

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring perkembangan zaman yang begitu pesat, kebutuhan masyarakat pada berbagai sektor turut meningkat, salah satunya pada sektor garmen dan tekstil. Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat konsumsi produk garmen dan tekstil tertinggi. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa produk garmen dan tekstil merupakan salah satu kebutuhan primer untuk masyarakat. Data menunjukkan Index Produksi Tekstil dan Garmen Indonesia mengalami peningkatan signifikan sejak tahun 2005 hingga 2016, mencapai angka 60%.¹ Data tersebut juga menunjukkan bahwa peningkatan dominan terjadi di wilayah pulau Jawa dan Sumatera.

Keberadaan industri garmen dan tekstil ini tentu mampu mendorong sektor daya konsumsi masyarakat terhadap pakaian, baik secara riil maupun secara pasar global sehingga eksistensi industri garmen yang ada tentunya juga perlu dilindungi oleh pemerintah berdasarkan sejumlah acuan peraturan yang begitu ketat, agar persaingan usaha dan iklim investasi dapat berjalan sesuai dengan harapan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dilain sisi, fenomena ini digolongkan sebagai

¹BEI Studies Unit, 2016, Background Note on the Impact of Quota Phasing Out on Textiles and Clothing Production and Trade, Paper Number 01/2016.

peluang bisnis oleh beberapa pihak. Akan tetapi, meningkatnya kebutuhan masyarakat terkait pemenuhan sandang yang tak terbatas tidak berbanding lurus dengan tingkat daya beli masyarakat Indonesia yang masih rendah sehingga berdampak pada mencuatnya fenomena impor pakaian bekas. Masyarakat menilai impor barang bekas menjadi jawaban untuk mendapatkan pakaian berkualitas dengan harga murah.

Salah satu pemicu penurunan produktifitas garmen segmen atas dan segmen bawah dalam negeri dikarenakan adanya kenaikan biaya produksi meliputi penggunaan listrik dan pembelian bahan baku kain impor. Berdasarkan data yang disampaikan Direktur Tekstil dan Aneka Ditjen Basis Industri Manufaktur, (BM) Kementerian Perindustrian (Kemenperin) Ramon Bangun, presentase impor garmen sepanjang tahun 2014 naik 30% hingga 40%. Begitupun data yang disampaikan Ketua Umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Ade Sudrajat, bahwa terjadi peningkatan impor garmen illegal dikarenakan adanya lonjakan konsumsi hingga 100% secara nilai. Ini didasarkan karena hanya dengan biaya Rp 150 juta mereka sudah bisa mendatangkan satu kontainer garmen illegal. Para importir bisa menjualnya kembali dengan harga dua hingga tiga kali lipat dari modal yang dikeluarkan. Apabila diakumulasikan harga penjualan barang illegal tersebut tetap lebih terjangkau daripada produksi garmen dalam negeri didukung pula dengan tingginya minat masyarakat Indonesia untuk mengkonsumsi barang-barang impor.²

² Anonim, *Impor Garmen Naik*, <http://www.kemenperin.go.id/artikel/9570/Impor-Garmen-Naik-40> diakses pada 24 Maret 2015 pukul 21:00 WIB

Munculnya sejumlah impor ilegal pakaian bekas (balpress), nyatanya sangat mengganggu perkembangan iklim investasi dalam negeri karena mengakibatkan menurunnya tingkat konsumsi terhadap produk lokal sehingga produk lokal susah bersaing dengan impor illegal tersebut. Kondisi ini berdampak pada penurunan produksi yang nantinya membuat produsen dan investor merugi akan modal yang ditanam. Padahal ketentuan terkait investasi telah diatur oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dalam Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal.³Adanya impor barang bekas tentu menjadi persoalan bagi pemerintah karena hampir sepuluh tahun sudah ini tidak mencuat ke permukaan dan belum jelas arah penyelesaiannya.

Penanganan masalah impor barang bekas telah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai upaya, diantaranya dengan menetapkan kebijakan larangan impor pakaian bekas. Pelaku usaha di sektor garmen mendukung kebijakan Kementerian Perdagangan (Kemendag) terkait larangan impor pakaian bekas. Pelaku industri menilai, praktik impor ilegal diantaranya impor barang bekas (tekstil) dapat mengurangi daya saing industri garmen nasional. Impor pakaian bekas juga dinilai merugikan industri kecil dan menengah tekstil dan produk tekstil domestik karena harus berbagi pasar dengan importir barang bekas (tekstil). Padahal, industri ini memiliki 273 ribu unit usaha, menyerap jutaan tenaga kerja, dan nilai produksinya mencapai Rp 5 triliun. Berdasarkan data Asosiasi Pertekstilan Indonesia, peredaran

³ Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia No. 6 Tahun 2016

produk tekstil di luar kebutuhan industri, di pasar domestik pada tahun 2014 terdiri dari 62 persen dari pasokan produsen lokal, 31 persen dari impor resmi, dan 7 persen diduga berasal dari impor ilegal. Nilai barang impor produk tekstil ilegal mencapai US\$ 5,62 miliar atau sekitar Rp 71,6 triliun, dari US\$ 19,29 miliar peredaran produk tekstil domestik atau sekitar Rp 255 triliun. Langkah-langkah yang ditempuh oleh Menteri Perdagangan Rahmat Gobel dalam implementasi Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang menyatakan bahwa setiap importir wajib mengimpor barang dalam keadaan baru, dinilai sudah tepat.⁴ Sekitar tahun 2010 kran penyeludupan di Indonesia ditutup, perihal impor barang bekas pun tidak terdengar lagi, kini persoalan itu muncul kembali karena didorong oleh beberapa faktor.

Barang bekas ilegal kembali masuk ke Indonesia melalui jalur-jalur yang lemah pengawasan oleh pemerintah dan penegak hukum. Barang bekas ilegal yang dijual dengan harga yang cukup murah dan dengan kualitas yang baik tentunya menarik minat beli dari masyarakat. Padahal larangan terkait impor pakaian bekas telah dikeluarkan oleh pemerintah melalui Undang-undang No. 7 Tahun 2014.⁵ Menurut aturan tersebut, pemerintah melarang impor barang bekas (tekstil), dikarenakan mengandung virus atau kuman berbahaya yang dapat menularkan

⁴ Anonim, *Pembisnis Garmen Dukung Pelanggaran Impor Baju Bekas*, <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150216174422-92-32561/pebisnis-garmen-dukung-pelarangan-impor-baju-bekas/> diakses pada 24 Maret 2017 pukul 21:00 WIB

⁵ <http://peraturan.go.id/uu/nomor-7-tahun-2014.html>

berbagai macam penyakit. Disamping permasalahan penyakit juga impor barang bekas (tekstil) dapat mematikan industri garmen dan tekstil dalam negeri.

CNN memberitakan bahwa peredaran produk tekstil ilegal yang telah mencapai US\$ 5,62 miliar atau sekitar Rp 71,6 triliun yang tentunya nilai tersebut sangatlah besar dan juga dapat merugikan produksi dalam negeri. Dengan melihat hal tersebut sangat mungkin di setiap tahunnya nilai dari impor ilegal tersebut akan bertambah besar jika tidak ditindak lanjuti oleh pemerintah secara tegas. Pakaian bekas impor ilegal ini masuk ke Indonesia melalui beberapa rute dan modus penyelundupan. Pemasok terbesar berasal dari negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Penyelundupan dari Malaysia masuk melalui ratusan pelabuhan tikus di pesisir pantai Sumatera. Di pantai timur Sumatera banyak terdapat pelabuhan kecil yang disebut jalur tikus, diantaranya terdapat di Kota Tanjungbalai.

Kota Tanjungbalai memang dikenal sebagai daerah pelabuhan yang cukup ramai karena akses wilayah lautnya yang berbatasan dengan wilayah Malaysia. Dengan kondisi tersebut, Kota Tanjungbalai telah menjadi ladang penyelundupan barang-barang impor luar negeri. Meski pakaian impor bekas sudah dilarang, sampai sekarang di Kota Tanjungbalai masih ada pasar khusus yang menjual pakaian-pakaian impor bekas. Pedagang biasanya memesan pakaian bekas dengan cara menghubungi pemasok yang mendapatkan barang melalui jalur laut di Tanjungbalai. Mayoritas pakaian bekas ini datang dari Jepang dan Korea. Pakaian bekas tersebut transit dari Malaysia dan Singapura sebelum akhirnya dibawa ke perairan Tanjungbalai.

Bongkar muat pakaian bekas dilakukan di perairan Malaysia dengan cara dipindah dari kapal besar ke kapal-kapal kecil. Pakaian bekas impor (balpres) dikirimkan melalui kapal tongkang dan kapal kayu tradisional tersebut menuju Perairan Asahan. Penyelundupan tidak hanya dilakukan secara diam ataupun sembunyi-sembunyi. Bahkan massa preman bayaran para mafia penyelundup tak segan-segan menyerang petugas menggunakan bom molotov, obor, kembang api, dan senjata tajam. Para penyelundup ini anak buah kapal (ABK) dari kapal yang mengangkut pakaian bekas asal Malaysia yang dibawa masuk ke Indonesia melalui Kota Tanjungbalai.

Penyelundupan pakaian bekas di Kota Tanjungbalai semakin hari semakin meningkat kualitas maupun kuantitasnya. Penyelundupan ini tentunya merugikan bagi negara, apalagi pakaian bekas merupakan salah satu barang yang dilarang untuk diimpor sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 2014. Penyelundupan pakaian bekas ilegal ini dapat mengganggu industri tekstil nasional dan juga beresiko tinggi menyebarkan wabah penyakit sebagaimana kasus munculnya wabah penyakit. Dalam menanggapi hal ini, diperlukan efektifitas kebijakan dalam penanganan produk impor barang bekas ilegal khususnya di kota Tanjungbalai sebagai tujuan utama dan tempat masuknya pakaian bekas ilegal ini. Oleh karena itu, penulis berkeinginan untuk mengkaji mengenai kebijakan yang telah diterapkan oleh Pemerintah kota Tanjungbalai untuk menangani permasalahan impor barang bekas ilegal yang semakin tahun semakin meningkat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan sebagaimana yang telah penulis uraikan pada latar belakang diatas, maka penulis dapat mengambil sebuah rumusan masalah dari kasus tersebut yaitu adalah:

“Bagaimana kebijakan Pemerintah Kota Tanjungbalai dalam menangani penyelundupan barang bekas dari Malaysia ke Tanjungbalai tahun 2007 2017?”

C. Kerangka Pemikiran

Suatu upaya untuk menyederhanakan kerumitan fenomena yang terjadi adalah dengan mengelompokkan fenomena-fenomena tersebut kedalam konsep-konsep pemikiran yang lebih tegas garis batasnya atau sering disebut dengan mengkonseptualisasikan. Akan tetapi dalam beberapa fenomena tidak hanya dapat dikelompokkan menjadi satu atau dua konsep saja namun membutuhkan beberapa kumpulan konsep untuk dapat menjelaskannya secara gamblang. Kumpulan dari konsep-konsep ini disebut dengan teori⁶. Umumnya penggunaan konsep dan teori dalam melakukan kajian sangatlah penting karena dapat dijadikan acuan berkembangnya analisa terkait fenomena tersebut.

Penjelasan fenomena yang terjadi kali ini akan didukung dengan penggunaan Teori *Transnational Relations*, Konsep Implementasi Kebijakan Publik, serta

⁶ Moechtar Mas'oeed, 1990, Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi, Jakarta, LP3S

Teori *Law Enforcement* dalam *International Trade*. Teori dan konsep tersebut akan membantu penjelasan terkait konflik yang terjadi serta bagaimana analisa tingkat efektivitas kebijakan atau regulasi yang ada terhadap fenomena yang ada.

1. *Transnational Relations*

Transnational relations diartikan sebagai hubungan antara masyarakat, organisasi, kelompok maupun komunitas dari negara yang berbeda. James Rosenau mendefinisikan bahwa transnasionalisme merupakan “proses dimana hubungan internasional yang dilaksanakan oleh pemerintah telah disertai oleh hubungan individu-individu, kelompok-kelompok dan masyarakat-masyarakat swasta yang dapat memiliki konsekuensi-konsekuensi penting bagi berlangsungnya berbagai peristiwa.⁷ Dalam *transnasional relations* terdapat salah satu aspek kajian yang membahas tentang *transnational crimes*.

Transnational crimes merupakan tindak pidana atau kejahatan yang melintasi batas negara. Konsep ini diperkenalkan pertama kali secara internasional pada tahun 1990-an dalam *The Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offender*.⁸ Kejahatan transnasional adalah kejahatan yang memiliki beberapa karakteristik, antara lain dilakukan lebih dari satu negara; dilakukan di satu negara namun bagian penting seperti persiapan, perencanaan, pengarahan dan pengendalian dilakukan di negara lain; dilakukan di satu negara tetapi melibatkan

⁷ Par Catherine Willis, *Transnational Theory*, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-37.html> Diakses Pada 26 juli 2017 Pukul 03.00 wib

⁸ John R. Wagley, *Transnational Organized Crime: Principal Threats and U. S. Responses*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.

kelompok kriminal yang terlibat dalam kegiatan kriminal di lebih dari satu negara; dilaksanakan di satu negara tetapi berdampak pada negara lain.⁹Berdasarkan parameter tersebut, beberapa jenis kejahatan yang dapat digolongkan sebagai kejahatan transnasional terorganisir adalah: *money-laundering*, perdagangan manusia, serta produksi dan perdagangan gelap.

Menurut Keohane dan Nye kasus perdagangan gelap atau penyelundupan termasuk sebagai *transnational crimes*. Sebagai salah satu bentuk kejahatan transnasional, penyelundupan juga telah merebak sebagai isu kontemporer yang cukup rumit. Mudahnya akses komunikasi, transportasi, transaksi finansial, dan perjalanan antar lintas benua juga menjadi penyebab meningkatnya hubungan transnasional sehingga menimbulkan banyak efek, yaitu semakin banyak terciptanya organisasi/pelaku berbasis transnasional yang dapat berdampak pada kebijakan lokal.¹⁰

Penggunaan teori *transnational relation* dan *transnational crimes* ini ditujukan untuk menjelaskan fenomena kejahatan lintas batas yang terus terjadi di perbatasan Tanjungbalai dan Malaysia yang berupa impor barang bekas illegal. Kecenderungan menunjukkan bahwa masalah kejahatan transnasional penyelundupan semakin mengkhawatirkan. Pada dasarnya, ada banyak faktor yang mendorong terjadinya *transnational crimes*. Perdagangan bebas yang terbuka lebar serta lemahnya

⁹Lidya Christin Sinaga. Diskusi Kejahatan Transnasional Bersama Deplu. <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kegiatan/125-diskusi-kejahatan-transnasional-bersama-deplu>. diakses pada 21 Agustus 2017 Pukul 00.48 WIB

¹⁰Rosenau, James 1999, *Toward Ontology for Global Governance in Approaches to Global Governance Theory*, New York, SUNY Press, Hal 287-301

penegakan hukum di Indonesia memang menjadi faktor utama yang dapat mendorong peningkatan kasus *transnational crimes*. Akan tetapi, masih banyak faktor lainnya yang juga mendukung kasus-kasus kejahatan tersebut, antara lain wilayah geografis Indonesia itu sendiri. Indonesia dengan bentuk negara kepulauan secara geografis memiliki banyak pintu masuk seperti halnya bandara, pelabuhan, batas darat, dan perairan. Secara geografis Indonesia yang juga memiliki garis pantai yang sangat panjang dengan wilayah yang terletak pada posisi silang jalur lalu lintas perdagangan dunia. Faktor geografis ini juga menjadi potensi besar bagi terlaksananya *transnational crimes*.

Faktor lain yang menjadi pemicu dari banyaknya *transnational crimes* di Indonesia adalah jumlah penduduk Indonesia yang terbilang cukup banyak. Jumlah penduduk yang banyak menyebabkan Indonesia menjadi negara yang memiliki sumber tenaga kerja yang besar dan menjadi target untuk perkembangan pasar internasional. Berbagai kendala dihadapi oleh Indonesia dalam menghadapi persoalan kejahatan transnasional, seperti kurangnya sumber daya manusia yang kompeten, kendala dalam bidang teknologi, dan lemah secara yuridis dan diplomatik. Dengan kondisi yang demikian menyebabkan Indonesia diposisikan sebagai negara tujuan penyelundupan oleh pelaku kejahatan transnasional.

2. Law Enforcement dalam International Trade

a. Proses Pembentukan Regulasi

Regulasi merupakan peraturan yang diundangkan oleh pemerintah dan mempengaruhi kegiatan badan-badan dalam pemerintahan. Pembentukan regulasi dilakukan sesuai dengan teori pembentukan kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki banyak batasan dan konsep yang menggunakan penekanan yang berbeda-beda. Namun demikian, ada satu hal yang perlu diperhatikan dalam mendefinisikan kebijakan. Hal tersebut adalah pendefinisian kebijakan administrasi publik harus tetap memiliki pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dibandingkan mengenai apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Carl Friedrich mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.¹¹

James Anderson memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai berikut:

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.¹²

Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu: (1) tujuan yang hendak dicapai, (2) sasaran yang spesifik, dan (3) cara mencapai sasaran

¹¹ Leo Agustino, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta. Hal. 7.

¹² Leo Agustino, *Loc. Cit.*

tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan implementasi, yang biasanya diterjemahkan ke dalam program-program aksi dan proyek. Aktivitas implementasi ini biasanya terkandung di dalamnya: siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarannya, bagaimana manajemen program atau proyeknya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja program diukur. Secara singkat implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Perlu disadari bahwa kebijakah publik tidak hanya berhubungan dengan perencanaan dan penyusunan kebijakan saja. Melainkan harus memperhatikan implementasinya. Implementasi kebijakan administrasi publik bahkan jauh lebih penting dibandingkan hanya perencanaan dan rumusan kebijakan saja. Tanpa adanya implementasi, maka kebijakan administrasi publik tidak dapat diambil manfaatnya sama sekali. Namun demikian, belum diketahui bagaimana implementasi kebijakan administrasi publik yang baik untuk dilaksanakan sehingga kebijakan administrasi publik yang diberlakukan dapat mencapai tujuannya.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Menurut Winarno (2002: 31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni:

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Proses pembentukan kebijakan dilakukan melalui tahap analisis kebijakan. Analisis kebijakan adalah aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan ada beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan.¹³Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Masing-masing tahap tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

¹³ William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press. Hal 24-25.

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

2) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam

agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

5) Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Berdasarkan penjelasan kebijakan yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa regulasi atau kebijakan dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu. Selain itu, kebijakan juga ditujukan untuk kepentingan orang banyak. Penjelasan sifat kebijakan publik di atas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang yang kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

b. Penegakan Hukum Berdasarkan Regulasi

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan.

Penegakan hukum sendiri adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁴ Lebih lanjut diuraikan bahwa pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.¹⁵

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.¹⁶ Terkait dengan upaya penegakan hukum terhadap impor pakaian bekas ilegal, sama artinya dengan sebuah upaya untuk memahami hukum yang berhubungan dengan perdagangan internasional yang dilakukan secara ilegal. Transaksi ekspor-impor adalah transaksi perdagangan internasional (*international trade*) yang sederhana dan tidak lebih dari membeli dan menjual barang antara pengusaha-pengusaha yang bertempat di negara yang berbeda.¹⁷

Menurut Pasal 1 butir 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, ekspor adalah kegiatan mengeluarkan barang dari daerah pabean sesuai

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, terdapat dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf. diakses tanggal 27 Agustus 2017 Pukul 15.00.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Satjipto Raharjo, 2009, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 24.

¹⁷Roselyne Hutabarat, 1990, *Transaksi Ekspor Impor*, Jakarta, Erlangga. Hal. 1.

peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengertian impor menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan adalah perdagangan dengan cara memasukkan barang dari luar negeri ke dalam wilayah pabean dengan memenuhi ketentuan yang berlaku (Pasal 1 angka 13 dan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan). Kegiatan ekspor impor merupakan jual beli yang dilakukan secara internasional, artinya dilakukan antar negara. Jual beli merupakan suatu perbuatan hukum antara pihak penjual di satu pihak dengan pihak pembeli di lain pihak mengenai suatu barang.

Perdagangan internasional adalah proses tukar-menukar yang didasarkan atas kehendak sukarela dari masing-masing negara. Adapun motifnya adalah memperoleh manfaat perdagangan atau *gains off trade*.¹⁸Perdagangan merupakan kegiatan ekonomi yang sangat penting saat ini, maka tidak ada negara-negara di dunia yang tidak terlibat di dalam perdagangan baik perdagangan antar regional, antar kawasan ataupun antar negara. Pengertian perdagangan internasional merupakan hubungan kegiatan ekonomi antar negara yang diwujudkan dengan adanya proses pertukaran barang atau jasa atas dasar sukarela dan saling menguntungkan.

Ada berbagai motif atau alasan mengapa negara atau subjek hukum (pelaku dalam perdagangan) melakukan transaksi dagang internasional. Fakta yang sekarang ini terjadi adalah perdagangan internasional sudah menjadi tulang punggung bagi

¹⁸Huala Adolf, 2011, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Jakarta, RajaGrafindo Persada. Hal. 1.

negara untuk menjadi makmur, sejahtera dan kuat.¹⁹ Hal ini sudah banyak terbukti dalam sejarah perkembangan dunia. Walaupun perkembangan bidang hukum berjalan dengan cepat, namun ternyata masih belum ada kesepakatan tentang definisi untuk bidang hukum perdagangan internasional. Schmitthoff menyatakan bahwa hukum perdagangan internasional adalah sekumpulan aturan yang mengatur hubungan-hubungan komersial yang sifatnya perdata.²⁰ Aturan-aturan hukum tersebut mengatur transaksi-transaksi yang berbeda negara. Definisi di atas menunjukkan dengan jelas bahwa aturan-aturan tersebut bersifat komersial. Dalam definisinya, Schmitthoff menegaskan bahwa ruang lingkup bidang hukum ini tidak termasuk hubungan-hubungan komersial internasional dengan ciri hukum publik. Menurut Hercules Booyesen ada tiga unsur, yakni sebagai berikut:²¹

- 1) Hukum perdagangan internasional dapat dipandang sebagai suatu cabang khusus dari hukum internasional.
- 2) Hukum perdagangan internasional adalah aturan-aturan hukum internasional yang berlaku terhadap perdagangan barang, jasa dan perlindungan hak atas kekayaan intelektual (HAKI).
- 3) Hukum perdagangan internasional terdiri dari aturan-aturan hukum nasional yang memiliki atau pengaruh langsung terhadap perdagangan internasional

¹⁹*Ibid.* Hal 3.

²⁰*Loc. Cit.*

²¹*Ibid.* Hal. 4.

secara umum. Karena sifat aturan-aturan hukum nasional ini, aturan-aturan tersebut merupakan bagian dari hukum perdagangan internasional.

Sesuai dengan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan antar negara atas dasar kesepakatan bersama. Penduduk yang dimaksud dapat berupa antar perorangan (individu dengan individu), antara individu dengan pemerintah suatu negara atau pemerintah suatu negara dengan pemerintah negara lain. Bila dibandingkan dengan pelaksanaan perdagangan di dalam negeri, maka perdagangan internasional sangatlah rumit dan kompleks.

Setiap negara mempunyai peraturan serta sistem perdagangan yang berbeda-beda. Mereka yang terlibat dalam transaksi ekspor impor tersebut baik eksportir dan importir atau pihak yang terlibat baik langsung ataupun tidak sangat perlu mengikuti perkembangan peraturan serta sistem perdagangan luar negeri baik yang dilakukan di setiap negara tujuan ekspor. Dalam transaksi perdagangan ekspor, eksportir berhubungan dengan berbagai instansi/lembaga yang menunjang terlaksananya kegiatan ekspor. Namun lembaga-lembaga yang berkaitan dengan kegiatan ekspor tersebut terkadang belum seluruhnya dikenal atau bahkan dimanfaatkan di Indonesia.

Terdapat beberapa subjek hukum yang berperan penting di dalam perkembangan hukum perdagangan internasional. Maksud subjek hukum disini adalah:²²

²²*Ibid.* Hal 56.

- 1) Para pelaku dalam perdagangan internasional yang mampu mempertahankan hak dan kewajibannya di hadapan badan peradilan; dan
- 2) Para pelaku dalam perdagangan internasional yang mampu dan berwenang untuk merumuskan aturan-aturan hukum di bidang hukum perdagangan internasional.

Dari batasan tersebut sebagai tolok ukur, subjek hukum yang masuk dalam kualifikasi hukum perdagangan internasional adalah negara, organisasi internasional, individu dan bank.²³ Uraian berikut ini akan menganalisis lebih lanjut subjek-subyek hukum ini, yaitu:

- 1) Negara

Negara merupakan subjek hukum terpenting di dalam hukum perdagangan internasional. Pertama, ia satu-satunya subjek hukum yang memiliki kedaulatan. Kedua, negara juga berperan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pembentuk organisasi (perdagangan) internasional di dunia, misalnya *World Trade Organization (WTO)*, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, *United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)*, dan lain-lain. Ketiga, peran penting negara lainnya adalah negara juga bersama-sama dengan negara lain mengadakan perjanjian internasional guna mengatur transaksi perdagangan diantara mereka. Keempat, negara berperan jugasebagai subjek hukum dalam posisinya sebagai pedagang.

²³*Ibid.* Hal 57.

2) Organisasi Perdagangan Internasional

Ada 2 (dua) organisasi perdagangan internasional yang dikenal selama ini yaitu Organisasi Internasional Antar Pemerintah (Publik) dan Organisasi Internasional Nonpemerintah. Organisasi Internasional Antar Pemerintah yang bergerak di bidang perdagangan internasional memainkan peran yang signifikan yang dibentuk oleh dua atau lebih negara guna mencapai tujuan bersama. Dari segi hukum perdagangan internasional, organisasi seperti ini lebih banyak bergerak sebagai regulator. Dalam kapasitasnya ini, organisasi internasional lebih banyak mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat rekomendasi dan guidelines. Diantara berbagai organisasi internasional yang ada dewasa ini, organisasi perdagangan internasional dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), seperti *United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)* atau *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. UNCITRAL dan UNCTAD adalah organisasi internasional yang berperan cukup penting dalam perkembangan hukum perdagangan internasional.

Non-Governmental Organization (NGO) internasional dibentuk oleh pihak swasta (pengusaha) atau asosiasi dagang. Peran penting NGO dalam mengembangkan aturan-aturan hukum perdagangan internasional tidak dapat dipandang dengan sebelah mata. Misalnya, ICC (*International Chamber of Commerce*), telah berhasil merancang dan melahirkan berbagai bidang hukum perdagangan dan keuangan internasional, misalnya:

Arbitration Rules dan Court of Arbitration, serta Uniform Customs and Practices for Documentary Credits (UCP).

3) Individu

Individu adalah pelaku utama dalam perdagangan internasional. Individulah yang pada akhirnya akan terikat oleh aturan-aturan hukum perdagangan internasional. Selain itu, aturan-aturan hukum yang dibentuk oleh negara memiliki tujuan untuk memfasilitasi perdagangan internasional yang dilakukan individu. Individu akan terikat oleh ketentuan-ketentuan hukum nasional yang dibuat oleh negaranya. Oleh karena itu, individu tunduk pada hukum nasionalnya (tidak pada aturan hukum perdagangan internasional). Apabila individu merasa bahwa hak-hak dalam bidang perdagangannya terganggu atau dirugikan, yang dapat dilakukan adalah meminta bantuan negaranya untuk mengajukan klaim terhadap negara yang merugikannya. Mekanisme seperti ini misalnya tampak pada *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)/ World Trade Organization (WTO)*. Hanya dalam keadaan-keadaan tertentu saja suatu individu dapat mempertahankan hak-haknya berdasarkan suatu perjanjian internasional. Subjek hukum lainnya yang termasuk ke dalam kategori ini adalah perusahaan multinasional dan bank. Perusahaan multinasional (MNCs atau Multinational Corporations) telah lama diakui sebagai subjek hukum yang berperan penting dalam perdagangan internasional. Peran ini sangat mungkin karena kekuatan finansial yang dimilikinya. Selain perusahaan multinasional, ada pula bank.

Faktor-faktor yang membuat bank ini penting adalah pertama, peran bank dalam perdagangan internasional dapat dikatakan sebagai pemain kunci yang apabila tanpa bank, perdagangan internasional mungkin tidak dapat berjalan. Kedua, bank menjembatani antara penjual dan pembeli yang satu sama lain mungkin saja tidak mengenal karena mereka berada di negara yang berbeda. Perannya disini adalah dalam memfasilitasi pembayaran antara penjual dan pembeli. Ketiga, bank berperan penting dalam menciptakan aturan-aturan hukum dalam perdagangan internasional khususnya dalam mengembangkan hukum perbankan internasional. Salah satu instrumen hukum yang bank telah kembangkan adalah sistem pembayaran dalam transaksi perdagangan internasional. Misalnya adalah terbentuknya kredit berdokumen yang disebut *documentary credit*.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam penegakan hukum adalah melalui peningkatan kapasitas. Pengembangan kapasitas tentu tidak hanya berorientasi pada kemampuan manusia, namun mencakup keseluruhan lingkup organisasi yang terdiri dari sistem penataan organisasi atau sering dikenal dengan sistem manajemen, kebijakan target capaian, strategi pencapaian, dan peraturan organisasi. Lingkup demikian mengisyaratkan adanya tingkat pengembangan kapasitas dari *capacity development* atau *capacity strengthening* yang berarti mengembangkan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*), dan pengembangan kapasitas yang mengedepankan proses kreatif untuk membangun kapasitas yang belum terlihat atau *constructing capacity*.

Oleh karenanya, *capacity building* merupakan suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian kegiatan untuk melakukan perubahan multilevel pada diri individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi, dan sistem-sistem guna memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi dalam menghadapi perubahan lingkungan yang ada. Untuk itu peningkatan kapasitas dapat dilakukan melalui proses menganalisa lingkungannya, mengidentifikasi masalah-masalah organisasi, mencari kebutuhan-kebutuhan pengembangan diri dan organisasi, isu-isu dan peluang-peluang yang dapat diperankan organisasi, membuat formulasi strategi dalam proses mengatasi masalah-masalah, dan tentunya merancang sebuah rencana aksi agar bisa terkumpul data penataan sistem organisasi secara baik.

Teori penegakan hukum dalam perdagangan internasional digunakan untuk menjelaskan bagaimana penegakan hukum yang telah dilaksanakan untuk mengatasi perdagangan ilegal atau impor barang bekas illegal yang terjadi di Tanjungbalai. Masyarakat yang menjadi importir seharusnya mau mempelajari seluruh peraturan perundang-undangan terkait dengan perdagangan internasional yang dilakukan maupun bagaimana upaya penegakan hukum untuk memahami hukum secara benar. Masyarakat seringkali memahami hukum dengan hanya melihat bagaimana upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau dengan hanya melihat kondisi hukum yang terjadi saat ini sehingga banyak terjadi salah paham dalam penegakan hukum.

D. Hipotesa

Apabila mengacu pada pemaparan data dan penggunaan alternatif teori yang sudah disampaikan oleh penulis, dapat dimunculkan beberapa dugaan sementara bahwa:

1. Kebijakan Pemerintah Tanjungbalai dalam menangani penyelundupan barang bekas (tekstil) dari Malaysia dilakukan dalam bentuk kerjasama antara Kantor Pelayanan Pengawasan Bea dan Cukai (KPPBC) bersama TNI dan Kepolisian.
2. Peningkatan kapasitas personil Kantor Pelayanan Pengawasan Bea dan Cukai (KPPBC), TNI, dan Kepolisian perlu dilakukan untuk menangani penyelundupan barang bekas (tekstil) dari Malaysia.
3. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat perlu dilakukan agar minat masyarakat untuk mengkonsumsi barang bekas (tekstil) dari Malaysia berkurang.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah berdasarkan rumusan masalah diatas dan diuraikan menjadi berbagai macam sub yaitu adalah:

1. Mengungkap upaya Pemerintah Tanjungbalai dalam menangani penyelundupan barang bekas (tekstil) dari Malaysia.
2. Mengkaji dan membahas dengan lebih jelas serta mendalami mengenai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencari alasan apa yang

menyebabkan kebijakan Pemerintah Tanjungbalai dalam menangani penyelundupan barang bekas (tekstil) dari Malaysia tidak efektif.

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dilakukan dalam rentang waktu tahun 2007-2017. Untuk menciptakan pembahasan yang jelas dan terperinci, penulis membatasi pembahasan mengenai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah terhadap pelanggaran impor ilegal dan juga faktor yang menyebabkan kebijakan tersebut tidak efektif untuk mengatasi penyelundupan penyelundupan barang bekas dari Malaysia ke Kota Tanjungbalai. Selain itu, penulis juga menjelaskan mengenai sistem pendekatan yang dinilai dapat memecahkan masalah impor ilegal yang terjadi di Tanjungbalai.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis subjektif peneliti (perspektif subjek) dengan memanfaatkan serta landasan teori sebagai panduan. Teknik pengumpulan data dari penelitian ini adalah berupa *Library Research* dengan memanfaatkan data sekunder dalam pengumpulan datanya baik itu dari perpustakaan, buku-buku, jurnal, artikel, laporan, media cetak, media elektronik, website maupun media sosial.

Sertakarya ilmiah dan skripsi dengn selalu mencantumkan footnote pada setiap data yang ditemukan, agar terciptanya kesempurnaan dari skripsi ini tanpa

adanya unsur plagiat yang terkandung di dalamnya. Dari data-data yang telah diperoleh oleh penulis maka data tersebut diolah menjadi data untuk klasifikasi yang kemudian diringkas, disusun, dianalisa dan setelah itu disimpulkan sesuai dengan permasalahan skripsi yang tengah di teliti.

H. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terbagi dalam lima bab, hal tersebut ditujukan guna mengatur topik pembahasan yang akan didalami dalam setiap babnya agar tidak tercampur dan beraturan sesuai tahap pembahasan yang akan dilakukan. Berikut adalah rincian singkat terkait sistematika setiap bab:

Pada Bab I penulis akan menguraikan tentang pendahuluan yakni berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, ruang lingkup serta sistematika penulisan.

Pada Bab II berisi sejarah singkat, letak geografis, kondisi masyarakat (meliputi kondisi sosial, budaya, agama, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan keamanan), keadaan pemerintahan daerah, sejarah penyelundupan barang bekas yang muncul dikalangan masyarakat Tanjungbalai, Sumatra Utara, dan kasus-kasus penyelundupan barang bekas (tekstil) yang terjadi di Kota Tanjungbalai.

Pada Bab III memaparkan fenomena *Transnational Crimes* yang rawan terjadi di wilayah perbatasan Indonesia, khususnya penyelundupan barang bekas dari Malaysia di wilayah Tanjungbalai, Sumatra Utara, serta bagaimana aturan hukum yang sudah ada dilanggar oleh modus penyelundupan.

Pada Bab IV menjelaskan cara dan upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Tanjungbalai dalam menangani penyelundupan barang bekas dari Malaysia. Bab ini juga akan menyampaikan hasil analisis dari evaluasi efektivitas adanya aturan atau kebijakan tersebut dalam menangani kasus penyelundupan barang bekas dari Malaysia ke Indonesia melalui Tanjungbalai dalam rentang tahun 2007 hingga 2017.

Pada Bab V ini memuat kesimpulan dari keseluruhan pembahasan sekaligus menjadi bab/bagian penutup dari karya ilmiah ini.