

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ACFTA (ASEAN-CHINA FREE TRADE AREA) DI
KANTOR PELAYANAN UTAMA BEA DAN CUKAI TIPE A
TANJUNG PRIOK**

Pebriana Arimbhi dan Yusuf Hutapea
Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI
pebrianasusanto@yahoo.co.id

Abstrak. Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah ini menandakan bahwa pemerintah Indonesia telah siap dalam menghadapi ACFTA, namun kenyataan berkata lain, pasar domestik Indonesia kalah bersaing dengan produk impor dari China yang terus membanjiri pasar domestik Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan ACFTA di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok terkait dengan fenomena rendahnya kinerja ekspor, entitas-entitas pendorong serta entitas-entitas penghambat apa saja yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Dari hasil penelitian diketahui bahwa implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok masih belum terlaksana dengan signifikan, dengan entitas pendorong yaitu disposisi atau sikap yang meliputi dukungan pemerintah, dengan entitas penghambat yaitu komunikasi yang belum baik dan belum jelas, inkonsistensi informasi, sumber daya manusia yang sedikit dengan kompetensi yang kurang baik, daya saing industri dan kualitas produk yang rendah, infrastruktur yang belum memadai, struktur birokrasi masih belum baik, fragmentasi atau pengorganisasian yang terlalu luas.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Ekspor, Kebijakan Luar Negeri

Abstract. The decision issued by the government indicates that the Indonesian government is ready to face ACFTA, but the facts say, Indonesia's domestic market is unable to compete with imported products from China that continue to flood the Indonesian domestic market. This study aims to find out how the implementation of the ACFTA policy in the Tanjung Priok Customs and Excise Service Office is related to the phenomenon of low export performance, push entities and any constraining entities that are simultaneously interconnected with the implementation of ACFTA policies. The research approach used is descriptive qualitative approach. From the result of the research, it is known that the implementation of ACFTA policy in KPUBC Type A Tanjung Priok still has not been implemented significantly, with the pushing entity that is disposition or attitude which includes government support, with the inhibiting entity that is not good communication yet unclear, inconsistency of information, human resources Few with poor competence, industrial competitiveness and low product quality, inadequate infrastructure, bureaucratic structure is still not good, fragmentation or organization is too broad.

Keywords: International Agreements, Exports, Foreign Policy

PENDAHULUAN

Association of South East Asia Nations (ASEAN) merupakan organisasi Geo-politik dan Ekonomi negara-negara di kawasan Asia Tenggara seperti Singapura, Malaysia,

Indonesia, Brunai Darussalam, Vietnam, Filipina, Thailand, Laos, dan Kamboja. Pembentukan organisasi regional ini bertujuan untuk meningkatkan kerja sama multilateral antarnegara di kawasan Asia Tenggara meliputi bidang ekonomi, sosial dan budaya, serta

pertahanan keamanan dan perdamaian antarnegara ASEAN. . Perkembangan global yang dialami oleh ASEAN menjadikan kawasan ini perlu melakukan kerja sama ekonomi di dunia internasional. Hal ini diperlukan agar berbagai peluang kerja sama dapat dimanfaatkan oleh para pelaku usaha ASEAN untuk bersaing secara internasional, di samping itu ASEAN harus dapat menjadi pasar yang menarik bagi investasi asing. Melalui pembentukan kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Area/FTA*), ASEAN melakukan kerja sama ekonomi dengan beberapa negara mitra seperti Jepang, Cina, Korea, Australia, Selandia Baru, dan India. Dalam kerja sama ini pula setiap negara anggota ASEAN dapat melakukan kerja sama bilateral dengan negara-negara yang menjadi mitra ASEAN tersebut. Dari beberapa mitra ASEAN, Cina merupakan negara yang mengalami perkembangan paling pesat. Faktanya saat ini Cina telah menjadi salah satu negara penggerak perekonomian dunia. Hal ini terlihat pada produk-produk Cina yang telah mampu menjangkau berbagai belahan dunia. ACFTA dimulai ketika pada tahun 2001 digelar *ASEAN-China Summit* di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam. Pertemuan kelima antara ASEAN dengan Cina ini menyetujui usulan Cina untuk membentuk ACFTA dalam waktu 10 tahun. Lima bidang kunci yang disepakati untuk dilakukan kerja sama adalah pertanian, telekomunikasi, pengembangan sumber daya manusia, investasi antarnegara dan pembangunan di sekitar area sungai Mekong. Pertemuan ini ditindaklanjuti dengan pertemuan antar Menteri Ekonomi dalam *ASEAN-China Summit* tahun 2002 di Phnom Penh, Vietnam. Pertemuan ini menyepakati "*Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation*" (CEC), yang di dalamnya termasuk FTA. Sejak pertemuan itu lah ACFTA dideklarasikan.

Dalam ACFTA, seluruh negara sudah harus mengurangi tarif menjadi 0-5% untuk 40% komoditas yang ada pada *normal track* sebelum 01 Juli 2006. Seluruh negara sudah harus mengurangi tarif menjadi 0-5% untuk 60% komoditas yang ada pada *normal track* sebelum 01 Januari 2007. Dan seluruh negara sudah harus mengurangi tarif menjadi 0-5%

untuk 100% komoditas yang ada pada *normal track* sebelum 01 Januari 2010. Maksimum sebanyak 150 tarif dapat diajukan penundaan hingga 01 Januari 2012. Dengan adanya pengurangan tarif tersebut, perdagangan bebas antara Cina dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara telah dilaksanakan, tentu bagi para pelaku yang bermain di dalamnya harus mampu memanfaatkan peluang yang ada agar dapat memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya. Sejak perjanjian ACFTA mulai diberlakukan, tentunya negara-negara ASEAN, khususnya Indonesia telah mempersiapkan diri dalam menghadapi peluang dan tantangan yang ada. Sebagai bagian dari keseriusannya, pemerintah mengawali dengan meratifikasi *Framework Agreement ASEAN-China FTA* melalui Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2004 tanggal 15 Juni 2004.

Fenomena masalah kebijakan ACFTA, yaitu rendahnya kinerja ekspor bila dibandingkan dengan impornya antara Indonesia dengan China. Padahal keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah ini menandakan bahwa pemerintah Indonesia telah siap dalam menghadapi ACFTA, namun kenyataan di lapangan berkata lain, industri-industri sebagai penopang perekonomian Indonesia belum siap menghadapi ACFTA dan malah terkena dampak negatif dengan adanya ACFTA. Pasar domestik Indonesia kalah bersaing dengan produk impor yang terus membanjiri pasar domestik Indonesia, khususnya barang Cina. Peningkatan permintaan produk dari Cina tentu akan menguntungkan Cina karena secara langsung memperluas lapangan pekerjaan di Cina, di sisi lain industri-industri kecil Indonesia akan mulai berguguran yang pada akhirnya dapat mengurangi lapangan pekerjaan. Dalam kurun waktu lima tahun yaitu dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015, nilai ekspor Indonesia ke Cina masing-masing sebesar 22.941, 21.660, 22.602, 17.606, dan 15.046 (juta US\$) dengan nilai impor Indonesia dari Cina masing-masing sebesar 26.212, 29.386, 29.850, 30.624, dan 29.411 (juta US\$). Neraca perdagangan antara Indonesia dengan Cina masing-masing bernilai -3.271, -7.726, -7.248, -13.018, dan -14.365 dengan rasio masing-masing 0,88, 0,74, 0,76,

0,57, dan 0,51. Hal ini menunjukkan bahwa setiap tahunnya Indonesia mengalami defisit perdagangan dengan Cina, artinya nilai impor dari Cina masih lebih besar dibanding ekspor ke Cina. Bisa dipastikan bila ekspor Indonesia rendah, maka pendapatan nasional juga rendah, dan ini berimplikasi pada pembangunan ekonomi yang juga rendah.

Penyebab industri-industri di Indonesia tidak mampu bersaing dengan Cina, yaitu kualitas infrastruktur dan sumber daya manusia Indonesia masih jauh lebih rendah dibandingkan kualitas infrastruktur dan sumber daya manusia negara Cina maupun negara ASEAN lainnya. Kondisi ini tentu saja sangat mempengaruhi kualitas kerja dan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Lalu struktur birokrasi atau organisasi yang masih belum baik, penegakan dan juga kepastian hukum yang memang masih sulit untuk didapatkan solusinya. Kemudian promosi dan penetrasi pasar hasil produksi Indonesia yang masih lemah sehingga komoditas ekspor Indonesia belum banyak dikenal oleh Cina dan negara-negara ASEAN lainnya. Selain itu juga tingkat suku bunga kredit yang masih tinggi. Berbeda dengan Indonesia, bunga pinjaman yang diterapkan pemerintah Cina dalam menggairahkan usaha rakyat hanya dipatok pemerintah sekitar 4 persen, sedangkan di Indonesia suku bunga kredit masih bertengger di angka 12 persen sampai dengan 16 persen. Dengan suku bunga pinjaman sebesar itu, bisa dipastikan iklim usaha Indonesia akan terus menurun. Stabilitas ekonomi yang baik didukung oleh langkah-langkah penguatan dalam sektor keuangan yang mendorong kegiatan ekonomi. Hal ini misalnya pada sektor industri dalam memproduksi barang, ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas produksi mereka. Sebaliknya jika tidak ada dukungan dari sektor keuangan, industri domestik tersebut akan terhambat dalam melakukan produksi barang.

Selain itu, eksistensi industri domestik banyak ditentukan oleh kebijakan fiskal yang dikeluarkan oleh pemerintah. Bentuk kebijakan pemerintah seperti penentuan tingkat suku bunga, penetapan tarif pajak, dan alokasi

pemberian kredit, ketiga hal tersebut sangat menentukan ketersediaan modal untuk menunjang produksi domestik dalam negeri. Jadi apabila pemerintah menetapkan tingkat suku bunga dan pajak yang tinggi serta akses terhadap kredit yang sulit maka industri akan kekurangan modal, terjadi fluktuasi dalam jumlah barang yang diproduksi oleh industri domestik yang pada akhirnya berpeluang menyebabkan instabilitas ekonomi.

Gambaran latar belakang yang dipaparkan di atas serta sedikit fakta-fakta yang terjadi, maka itulah menjadi alasan utama penulis untuk mengangkat pengaruh ACFTA terhadap perekonomian Indonesia saat ini sebab menurut penulis hal ini sangat menarik apabila dikaji lebih jauh serta menguraikan dan menganalisisnya lebih mendalam. Penulis mengangkatnya dengan judul **“Implementasi Kebijakan ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area) di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok”**.

TUJUAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok, menganalisis entitas-entitas pendorong apa yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok dan untuk menganalisis entitas-entitas penghambat apa yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Perdagangan Internasional

Sumantoro (1998: 29) mengungkapkan pengertian perdagangan internasional adalah: *“the exchange of goods and services between nations”* dan selanjutnya *“as used, it generally refers to the total goods and services exchanges among all nations,”* intinya mengandung pengertian pertukaran seluruh barang dan jasa antara semua negara/bangsa. Istilah “perdagangan internasional” sebenarnya adalah kegiatan pertukaran antar penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain. Dapat

dikatakan bahwa perdagangan internasional tidak berbeda dengan pertukaran antardua orang di suatu negara, perbedaannya adalah bahwa perdagangan internasional orang yang satu kebetulan berada di negara yang berbeda.

2. Teori Implementasi Kebijakan

Berkaitan dengan implementasi kebijakan ACFTA, yang mana merujuk pada teori Lincoln and Guba (1985) yaitu “*mutual simultaneously shaping*” (secara simultan saling membentuk) dan mengutip Nurmanto (2005: 31-35), maka dalam penelitian ini faktor-faktor diidentifikasi dalam hal optimalisasi kinerja ekspor yaitu informasi dan teknologi, falsafah negara, infrastruktur, tingkat pendidikan pengguna jasa, strategi, kejelasan hukum, kualitas/kuantitas pegawai. Faktor-faktor tersebut merupakan faktor penentu implementasi menurut Edwards III, yaitu komunikasi (informasi dan teknologi), sumber daya (infrastruktur, tingkat pendidikan pengguna jasa, kualitas/kuantitas pegawai), disposisi (falsafah negara, strategi), dan struktur birokrasi (kejelasan hukum).

3. Ekspor

Menurut Ali Purwito (2013: 154) pengertian ekspor adalah pengangkutan barang dalam jumlah tertentu dari satu negara ke negara lain baik untuk diperdagangkan maupun tidak untuk diperdagangkan, dengan memenuhi kewajiban kepabeanan yang telah ditentukan. Ekspor dalam dunia perdagangan biasanya dan dikomposisikan sebagai produk yang dijual berasal dari dalam negeri ke luar negeri seta merupakan target dari suatu Negara (Hamdani, 2005: 10). Pengangkutan barang tersebut dapat dilakukan melalui udara, laut maupun darat, dan melintasi batas-batas negara, dengan dilengkapi oleh dokumen-dokumen ekspor. Di sebagian besar negara, ekspor atas barang-barang tertentu dapat dikenakan pajak ekspor atau bea keluar. Pertimbangan atas barang tertentu didasarkan atas perlindungan fauna dan flora, lingkungan, cagar budaya dan kepentingan nasional. Ekspor merupakan bagian tidak terpisahkan dari perdagangan internasional, sehingga berkaitan antara peraturan ekspor nasional, juga mengacu kepada peraturan yang dibuat secara internasional.

4. ACFTA dalam Teori Perdagangan Bebas

Awal mula perjanjian *ASEAN-China Free Trade Area* (“ACFTA”) diawali terlebih dahulu oleh pembentukan perjanjian *ASEAN Free Trade Area* (“AFTA”). AFTA merupakan wujud dari kesepakatan dari negara-negara ASEAN untuk membentuk suatu kawasan bebas perdagangan dalam rangka meningkatkan daya saing ekonomi kawasan regional ASEAN dengan menjadikan ASEAN sebagai basis produksi dunia serta menciptakan pasar regional bagi 600 juta penduduknya. AFTA kemudian menjadi suatu kawasan perdagangan bebas ASEAN dimana tidak ada hambatan tarif (bea masuk 0%-5%) maupun hambatan non-tarif bagi negara-negara anggota ASEAN, melalui skema *Common Effective Preferential Tariff Scheme* (“CEPT”). Skema CEPT adalah program tahapan penurunan tarif dan penghapusan hambatan non-tarif yang disepakati bersama oleh negara-negara ASEAN.

Dalam teori ekonomi, FTA menawarkan keuntungan-keuntungan kepada semua negara-negara anggotanya. Secara teori, FTA meningkatkan perdagangan antarnegara dan meningkatkan persaingan, produktivitas, dan efisiensi. Dalam kasus ASEAN dan China, penggabungan pasar ini akan membuka jalan untuk eksploitasi skala ekonomi yang diakibatkan oleh ekspansi ukuran pasar. Pembentukan FTA juga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dari perusahaan-perusahaan, dikarenakan penghapusan hambatan perdagangan antarnegara akan memaksa perusahaan-perusahaan dari Asia Tenggara dan China kepada persaingan yang lebih berat di antara mereka dan hal ini dimungkinkan dapat mendorong mereka untuk menjadi lebih kompetitif dan inovatif. Secara teori, pengurangan dan penghapusan hambatan tarif dan non-tarif akan dapat memfasilitasi lajur perdagangan dan investasi di antara para negara anggota dengan cara membuka jalan untuk meningkatkan akses pasar kepada sektor barang dan jasa.

METODOLOGI PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif guna menganalisis data yang diperoleh secara mendalam dan menyeluruh untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok, entitas-entitas pendorong apa yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok dan entitas-entitas penghambat apa yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA di KPUBC Tipe A Tanjung Priok.

2. Lokasi Penelitian

Objek penelitian ini adalah Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok, dengan alamat Jalan Pabean No. 1, Tanjung Priok, Jakarta Utara 14310.

3. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian Implementasi Kebijakan *Acfta (Asean-China Free Trade Area)* Di Kantor Pelayanan Utama Bea Dan Cukai Tipe A Tanjung Priok peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber dan teknik.

PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)

Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan suatu kebijakan yang ditentukan. Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tahap implementasi, karena kebijakan yang baik dalam formulasi akan sia-sia jika tidak dilaksanakan sesuai dengan maksud dari kebijakan tersebut (Dunn, 1991:132). Setelah Kebijakan ACFTA ditetapkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2004 tanggal 15 Juni 2004 tentang Pengesahan *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China*, langkah selanjutnya tentu saja mengimplementasikan kebijakan yang merupakan kegiatan kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan publik (Edward III, 1980)

dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Faktor penentu implementasi menurut Edwards III, yaitu yang pertama adalah komunikasi. Penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu yang baik pula. Dari sisi legalitas, apabila suatu peraturan sudah diundangkan dan diberitahukan di berita Negara secara *de jure* atau menurut hukum, maka dianggap seluruh masyarakat harus mengetahuinya. Bagi perusahaan yang tidak dapat hadir, maka dapat mengunduh peraturan tersebut di situs resmi Kementerian Perdagangan dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Syarat-syarat kelengkapan serta prosedur dalam pengajuan permohonan dalam kebijakan ini juga dapat diperoleh secara online pada situs resmi Kementerian Perdagangan dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Kendala yang dihadapi adalah kurang proaktifnya kantor pemerintah dalam mencari perusahaan-perusahaan yang tidak hadir. Dalam hal ini, menurut hemat penulis Pemerintah dalam hal ini pihak Kementerian Perdagangan dan Direktorat Bea dan Cukai serta kantor wilayah belum cukup aktif dalam upaya sosialisasi peraturan-peraturan baru. Selain itu, Juga terdapat perbedaan persepsi dalam hal surat-menyurat terkait kebijakan ini. Proses komunikasi yang kurang baik terlihat pada bahwa ada kendala dalam menginterpretasikan maksud dari PFPD dengan para staf. Karena yang mengkonsep surat itu adalah staf, terkadang staf dengan pejabat terjadi misunderstanding. Penguasaan Bahasa internasional oleh para staf juga menjadi kendala dalam proses penafsiran surat kurang maksimal

Terkait dengan resistensi yang terjadi pada transmisi komunikasi atas kebijakan ACFTA dapat disimpulkan bahwa dalam kejelasan sebuah informasi biasanya ada kecenderungan untuk menolak tujuan-tujuan informasi oleh implementor atas dasar kepentingan sendiri dengan cara menginterpretasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk

mengantisipasi hal tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, menghilangkan pilihan adanya multi interpretasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati, serta penyampaian alternatif pendukung atas kebijakan tersebut secara jelas dan terperinci agar tidak terjadi miskomunikasi dan multi tafsir oleh implementor.

2. Sumber Daya

Entitas kedua yang dikemukakan oleh (Edward III, 1980) adalah sumber daya, dalam hal ini yaitu infrastruktur, tingkat pendidikan pengguna jasa, dan kualitas/kuantitas pegawai. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya adalah disebabkan oleh pegawai yang tidak cukup memadai atau tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah pegawai tidak cukup menyelesaikan persoalan sumber daya, tetapi perlu adanya kecukupan pegawai yang memiliki keahlian dan kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Terkait dengan sumber daya pada kebijakan ACFTA, lini pelayanan bisa dikatakan harus dan dipaksakan memadai. Dalam melaksanakan tanggung jawabnya hal kebijakan terkait teknis kepabeanaan dalam skema ACFTA, Kepala Seksi Regional II, Subdirektorat Regional, Direktorat Kepabeanaan Internasional dan Antar Lembaga, dibantu oleh 4 orang pelaksana, yang mana bertanggung jawab pula terhadap skema AKFTA, AHKFTA, AJCEP, dan AIFTA.

Pada kenyataannya dilapangan para pengusaha banyak menemukan hambatan mengenai tenaga ahli yang cenderung dan selalu diandalkan yang kebanyakan adalah tenaga ahli atau pegawai junior, sedangkan pegawai senior belum banyak beradaptasi dengan sistem yang digunakan saat ini. Hal ini menyebabkan proses pelayanan menjadi lambat dan apabila pegawai yang diandalkan tersebut tidak ada dikantor dalam artian sedang melakukan tugas diluar kantor, kegiatan operasional menjadi terhambat. Hal ini sangat mengganggu kinerja di lini pelayanan ACFTA.

Perlu diadakan rolling atau pemutaran pegawai dari divisi satu ke divisi lain, hal ini juga perlu didukung dengan training atau pelatihan kepada pegawai yang dianggap cukup lambat dalam mempelajari ilmu baru, serta harus dilakukan mapping atau pemetaan dalam perputaran pegawai tersebut untuk menghindari berkumpulnya para pegawai yang memiliki kinerja rendah sehingga akan mempengaruhi lingkungan atau pegawai lain yang memiliki kinerja tinggi. Hal ini diperlukan keberanian dan dukungan dari bagian kepegawaian demi meningkatkan kinerja pelayanan.

3. Disposisi

Selain komunikasi dan Sumber daya, Edward III memandang disposisi dari implementor, dalam hal ini yaitu falsafah negara dan strategi, adalah sebagai faktor yang penting. Dalam hal ini Edward III menekankan bahwa sikap atau yang beliau sebut sebagai disposisi merupakan hal yang krusial karena jika implementor kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif juga dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya dengan implementasi kebijakan di lapangan.

Adanya ketentuan-ketentuan yang semakin ketat yang dijabarkan pada penjelasan sebelumnya, berlakunya kebijakan ACFTA tentu mempunyai pengaruh pada perusahaan pengguna fasilitas ACFTA, misalnya berbeda sedikit huruf saja pada formulir FTA yaitu SKA nya maka akan langsung di-reject perusahaannya. Selain kendala ketentuan yang terlalu ketat, proses retroactive check yang dilakukan bilamana timbul keraguan mengenai kebenaran data formulir ACFTA cenderung memakan waktu lama serta proses keberatan dan banding yang juga cenderung dipersulit dan memakan waktu lama.

Kebijakan ACFTA sebenarnya sangat membantu pengusaha dalam menjalankan usahanya, karena selain mereka dapat meningkatkan nilai produksinya, juga dapat mengatur keuangan perusahaan dengan sebaik mungkin. Namun, dalam perkembangannya, banyak perusahaan eksportir yang beralih untuk tidak menggunakan fasilitas ini. Pada dasarnya, setiap situasi pilihan dapat menghasilkan

rekomendasi yang disukai oleh semua pihak, sebab hal itu akan membuahkan hasil yang diinginkan. Namun sebagian besar situasi pilihan melibatkan banyak pelaku kebijakan, ketidak-pastian, dan konsekuensi-konsekuensi yang berubah sepanjang waktu. Adanya perusahaan-perusahaan yang beralih merupakan bukti konkrit bahwa perusahaan akan mencari fasilitas yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan serta mempertimbangkan efisiensi waktu dalam kaitannya dengan revenue yang akan diperoleh.

4. Struktur Birokrasi

Faktor keempat yang dikemukakan Edward III adalah struktur birokrasi, dalam hal ini yaitu kejelasan hukum. Memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. (Edward III, 1980) menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah Standard Operational Procedures (SOP) dan fragmentasi.

Sub variabel kedua dalam struktur birokrasi adalah fragmentasi. Edward III dalam (Winarno, 2004: 77) menyatakan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi.

Posisi Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok sebagai otoritas penerima yaitu pelaksanaannya sebagai perlindungan industri dimana ketua perundingannya adalah kementerian perdagangan. Keterlibatan bea cukai adalah sebagai *receiving authority*, atau otoritas penerima, yang menerima SKA-nya. Atau surat keterangan asal dari negara eksportir.

Dengan unit struktural pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang bertanggung jawab penuh dan berkelanjutan terkait kebijakan ACFTA merujuk PMK 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, yang mana baru diundangkan pada tanggal 22 Desember 2015, pasal 804 angka (2), Seksi Regional II, Subdirektorat Regional, Direktorat Kepabeanan Internasional dan Antar Lembaga mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penyusunan rumusan kebijakan, standarisasi dan

bimbingan teknis, evaluasi dan pelaksanaan kerja sama perdagangan. Terkait dengan SOP dalam kebijakan ACFTA dalam rangka penyesuaian ketentuan mengenai bentuk, waktu, dan tata cara pelaksanaan, Kementerian Perdagangan telah menerbitkan Buku Panduan Pemanfaatan Peluang Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dengan didukung peraturan pelaksanaan terkait seperti Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 13 Tahun 2012 tentang Ketentuan di Bidang Ekspor, serta Direktur Jenderal Bea dan Cukai mengeluarkan peraturan Nomor PER-32/BC/2014 Tahun 2014 tentang Tata Laksana Kepabeanan di Bidang Ekspor.

Realisasi Pemanfaatan Kebijakan ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)

Sejak mulai berlakunya perjanjian ACFTA per 21 Juli 2004, telah terjadi peningkatan dalam kegiatan perdagangan antara Indonesia dengan China. Menurut data Kementerian Perdagangan R.I., pada tahun 2003 nilai perdagangan Indonesia-China hanya mencapai USD 3.8 milyar kemudian setelah diimplementasikan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2016 meningkat pesat menjadi USD 47,6 milyar. (BPS, 2016)

Data surplus perdagangan untuk Indonesia sampai tahun 2015 cenderung mengalami tren penurunan, namun pada tahun berikutnya 2016 surplus perdagangan meningkat sebesar 2,43 %. Manfaat dari pembentukan perjanjian ACFTA ini memiliki tendensi lebih menguntungkan China, terlihat dari tren surplus perdagangan untuk China yang meningkat setiap tahun hingga pada tahun 2016 mereka surplus terhadap Indonesia dengan nilai USD 14,01 milyar. Jelas bahwa pemberlakuan perjanjian ACFTA ini menyebabkan nilai impor dari China terus meningkat dibandingkan ekspornya, sehingga terjadi defisit perdagangan.

Dengan harga produk yang mayoritas jauh lebih murah daripada produk Indonesia, penghapusan tarif bea masuk produk RRT ke Indonesia ini jelas semakin mengkhawatirkan. Meskipun kesepakatan ini memberikan implikasi yang cukup luas di bidang ekonomi, industri dan perdagangan, di sisi lain bagi

konsumen atau masyarakat, kesepakatan ini memberikan angin segar karena membuat pasar dibanjiri oleh produk-produk dengan harga yang lebih murah dan beragam pilihan.

Data ekspor dan impor merupakan data utama dalam neraca perdagangan. Selama tahun 2009 sampai 2015 perkembangan nilai ekspor dan impor Indonesia cenderung berfluktuasi. Pada tahun 2009 nilai ekspor Indonesia mencapai US\$116,5 miliar, selanjutnya meningkat sebesar 35,42 persen pada tahun 2010 menjadi US\$157,8 miliar. Tahun 2011 ekspor Indonesia mengalami peningkatan yaitu sebesar 28,98 persen. Namun tahun 2012 mengalami penurunan sebesar 6,62 persen. Pada dua tahun berikutnya kembali ekspor mengalami penurunan sebesar 3,60 persen dan 14,55 persen. Selama periode 2009 sampai 2015, secara rata-rata ekspor tumbuh 2,96 persen (BPS, 2016).

Seperti nilai ekspor, nilai impor juga mengalami peningkatan pada tahun 2010, yaitu sebesar 40,11 persen. Selanjutnya selama tahun 2011 dan 2012 nilai impor tumbuh secara positif setiap tahunnya. Pada tahun 2012 nilai impor mencapai nilai tertinggi selama periode 2009-2015 yaitu sebesar 191,7 miliar. Selanjutnya tahun 2013 dan 2014 berturut-turut mengalami penurunan sebesar 2,64 persen dan 4,53 persen. Rata-rata pertumbuhannya selama periode 2009 sampai 2015 adalah 3,83 persen, lebih tinggi jika dibandingkan pertumbuhan ekspor.

Selama tahun 2009 sampai 2011 neraca perdagangan Indonesia terus mengalami surplus, namun mulai tahun 2012 sampai 2014 neraca perdagangan Indonesia berturut-turut mengalami defisit. Defisit neraca perdagangan Indonesia terbesar selama tiga tahun tersebut terjadi pada tahun 2013 yaitu sebesar US\$4,1 miliar, selanjutnya pada tahun 2015 neraca perdagangan Indonesia kembali mengalami surplus yaitu sebesar US\$7,7 miliar.

1. Ekspor Migas

Sebelum pertengahan tahun 1980-an, migas merupakan primadona ekspor Indonesia, sehingga peranan minyak bumi dan gas Indonesia sangat menonjol dalam perdagangan internasional. Seiring waktu, peranan ekspor migas terhadap ekspor nasional terus menurun.

Jika dirinci lebih lanjut, penurunan yang berarti dari nilai ekspor migas terjadi pada setiap komoditi utamanya. Perkembangan nilai dan volume ekspor minyak dan gas bumi Indonesia selama tahun 2009 sampai 2015. Dari gambar tersebut terlihat bahwa pada tahun 2010 nilai ekspor migas Indonesia mengalami kenaikan sebesar 47,43 persen dibandingkan dengan tahun 2009, demikian pula volume ekspor migas juga mengalami peningkatan sebesar 21,38 persen. Selanjutnya ekspor migas mencapai titik tertinggi pada tahun 2011 dimana volumenya naik sebesar 5,59 persen dan nilainya naik 47,92 persen. Selama tahun 2012-2014 baik volume maupun nilai ekspor komoditi migas terus mengalami penurunan (BPS, 2016)

2. Ekspor Nonmigas

Dengan semakin menurunnya peranan ekspor migas, peranan ekspor nonmigas di Indonesia menjadi semakin besar. Jika pada tahun 2009 peranan ekspor nonmigas masih sebesar 83,68 persen maka pada tahun 2015 sudah mencapai 87,65 persen. Selama periode tahun 2009 sampai 2015 pertumbuhan ekspor nonmigas rata-rata sebesar 4,06 persen. Pada tahun 2013 dan 2014, ekspor nonmigas mengalami penurunan berturut-turut sebesar 2,64 persen dan 9,71 persen.

Secara garis besar ekspor nonmigas bisa dikelompokkan menjadi tiga sektor yaitu ekspor hasil pertanian, ekspor hasil industri pengolahan, serta dan ekspor hasil pertambangan dan lainnya. Ekspor nonmigas selama periode 2009 sampai 2015 selalu didominasi oleh ekspor hasil industri pengolahan. Rata-rata kontribusi dari industri pengolahan selama periode 2009 sampai 2015 sebesar 78,30 persen. Tahun 2011 ekspor nonmigas mengalami peningkatan sebesar 24,88 persen yang disebabkan peningkatan pada sektor pertanian sebesar 3,28 persen, sektor industri sebesar 24,66 persen, serta sektor pertambangan dan lainnya sebesar 29,72 persen. Gambaran kinerja ekspor tahun 2012 yang kurang optimal ditunjukkan oleh penurunan ekspor nonmigas sebesar 5,54 persen yang disebabkan karena menurunnya ekspor sektor industri pengolahan dan sektor pertambangan dan lainnya masing-masing turun

sebesar 4,96 persen dan 9,59 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Pada tahun 2013 dan 2014 ekspor nonmigas kembali mengalami penurunan berturut-turut sebesar 2,04 persen dan 2,64 persen.

Seperti tiga tahun sebelumnya, tahun 2015 ekspor nonmigas kembali mengalami penurunan sebesar 9,71 persen. Penurunan ekspor nonmigas pada tahun 2015 lebih disebabkan oleh penurunan ekspor komoditi industri pengolahan dan ekspor komoditi pertambangan dan lainnya yang masing-masing menurun sebesar 9,31 persen dan 14,71 persen, sedangkan ekspor pertanian meningkat sebesar 10,47 persen. Negara utama tujuan ekspor Indonesia pada tahun 2015 adalah Tiongkok yaitu sebesar 10,06 persen, Jepang sebesar 9,94 persen, Amerika Serikat sebesar 11,62 persen dan ke negara-negara lainnya sebesar 68,39 persen. Jika dilihat dari provinsi pelabuhan muatnya maka ekspor nonmigas Indonesia tahun 2015 (seperti tampak pada gambar 3.6) sebagian besar dimuat dari Provinsi DKI Jakarta yaitu sebesar 32,43 persen, Provinsi Jawa Timur sebesar 11,55 persen, Provinsi Kalimantan Timur sebesar 7,75 persen dan dari provinsi-provinsi lainnya sebesar 48,28 persen.

Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Kebijakan ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)

1. Faktor Pendorong

Faktor pendorong Implementasi Kebijakan ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*) yaitu adanya dukungan aktif pemerintah. Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, meliputi: Pertama, prioritas kepada 9 komoditi dan 1 jasa yang dilakukan dengan memperhatikan aspek komersial, mitigasi risiko yang memungkinkan NPL tetap terpelihara pada tingkat yang tolerable. Kedua, pembiayaan kepada UKM berorientasi ekspor dilakukan baik secara langsung oleh Indonesia Eximbank maupun dengan menggunakan pola kerjasama dengan bank atau perusahaan inti. Ketiga, pembiayaan kepada sektor yang kurang diminati bank seperti BUMN Strategis, pasar

baru, dan infrastruktur (termasuk jasa konstruksi di luar negeri).

Penjaminan akan diberikan antara lain dalam bentuk penjaminan kredit bank, penjaminan konstruksi di luar negeri (*bid bond, advance payment bond, performance bond, maintenance bond*) dan penjaminan terkait ekspor impor.

Kemudian adanya program dari pemerintah tentang Panduan Promosi dan Citra. Dalam rangka mendukung program ekspor nasional, Kementerian Perdagangan, melalui Direktorat Jenderal Pengembangan Ekspor Nasional (PEN) memberikan fasilitasi kepada pelaku usaha Indonesia untuk mengikuti pameran dagang di luar negeri.

Pameran Dagang Internasional, adalah pameran dagang yang diikuti oleh peserta dan atau barang/jasa yang berasal dari beberapa dari beberapa negara, termasuk yang diselenggarakan oleh perwakilan perusahaan dagang asing di Indonesia, diadakan di dalam negeri maupun di luar negeri. Pameran Dagang Nasional, adalah pameran dagang yang diikuti oleh peserta dan atau barang/jasa dari beberapa provinsi. Pameran Dagang Lokal, adalah pameran dagang yang diikuti peserta dan barang/jasa dari satu atau beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Kemudian penyelenggaraan Pameran Dagang Multi Produk (*General Trade Fair*). Jenis pameran ini mengetengahkan berbagai macam barang konsumsi dan industri, yang dihadiri tidak hanya oleh kalangan umum namun juga pelaku usaha dan pelaku bisnis. Umumnya dalam pameran ini terdapat paviliun-paviliun khusus berdasarkan kategori produk atau sektor, dan umumnya peserta asing ditempatkan pada paviliun internasional yang telah disediakan. Serta penyelenggaraan Pameran dagang Produk Khusus yang sejenis (*Specialized Trade Fair*).

2. Faktor Penghambat

a. Kurangnya Sosialisasi

Faktor penghambat Implementasi Kebijakan ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*) yaitu kurangnya sosialisasi. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan pegawai Kantor Pelayanan Utama Bea dan

Cukai Tipe A Tanjung Priok ditunjukkan dengan keterangan beberapa pelaku industri yang menerima fasilitas pajak penghasilan menunjukkan bahwa jalur informasi yang mereka peroleh datang dari koneksi pribadi, dari internet, media massa bukan dari para petugas perdagangan bea cukai. Ketidaktahuan informasi detil dari informan disebabkan karena informasi mengenai penerima fasilitas pajak penghasilan diumumkan di internet, bukannya dikirimkan langsung ke

b. Kurangnya Jumlah Pejabat Yang Berwenang

Faktor penghambat Implementasi Kebijakan *ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)* yaitu kurangnya jumlah pejabat yang berwenang. Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horndalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya

c. Pemahaman Yang Berbeda Mengenai Substansi Kebijakan

Faktor penghambat Implementasi Kebijakan *ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)* yaitu Pemahaman Yang Berbeda Mengenai Substansi Kebijakan. Pemahaman kebijakan merupakan salah satu prasyarat keberhasilan implementasi (Nurharjadmo, 2006:32). Jika pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tidak sepaham atas narasi kebijakan, hal ini menunjukkan komunikasi dan koordinasi yang tidak lancar. Komunikasi yang tidak lancar misalnya pemerintah ketika menurunkan kebijakan tidak menjelaskan dengan baik kata-kata yang ambigu

perusahaan penerima. Sosialisasi merupakan salah satu masalah yang muncul karena kurangnya keterbukaan informasi dari berbagai pihak. Sosialisasi dengan media memang menjangkau banyak perusahaan tapi ini belum cukup. Karenanya diperlukan sosialisasi yang lebih luas dan berkelanjutan. Hal ini penting, mengingat perlu lebih banyak lagi yang memanfaatkan kebijakan ini sehingga diharapkan banyak pihak yang mengalami manfaatnya.

masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok Jumlah retroactive checknya di jalur hijau jauh lebih banyak dari staf di jalur kuning dan merah. Jadi jumlah staf di jalur hijau yang hanya satu orang tersebut sangat kurang, untuk dapat menjalankan tugas maka dibantu dari bidang lain. Secara umum dapat disarankan kalau pemerintah harus memeriksa ulang terkait kondisi jumlah serta persepsi pejabat terhadap kompensasi mereka dan komitmen kerja mereka agar setidaknya pemerintah dapat melakukan intervensi secara internal organisasi

sehingga terjadi multitafsir pada para pelaksana. Akibat dari multi tafsir ini, koordinasi pun menjadi tidak lancar. Dari perspektif pembuat kebijakan, para pelaksana mengalami kesalahpahaman. Dari perspektif para pelaksana, para pembuat kebijakan tidak dapat mengkomunikasikan kebijakan yang mereka buat dengan baik. Sebuah teks normatif seperti teks kebijakan perundang-undangan membutuhkan kejelasan makna agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dalam proses komunikasi, informasi yang ambigu

menyebabkan pesan yang disampaikan dari pengirim ke penerima berpotensi mengalami distorsi karena membutuhkan banyak kesepahaman antara kedua pihak sehingga walaupun tidak jelas bagi pihak ketiga, kedua pihak dapat bersepakat mengenai makna dari informasi yang dikirimkan. Dalam kasus kebijakan, hal ini sulit dilakukan karena terlibat begitu banyak pihak dengan berbagai latar belakang. Akibatnya, terjadi perbedaan penafsiran. Perbedaan penafsiran kebijakan yang terjadi Di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok menjadi kendala dalam menginterpretasikan maksud dari PFPD dengan kami para staf. Kegiatan surat-menyurat dilakukan oleh para staf, terkadang terjadi salah pahan antara staf dengan para pejabat. Kesalahan dalam melakukan balasan surat ke negara pengirim juga kerap terjadi. Hal tersebut disebabkan oleh catatan yang dibuat oleh para pejabat menggunakan bahasa Indonesia sedangkan surat balasan menggunakan bahasa inggris. Pemahaman kebijakan merupakan salah satu prasyarat keberhasilan implementasi (Nurharjadmo, 2006:32). Jika pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tidak sepaham atas narasi kebijakan, hal ini menunjukkan komunikasi dan koordinasi yang tidak lancar. Komunikasi yang tidak lancar misalnya pemerintah ketika menurunkan kebijakan tidak menjelaskan dengan baik kata-kata yang ambigu sehingga terjadi multitafsir pada para pelaksana. Akibat dari multi tafsir ini, koordinasipun menjadi tidak lancar. Dari perspektif pembuat kebijakan, para pelaksana mengalami kesalahpahaman. Dari perspektif para pelaksana, para pembuat kebijakan tidak dapat mengkomunikasikan kebijakan yang mereka buat dengan baik.

d. Ketidaklengkapan Administrasi

Bureautic structure menurut Edward (1980), mencakup fragmentasi dan standar prosedur operasi yang akan

memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugasnya. DJBC merupakan badan yang memberikan persetujuan layak atau tidaknya suatu perusahaan mendapatkan manfaat kebijakan ACFTA. untuk impor barang Di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok, masalah yang sering terjadi yaitu soal SKA terkadang tidak sesuai di bea cukai, jadi barang sulit keluar dari pelabuhan. Kalau berbeda huruf saja pada formulir FTA yaitu nya SKA nya, maka akan langsung di-reject perusahaan yang bersangkutan

Ketidaklengkapan administrasi menunjukkan sosialisasi yang tidak sempurna sehingga hanya sebagian dari informasi dapat diketahui oleh perusahaan, dan informasi mengenai apa saja syarat yang dibutuhkan termasuk yang tidak diketahui. Berkaitan dengan waktu, administrasi yang tidak lengkap memperpanjang waktu untuk pengurusan usulan.

Ketidaklengkapan ini didasarkan pada sebuah standar dan standar ini adalah kebijakan. Untuk dapat mengurangi ketidaklengkapan administrasi, lembaga Kemendag dan DJBC harus meningkatkan dan memperlengkap sosialisasi. Selain itu, ketika ditemukan ketidaklengkapan administrasi, kedua badan harus segera menginformasikan masalah ini ke perusahaan sehingga tidak terjadi perlambatan waktu lebih lama lagi. Kelengkapan administrasi juga harus jelas dan terdapat sistem monitoring dan evaluasi sehingga tidak terdapat ruang bagi pihak-pihak yang menuntut. Tanpa sistem monitoring dan evaluasi, petugas dapat membuka celah korupsi dan suap dengan menawarkan bantuan pengurusan kelengkapan administrasi.

e. Lamanya Waktu Untuk Pengurusan

Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan bisa jadi tidak efektif karena adanya ketidak efisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit dalam organisasi dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugasnya.

Di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok berkaitan dengan pemeriksaan barang terjadi kendala pada waktu. Artinya kalau pemeriksaan barang ekspor biasanya dilakukan di gudang eksportir. Transportasi ke gudang eksportir juga masih menjadi kendala. Pemeriksaan ekspor dengan status FCL dilakukan di gudang eksportir sekaligus mengawasi stuffing. Sedangkan LCL dilakukan di gudang-gudang perusahaan konsolidasi tersebut. Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tipe A Tanjung Priok mengawasi stuffing, selesai untuk penyegelan. Proses tersebut memakan waktu yang cukup lama. Setelah PFPD memutuskan untuk dilakukan *retroactive* check, maka staf akan membuat surat, surat *retroactive* ke negara asal. Proses tersebut juga memerlukan waktu yang cukup lama sekitar satu minggu. pengiriman draf surat ke kepala kantor minimal 30 surat untuk atau yang akan ditanda-tangani kepala kantor. Setelah tanda tangan surat tersebut dikirim dan ada proses yang namanya keberatan, selama 60 hari semenjak surat SPTNP, jadi atas *shipment* tersebut dapat diajukan keberatan kalau perusahaan tidak terima. Jadi sementara *retroactive check* itu menunggu jawaban, biasanya waktu menerima jawaban dari negara asal rata-rata dua bulan ya waktunya

Tentu saja, masalah waktu tidak dapat diserahkan sepenuhnya pada pemerintah. Perusahaan juga dapat mengambil andil seperti lewat prokrastinasi (kemalasan) dalam melengkapi syarat-syarat yang diminta. Tetapi sedikit banyak hal ini mencerminkan bagaimana berbagai faktor mampu mempersulit birokrasi dan akhirnya, kemajuan ekonomi negara.

Dari sisi pemerintah, panjangnya waktu pengolahan merupakan isu birokrasi. Birokrasi merupakan isu efisiensi institusional dan administrasi. Birokrasi yang baik memiliki profesionalisme dalam kinerja institusi dan sumber daya manusianya sesuai tugas dan fungsi. Birokrasi yang baik juga tidak memiliki pemborosan dalam segala bentuk seperti waktu, tenaga, dan biaya. Sebuah birokrasi yang buruk dicirikan oleh inefisiensi pada administrasi dan aspek lembaga tersebut.

Pemerintah sekarang berkomitmen untuk memperbaiki birokrasi sebagai bagian dari program peningkatan citra pemerintah. Di bidang perpajakan, efisiensi birokrasi semestinya juga mendapatkan fokus utama. Memang proses pengurusan fasilitas pajak berbeda dengan proses pengurusan surat izin karena melibatkan evaluasi yang mendalam. Tetapi semestinya hal ini dapat disokong dengan teknologi informasi yang baik dan efisiensi dalam semua rantai birokrasi, dan bila perlu tidak ada lagi rantai tertentu sehingga jalur tempuh dapat lebih pendek.

f. Kurangnya Sinergi Antar Instansi Terkait

Menurut Meter dan Horn, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya (Meter dan Horn dalam Wahab, 2004: 79). Dalam perundingan

ACFTA tahun 2002 pejabat Bea Cukai tidak banyak yang terlibat sehingga minim informasi untuk latar belakangnya. Hal tersebut mencerminkan adanya masalah dalam sinergi ini sebagaimana telah digambarkan sebelumnya baik antara Kemendag dan DJBC. Isu sinergitas bukan hal baru dalam era reformasi mengingat kompleksitas yang semakin bertambah dan perubahan politik yang cepat. Isu sinergitas muncul misalnya dalam hak dan kewajiban pusat dan daerah. Belum kuatnya sinergitas ini memunculkan konflik potensial antar instansi. Akibat dari konflik potensial ini, perusahaan sebagai pihak ketiga kesulitan dalam memperoleh akses karena perbedaan informasi antar instansi. Lebih parah lagi, terdapat kemungkinan kalau perusahaan ataupun masyarakat menjadi instrumen dalam konflik yang muncul akibat tidak sinergisnya instansi-instansi yang berwenang. Tidak sinergisnya instansi ini selain tercermin dari saling tuduh juga pada tumpang-tindihnya kewenangan instansi.

Isu sinergi dalam penelitian ini menyorot pada sinergi antar badan pelaksana kebijakan yaitu Kemendag dan DJBC. Sinergitas menentukan efektivitas implementasi kebijakan karena seringkali suatu pelayanan publik melibatkan lebih dari satu lembaga. Jika lembaga-lembaga yang terlibat tidak sinergi, hasilnya adalah perbedaan pelayanan antara satu lembaga dan lembaga lain yang merugikan bagi perusahaan.

Prinsip dari sinergi adalah menciptakan keseluruhan yang lebih besar dari jumlah seluruh komponen. Jika Kemendag dan DJBC digabungkan fungsinya dan sebuah perusahaan harus berurusan secara individual tanpa bantuan dari masing-masing lembaga terhadap yang lain, hasilnya adalah inefisiensi. Sinergi dapat didorong dengan adanya sebuah acuan bersama yang dipatuhi oleh semua lembaga. Sinergi ini juga harus dilakukan

mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga evaluasi. Dengan jalan ini, prinsip sinergitas dapat dijalankan dan efisiensi implementasi kebijakan dapat tercapai.

4. Dampak dari kebijakan ACFTA (ASEAN-China Free Trade Area)

Ketika suatu negara memutuskan menjadi anggota dari suatu FTA, maka hasil yang diharapkan adalah peningkatan kesejahteraan bagi warga negara anggota FTA tersebut. Namun hal ini tidak sepenuhnya dapat terwujud karena pembentukan suatu integrasi ekonomi regional (FTA) mengandung unsur perdagangan bebas dan juga unsur proteksi yang lebih besar. Sehingga tidak dapat dipastikan pembentukan suatu FTA akan meningkatkan kesejahteraan negara anggotanya. Pembentukan FTA ini akan menimbulkan dua efek yang saling berlawanan. Di satu pihak, perjanjian FTA cenderung meningkatkan kesejahteraan sehingga menimbulkan adanya *trade creation* dan *trade diversion* yang dapat menurunkan kesejahteraan.

Terkait dengan perdagangan bebas, kesepakatan ASEAN-China FTA dengan kata lain dapat menimbulkan dampak baik positif maupun negatif. Dampak positif dari perjanjian ACFTA tersebut akan dinikmati langsung oleh sektor yang produknya diekspor ke China, sementara dampak negatif dirasakan oleh produsen dalam negeri yang produknya dipasarkan di dalam negeri dan memiliki tingkat daya saing yang relatif kurang kompetitif yang harus bersaing dengan produk China.

a. Dampak Secara Ekonomi

Dampak yang dapat dikemukakan bagi Indonesia dengan adanya kebijakan ACFTA ini, yaitu:

- 1) Menambah Pendapatan (Devisa) Negara
Sumber Devisa Negara diperoleh dari hasil ekspor barang, semakin besar nilai ekspor suatu negara maka semakin besar penerimaan devisanya. Pinjaman luar negeri/hutang luar negeri. Apabila suatu negara mendapat bantuan dari luar

negeri maka ada penerimaan valuta asing. Penerimaan bunga dan deviden luar negeri. Penerimaan hadiah dan sumbangan luar negeri. Pengiriman mata uang asing dari orang Indonesia yang ada di luar negeri. Wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia akan membelanjakan uangnya di Indonesia, dengan demikian Indonesia menerima devisa. Kegiatan ekspor yang dilakukan di dalam perdagangan internasional tentu akan menghasilkan devisa bagi negara pengekspor. Semakin tinggi nilai ekspor tentunya akan semakin besar pendapatan (devisa) yang akan didapat negara tersebut.

2) **Investasi Meningkat**

Selain itu, kebijakan ACFTA juga dimaksudkan untuk menarik lebih banyak investasi ke kawasan Indonesia. Perusahaan-perusahaan ASEAN dan China akan lebih banyak menginvestasikan uangnya pada pasar yang telah terintegrasi. Hal ini dikarenakan semakin sedikit resiko pasar dan ketidakjelasan pasar yang dapat ditekan melalui perjanjian preferensial ini. Oleh karena itu, semakin banyak investasi yang masuk maka akan semakin besar keuntungan yang akan didapat oleh Indonesia.

3) **Terjadinya Defisit Perdagangan Indonesia**

Sementara, ditilik dari aspek neraca perdagangan Indonesia-China, setidaknya sejak tahun 2011, neraca perdagangan Indonesia-China menjadi defisit bagi pihak Indonesia. Padahal, tahun-tahun sebelumnya Indonesia masih menikmati surplus.

4) **Produk Dalam Negeri Kalah Bersaing**

Sementara bila Indonesia terlibat dalam ACFTA, juga bukan tanpa masalah. Indonesia, dengan 230 juta jiwa penduduk, adalah pasar yang sangat besar bagi komoditas dan produk China. Dengan ACFTA dilaksanakan, berbagai produk dari China sudah membanjiri pasar domestik Indonesia. Banyak

komoditas dan produk Indonesia yang berkualitas rendah membuatnya sulit untuk bersaing dengan produk impor dari China. Lemahnya daya saing produk-produk industri dan manufaktur Indonesia dalam kompetisi dengan negara-negara ACFTA berasal dari faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal ini merupakan faktor yang berasal dari keunggulan komparatif dan kualitas produk dari negara yang berkompetisi dengan Indonesia. Misalnya, produk manufaktur yang berasal dari China lebih murah atau lebih berkualitas. Faktor internal merupakan faktor lemahnya daya saing produk-produk Indonesia yang berasal dari hambatan domestik. Hambatan domestik ini berasal dari *high cost economy* Indonesia atau biaya tinggi yang ditanggung dalam kegiatan industri dan perdagangan. Biaya ekonomi yang tinggi ini terjadi karena permasalahan birokrasi, infrastruktur, dan suku bunga.

b. Dampak Secara Sosial

1) **Meningkatnya Daya Beli Masyarakat**

Melihat kondisi pendapatan masyarakat, tentu merupakan kegembiraan tersendiri dengan adanya produk murah asal China. Masyarakat dengan mudah bisa membeli barang-barang murah sesuai kemampuan kantong masyarakat ketimbang produk buatan dalam negeri yang relatif lebih mahal.

2) **Penyerapan Tenaga Kerja**

Memang dengan pemberlakuan ACFTA maka investasi asing meningkat, dan bila investasi meningkat maka jumlah tenaga kerja Indonesia juga terserap. Namun di sisi lain, pemberlakuan ACFTA juga menyebabkan beberapa sektor mengalami penurunan, tentu hal tersebut akan berpengaruh kepada jumlah tenaga kerja. Penyerapan tenaga kerja

akan berkurang dan akan terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK), sehingga akan meningkatkan jumlah angka pengangguran. Pemberlakuan ACFTA telah menuai dampak negatif juga dimana banyak sektor industri manufaktur beralih ke sektor perdagangan, hal ini berkaitan

Berbagai bentuk kerjasama internasional dilakukan untuk merespon globalisasi dalam meningkatkan kemampuan penetrasi pasar. Pembentukan kawasan perdagangan dalam meningkatkan penetrasi pasar. Pembentukan kawasan perdagangan bebas sering dilihat sebagai upaya untuk saling meningkatkan akses pasar diantara pesertanya. Kecenderungan kerjasama tersebut mencerminkan keinginan setiap negara untuk mengelola sumber daya nasional dan urusan regionalnya secara kolektif.

Dengan ikut sertanya Indonesia dalam perdagangan bebas terutama perdagangan bebas ASEAN-China, berarti Negara Indonesia membuka pasar kepada negara lain, dalam ini kepada negara-negara anggota ASEAN lainnya dan China dan begitu juga sebaliknya. Para pelaku usaha dari Indonesia bisa dengan mudah melakukan ekspor ke negara-negara anggota ASEAN lainnya dan China untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri negara-negara anggota ASEAN dan China. Hal ini disebabkan, karena dengan berlaku kawasan perdagangan bebas berarti produk-produk Indonesia bisa memasuki pasar negara-negara ASEAN lainnya dan China tanpa hambatan baik dari tarif maupun nontarif. Dengan memasuki pasar negara-negara anggota ASEAN dan China berarti pelaku usaha Indonesia menambah pasar dan menambah keuntungan.

Melalui ACFTA, ini adalah kesempatan bagi Indonesia selaku negara berkembang untuk menjadi negara maju. Dengan menjadi bagian dari G-20, Indonesia telah mendapat pengakuan itu. Hal terpenting Indonesia harus lakukan adalah bagaimana memainkan peran penting memperjuangkan kepentingan nasional

jumlah tenaga kerja yang di antaranya terpaksa dikenai pemutusan hubungan kerja (PHK), jumlah pengangguran pun kian bertambah.

c. Dampak Secara Politik

Membuka Peluang Kerjasama Ekonomi Indonesia Secara Global

dan sekaligus pelaku utama dalam turut serta menata dunia dengan adil sesuai UUD 1945.

Ada banyak produk Indonesia yang berkualitas baik yang dapat bersaing di pasar global. Industri di tanah air mampu memproduksi produk berkualitas tersebut dan mampu membuat kreasi produk yang menarik yang mampu menarik minat negara lain.

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, maka kesimpulan yang diperoleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Dalam melaksanakan kebijakan ACFTA, industri harus melalui beberapa tahapan yang cukup panjang dengan persyaratan yang cukup rumit sehingga belum banyak jumlah industri yang secara signifikan dapat memanfaatkan fasilitas dari adanya kebijakan ACFTA ini.
2. Beberapa entitas pendorong yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA yaitu disposisi atau sikap yang meliputi dukungan pemerintah dalam perencanaan program-program seperti pembiayaan ekspor, pengembangan komoditas unggulan dalam negeri, dan pameran dagang internasional.
3. Beberapa entitas penghambat yang secara simultan saling berhubungan dengan implementasi kebijakan ACFTA yaitu komunikasi yang meliputi penyampaian informasi yang masih belum baik dan belum jelas, juga inkonsistensi informasi sebagai akibat dari keadaan ekonomi yang berfluktuasi dan adanya transmisi. Kemudian sumber daya yang meliputi jumlah staf yang sedikit, pengetahuan/kompetensi staf yang masih

kurang baik, daya saing industri dan kualitas produk yang rendah, serta infrastruktur yang belum memadai. Lalu struktur birokrasi yang meliputi ketentuan hukum dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) masih belum baik, fragmentasi atau pengorganisasian yang terlalu luas.

Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, rekomendasi peneliti yang dapat dijadikan masukan dalam kebijakan ACFTA, antara lain; terhadap industri (penerima kebijakan), yaitu sebagai berikut:

1. Pengembangan komoditas unggulan dalam negeri yang berpotensi diekspor ke Cina, sehingga membuat harga produk dalam negeri menjadi lebih kompetitif dibanding produk Cina;

Terhadap implementor (pelaksana kebijakan), yaitu sebagai berikut:

2. Sosialisasi yang lebih baik dalam hal pengenalan dan pembinaan untuk memanfaatkan skema ACFTA kepada industri penerima kebijakan;
3. Pengelolaan sumber daya manusia meliputi penambahan jumlah personil diselenggarakan oleh perwakilan

dagang asing di Indonesia, diadakan di dalam negeri maupun di luar negeri yang diharapkan

serta pemberian pendidikan dan pelatihan bagi para pejabat pemerintah sebagai fasilitator dalam kebijakan ini; Terhadap pemerintah (pembuat kebijakan), yaitu sebagai berikut:

4. Pembuatan kebijakan baru terkait *authorized exporters* dalam rangka mempermudah penyesuaian standar industri dan sanitasi produk unggulan Indonesia ke pasar Cina melalui *Mutual Recognition Agreement (MRA)*;
5. Penyusunan aturan hukum domestik yang bisa melindungi produksi nasional dalam negeri antara lain dengan mengembangkan dan menerapkan secara efektif Standar Nasional Indonesia (SNI), ketentuan labeling, halal dan daftar kandungan, dan menegakkan ketentuan Hak atas Kekayaan Intelektual (HKI);
6. Pemberian fasilitasi oleh pemerintah kepada pelaku usaha dalam negeri untuk mengikuti pameran dagang di luar negeri. Misalnya Pameran Dagang Internasional yang diikuti oleh peserta dan atau barang/jasa yang berasal dari beberapa negara, termasuk yang

dapat menarik minat pengunjung dan pembeli luar negeri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Said Zainal (2002). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Tim Penerbit Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, Leo. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jakarta: Alfabeta.
- Basrowi dan Sudikin. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif, Perspektif Mikro*. Surabaya: Penerbit Insan Cendekia.
- Cresswell, John W.. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*. London: Sage Publication Inc.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2003). *Kebijakan Publik Formulasi,*

Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

- Fesher, James W.. (1980). *Public Administration: Theory and Practice*. USA: Prentice Hall.
- Hadi, Hamdy. *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. (2000). Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hasan, Iqbal. (2002). *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: FISIP Universitas Indonesia.
- Kementerian Perdagangan. 2016. *Buku Panduan Pemanfaatan Peluang*

- Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional
- Kountur, Ronny. (2007). *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: PPM.
- MS, Amir. (1999). *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo/PBP.
- Neuman, W.L.. (2006). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. USA: Pearson Education, Inc..
- Nogi S. Tangkilisan, Hessel. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pikiran George Edwards*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Purwito M., Ali. (2006). *Kepabeanan: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Samudra Ilmu.
- Purwito M., Ali. (2013). *Kepabeanan Indonesia: Konsep, Kebijakan dan Penerapan*. Tangerang: Jelajah Nusa.
- Purwito M., Ali. (2010). *Kepabeanan dan Cukai (Pajak Lalu Lintas Barang): Konsep dan Aplikasi*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Purwito M., Ali dan Indriani. (2015). *Ekspor, Impor, Sistem Harmonisasi, Nilai Pabean, dan Pajak dalam Kepabeanan*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Rosdiana, Haula dan Edi Slamet Irianto. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sudjatmiko, F.D.C.. (1987). *Pengertian Bea dan Cukai*. Jakarta: Akademi Maritim Indonesia.
- Suharto, Edi. (2008). *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sumantoro (1998). *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan RUU tentang Perdagangan Internasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI.
- Wahab, Solichin Abdul. (2005). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Pengantar Kebijaksanaan Negara, Edisi Kedua*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Karya Akademis

- Febriyanti, Friska T. (2012). *Implementasi Kebijakan Bea Masuk ditanggung Pemerintah atas Impor Barang dan Bahan Guna Perbaikan dan/atau Pemeliharaan Pesawat Terbang di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta*. Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Lim, Ivan. 2010. Dilema Politik dalam Menghadapi ACFTA - Apa Pilihan untuk Indonesia?. (*Sosial Demokrasi*, Nomor 8, III, Hlm. 62-66). Jakarta: Pergerakan Indonesia dan Komite Persiapan Yayasan Indonesia Kita.
- Purwanto, Erwan A. (2011). *Peran Pemerintah Daerah dalam Menghadapi ACFTA*. Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Siwi, Arisa P. (2013). *Bilateral Free Trade: Hubungan Perdagangan Indonesia-China dalam Kerangka ACFTA*. Jurnal Departemen Hubungan Internasional Universitas Airlangga.
- Suroyah, Hanum. (2014). *Analisis Implementasi Fasilitas Kemudahan Impor Tujuan Ekspor (KITE) Stud I Kasus PT XYZ*. Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Sutriyanti. (2012). *Perspektif Hukum atas Dampak Perjanjian ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA) Bagi Indonesia*. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Wiyoso, Adhika P. S. (2011). *Analisis Dampak Pemberlakuan ASEAN-China*

Free Trade Area (ACFTA) terhadap Persaingan Usaha dalam Industri Elektronik di Indonesia. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Undang-Undang dan Peraturan

Republik Indonesia. 2000. *Undang-Undang Tentang Perjanjian Internasional.* Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2006. *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Operation Between The Association Of South East A Sian Nations And The Peoples Of China (Persetujuan Kerangka Kerja Mengenai Kerjasama Ekonomi Menyeluruh Antara Negara-Negara Anggota Asosiasi Bangsa-Bangsa Asia Tenggara Dan Republik Rakyat China).* Jakarta: Presiden Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2011. *Pengesahan Second Protocol To Amend The Agreement On Trade In Goods Of The Framework Agreement On Comprehensive Economic Cooperation Between The Association Of Southeast Asian Nations And The People's Republic Of China (Protokol Kedua Untuk Mengubah Persetujuan Perdagangan Barang Dalam Persetujuan Kerangka Kerja Mengenai Kerja Sama Ekonomi Menyeluruh Antara Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara Dan Republik Rakyat China).* Jakarta: Presiden Republik Indonesia.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 355/KMK.01/2004 Tahun 2004.

Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2014. *Undang-Undang Tentang Perdagangan.* Jakarta: Sekretariat Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2004. *Pengesahan Framework Agreement On Comprehensive Economic Co-*

Penetapan Tarif Bea Masuk atas Impor Barang dalam rangka Early Harvest Package ASEAN-China Free Trade Area. Jakarta: Menteri Keuangan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56/PMK.010/2005 Tahun 2005. *Program Penurunan/Penghapusan Tarif Bea Masuk Dalam Rangka Normal Track Asean-China Free Trade Area (AC-FTA).* Jakarta: Menteri Keuangan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 145/PMK.04/2007 Tahun 2007. *Ketentuan Kepabeanan di Bidang Ekspor.* Jakarta: Menteri Keuangan.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 13 Tahun 2012. *Ketentuan di Bidang Ekspor.* Jakarta: Menteri Perdagangan.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 77 Tahun 2014. *Ketentuan Asal Barang Indonesia.* Jakarta: Menteri Perdagangan.

Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor PER-32/BC/2014 Tahun 2014. *Tata Laksana Kepabeanan di Bidang Ekspor.* Jakarta: Bea Direktur Jenderal dan Cukai.