

Global Shifting Perdagangan Industri Komoditi Pangan Singkong di Indonesia setelah memasuki era ACFTA

Oleh : Melaty Anggraini*

ABSTRACT

Indonesian country have a good economy sistem that support from agriculture and plantation sector, and one of the good comodities is cassava. However, when Indonesian joined ASEAN and followed ACFTA, Cassava Product from Indonesia can't competed in there and provoke economic disparity production thats proved from the result import product cassava more high than export result. The problems emerged because Indonesian cassava product wasn't do many diversification product, and more convenient accesbility import product cassava from other countries made cost production for local cassava more expensives than exportir countries, also abolition of tarrif and non tarrif barriers in ACFTA make more easier for the way in to exportir cassava for selling their products.

The Problems more trigger less competent Indonesian cassava product for followed ACFTA, with that problem Indonesia Government need a new strategic for advanced cassava comodities industries with mantain standard policies number 34 in 2011 about safeguard for Industry local in Free Trade Area in adopted from Agreement on safeguard WTO like else safeguard with enacted tarrif and non tarrif barriers, non dumping for exportir countries, subsidy policy for competition, trading facilitation, and devaluated import quota for same products. The safeguard is one of Global Shifting strategic Indonesian for solving problems cassava industry local to aims cassava product industry can competition in ACFTA.

Keywords: Indonesian, ACFTA, Cassava Comodities, Global Shifting.

* Peneliti Hubungan Internasional Fisip UNPAS

A. Pendahuluan

Indonesia telah tumbuh dan berkembang menjadi salah satu Negara yang ikut berperan dalam perdagangan dunia. Hal ini dibuktikan dengan masuknya Indonesia sebagai salah satu anggota dari ASEAN (*Association of South East Asian Nations*). Salah satu tujuan berdirinya ASEAN adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial budaya dalam kawasan melalui kerjasama dengan semangat kesetaraan dan kebersamaan untuk memperkuat dasar bagi terbentuknya sebuah komunitas masyarakat yang makmur dan damai. Berawal dari suatu wadah untuk meningkatkan stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara, ASEAN kemudian meningkat dengan menjadikan kerjasama ekonomi sebagai alat mempererat hubungan regional.¹

Hubungan ini terus berkembang dengan adanya beberapa kesepakatan yang terjadi, di antaranya adalah terciptanya ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*), bentuk kerjasama tersebut memiliki kontribusi untuk meningkatkan

trade-creation di antara Negara-negara anggota ASEAN. Indonesia sebagai salah satu Negara ASEAN telah memberikan peluang peningkatan ekonomi, misalnya dalam hal perdagangan, dengan menandatangani kesepakatan kerangka kerjasama ekonomi menyeluruh antara Negara-negara anggota ASEAN dan RRC. Kerangka kerjasama tersebut mengatur beberapa hal seperti penghapusan hambatan tariff dan non tariff, ketentuan asal barang, fasilitasi perdagangan, penyatuan kepabeanan (*Custom integration*), harmonisasi standar, pengaturan teknis penghambat perdagangan, dan lain-lain. Namun baru saja memulai kerjasama dengan China, Indonesia sudah mengalami defisit dalam pendapatan Negara.²

Hal ini dibuktikan dengan ditemukan kasus impor singkong atau yang lebih dikenal dengan ubi kayu oleh Indonesia dari China dan Thailand, padahal Indonesia pada tahun 2005 merupakan Negara penghasil singkong terbesar ketiga setelah Thailand, dan produsen terbesar ubi kayu di dunia setelah Nigeria. Berdasarkan data Badan

¹ Jusmaliani, "Komunitas ASEAN dalam Masyarakat Dunia: Agenda Kerja Indonesia", DEMOKRASI dan HAM, Vol. 9, no. 1, Mei 2000, p.1

² Diena Lestari dan Aprika Herananoa, "Pengertian Permintaan dan Penawaran Hukum Faktor yang mempengaruhi organisasi", diakses dari <http://organisasi.org>, pada tanggal 7 desember 2013.

Pusat Statistik (BPS), total impor singkong yang dilakukan Indonesia dari Januari hingga Oktober 2012 mencapai 13.300 ribu ton dengan nilai US\$ 3,4 juta atau Rp 32,3 miliar. Pada Oktober lalu kembali terjadi impor singkong sebesar 6.200 ton senilai US\$ 1,6 juta atau Rp 15,2 miliar dari Thailand. Selain impor singkong dari Thailand di Oktober, pada April dan Mei 2012, sebanyak 5.057 ton singkong asal China diimpor dengan nilai US\$ 1,3 juta. Sebanyak 1.342 ton singkong dengan nilai US\$ 340 ribu masuk ke Indonesia. Sebelumnya pada bulan Januari-Juni 2011, Indonesia juga tercatat mengimpor ubi kayu dengan total 4.730 ton dengan nilai US\$ 21,9 ribu, dan pada tahun 2010 impor kembali melonjak hingga 290 ribu ton.³ Padahal sebelumnya Negara Indonesia dikenal sebagai Negara pengekspor singkong, berdasarkan data Kementan, ekspor singkong 2010 sebanyak 169 ribu ton turun dari tahun sebelumnya yang mencapai 181,1 ribu ton, yang menyebabkan Indonesia mengalami pergeseran menjadi Negara pengimpor di tahun tersebut.

³ Anomymous. 2013. *Impor singkong Indonesia*. <http://masyaraksingkongindonesia.blogspot.com/p/berita.html> diakses tanggal 7 Desember 2013

Singkong sebagai bahan pangan pokok alternatif mendukung diversifikasi pangan nasional telah masuk ke jajaran Kadin Indonesia, menjadi salah satu komoditas strategis pangan nasional, yang dinilai memiliki banyak manfaat. Oleh karena itu banyak orang yang memanfaatkan singkong sebagai salah satu bagian sektor industri, dan juga dapat digunakan sebagai salah satu bahan baku Biofuel yang potensial untuk dikembangkan khususnya di Indonesia. Karena hal tersebut membuat permintaan pasar terhadap singkong meningkat, baik di dalam negeri ataupun luar negeri. Namun Indonesia yang sebelumnya sebagai salah satu Negara pengekspor tidak sanggup memenuhi ketersediaan produksi produk tersebut atas adanya permintaan pasar. Indonesia juga dianggap belum mampu memasuki era ACFTA karena tidak siap memenuhi kebijakan yang telah disepakati dikarenakan daya saing produk yang dimiliki masih lemah, yang semakin memberatkan Indonesia untuk menembus pasar. Sehingga Indonesia dijadikan sasaran bagi Negara pengimpor berbagai produksi khususnya China.

Dari beberapa sumber, pergeseran yang mendorong Indonesia dari Negara

pengeksporir menjadi pengimporir disebabkan beberapa hal yaitu: ⁴

1. Adanya ketimpangan distribusi antara barang impor dan barang lokal, maksudnya terdapat kemudahan akses distribusi singkong dari luar dibandingkan produk lokal.
2. Sistem ekonomi pasar yang menyebabkan *demand* atas singkong harus segera dipenuhi dengan mengutamakan aspek efisiensi produksi, maksudnya singkong import dikenai biaya pajak yang lebih rendah atau ada permainan subsidi singkong di level domestic Negara pengimpor sehingga lebih murah harganya dari singkong local.
3. Belum mempunyai standar dalam memproduksi barang-barang yang dihasilkan, dan barang-barang yang diproduksi seringkali masih bersifat produksi primer atau masih berupa bahan baku sehingga nilai jualnya masih cukup rendah dibandingkan dengan barang-barang yang telah mengalami pengolahan atau produk turunannya maksudnya adanya penambahan nilai produksi terhadap

produk singkong olahan di Negara pengimpor sehingga masyarakat Indonesia tidak bisa menyaingi produk tersebut, karena rata-rata Indonesia mengekspor singkong yang belum diolah atau dalam bentuk *Chip Cassava* atau *gaplek*. Sehingga produk mereka lebih diminati pasar.

Produk singkong Indonesia lebih dominan dipasarkan ke ACFTA masih merupakan produk bahan baku mentah yaitu *Chip Cassava* atau *Gaplek* karena produk tersebut yang banyak diperlukan untuk bahan baku utama pembuatan biofuel dan pembuatan tepung mocaf yang difermentasi di China. *Chips* alias *gaplek* merupakan potongan singkong mentah yang dikeringkan dengan kadar air 12 persen hingga 13 persen. Permintaan pasar terhadap produk tersebut semakin tinggi karena semakin banyak negara anggota ACFTA selain China yang mencoba memanfaatkannya untuk bahan biofuel di negaranya seperti Thailand, dan Vietnam. Selain pemanfaatan sebagai bahan biofuel, trend pasar dunia untuk pengolahan singkong adalah dihasilkan sebagai produk tepung mocaf atau tapioca yang difermentasi yang banyak dimanfaatkan industri makanan karena harga dan kandungannya jauh lebih baik dari

⁴ Lilik Prasaja, "Impor Singkong, Salah Siapa?", *kompasiana*, <http://finance.detik.com>. Diakses pada tanggal 7 desember 2013.

pemanfaatan tepung dari gandum. Untuk kedua produk tersebut Indonesia kurang bisa mengolahnya, jadi Indonesia hanya bisa mengimport dari luar.

Selain permintaan dari luar negeri, permintaan dari dalam negeri juga semakin tinggi hal ini dibuktikan dengan semakin banyaknya industri rumah tangga yang memanfaatkan singkong sebagai bahan baku utama serta permintaan industri makanan terhadap tepung Mocaf karena harganya jauh lebih murah dibandingkan tepung gandum. Namun Indonesia tidak bisa memenuhi permintaan pasar yang semakin tinggi karena sedikitnya industri pengolahan singkong di Indonesia serta sedikitnya lahan di Indonesia yang dimanfaatkan untuk memproduksi tanaman singkong sehingga menyebabkan posisi Indonesia terjepit dan harus melakukan import terhadap produk singkong tersebut. Keadaan tersebut memosisikan Indonesia sebagai sasaran impor komoditi pangan dan ketergantungan kepada Negara pengimpor, sehingga memerlukan sebuah tindakan pengamanan perdagangan di bidang tersebut agar tidak menimbulkan kerugian besar yang lebih serius dari sebelumnya. Berdasarkan *Article XIX GATT* 1974 menjelaskan bahwa, salah

satu syarat untuk melakukan tindakan pengamanan (*Safeguard*) oleh Negara – negara WTO adalah untuk melindungi *industry* dalam negeri dan bersifat non diskriminatif. Hal ini berarti bahwa tindakan *safeguard* melalui pembatasan impor perlu diterapkan karena Indonesia menilai telah terjadi peningkatan produk impor singkong sehingga menimbulkan kerugian yang serius bagi Indonesia sebagai Negara pengimpor.

B. Rumusan Penelitian

Dari permasalahan diatas, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimana *shifting* kebijakan perdagangan *industry* singkong di Indonesia era memasuki *Asean-China Free trade Area*?”

C. Argumen Utama

Setelah bergabung dengan ACFTA, Indonesia mulai menjalin kerjasama ekonomi dengan China dan beberapa Negara lain yang terlibat di ASEAN. Namun Indonesia belum mampu masuk dalam area perdagangan bebas internasional dikarenakan masih lemahnya daya saing produk terutama dalam hal ini produk pangan yaitu singkong, dan karena banyaknya

permintaan pasar yang cukup tinggi baik di dalam negeri maupun luar negeri terhadap produk tersebut, Indonesia tidak dapat memenuhi permintaan sehingga memutuskan untuk mengimport bahan pangan tersebut. Karena lebih banyaknya jumlah kuota import daripada ekspor dari singkong di Indonesia membuat produktivitas produk singkong dalam negeri mengalami penurunan terutama sektor industry singkong, dan menimbulkan kerugian bagi Negara Indonesia. Maka dari itu Indonesia perlu merubah tatanan kebijakan dalam perdagangan komoditas pangan singkong yang salah satu upayanya yaitu menambah jumlah produksi singkong dan melakukan tindakan pengamanan perdagangan (*Safeguard*) komoditas pangan singkong, yang akan mendorong terjadinya pergeseran pola kebijakan dalam ACFTA sehingga dapat membantu Indonesia dalam meningkatkan produktivitas singkong dalam negeri dan melindungi pengusaha lokal dari Negara-negara pengimpor tersebut dan mempengaruhi tatanan perdagangan internasional.

D. Pembahasan

a. Permasalahan Indonesia dalam ACFTA

Salah satu alasan yang menjadi pertimbangan suatu Negara melakukan FTA (*Free trade Agreement*) adalah kekhawatiran kehilangan pangsa pasar yaitu kemungkinan beralihnya mitra dagang ke Negara lain yang telah melakukan FTA dengan mitra dagang tersebut. Hal ini dapat terjadi karena anggapan bahwa daya tarik suatu Negara akan meningkat dengan menjadi anggota FTA atau RTA (*Regional Trade Agreement*) yang akan mendorong antara lain terjadinya *trade creation*.⁵ Inilah yang menjadi pertimbangan Negara Indonesia untuk bergabung dengan ASEAN dan melaksanakan FTA sebagai suatu perdagangan antarnegara, baik yang berkenaan dengan impor maupun ekspor, yang tidak dibatasi intervensi dengan pengenaan tariff, kuota, subsidi, control nilai tukar. Serta di dalamnya juga mengadopsi beberapa hukum WTO untuk dimasukkan ke dalam sistem perdagangan, seperti pada Article XXIV GATT tentang penghapusan hambatan

⁵ Martin wolf, 2007, "Globalisasi Jalan Menuju Kesejahteraan". Yayasan Obor Indonesia: Jakarta. Halm 74

perdagangan (tariff dan non-tarif) terhadap semua barang secara substansial diantara Negara anggota yaitu *understanding on the interpretation of article XXIV GATT* yang menjelaskan penghapusan halangan perdagangan harus berlaku secara substansial pada semua perdagangan antara Negara peserta FTA, dan halangan perdagangan dengan Negara bukan peserta FTA tidak boleh tinggi daripada sebelum terbentuknya perjanjian FTA.

ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*) adalah perdagangan bebas yang melibatkan wilayah regional ASEAN dan China dalam kerangka kerjasama ekonomi dengan modifikasi perdagangan berdasarkan prinsip WTO, dimana para Negara anggota harus mengikuti dan patuh seluruh komitmen yang ada dalam organisasi perdagangan dunia. Payung hukumnya adalah "*Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between ASEAN and China*", yang ditandatangani di Pnompenh pada tanggal 4 november 2002. Indonesia merupakan salah satu Negara anggota ASEAN yang ikut dalam ACFTA dengan harapan produk Indonesia yang diperdagangkan dapat mampu bersaing secara bebas

dengan Negara anggota AFTA lainnya. Namun dalam perkembangannya, produk komoditas Indonesia belum mampu bersaing baik dari segi kualitas maupun kuantitas, hal ini dikarenakan kondisi ekonomi masih tergolong lemah demikian juga dengan tingkat pembangunan industrialisasi yang cenderung masih rendah, dan Indonesia masih cenderung menerima sebagai tempat pemasaran produk-produk dari Negara anggota lainnya tanpa mampu bersaing.

b. Permasalahan Industri Singkong Indonesia

Singkong atau ubi kayu adalah salah satu contoh produk Indonesia yang banyak manfaat dan banyak diekspor ke luar negeri serta merupakan komoditas yang paling diminati oleh anggota ACFTA. Banyaknya permintaan ekspor singkong oleh anggota ACFTA lainnya khususnya Cina dikarenakan negara tersebut telah beberapa tahun mulai mengurangi konsumsi minyak bumi yang semakin langka dan mahal dan memanfaatkan singkong sebagai bahan baku utama pembuatan etanol. Etanol sudah dijadikan sebagai campuran BBM di 16 provinsi di China, dan tidak hanya dimanfaatkan oleh china tetapi juga

beberapa negara anggota ACFTA lainnya, seperti Malaysia, Thailand, dan Vietnam.

Jenis Tumbuhan	Produksi Minyak (Liter per Ha)	Ekivalen Energi (kWh per Ha)
<i>Manihot esculenta</i> (singkong)	1.020	6.600

Tabel 1. Potensi singkong sebagai Bio-Ethanol

Sumber : Purwanto, 2010

Selain itu munculnya temuan pemanfaatan singkong menjadi tepung tapioca fermentasi yang diberi nama Modified Cassava Flour (Mocaf), yakni tepung ubi kayu termodifikasi dan dapat dimanfaatkan sebagai tepung serba guna yang biayanya jauh lebih murah serta kandungan karbohidratnya jauh lebih tinggi dibandingkan tepung serba guna yang berasal dari gandum, sehingga banyak permintaan industri makanan yang beralih kepada tepung berbahan dasar singkong. Jumlah permintaan tepung ini semakin meningkat dikarenakan perubahan pola konsumsi masyarakat. Menurut Aptindo, kebutuhan konsumsi tepung nasional pada tahun 2004 mencapai 3.334.108 ton, dengan tingkat pertumbuhan mencapai 6 %. Dengan angka pertumbuhan ini, maka pada tahun 2007 kebutuhan tepung akan meningkat

sampai 3.700.000 ton. Dari konsumsi ini, 65 persen adalah pasar Usaha Kecil dan Menengah, dengan penggunaan terbesar untuk produk mie (instant dan wet), maka tingkat permintaan untuk tepung mocaf pengganti terigu ini jauh lebih besar di Indonesia, namun petani singkong Indonesia masih sedikit yang bisa melakukan pengoahan menjadi tepung Mocaf sehingga untuk memenuhi permintaan tersebut, Indonesia lebih banyak mengekspor dari luar.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Indonesia merupakan salah satu dari empat produsen singkong terbesar di dunia, setelah Nigeria, Brazil dan Thailand, dengan tingkat produksi mencapai 20 juta ton dari produksi dunia 220 juta ton dikarenakan banyaknya luasan lahan yang dapat dimanfaatkan serta berpotensi untuk pembudidayaan tanaman tersebut, permintaan bahan baku ini pun ke China cukup tinggi yaitu China bisa membutuhkan 4 juta ton singkong pertahun akan tetapi Indonesia hanya bisa memenuhi 5 persen atau sekitar 200 ribu ton singkong. Tingginya permintaan singkong baik dari dalam maupun luar negeri, tidak diikuti dengan peningkatan produktivitas singkong nasional. Berdasarkan survey, rata-rata

produktivitas singkong per ha nasional Indonesia hanya 20-30 ton. Hal tersebut diperparah dengan semakin sempitnya lahan produksi. Indonesia kurang bisa memanfaatkan peluang yang ada, hal tersebut dikarenakan minimnya minat pemerintah dan pengusaha untuk membangun industri berskala besar untuk mengolah singkong, dan dukungan dana serata bantuan teknologi bagi petani singkong. Karena hal tersebut Indonesia dijadikan sebagai sasaran bagi negara China.

Komoditi	Satuan	2004	2005	2006	2007	2008
Ubijalar	Ha	184,54 6.00	178,33 6.00	176,50 7.00	176,93 2.00	170,07 9.00
Ubikayu/ Ketela Pohon	Ha	1,255,8 05.00	1,213,4 60.00	1,227,4 59.00	1,20	1,204, 933

Tabel 2. Luas lahan tanaman pangan

Sumber : Basis data departemen pertanian

Walaupun ekspor Indonesia ke china cukup menguntungkan, tapi dalam impor kenyataannya Indonesia tidak lebih baik, kebutuhan penduduk Indonesia terhadap tepung Mocaf cukup tinggi namun para petani industri singkong belum bismengolah tepung singkong Mocaf sehingga perlu mengimpor tepung Mocaf (tepung tapioca terfermentasi) yang telah diolah, dan impor tersebut dari

tahun ke tahun mengalami peningkatan. Dapat dijelaskan pada tabel berikut:

	2008	2009	2010
Produksi	21.8	22.0	23.9
Ekspor:			
- Chips	129.70	168.06	143.83
- Tapioca	5.03	2.50	8.37
- Starch	36.99	13.20	23.81
- Mocaf	0	0	0
Impor:			
- Chips	0.02	1.90	0.22
- Tapioca	0.50	0.18	0.94
- Starch	158.08	166.81	294.83
- Mocaf	530,91	645,01	775,53

Tabel 3. Produksi, Ekspor, dan Impor Ubi Kayu dalam ribu ton di Indonesia

Sumber : Badan Pusat Statistik

Dari tabel tersebut maka dapat disimpulkan bahwa ekspor tertingproduk singkong Indonesia ke ACFTA masih berupa produk bahan baku utama yang belum banyak diolah yaitu berupa gapek atau *chips* dan selebihnya masih berupa produk setengah jadi atau produk tepung tapioca sederhana (starch) masih tergolong rendah produksinya di Indonesia untuk diekspor. Rata-rata produk olahan turunan singkong tersebut masih banyak diperoleh dari impor dari china karena cukup tingginya permintaan dalam negeri terhadap produk olahan singkong tepung Mocaf dan Indonesia belum bisa memproduksinya padahal permintaan industri makanan dalam negeri cukup tinggi sehingga Indonesia perlu mengimpor untuk melengkapi kebutuhan

tersebut. Hal itu menjelaskan bahwa terdapat kerancuan dalam produksi singkong Indonesia karena jumlah produksi ubi kayu yang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan namun eksportnya dapat dikatakan berbanding terbalik dari hasil import. Karena pada saat yang bersamaan impor yang dilakukan dari China mengalami peningkatan dengan total impor hingga juni 2010 menurut data BPS sebesar 4,73 ton dengan nilai US\$ 21,9 ribu.

Kuatnya impor dibandingkan ekspor juga menimbulkan beberapa analisa diantaranya terdapat permasalahan yang dihadapi oleh petani dan sektor pertanian Indonesia yaitu lemahnya *interlinkage* antara penyedia input, pasar, industry pengolahan dan lembaga keuangan dengan para petani. Sebenarnya Negara Indonesia memiliki potensi pertanian dan sumber bahan baku yang luar biasa namun belum dikelola dengan efisien. Oleh karena itu untuk mengantisipasi permasalahan tersebut diperlukan pengaturan tentang tindakan pengamanan (*Safeguard*) dalam upaya melindungi industry dalam negeri.

c. *Shifting* kebijakan terhadap industry pangan komoditi singkong

Dengan masuknya pemberlakuan ACFTA, maka Indonesia harus melaksanakan sesuai peraturan yang telah disepakati sebelumnya. Pemberlakuan tersebut juga berimplikasi langsung terhadap industri pangan di Indonesia, khususnya singkong. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan ACFTA antara Indonesia dan China meningkatkan permintaan bahan baku singkong ke China yang berimbas pada kenaikan harga singkong yang jauh lebih besar dari sebelumnya yaitu harga singkong di level petani Rp.600-650 perKg, dan terjadi kenaikan menjadi Rp.900-1.100 per Kg untuk jenis produk olahan singkong yang masih berupa bahan baku utama, apalagi untuk bahan setengah jadi juga ikut mengalami kenaikan sebesar 33,3% dari harga sebelum memasuki ACFTA. Sehingga banyak petani singkong yang makin berupaya meningkatkan produksinya, namun dengan diberlakukannya ACFTA juga menimbulkan kerugian. Karena salah satu aturan yang diatur dalam ACFTA prinsip tariff mengikat yang berlaku bagi semua anggota. Aturan tersebut mendorong kebijaksanaan penghapusan tariff impor sebesar 0%,

sehingga mempermudah untuk masuk pasar Indonesia. Apabila impor singkong tersebut terus berlanjut dan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan maka tidak menutup kemungkinan bahwa industri singkong dalam negeri akan mengalami kebangkrutan, dan merubah posisi Negara Indonesia dari **pengekspor** menjadi **pengimportir** singkong.

Karena hal tersebut, pemerintah Indonesia mulai berupaya untuk merubah **tatanan** kebijakan perdagangan industri pangan singkong. Indonesia berusaha mengikuti trend pasar terhadap produksi singkong yang dihasilkan dan mulai membenahi sistem produksi dalam negeri agar dapat menghasilkan produk yang dapat bersaing dengan negara anggota ACFTA lainnya. Pemerintah Indonesia mulai melakukan beberapa program untuk mendukung produksi dan produktivitas singkong dengan memberikan bantuan **simpan pinjam** untuk penambahan modal, program perbaikan jaringan irigasi, program diversifikasi produk untuk mengikuti trend pasar singkong yang lebih banyak dikembangkan untuk peningkatan kualitas produksi produk singkong berupa bahan olahan tepung tapioca yang berfermentasi atau tepung mocaf yang melibatkan seluruh petani singkong

Indonesia atau lebih dikenal sebagai masyarakat singkong indonesia. Program tersebut seperti adanya dukungan dana CSR dari BUMN untuk mendukung rencana gerakan nasional singkong sejahtera yang ditargetkan dari tahun 2012 sampai 2016 untuk meningkatkan produksi tepung olahan Mocaf di tiap tahunnya, Menetapkan singkong sebagai komoditas strategis pangan utama setingkat dengan padi, jagung dan kedelai, serta Tepung singkong dibebaskan dari pengenaan PPN 10% atau PPN 10% ditanggung oleh pemerintah.

Indonesia juga mulai membuka investasi asing bagi perusahaan Asing khususnya China yang ingin mengembangkan produk Bio-ethanol pengganti bahan bakar minyak di negaranya, untuk mengembangkan pabriknya di Indonesia mengingat lahan Indonesia yang cukup luas dan cocok untuk dikembangkan produk singkong, sehingga Indonesia dapat memperoleh manfaat pengembangan produk tersebut dan tidak perlu impor.

Program tersebut diberi nama "Gerakan Nasional Singkong Indonesia", yang difokuskan dalam industrialisasi singkong dan diversifikasi pangan. Dalam program ini petani diarahkan

kepada petani komersil yang dapat menambah surplus ekspor singkong, target program tersebut lebih kepada memproduksi bahan baku singkong yang laku dipasaran atau sesuai permintaan pasar. Permintaan bahan baku singkong Indonesia dalam bentuk chips atau gapek cukup tinggi di china karena dijadikan bahan baku utama pembuatan etanol, maka MSI mulai menargetkan para petani untuk memproduksi dalam skala besar dan meningkatkan kualitas produknya dengan berupaya menambah jangka waktu pemakaiannya menjadi lebih lama dari waktu sebelum pemakaian yaitu sampai 6 bulan periode pemakaiannya. Serta MSI juga menargetkan diversifikasi produk untuk kepentingan industry makanan dalam negeri yaitu para petani diprogramkan untuk mencoba memproduksi produk tepung starch dan Mocaf sendiri untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Diharapkan dengan adanya program tersebut, akan terjadi penurunan impor tepung sebesar 20-40%, dan mulai tahun 2013-2016 sampai seterusnya Indonesia akan menjadi eksportir tepung singkong terbesar (Tapioca Starch, Cassava Flour dan Mocaf) dan singkong akan menjadi pemasuk devisa bagi negara.

Semakin banyak industry di Indonesia yang memanfaatkan olahan singkong berupa tepung serbaguna sehingga terjadi penurunan ekspor karena produksi tepung singkong lokal terserap untuk kebutuhan dalam negeri, juga dikarenakan banyaknya petani Indonesia yang kurang bisa melakukan pengolahan produk dengan baik sehingga banyak produk singkong yang belum sempat diekspor sudah ditolak pasar ACFTA karena produk singkong Indonesia dinilai meninggalkan residu yang dapat merusak kesehatan. Maka program "MSI" dalam hal diversifikasi produk dilakukan untuk menekan laju impor komoditi produk tersebut dan sebagai upaya meningkatkan daya saing produk olahan singkong agar laku di pasar internasional ACFTA.

Selain itu Indonesia juga mulai memberlakukan tindakan pengamanan (*safeguard*), sebelumnya secara khusus *ACFTA Agreement* mengatur arus perdagangan dengan liberalisasi berupa penghapusan bea tariff masuk produk pertanian, kelautan dan perikanan, makanan dan minuman, yang dilakukan secara bertahap hingga 0%, termasuk import singkong dari Negara pengekspor ke Indonesia yang berlaku 1 januari 2010, dan tidak ada penetapan

batas kuota impor dalam perjanjian tersebut. Namun karena produk Indonesia belum mampu beradaptasi dalam ACFTA dan lemahnya daya saing produk Indonesia terutama dalam hal barang sejenis seperti komoditas singkong menyebabkan Indonesia mengalami kerugian dan mengalami surplus import dari produk singkong olahan tersebut. Sehingga Indonesia menetapkan kebijakan dalam PP No.34 tahun 2011 untuk melakukan tindakan pengamanan (*Safeguard*) serta menolong industry pangan singkong dengan mengadopsi *Agreement on safeguard* dalam WTO.

Kebijakan tersebut merubah tatanan kebijakan sebelumnya di ACFTA, yang sebelumnya tarif bea masuk untuk produk import sebesar 0%, mulai dikenakan oleh menteri keuangan Indonesia dengan adanya kebijakan peraturan menteri no 117/PMK. 011/2012 tentang penetapan tariff bea-masuk antara ACFTA dan Indonesia yang telah diratifikasi. Terdapatnya penetapan jumlah kuota yang ditetapkan tidak boleh kurang dari jumlah impor rata-rata paling sedikit dalam 3 tahun terakhir, serta adanya diversifikasi produk olahan singkong dan penetapan standar nasional untuk ekspor juga ikut membantu produk

singkong Indonesia agar mampu bersaing di pasar internasional. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya kenaikan ekspor sekitar 10% dari tahun 2012.

Adanya penetapan *safeguard* tersebut diperbolehkan oleh ACFTA, karena ACFTA mengadopsi prinsip perjanjian WTO tentang Non-tariff barriers, tindakan dari Negara anggota yang diperbolehkan untuk melindungi industry dalam negerinya apabila mengalami kerugian yang serius. Dapat dilihat dengan adanya beberapa program MSI yang diberlakukan pemerintah bagi seluruh petani singkong Indonesia serta penetapan kebijakan *safeguard* sebagai mekanisme perlindungan ekonomi dan hukum bagi petani singkong Indonesia sebagai upaya *shifting* Indonesia dalam ACFTA yang akan memberikan dampak kenaikan ekspor singkong bagi Indonesia dan juga memberikan efek bagi Negara pengimport singkong lainnya ke Indonesia seperti Cina dan Thailand, karena semakin ketatnya aturan yang berlaku bagi negara pengimport singkong terhadap Indonesia.

d. Peraturan internasional tentang *safeguard* terhadap komoditi pangan singkong di Indonesia

Indonesia sebagai Negara yang berkembang memerlukan kepastian hukum yang lebih kuat daripada Negara-negara maju untuk menjamin arus perdagangan terbuka, dan perdagangan yang adil. Payung hukum internasional itu adalah *World Trade organization* (WTO) yang didalamnya terdapat pengaturan tentang tindakan pengamanan. Tujuan utama dari adanya *safeguard* yaitu untuk melindungi lonjakan volume impor di dalam negeri sebagai akibat penyelenggaraan liberalisasi perdagangan global. Di dalam ACFTA juga diatur sedemikian rupa karena mengadopsi beberapa prinsip dalam WTO.

Singkong merupakan sebagai salah satu objek impor antara Indonesia dan China dan beberapa Negara ASEAN lainnya yang sebelumnya tidak dikenakan tariff untuk masuk dalam FTA bagi Negara pengekspor. Namun karena sektor industry singkong di Indonesia merasa terancam akan eksistensinya dan perubahan posisi Indonesia yang lebih kearah sebagai Negara pengimportir dibandingkan pengeksporthir, maka pemerintah Indonesia meminta

pelaksanaan kebijakan tindakan pengamanan bagi perdagangan singkong di Indonesia di ACFTA.

Bentuk tindakan *safeguard* tersebut sebelumnya diajukan oleh Negara anggota ACFTA, dalam hal ini Indonesia kepada ACFTA karena terdapat ancaman terhadap produk sejenis dalam negeri sehingga menyebabkan kerugian serius lalu tindakan tersebut setelah disetujui dapat berlaku bagi semua Negara pengekspor produk yang diimpor tanpa dilihat dari sumbernya. Sebelumnya ajuan tersebut harus melalui proses penyelidikan terlebih dahulu dan ada pembuktian dari tuduhan yang diajukan kepada Negara pengeksporthir. Tindakan pengamanan tersebut baik secara tetap maupun sementara diperbolehkan bagi setiap Negara anggota jika diperlukan untuk tindakan pencegahan atas kerugian Negara pengimpor. Tindakan pengamanan yang dilakukan seperti dikenakan tariff bea masuk, anti dumping bagi Negara pengeksporthir, subsidi kebijakan persaingan, faslitasi perdagangan, dan pembatasan jumlah kuota impor bagi semua Negara pengeksporthir dengan produk sejenis sama, atau bahkan pelarangan masuk dalam pabean. Pengaturan tentang pengamanan

perdagangan tentang industry singkong belum dijelaskan secara tersendiri, namun sudah termasuk ke dalam penjelasan dalam pengaturan “*Agreement on Agriculture*” (AoA) di WTO.

e. Peran Negara dalam *safeguard* terhadap komoditi pangan singkong di Indonesia

Banyaknya Negara pengekspor yang menerapkan prinsip perdagangan yang tidak adil atau *unfairness* seperti praktek kegiatan dumping dan subsidi dalam perdagangan internasional sangat merugikan bagi Negara Indonesia sebagai salah satu Negara pengimpor, oleh karena itu Indonesia berhak untuk melakukan sanksi balasan dengan melakukan *safeguard* berupa pengenaan bea masuk antidumping yang dijatuhkan terhadap produk-produk yang diekspor secara dumping dan countervailing duties atau bea masuk untuk barang-barang yang terbukti telah diekspor dengan fasilitas subsidi.⁶

Penerapan *safeguard* tersebut juga dilakukan karena perkembangan ekspor produk singkong ini juga diiringi oleh

tingginya impor terhadap produk sejenis yang sudah menjadi produk turunan sehingga Indonesia kalah bersaing dalam pemasaran produk sejenis tersebut, juga adanya prinsip perdagangan yang *unfairness* yang banyak dilakukan Negara pengimpor lainnya. Oleh karena itu untuk dapat bersaing dengan Negara pengekspor lainnya, pemerintah mulai menerapkan tindakan pengamanan perdagangan (*Safeguard*) terhadap produk pangan tersebut. Untuk melengkapi pengaturan tindakan pengamanan tersebut diatur lebih lanjut dengan peraturan nomor 34 tahun 2011 tentang tindakan antidumping, tindakan imbalan, dan tindakan pengamanan perdagangan sebagai perwujudan dari XIX GATT (*Emergency Action on Imports of Particular products*) tahun 1974 yang disempurnakan dengan *Agreement on Safeguard*. Selain itu terdapat undang-undang lainnya yang mengatur tentang bentuk tindakan pengamanan perdagangan lainnya yaitu Undang-Undang no. 17 tahun 2006 tentang perubahan UU no.10 tahun 1995 tentang kepabeanan, dan peraturan menteri perdagangan nomor 37/M-Dag/Per/9/2008 tentang keterangan asal (*Certificate of Origin*) terhadap barang impor yang dikenakan tindakan

⁶ Mahmud Siregar, 2005. “*Perdagangan Internasional dan penanaman modal*”, Sekolah Pascasarjana Univ. Sumatera utara, hal 48.

pengamanan dan keputusan menteri perindustrian dan perdagangan RI nomor 85/MPP/Kep/2003 tentang tatacara dan persyaratan permohonan penyelidikan atas pengamanan industry dalam negeri dari akibat lonjakan impor. Secara khusus di Indonesia belum ada pengaturan secara khusus tentang industry singkong, namun yang menjadi dasar pijakan undang-undang organic yang melindungi industry pangan singkong diatur dalam undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan.

Selain itu pemerintah juga melibatkan masyarakat yang lebih dikenal dengan MSI (masyarakat singkong Indonesia) untuk meningkatkan produksi pertanian singkong dan menetapkan kebijakan perlunya diversifikasi produk serta standarisasi nasional produk yang diprogramkan oleh kementerian pertanian. Industrialisasi singkong sebelumnya hanya difokuskan pada pengolahan oleh petani dengan bahan olahan dasar yang diekspor seperti gapek sehingga kurang bisa bersaing dengan industry singkong di Negara lainnya. Petani singkong sekarang lebih diarahkan pada program bahan olahan singkong yang jauh lebih komersil seperti tepung Mocaf untuk menambah surplus ekspor singkong dan membuka

investasi asing untuk pengembangan produk Biofuel yang berbahan dasar singkong untuk pengolahannya, sehingga dapat menekan laju perkembangan import singkong di dalam negeri.

Tindakan pengamanan juga melibatkan Komite pengamanan perdagangan Indonesia (KPPI), yang sebelumnya perlu menyelidiki dan melakukan pembuktian terhadap tindakan curang Negara pengimportir sehingga menimbulkan kerugian yang cukup serius. Apabila tidak menimbulkan kekhawatiran dan kerugian yang serius pada industry komoditas singkong nasional maka tindakan tersebut belum dapat dilakukan. Pengenaan safeguard berdasarkan alasan produksi meningkat sedangkan impor terhadap barang sejenis juga meningkat tidak dapat langsung diterapkan, karena KPPI menilai ada persyaratan khusus yaitu produksi petani singkong ini harus mewakili sebagian besar produksi nasional. Tujuan utama *safeguard* yaitu memberikan kesempatan untuk bernafas terhadap produsen singkong dalam negeri, artinya produk domestic dapat melakukan penyesuaian sehingga akan mampu bersaing dengan produk dalam negeri. Pengenaan tindakan pengamanan perdagangan tersebut ada tiga kategori

yaitu pengenaan tariff bea masuk, kuota, dan atau kombinasi keduanya. Pengenaan tariff bea masuk diatur oleh kementerian keuangan, dengan cara membandingkan volume impor dengan produksi nasional dari produk yang membutuhkan pengamanan perdagangan tersebut.

E. Kesimpulan

Sejak berlakunya ACFTA permintaan ekspor terhadap singkong meningkat, yang ditandai dengan adanya peningkatan harga singkong dan jumlah produksi yang semakin tinggi. Namun berlakunya aturan ACFTA tersebut tidak sepenuhnya hanya memberikan dampak baik bagi industri pangan singkong di Indonesia, berlakunya prinsip tariff mengikat yang mewajibkan pemberlakuan tariff import sebesar 0 % membuat keleluasaan bagi negara pengimport terhadap Indonesia khususnya pada produk yang berjenis sama menyebabkan Indonesia menjadi sasaran pasar bagi negara pengimport. Selain itu produk Indonesia dinilai masih lemah dalam hal daya saing produk dengan negara lainnya sehingga daya tawar produk Indonesia relative kecil, serta semakin banyaknya industry dalam negeri yang memanfaatkan bahan olahan turunan singkong sehingga

permintaan singkong semakin tinggi. Selain itu permasalahan lainnya berasal dari proses pengolahan singkong yang belum memenuhi standar sehingga produk kurang laku dipasaran yang mengakibatkan penurunan produksi di Indonesia dan menyebabkan Indonesia kurang bisa memenuhi permintaan kebutuhan pasar dan akhirnya melakukan impor singkong. Maka dari itu pemerintah Indonesia perlu memperbaiki sistem aturan perdagangan komoditas pangan singkong dengan diberlakukannya program “Gerakan Nasional Singkong Indonesia” untuk menghindari kerugian setelah bergabung dengan ACFTA . Serta membentuk kebijakan tindakan pengamanan (*safeguard*) perlu dilakukan terhadap industry singkong tersebut.

Tindakan *safeguard* tersebut juga sangat mempengaruhi adanya *global shifting* dalam perdagangan internasional yang terjadi di ACFTA ini, karena berlakunya tariff bea impor dan pembatasan kuota impor yang sebelumnya tidak berlaku bagi semua Negara pengimportir produk olahan singkong mulai berlaku akibat *safeguard* yang dilakukan di Indonesia sehingga Negara pengimportir tidak mudah masuk, dan adanya upaya Indonesia dalam peningkatan diversifikasi produk olahan

singkong untuk menaikkan daya saing produk sejenis dalam ACFTA sehingga akan membantu Indonesia merubah posisinya kembali sebagai Negara pengekspor tir.

Referensi

Adolf, Huala, 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Alexander, Chandra C, 2005, *Indonesia dan Ancaman Perjanjian Perdagangan Bebas Bilateral*, Institute For Global Justice, Jakarta.

Sekretariat Nasional ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1992, ASEAN Selayang Pandang, Jakarta.

Wolf, Martin, 2007, *Globalisasi Jalan Menuju Kesejahteraan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2011 Tentang Tindakan Antidumping, tindakan Bea Masuk, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

Agreement on Safeguards.

Makalah, Artikel, Jurnal, Surat Kabar

Jusmaliani, "Komunitas ASEAN Dalam Masyarakat Dunia : Agenda Kerja Indonesia", DEMOKRASI DAN HAM, vol. 9, no. 1, Mei 2000, p. 1. Jakarta.

Lestari, Diana dan Arika Herananoa, Organisasi diakses dari (<http://organisasi.org/>) pada tanggal 8-12-2013

Lilik Prasaja, "Impor Singkong, Salah Siapa?", Kompasiana, diakses dari (<http://finance.detik.com/>), pada tanggal 8 Desember 2013.

Sekretariat Negara RI, "ACFTA Sebagai Tantangan Menuju Perekonomian yang Kompetitif", diakses dari (<http://www.setneg.go.id/>), pada tanggal 8 Desember 2013

Sood, Mohammad, Kebijakan Pengamanan Perdagangan (Safeguard) Di Sektor Perdagangan Dalam Rangka Melindungi Industri Dalam Negeri, <http://www.unram.ac.id/211/>, diakses pada tanggal 8 Desember 2013