regulatory Impact Assessment* (RIA), dapat disimpulkan bahwa Pemerintah perlu membuat Permendag mengenai aturan prosedural dalam penentuan asal barang dan SKA terhadap barang impor yang dikenakan *trade remedy*. Ketentuan tersebut perlu menyertakan SKA non-preferensi karena memiliki manfaat yang lebih besar serta biaya yang lebih rendah dibandingkan apabila Pemerintah tidak dilakukannya perubahan ketentuan sama sekali (*do nothing*).

Adapun beberapa hal substansial yang perlu diatur lebih lanjut dalam ketentuan asal barang dan SKA non-preferensi, antara lain:

- tata cara penelitian SKA non-preferensi yang sederhana;
- pengaturan tiga kriteria asal barang, yaitu: *origin criteria*, *consignment criteria*, dan *procedural provision*; serta
- informasi/data minimum yang tercantum dalam SKA, diantaranya: nama dan alamat eksportir; nama atau penerima barang dan alamat importir; nama manufaktur (produsen); uraian barang dan kode HS barang; nomor SKA; kriteria asal barang; nilai dan jumlah barang; pernyataan oleh eksportir atau eksportir produsen; dan sertifikasi oleh badan penerbit bahwa barang yang disebutkan dalam SKA memenuhi semua persyaratan yang relevan.

Selain itu, perlu dirumuskan adanya klausul peralihan/transisi yang intinya menyatakan bahwa dalam hal hasil penelitian SKA non-preferensi tidak memenuhi ketentuan, maka dikenakan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (BMTP) sebagaimana dimaksud dalam peraturan menteri yang mengatur urusan di bidang keuangan. Dengan demikian, ketentuan yang dibuat dapat secara efektif menutup celah ketidakpastian hukum dan perlakuan atas hasil penelitian SKA non-preferensi berdasarkan PMK-PMK *trade remedy* yang terbit sebelum berlakunya Permendag baru.

Untuk mengimplementasikan alternatif tindakan yang telah dipilih, perlu dilakukan beberapa strategi sebagai berikut:

- a. Agar dapat diimplementasikan di lapangan dengan baik oleh Ditjen Bea dan Cukai, maka Permendag mengenai ketentuan prosedural asal barang dan SKA non-preferensi harus didukung dengan ketentuan teknis lebih lanjut di bidang kepabeanan mengenai tata cara penelitian SKA non-preferensi.
- b. Informasi mengenai ketentuan baru mengenai pengaturan asal barang dan SKA non-preferensi yang telah dibuat perlu segera dipublikasikan kepada publik secara luas dan mudah diakses oleh pelaku usaha serta pihak-pihak lainnya yang berkepentingan. Penyampaian informasi mengenai undang-undang, peraturan, dan peraturan administrasi penerapan umum yang berkaitan dengan ketentuan asal barang menjadi salah satu cakupan kewajiban anggota WTO sebagaimana diatur dalam *Article 1.1 Agreement on Trade Facilitation*.
- c. Ketentuan baru mengenai pengaturan asal barang dan SKA non-preferensi perlu dinotifikasi ke WTO. Hal ini sejalan dengan *Article 5.1 Agreement on Rules of Origin* bahwa setiap anggota WTO dipersyaratkan untuk menyampaikan ketentuan asal barang yang berlaku saat ini, keputusan yudisial, dan keputusan administratif penerapan umum yang berkaitan dengan ketentuan asal barang kepada Sekretariat WTO. Selanjutnya, Sekretariat WTO akan mensirkulasikannya ke semua anggota WTO mengenai informasi yang diterima dan tersedia.
- d. Perlu dilakukan sosialisasi, khususnya kepada pelaku usaha, agar peraturan yang disusun dapat dipahami dengan baik dan tidak mengganggu aktivitas bisnis/perdagangan.

## DAFTAR PUSTAKA

Alhayat, A. P. (2017). Ketidakefektifan Kebijakan Anti-Dumping Produk Impor Baja Indonesia: Sebuah Analisis Awal. *Buletin*

*Ilmiah Litbang Perdagangan, VOL.11 NO.2, 143-168.*

- Aprianti, E., Krisnafi, Y., & Siregar, A. N. (2020). Dampak Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan No.74 Tahun 2016 terhadap Impor Produk Perikanan (Studi Kasus Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya). *Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia Vol 12 No.2, 109-122.*
- Barbaglia, L., Croux, C., & Wilms, I. (2022). Detecting Anti-dumping Circumvention: A Network Approach. *Papers 2207.05394, arXiv.org.*
- Customs Acts.* (1901). Retrieved from Commonwealth Consolidated Acts: [http://www5.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/ca1901124/s153q.html](http://www5.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ca1901124/s153q.html)
- Hariyanto, E. (2020). Potensi dan Strategi Penerbitan Blue Sukuk. *Indonesia Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan kebijakan Publik, 151-170.*
- Hoekman, B., & Inama, S. (2018). Harmonization of Rules of Origin: An Agenda for Plurilateral Cooperation? *East Asian Economic Review vol. 22, no. 1, 3-28.*
- Kobayashi, T. (2021). Can We Secure Consistency Between Rules of Origin and Measures to Prevent Circumvention of Anti-Dumping Measures Under the WTO Framework? *Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol. 16, No.5.*
- Liu, X., & Shi, H. (2018). Anti-dumping duty circumvention through trade rerouting: Evidence from Chinese exporters. *The World Economy, 1427– 1466.*
- OECD. (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA).*
- Primadista, T., Josias, A., & Runturambi, S. (2022). The Analysis of Trade Circumvention, Threats and Risk to the Duties and Functions of the Directorate General of Customs and Excise (DJBC) Indonesia. *Budapest International Research and Critics Institute-Journal, 5693-5703.*
- Regulations Governing the Determination of Country of Origin of Imported Goods.* (2010). Retrieved from Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan): <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0350047>
- Ujiie, T. (2006). Rules of Origin: Conceptual Explorations and Lessons from the Generalized System of Preferences. *ERD Working Paper No.89.*



- Widiyanto, Y. W., & Puspita, L. S. (2020). Evaluasi Dampak Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai pada Perdagangan Melalui Sistem Elektronik. *Bappenas Working Papers Vol III No.2*, 109-125.
- WTO. (2023, 06 01). *Technical Information on Rules of Origin*. Retrieved from World Trade Organization: <https://www.wto.org>

