

# **MENGUKUR TINGKAT PEMANFAATAN FTA YANG TELAH DILAKUKAN INDONESIA: STUDI KASUS DENGAN MENGGUNAKAN *FTA PREFERENCE INDICATOR***

## ***Measuring Utilization Rate on Indonesia's FTAs: Case Study by Using FTA Preference Indicator***

**Eddy Mayor Putra Sitepu<sup>1</sup> dan R. Nurhidayat<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan RI  
Email: eddy.sitepu@gmail.com

<sup>2</sup>Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan RI  
Email: noerhidayat@gmail.com

Naskah diterima: 6 Agustus 2015  
Naskah direvisi: 30 November 2015  
Disetujui diterbitkan: 8 Desember 2015

### *Abstract*

*Until recently, Indonesia has signed six free trade agreements (FTA) within the framework of ASEAN. Besides quantity, another thing that needs attention is the quality of the utilization of existing preferential measures of FTA itself. Therefore, the purpose of this study was to determine the extent of utilization of the FTA (utilization rate) from import perspective of the whole FTA that has been signed by Indonesia, except AANZFTA and AJCEP. The study was conducted by using the ex-post economic evaluation method. Quantitative methods used for such purposes is FTA Preferential Indicators. The result using the FTA Preferential Indicators show that the utilization rate (rate of preferential regime attractiveness relative to MFN tariffs) are generally low.*

*Keywords: Free Trade Agreement, FTA preferential indicators, Utilization rate.*

### Abstrak

Hingga saat ini, Indonesia telah melakukan enam perjanjian perdagangan bebas dalam kerangka ASEAN. Disamping kuantitasnya, hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah kualitas pemanfaatan fasilitas yang ada pada FTA itu sendiri. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana tingkat pemanfaatan fasilitas FTA tersebut (*utilization rate*) dari sisi impor atas seluruh FTA yang telah ditandatangani oleh Indonesia, kecuali AANZFTA dan AJCEP. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode evaluasi ekonomi *ex-post*. Metode kuantitatif digunakan untuk tujuan tersebut adalah *FTA Preferential Indicators*. Hasil perhitungan dengan menggunakan *FTA Preferential Indicators* menunjukkan bahwa *utilization rate* (tingkat daya tarik rezim preferensial relatif terhadap tarif MFN) secara umum masih rendah.

Kata kunci: perjanjian perdagangan bebas, indikator preferensi FTA, tingkat kegunaan.

JEL Classification: F13, F14

## I. PENDAHULUAN

Sejak tahun 2002, Indonesia telah melakukan enam perjanjian perdagangan bebas atau *free trade agreement* (FTA). Tahun 2002, Indonesia telah meratifikasi pembentukan FTA bersama-sama dengan negara-negara yang tergabung dalam ASEAN atau disingkat dengan ASEAN – FTA (AFTA). Dalam perkembangannya, AFTA sendiri jugamelakukan pembentukan forum FTA dengan China (ACFTA) pada tahun 2004, dengan Korea (AKFTA) pada tahun 2007, dengan India (AIFTA) pada tahun 2010, dengan Australia dan New Zealand (AANZFTA) pada tahun 2010, dan terakhir dengan Jepang (AJCEP) pada tahun 2010. Selain itu pada tahun 2007, secara bilateral Indonesia juga membentuk *bilateral FTA* dengan Jepang yang disebut *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement*(IJEPA).

Secara umum, keterlibatan Indonesia dalam berbagai FTA akan berdampak pada rencana penurunan tarif impor secara bertahap hingga batas waktu yang telah ditentukan. Untuk AFTA, Indonesia akan menurunkan hingga 98 persen dari seluruh pos tarif impor yang dimilikinya. Pada forum FTA lainnya jumlah pos tarif dan penurunan tarifnya berbeda-beda. Untuk kategori *normal track* pada forum ACFTA, pos tarif yang diturunkan mencapai 40 persen pada tingkat 0 – 5 persen, sedangkan pada AKFTA akan menghapuskan semua pos tarif, ASEAN- Japan FTA menghapuskan 90 persen pos tarif, ASEAN-Australia-New Zealand menghapuskan hingga 90 persen pos tarif, dan ASEAN-India FTA menghapuskan 42,56 persen pos tarif yang dimiliki Indonesia.

Meskipun sebagian pos tarif impor dalam rezim FTA telah dihapuskan dan jumlah FTA juga terus bertambah, tidak berarti perdagangan antarnegara anggota FTA secara *de facto* otomatis terintegrasi dengan cara memanfaatkan penghapusan pos tarif tersebut. Menurut Hurrell (1995), terdapat perbedaan antara integrasi perdagangan secara *de facto* dengan integrasi perdagangan secara *de jure*. Secara *de facto*, integrasi perdagangan mengacu pada interaksi perdagangan secara aktual yang merupakan aktivitas komersial. Sedangkan integrasi secara *de jure* mengacu pada aktivitas pemerintah yang secara sadar melakukan koordinasi perdagangannya dalam wilayah regional tertentu (Wyatt-Walter, 1995).

Dengan memperhatikan dua pendapat tersebut, paper ini mengukur tingkat pemanfaatan FTA yang Indonesia telah terlibat didalamnya (*already entried into force*). Penelitian tentang tingkat pemanfaatan FTA secara *de facto* telah banyak dilakukan. Cheong (2014) melakukan penelitian tentang *utilization rate* pada FTA yang telah dilakukan Korea. Ratananarumitsorn et al. (2008) menganalisis tentang tingkat utilisasi FTA yang dilakukan oleh Thailand dengan beberapa negara termasuk ASEAN. Penelitian tentang *utilization rate* yang menyangkut Indonesiatelah dilakukan antara lain oleh Hayakawa, Kim, dan Lee (2012), tetapi penelitian tersebut dilakukan dari sisi bagaimana Korea memanfaatkan berbagai jenis FTA yang dimilikinya yang terkait dengan Indonesia. *Paper* ini berusaha untuk memberi kontribusi tentang seberapa besar tingkat utilisasi atas berbagai FTA yang telah dilakukan oleh Indonesia. Untuk itu, tujuan penulisan *paper* ini adalah untuk mengetahui seberapa besar negara mitra FTA Indonesia memanfaatkan fasilitas penurunan tarif yang telah dilakukan oleh Indonesia (*utilization rate*) sebagai konsekuensi atas berbagai forum FTA yang telah ditandatangani kecuali AANZFTA dan AJCEP.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Hayakawa et al. (2009) melakukan penelitian tentang sejauh mana afiliasi atau mitra eksportir asal Jepang memanfaatkan FTA yang telah dilakukan antara Pemerintah Jepang dengan negara-negara ASEAN. Hasilnya: pertama, semakin besar afiliasi, semakin besar kecenderungan untuk memanfaatkan fasilitas yang ada pada FTA. Kedua, afiliasi yang berasal dari negara berkembang lebih cenderung untuk lebih memanfaatkan fasilitas FTA dibanding dari negara maju.

Ketiga, besarnya pemanfaatan fasilitas FTA juga dipengaruhi oleh lokasi dan sektor dari afiliasi. Sebagai informasi tambahan, besarnya pemanfaatan fasilitas FTA (*utilization rate*) oleh eksportir asal Jepang ke negara-negara ASEAN pada tahun 2003 hingga 2006 hanya mencapai 15 hingga 20 persen (Hiratsuka et al. (2009)). Hayakawa et al. (2009) juga menambahkan bahwa *utilization rate* yang ada pada forum AFTA tergolong rendah jika dibandingkan dengan standar internasional.

Adanya pembentukan FTA mengandung konsekuensi pemberian tarif preferensial kepada sesama anggota FTA. Besarnya tarif preferensial akan lebih rendah dari tarif yang berlaku umum atau *most favored nation* (MFN) yang diberlakukan terhadap impor dari negara-negara non-anggota FTA. Perbedaan antara tarif MFN dan tarif preferensial inilah yang dikenal sebagai *preference margin* (margin preferensi). Misalnya, untuk produk logam produk mebel kantor (dengan pos tarif 94031000), tarif MFN Viet Nam ditetapkan sebesar 32 persentase sejak 2008, sedangkan *Common Effective Preferential Tariff* yang diberlakukan negara-negara ASEAN berdasarkan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) adalah 5 persen. Oleh karena itu, margin preferensi yang diberikan oleh Viet Nam terhadap impor produk ini dari negara anggota ASEAN adalah 27 persen ((32 - 5) persen) (Plummer et al., 2010). Selanjutnya Keck dan Lendle (2012) menemukan bahwa tingkat pemanfaatannya FTA akan tergantung pada besarnya margin preferensi dan volume ekspor.

Lebih jauh, Keck dan Lendle (2012) mengatakan bahwa pemanfaatan FTA akan menimbulkan biaya tersendiri. Temuannya mengindikasikan bahwa beberapa komponen biaya yang bersifat tetap akan muncul dalam upaya pemanfaatan fasilitas FTA tersebut. Sehingga menurut Plummer et al. (2010) tingginya *utilization rate* mencerminkan bahwa biaya untuk memenuhi segala persyaratan untuk memperoleh fasilitas FTA minimal sama dengan margin referensinya. Namun demikian, menurut Keck dan Lendle (2012) yang mengambil obyek penelitian pada beberapa negara utama dunia (USA, CANADA, EU, Australia) juga telah menemukan bukti akan adanya *utilization rate* yang tinggi, bahkan untuk komoditi yang memiliki margin preferensi yang rendah sekalipun.

Hasil riset tersebut mengindikasikan bahwa semakin tinggi *utilization rate*, semakin besar impor yang memenuhi syarat untuk mendapatkan tarif preferensial (*preference-eligible imports*) yang benar-benar masuk dengan menggunakan tarif preferensial daripada menggunakan tarif MFN. Selain itu, semakin tinggi *utilization rate* juga bermakna bahwa biaya kepatuhan (*compliance costs*) dari ketentuan asal barang semakin tidak menjadi penghambat. Oleh karena itu, besarnya jumlah pos tarif yang ditawarkan untuk diturunkan tarifnya akan menentukan besarnya *utilization rate* dari sebuah FTA. Setiap jenis FTA akan menawarkan jumlah pos tarif yang akan diturunkan tarifnya yang berbeda-beda. Dengan demikian, *utilization rate* pada tiap FTA juga otomatis akan berbeda-beda. Pada FTA yang telah diikuti oleh Indonesia, besarnya rencana pos tarif yang akan diturunkan selengkapnya ada pada Tabel 2.1.

**Tabel 2.1.** Perjanjian Perdagangan Bebas Indonesia dengan Beberapa Negara

<b>FTA</b>	<b>Penanda-tanganan</b>	<b>Entry into Force</b>	<b>Coverage</b>	<b>Cakupan Tarif</b>
ASEAN Economic Community	20 November 2007	AEC 2015	Komprehensif	ASEAN-CEPT : ±98% dari pos tarif
ASEAN-China	29 November 2004	1 Juli 2005	Komprehensif	<i>Early Harvest Chapter</i> 01-08 <i>Normal Track</i> : 40% pada tarif 0-5% pada tahun 2005 <i>Sensitive Track</i> , terdiri dari: <i>Sensitive List (SL)</i> : tahun 2012 = 20% <i>Highly Sensitive List (HSL)</i> tahun 2015 =

FTA	Penanda-tanganan	Entry into Force	Coverage	Cakupan Tarif
				50%
ASEAN-Korea	24 Agustus 2006	1 Juli 2007	Komprehensif	Korea = Menghapuskan semua pos tarif <i>Normal Track</i> selambat-lambatnya 1 Januari 2010 ASEAN-6 <i>Normal Track</i> dihapuskan paling lambat 1 Januari 2011 (fleksibilitas <5% pos tarif NT dihapuskan paling lambat 1 Januari 2012) <i>Sensitive Track</i> Batas maksimum jumlah pos tarif dalam <i>Sensitive Track</i> ASEAN-6 & Korea adalah 10% dari total pos tarif
ASEAN-Japan	1 Maret 2008	1 Desember 2008  (Indonesia EIF 1 Januari 2010, dalam tahap proses ratifikasi)	Komprehensif	<i>Normal Track</i> (NT) – ASEAN sebesar 90% dari total pos tarif dan Japan sebesar 92% dari total pos tarif dan nilai dagang, terdiri atas eliminasi dalam tempo 10 tahun (88%) dan penghapus lebih lanjut (4%) <i>Sensitive Track</i> (ST) – 8% dari total pos tarif 6 digit dan nilai dagang
ASEAN-Australia-New Zealand	27 Februari 2009	Awalnya direncanakan 1 Januari 2010	Komprehensif	<i>Entry into force</i> 10 Januari 2012: 90% pos tarif NZ dan 9177% pos tarif Australia akan dihapuskan tarifnya pada tahun 2010 90,23% pos tarif Indonesia akan dihapuskan tarifnya pada tahun 2015
ASEAN – India	13 Agustus 2009	8 September 2010 PMK 144/2010, 24 Agustus 2010	Perdagangan Barang (perundingan jasa dan investasi sedang dilakukan)	Pada tahun 2016 (berakhirnya <i>Normal Track</i> ): 42,56% pos tarif Indonesia akan dihapuskan tarifnya 79,35% pos tarif India akan dihapuskan tarifnya

Sumber: Tim Tarif PKPN BKF, Kementerian Keuangan (diolah)

### III. METODOLOGI

Diperlukan beberapa data pendukung untuk mengetahui tingkat utilisasi keberadaan sebuah FTA. Asian Development Bank (2010) telah menerbitkan panduan berupa metodologi yang dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut. Menurut Plummer et al (2010), *utilization rate* merupakan indikator yang menggambarkan seberapa besar komoditi impor yang memungkinkan masuk ke Indonesia dengan menggunakan tarif preferensial, lebih memilih untuk menggunakan tarif preferensial tersebut dibanding *tariff most favoured nation* (MFN). Indikator *utilization rate* mengukur tingkat daya tarik dari rezim preferensial relatif terhadap tarif MFN. *Utilization rate* dapat dihitung dengan formula sebagai berikut.

$$Utilization\ rate = \frac{Utility\ rate}{Coverage\ rate}$$

Untuk mengetahui *utilization rate* dari sebuah FTA, langkah pertama yang harus dilakukan adalah menghitung berapa nilai *coverage rate* dan *utility rate*. Setelah kedua indikator tersebut diketahui, baru dapat dilakukan langkah selanjutnya dalam menghitung *utilization rate*. *Utility rate* adalah indikator yang mengukur ruang lingkup efektif dari FTA dengan menghitung persentase nilai impor dari negara mitra FTA yang benar-benar menggunakan tarif preferensial. Formula untuk menghitung *utility rate* sebagaimana didefinisikan oleh Inama (2003) adalah sebagai berikut:

$$Utility\ rate = \frac{\text{nilai impor dari mitra FTA yang menggunakan tarif preferensial}}{\text{nilai impor total dari anggota FTA}}$$

Selanjutnya, indikator *coverage rate* didefinisikan sebagai proporsi importasi yang memperoleh tarif preferensial dari negara mitra dibandingkan dengan total impor dari negara mitra yang tarif MFN-nya bukan 0. Untuk menghitung *coverage rate*, kita harus mengidentifikasi (i) nilai impor dari negara mitra FTA yang mendapatkan tarif preferensial, dan (ii) nilai impor total dari negara mitra. Mengingat data impor dalam setiap skema FTA untuk masing-masing pos tarif tidak tersedia, maka penghitungan *coverage rate* dilakukan dengan menggunakan *tariff nomenclature*. Dengan demikian, formula untuk menghitung *coverage rate* adalah sebagai berikut:

$$Coverage\ rate = \frac{\text{jumlah pos tarif dari mitra FTA yang mendapatkan tarif preferensial}}{\text{jumlah total pos tarif MFN dengan tarif } \neq 0}$$

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, sifat diskriminatif dari suatu FTA berakibat pada diberikannya tarif preferensial kepada negara-negara mitra FTA, sehingga timbul adanya *preference margin*, yaitu perbedaan antara tarif MFN dengan tarif preferensial. Angka *preference margin* dapat digunakan untuk menghitung *value of FTA preferences* (nilai preferensi FTA), yaitu keuntungan yang diperoleh oleh eksportir dengan diterapkannya tarif yang lebih rendah daripada tarif MFN. Secara sederhana, *value of FTA preferences* maksimum dapat dihitung dengan mengalikan *preference margin* dengan total nilai impor yang layak mendapatkan preferensi. Angka tersebut masih harus di-*offset* dengan *compliance costs* dan kekuatan pasar importir.

Penelitian ini menggunakan data impor berdasarkan dokumen pemberitahuan impor barang (PIB) yang dikompilasi oleh Direktorat Informasi Kepabeanan dan Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC). Periode data sampel dimulai dari Januari 2011 hingga Mei 2012. Klasifikasi barang menggunakan HS tahun 2007. Dengan menggunakan data dan metodologi tersebut, analisis dan pembahasan akan dilakukan untuk mengetahui nilai *coverage rate*, *utility rate*, dan *utilization rate* atas FTA yang telah dilakukan oleh Indonesia. Namun karena keterbatasan data, pembahasan yang dilakukan terhadap semua FTA tidak termasuk AANZFTA dan AJCEP.

#### IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Setelah perjanjian perdagangan bebas (FTA) diberlakukan, penting bagi para pembuat kebijakan untuk memperhitungkan dampaknya. Dampak sebenarnya dari pemberlakuan FTA mungkin sangat berbeda dari proyeksi sebelumnya. *Paper* ini menyajikan metode evaluasi ekonomi *ex-postatas* pemberlakuan FTA untuk menunjukkan kepada pembuat kebijakan apa yang harus dinilai dan bagaimana melakukan suatu penilaian ekonomi retrospektif. Dengan analisis tersebut

diharapkan akan lahir berbagai rekomendasi kebijakan yang mungkin sebagai tindak lanjut FTA tersebut untuk mengoptimalkan potensi dampak positif yang ada dan menutup atau meminimalisasi dampak negatif yang timbul. Pada bagian ini akan dipaparkan hasil analisis dengan menggunakan *FTA Preference Indicator* yang mengukur sejauh mana FTA telah dimanfaatkan oleh pelaku usaha (*utilization rate*).

Dengan menggunakan metodologi dan data yang telah dijelaskan sebelumnya, hasil perhitungan *coverage rate*, *utility rate*, dan *utilization rate* atas FTA yang telah ditandatangani oleh Indonesia, kecuali AANZFTA dan AJCEP adalah sebagai berikut.

#### 4.1. Coverage rate

Hasil perhitungan *coverage rate* untuk beberapa skema FTA dimana Indonesia menjadi anggotanya adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

##### 1. AFTA

Jumlah total pos tarif MFN dengan tarif ≠0: 7.581 pos tarif  
 Jumlah pos tarif yang tidak mendapatkan tarif preferensial: 0  
 Coverage rate = 100%

##### 2. ACFTA

Jumlah total pos tarif MFN dengan tarif ≠0: 7.581 pos tarif  
 Jumlah pos tarif yang tidak mendapatkan tarif preferensial:

Kategori Normal Track 1 (NT1)	1
Kategori Normal Track 2 (NT2)	45
Kategori Sensitive List (SL)	240
Kategori Highly Sensitive List (HSL)	60
Kategori General Exclusion List (GEL)	20
<b>Jumlah</b>	<b>366</b>

$$\text{Coverage rate} = \frac{(7.581 - 366)}{7.581}$$

$$= 95,17\%$$

##### 3. AKFTA

Jumlah total pos tarif MFN dengan tarif ≠0: 7.581 pos tarif  
 Jumlah pos tarif yang tidak mendapatkan tarif preferensial:

Kategori Normal Track	21
Kategori Sensitive List (SL)	113
Kategori Highly Sensitive List (HSL) Kelompok A	5
Kategori Highly Sensitive List (HSL) Kelompok B	104
Kategori Highly Sensitive List (HSL) Kelompok E	18
<b>Jumlah</b>	<b>261</b>

$$\text{Coverage rate} = \frac{(7.581 - 261)}{7.581}$$

$$= 96,56\%$$

#### 4. AIFTA

Jumlah total pos tarif MFN dengan tarif ≠0: 7.581 pos tarif

Jumlah pos tarif yang tidak mendapatkan tarif preferensial:

Kategori Normal Track	35
Kategori Sensitive List (SL)	<u>78</u>
<b>Jumlah</b>	<b>113</b>

$$\begin{aligned} \text{Coverage rate} &= \frac{(7.581 - 113)}{7.581} \\ &= 98,51\% \end{aligned}$$

#### 5. IJEPA

Jumlah total pos tarif MFN dengan tarif ≠0: 7.581 pos tarif

Jumlah pos tarif yang tidak mendapatkan tarif preferensial:

Kategori B3	2
Kategori B5	1
Kategori B7	14
Kategori B15	7
Kategori X	480
Kategori P	<u>18</u>
<b>Jumlah</b>	<b>522</b>

$$\begin{aligned} \text{Coverage rate} &= \frac{(7.581 - 522)}{7.581} \\ &= 93,11\% \end{aligned}$$

Jika dianalisis lebih lanjut tentang formula *coverage rate*, maka faktor yang menentukan besar kecilnya *coverage rate* adalah faktor nominatornya, yaitu seberapa besar jumlah pos tarif yang masuk dalam lingkup tarif preferensial, yaitu jumlah pos tarif yang ditawarkan untuk diturunkan tarifnya. Semakin besar jumlah pos tarif yang masuk dalam lingkup tarif preferensial, maka akan semakin besar nilai *coverage rate*-nya. Untuk forum ACFTA misalnya, *coverage rate* Indonesia mencapai 95,17 persen. Ini berarti dari semua pos tarif yang nilainya diatas 0 persen, Indonesia menawarkan 95,17 persen untuk diturunkan tarifnya.

**Tabel 4.1.** *Coverage rate* FTA di Beberapa Negara Utama

No	Negara	FTA Coverage rate (import)
1	Japan	18.2
2	USA	34.7
3	Korea	32.2
4	China	20.4
5	India	15.9
6	Singapore	60.9

Sumber : Ito - JETRO (2014)

Dari hasil perhitungan *coverage rate* di atas, dapat disimpulkan bahwa skema penurunan tarif Indonesia dalam FTA yang sudah berlaku saat ini sudah sangat liberal. Hal ini berdasarkan fakta bahwa dalam 5 FTA yang menjadi objek penelitian ini, tingkat *coverage rate*-nya di atas 90 persen (berdasarkan skema penurunan tarif pada tahun 2011). Kesimpulan tersebut diambil berdasarkan hasil perbandingan antara *coverage rate* Indonesia dengan beberapa negara utama (lihat tabel 4.1). Bahkan jika dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN saja, *coverage rate* yang dimiliki Indonesia masih jauh lebih tinggi. Sebagai perbandingan, hasil riset Ito (2014) dari JETRO menyebutkan bahwa untuk level ASEAN, *coverage rate* FTA-nya hanya mencapai 60 persen.

#### 4.2. *Utility rate*

Berdasarkan data importasi bulanan pada periode Januari 2011 sampai dengan Mei 2012, maka diperoleh hasil *utility rate* rata-rata untuk periode tersebut sebagai berikut:

Skema FTA	<i>Utility Rate</i>
AFTA	30,43%
ACFTA	34,24%
AKFTA	32,45%
IJEPA	30,40%
AIFTA	5,96%

Penghitungan *utility rate* untuk masing-masing skema FTA dapat dilihat dalam Lampiran.

#### 4.3. *Utilization rate*

Hasil penghitungan *utilization rate* terhadap lima FTA yang sudah berjalan adalah sebagai berikut:

- AFTA :  $\frac{30,43}{100} = 30,43\%$
- ACFTA :  $\frac{34,24}{95,82} = 35,98\%$
- AKFTA :  $\frac{32,45}{97,02} = 33,61\%$
- IJEPA :  $\frac{30,40}{94,04} = 32,65\%$
- AIFTA :  $\frac{5,96}{98,71} = 6,05\%$

**Tabel 4.2.** *Utilization rate* FTA di Beberapa Negara Utama

No	Negara	FTA Coverage rate (import)
1	USA	92
2	EU	87
3	Australia	61
4	Canada	90

Sumber : Keck dan Lendle (2012)

Meskipun Indonesia terlihat sangat membuka diri dengan menawarkan penurunan tarif pada lebih dari 90 persen pos tarif yang lebih besar dari 0 persen, tetapi *utilization rate* justru relatif masih rendah. Sebagai perbandingan, tingkat *utilization rate* untuk 46 FTA yang dimiliki oleh Korea mencapai 40 – 80 persen (Cheong, 2014). Sedangkan jika dibandingkan dengan beberapa negara utama dunia lainnya adalah seperti terlihat pada tabel 4.3.

Dalam Forum AFTA, temuan tentang rendahnya *utilization rate* pada forum ini telah menguatkan hasil penelitian Hayakawa et al. (2009). Artinya, rendahnya *utilization rate* yang terjadi pada AFTA yang Indonesia terlibat di dalamnya sebenarnya merupakan fenomena umum yang menjadi ciri negara ASEAN. Belum ditemukan adanya riset yang menjelaskan tentang penyebab rendahnya *utilization rate* pada forum FTA antara Indonesia dengan sesama negara ASEAN tersebut. Namun demikian, temuan lebih lanjut Hayakawa et al. (2009) dapat menjadi petunjuk awal yang dapat menjelaskan alasan rendahnya *utilization rate* di Indonesia.

Pada forum FTA lainnya, ACFTA misalnya, *utilization rate* atas penggunaan fasilitas FTA juga masih tergolong rendah. Jika dibandingkan dengan Thailand misalnya, pada forum tersebut, *utilization rate*-nya mencapai 91,65 persen. Secara spesifik, belum ada riset yang mengkaji penyebab rendahnya angka *utilization rate* impor Indonesia pada forum ACFTA tersebut. Sebagai perbandingan, tingginya angka *utilization rate* Thailand pada forum ACFTA dikarenakan faktor besarnya margin preferensi (Ratananarumitsorn et al., 2008).

Secara umum, *utilization rate* atas penggunaan fasilitas FTA sangat dipengaruhi oleh beberapa hal. Hayakawa et al. (2009) menyebutkan faktor-faktor pendorong penggunaan fasilitas FTA. Salah satu faktor yang berkontribusi terhadap pemanfaatan FTA adalah skala perusahaan. Semakin besar skala perusahaan, semakin besar kecenderungan sebuah perusahaan untuk memanfaatkan fasilitas FTA. Hal ini didukung oleh hasil penelitian Cheong (2014) yang mengkaji tingkat pemanfaatan dan implikasi penerapan FTA yang dilakukan oleh Korea Selatan. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa dalam kerangka EU-Korea FTA, tingkat pemanfaatan FTA oleh perusahaan berskala besar pada tahun 2013 mencapai 84.3%, tetapi untuk perusahaan berskala kecil dan menengah hanya 76.4% (berdasarkan nilai). Berdasarkan data yang ada, 69.2% dari nilai ekspor UMKM Korea menggunakan tarif preferensi FTA. Meskipun *utilization rate* secara keseluruhan meningkat secara substansial dari tahun ke tahun, namun seiring dengan peningkatan skala perusahaan, tingkat pemanfaatan FTA juga meningkat. Hal ini cukup beralasan karena perusahaan berskala besar mempunyai infrastruktur internal yang lebih baik untuk memanfaatkan FTA yang memberikan insentif yang lebih besar.

Dalam penelitian selanjutnya, Hayakawa, Kim, dan Lee (2012) menjelaskan bahwa terdapat tiga alasan utama yang mendorong tingginya *utilization rate*. Pertama, margin preferensi. Semakin tinggi margin preferensi, semakin tinggi tingkat *utilization rate*-nya. Kedua, adanya persyaratan *Rule of Origin* (ROO). Semakin kecil biaya untuk memperoleh Certificate of Origin (COO), semakin tinggi tingkat *utilization rate* dari sebuah FTA. Ketiga, skala ekspor. Semakin besar skala ekspor yang dilakukan, semakin tinggi tingkat *utilization rate* dari sebuah FTA. Besarnya margin preferensi yang akan mendorong penggunaan tarif preferensial di sini tentu saja setelah di-*offset* dengan *compliance costs*, seperti biaya untuk memperoleh COO dan lain-lain. Selain itu, dalam hal margin preferensi, tidak selamanya alasan tersebut dapat berlaku pada setiap FTA. Sebagaimana disebutkan dari hasil penelitian Keck dan Lendle (2012) bahwa FTA di beberapa negara utama dunia yang hanya menawarkan margin preferensi yang kecil, namun eksportir tetap lebih memilih untuk menggunakan tarif preferensial dibanding tarif MFN. Hal ini dikarenakan adanya keuntungan lain yang akan mereka dapatkan selain karena faktor margin preferensi.

Untuk dapat mengetahui seberapa besar manfaat yang akan diperoleh eksportir akibat margin preferensi, penghitungan telah dilakukan dengan mengalikan margin preferensi dengan total nilai impor yang layak mendapatkan preferensi. Hasil perkalian tersebut dinamakan *value of FTA preferences*. Dalam tabel 4.3 disajikan margin preferensi dan *value of FTA preferences* untuk FTA yang menjadi objek penelitian ini. Perlu dicatat bahwa *value of FTA preferences* yang diperoleh tersebut merupakan nilai maksimum yang masih harus di-*offset* dengan *compliance costs* dan kekuatan pasar importir. Dari semua FTA yang diteliti, secara umum diperoleh hasil bahwa FTA memberikan dampak positif bagi pelaku usaha (eksportir) dengan nilai tertinggi terdapat pada forum AFTA dan terendah pada AIFTA. Margin preferensi pada AFTA memang tertinggi dibandingkan dengan FTA lainnya.

**Tabel 4.3.** Margin Preferensi dan *Value of FTA Preferences*

FTA	Margin Preferensi(%)	<i>Value of FTA Preferences</i> (dalam USD)
AFTA	6,93	1.139.756.822,79
ACFTA	4,34	476.027.155,17
AKFTA	4,72	110.876.788,66
IJEPA	5,81	421.755.723,62
AIFTA	2,09	7.107.816,52

Sumber : DJBC, diolah

Berdasarkan data pada tabel 4.3 juga dapat diindikasikan bahwa besarnya margin preferensi bukanlah satu-satunya alasan yang menyebabkan tingginya *utilization rate*. Meskipun margin preferensi yang ada pada forum ACFTA lebih kecil dari AFTA, tetapi nilai *utilization rate* pada ACFTA justru lebih besar jika dibanding AFTA. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Keck dan Lendle (2012) yang menyatakan bahwa tingginya *utilization rate* pada FTA di beberapa negara utama dunia terjadi tidak hanya pada impor yang memiliki margin preferensi yang tinggi, tetapi juga termasuk pada impor yang memiliki margin preferensi yang rendah.

Berdasarkan hasil penelitian ini, besarnya *coverage rate* atas FTA yang telah dilakukan oleh Indonesia tidak diikuti dengan realisasinya (*utilization rate*). Dari rencana penurunan tarif sebanyak 100 persen (*coverage rate*) pada semua pos tarif yang ada pada forum AFTA, *utilization rate*-nya hanya 30,43 persen. Berbeda dengan negara lain diluar ASEAN, USA misalnya. Dari rencana FTA USA untuk menurunkan tarifnya sebanyak 34,7 persen (*coverage rate*), realisasinya mencapai 92 persen. Terdapat berbagai kemungkinan penyebab terjadinya fenomena tersebut. Beberapa diantaranya adalah faktor-faktor yang telah didiskusikan di atas.

## V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari berbagai uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *utilization rate* (yang digunakan untuk mengukur tingkat daya tarik dari rezim preferensial relatif terhadap tarif MFN) atas berbagai FTA yang telah diikuti oleh Indonesia masih rendah, berkisar antara 30-35 persen. Secara lebih rinci, *utilization rate* atas berbagai FTA tersebut adalah sebagai berikut, untuk AFTA 30,43 persen, ACFTA 35,98 persen, AKFTA 33,61 persen, dan IJEPA 32,65 persen. Sedangkan untuk AIFTA, *utilization rate*-nya jauh lebih rendah yaitu hanya sebesar 6,05 persen. Dari hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa *utilization rate* secara umum masih relatif rendah.

Besarnya manfaat yang akan diperoleh eksportir akibat margin preferensi diukur dengan *value of FTA preferences*, yaitu hasil perkalian antara margin preferensi dengan total nilai impor yang

layak mendapatkan preferensi. *Value of FTA preferences* yang diperoleh tersebut merupakan nilai maksimum yang masih harus di-*offset* dengan *compliance costs* dan kekuatan pasar importir. Dari semua FTA yang diteliti, secara umum diperoleh hasil bahwa FTA memberikan dampak positif bagi pelaku usaha (eksportir) dengan nilai tertinggi terdapat pada forum AFTA dan terendah pada AIFTA.

Selain hal tersebut di atas, besarnya margin preferensi yang ada pada forum AFTA, ACFTA, AKFTA, dan IJEPA ternyata tidak cukup untuk meningkatkan nilai *utilization rate*-nya. Hasil survey JETRO tahun 1987 hingga 2009 menyimpulkan bahwa kisaran margin preferensi yang diinginkan oleh perusahaan di kawasan ASEAN, India, dan Oseania adalah antara 3 hingga 5 persen (Hayakawa et al., 2009). Jika mengacu pada hasil pengolahan data, rata-rata margin preferensi ke lima FTA tersebut mencapai 4,78 persen. Meskipun secara rata-rata nilai margin preferensi ke lima FTA tersebut masuk dalam kisaran hasil survey JETRO, namun belum mampu menjadi daya tarik utama dalam penggunaan tarif preferensial.

Berdasarkan hasil analisis tersebut di atas, rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan yaitu perlu memastikan faktor penyebab rendahnya *utilization rate*. Beberapa kemungkinan penyebabnya adalah: (i) tarif preferensi tidak terlalu menarik karena perbedaannya dengan tarif MFN tidak signifikan; (ii) prosedur yang harus dijalani untuk dapat memanfaatkan tarif preferensial dianggap cukup menyulitkan; (iii) kesalahan identifikasi dalam sistem komputer pabean yang merekam data Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dalam hal importasi menggunakan beberapa skema fasilitas. Untuk mendapatkan konfirmasi atas kemungkinan penyebab tersebut di atas, perlu dilakukan penelitian dengan metode survey lapangan. Metode *FTA Preference Indicator* bersifat *desk research* sehingga memiliki keterbatasan dalam menjawab persoalan tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cabalu, H., & Alfonso, C. (2007). Does AFTA Create or Divert Trade?. *Global Economy Journal*, 7(4).
- Chirathivat, S. (2002). ASEAN-China Free Trade Area: Background, Implications and Future Development. *Journal of Asian Economics*, 13(5), 671-686.
- Clausing, K. A. (2001). Trade Creation and Trade Diversion in the Canada-United States Free Trade Agreement. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 34(3), 677-696.
- Krueger, A. (1999). Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin. Dalam J. R. Melvin, J. Moore, dan R. Riezman, eds. *Trade, Theory and Econometrics: Essays in Honor of John S. Chipman*. London: Routledge.
- Laurenceson, J. (2003), "Economic Integration Between China and the ASEAN-5," *ASEAN Economic Bulletin* 20(2): 103-111.
- Liu, Y. and Luo, H. (2004), "Impact of Globalization on International Trade Between ASEAN-5 and China: Opportunities and Challenges," *Global Economy Journal* 4(1): 1-8.
- Park, D., Park, I., & Estrada, G. E. B. (2008). *Is the ASEAN-Korea Free Trade Area(AKFTA) an Optimal Free Trade Area?* (No. 21). Asian Development Bank.
- Plummer, Michael G., M., D. Cheong, and S. Hamanaka. (2010). *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. Manila: ADB. [http://aric.adb.org/pdf/FTA\\_Impact\\_Assessment.pdf](http://aric.adb.org/pdf/FTA_Impact_Assessment.pdf)
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Voon, J. and Yue, R. (2003), "China-ASEAN Export Rivalry in the US Market: The Importance of the HK-China Production Synergy and the Asian Financial Crisis," *Journal of the Asia Pacific Economy* 8(2): 157-179.
- Wong, J. and Chan, S. (2002), "China's Emergence as a Global Manufacturing Centre: Implications for ASEAN," *Asia Pacific Business Review* 9(1): 79-94.

- Ito, Hirotooshi. (2014). *Self-certification system in ASEAN and private sector's approaches* – JETRO. WCO Origin Conference 2014. Belgium
- Hiratsuka, D., Isono, I., Sato, H., and Umezaki, S., (2008). *Escaping from FTA Trap and Spaghetti Bowl Problem in East Asia: An Insight from the Enterprise Survey in Japan* Dalam: Soesastro, H (eds). *Deepening Economic Integration in East Asia: The ASEAN Economic Community and Beyond*, ERIA Research Project Report 2007 No. 1-2, Chapter 16.
- Hayakawa, K., Kim H., dan Lee,. (2012). *Determeinants on Utilization of The Korea-ASEAN Free Trade Agreement: Margin Effect, Scale Effect, and ROO Effect*. dalam *Cause and Concequence of Firm'FTA Utilization in Asia*, Editor Kazunobu Hayakawa, *BRC Research Report No.09*, Bangkok Research Centre, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand
- Hayakawa, Kazunobu & Hiratsuka, Daisuke & Shiino, Kohei & Sukegawa, Seiya, (2009). "Who Uses FTAs?," IDE Discussion Papers 207, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization(JETRO).
- Keck, Alexander; Lendle, Andreas (2012). *New Evidence on Preference Utilization*, *WTO Staff Working Paper*, No. ERSD-2012-12.
- Cheong, Inkyo. (2014). *Korea's Policy Package for Enhancing its FTA Utilization and Implications for Korea's Policy*. ERIA *Discussion Paper Series*.

**Lampiran: Penghitungan *Utility Rate*****AFTA**

Bulan	Impor dengan Tarif Preferensial	Impor dengan Tarif Umum	Total	Utility Rate
Jan-11	730.953.985,99	1.883.684.155,44	2.614.638.141,43	27,96%
Feb-11	931.246.931,58	1.830.938.129,14	2.762.185.060,73	33,71%
Mar-11	1.175.276.956,98	2.342.408.912,30	3.517.685.869,29	33,41%
Apr-11	953.421.360,49	2.060.445.497,86	3.013.866.858,35	31,63%
May-11	878.992.212,23	1.917.155.754,04	2.796.147.966,27	31,44%
Jun-11	946.440.480,96	2.035.124.887,40	2.981.565.368,36	31,74%
Jul-11	997.988.225,78	2.350.118.943,98	3.348.107.169,76	29,81%
Aug-11	920.590.319,35	2.453.597.572,93	3.374.187.892,29	27,28%
Sep-11	1.023.103.107,18	2.479.924.003,38	3.503.027.110,56	29,21%
Oct-11	1.039.595.257,63	2.415.919.566,49	3.455.514.824,12	30,09%
Nov-11	862.509.579,66	2.712.755.414,75	3.575.264.994,42	24,12%
Dec-11	861.921.128,44	2.193.038.453,98	3.054.959.582,42	28,21%
Jan-12	862.532.783,70	2.023.641.932,81	2.886.174.716,51	29,88%
Feb-12	996.198.216,38	2.133.177.737,75	3.129.375.954,12	31,83%
Mar-12	1.101.008.672,60	2.531.152.868,87	3.632.161.541,47	30,31%
Apr-12	992.005.777,51	2.521.670.235,27	3.513.676.012,79	28,23%
May-12	1.172.922.403,17	1.874.134.837,77	3.047.057.240,94	38,49%
Rata-rata				30,43%

**ACFTA**

Bulan	Impor dengan Tarif Preferensial	Impor dengan Tarif Umum	Total	Utility Rate
Jan-11	477.537.359,12	1.158.416.508,01	1.635.953.867,13	29,19%
Feb-11	421.192.783,66	877.718.097,83	1.298.910.881,49	32,43%
Mar-11	536.011.494,59	1.147.758.675,67	1.683.770.170,26	31,83%
Apr-11	591.149.135,45	1.191.189.878,44	1.782.339.013,89	33,17%
May-11	639.901.270,47	1.326.760.351,86	1.966.661.622,33	32,54%
Jun-11	642.089.649,22	1.318.945.263,73	1.961.034.912,95	32,74%
Jul-11	672.010.138,38	1.210.800.953,16	1.882.811.091,53	35,69%
Aug-11	594.670.815,67	1.117.578.128,02	1.712.248.943,69	34,73%
Sep-11	629.315.930,09	1.273.865.459,67	1.903.181.389,76	33,07%
Oct-11	583.251.144,17	1.198.847.671,35	1.782.098.815,51	32,73%
Nov-11	664.973.180,28	1.401.919.199,73	2.066.892.380,01	32,17%
Dec-11	705.796.930,92	1.301.683.057,41	2.007.479.988,33	35,16%
Jan-12	803.542.125,51	1.206.793.464,44	2.010.335.589,95	39,97%
Feb-12	561.193.077,31	1.512.938.438,48	2.074.131.515,80	27,06%
Mar-12	759.770.366,08	1.144.093.442,81	1.903.863.808,89	39,91%
Apr-12	800.497.978,18	1.191.284.072,07	1.991.782.050,24	40,19%
May-12	885.464.251,54	1.355.872.732,25	2.241.336.983,79	39,51%
Rata-rata				34,24%

**AKFTA**

Bulan	Impor dengan Tarif Preferensial	Impor dengan Tarif Umum	Total	Utility Rate
Jan-11	87.170.831,12	233.098.452,98	320.269.284,10	27,22%
Feb-11	89.978.899,16	197.340.430,19	287.319.329,35	31,32%
Mar-11	122.717.381,94	282.486.068,55	405.203.450,49	30,29%
Apr-11	128.468.928,95	193.571.068,43	322.039.997,38	39,89%
May-11	122.283.183,24	215.479.077,10	337.762.260,34	36,20%
Jun-11	115.846.453,95	218.931.105,12	334.777.559,07	34,60%
Jul-11	138.937.484,12	253.599.857,01	392.537.341,13	35,39%
Aug-11	130.279.299,34	268.510.004,90	398.789.304,24	32,67%
Sep-11	155.363.456,88	299.670.290,77	455.033.747,65	34,14%
Oct-11	155.083.262,54	274.071.301,77	429.154.564,31	36,14%
Nov-11	162.136.425,67	394.771.180,25	556.907.605,92	29,11%
Dec-11	165.448.765,67	413.104.591,47	578.553.357,14	28,60%
Jan-12	151.298.274,04	279.355.877,01	430.654.151,05	35,13%
Feb-12	146.412.892,50	325.458.589,56	471.871.482,06	31,03%
Mar-12	153.427.958,26	383.293.172,31	536.721.130,57	28,59%
Apr-12	163.035.878,25	390.324.869,19	553.360.747,44	29,46%
May-12	161.195.129,89	344.538.836,44	505.733.966,33	31,87%
Rata-rata				32,45%

**IJEPA**

Bulan	Impor dengan Tarif Preferensial	Impor dengan Tarif Umum	Total	Utility Rate
Jan-11	259.292.293,25	828.571.602,78	1.087.863.896,03	23,83%
Feb-11	306.076.925,64	782.177.924,73	1.088.254.850,37	28,13%
Mar-11	355.531.546,87	955.883.533,38	1.311.415.080,25	27,11%
Apr-11	320.032.752,00	725.388.716,71	1.045.421.468,70	30,61%
May-11	343.040.938,20	706.716.752,18	1.049.757.690,38	32,68%
Jun-11	389.337.811,23	913.208.389,75	1.302.546.200,98	29,89%
Jul-11	440.341.098,36	1.017.598.530,67	1.457.939.629,03	30,20%
Aug-11	435.318.126,66	928.405.605,01	1.363.723.731,67	31,92%
Sep-11	431.948.274,19	1.011.556.036,90	1.443.504.311,09	29,92%
Oct-11	483.005.670,36	1.009.236.124,73	1.492.241.795,09	32,37%
Nov-11	481.912.690,41	1.093.265.028,81	1.575.177.719,21	30,59%
Dec-11	457.779.653,52	1.111.753.421,12	1.569.533.074,64	29,17%
Jan-12	481.148.740,56	942.496.447,75	1.423.645.188,31	33,80%
Feb-12	503.566.183,42	1.054.071.954,74	1.557.638.138,16	32,33%
Mar-12	525.412.351,09	1.232.983.056,79	1.758.395.407,89	29,88%
Apr-12	536.237.669,60	1.152.725.984,20	1.688.963.653,80	31,75%
May-12	509.146.769,02	1.050.651.954,41	1.559.798.723,44	32,64%
Rata-rata				30,40%

**AIFTA**

<b>Bulan</b>	<b>Impor dengan Tarif Preferensial</b>	<b>Impor dengan Tarif Umum</b>	<b>Total</b>	<b>Utility Rate</b>
Jan-11	7.524.234,70	221.629.720,74	229.153.955,44	3,28%
Feb-11	20.488.641,07	310.770.702,67	331.259.343,74	6,19%
Mar-11	18.513.706,47	383.354.141,14	401.867.847,61	4,61%
Apr-11	24.608.884,22	346.561.522,12	371.170.406,34	6,63%
May-11	17.646.391,52	407.135.274,14	424.781.665,66	4,15%
Jun-11	17.721.650,91	311.675.531,83	329.397.182,74	5,38%
Jul-11	23.468.406,43	335.823.878,65	359.292.285,08	6,53%
Aug-11	21.854.593,55	267.204.300,75	289.058.894,30	7,56%
Sep-11	13.580.462,19	280.181.508,68	293.761.970,87	4,62%
Oct-11	16.304.203,00	319.109.499,41	335.413.702,41	4,86%
Nov-11	15.328.018,05	310.183.182,47	325.511.200,52	4,71%
Dec-11	13.470.931,56	303.516.699,26	316.987.630,81	4,25%
Jan-12	12.525.654,30	273.546.387,80	286.072.042,10	4,38%
Feb-12	27.275.095,23	359.656.877,08	386.931.972,32	7,05%
Mar-12	31.185.406,99	317.449.273,70	348.634.680,69	8,95%
Apr-12	37.485.746,89	276.369.029,65	313.854.776,54	11,94%
May-12	21.104.887,85	316.325.353,33	337.430.241,17	6,25%
Rata-rata				5,96%