

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kerjasama *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) merupakan sebuah kesepakatan dagang yang dibuat oleh China dengan negara anggota ASEAN meliputi Indonesia, Singapura, Thailand, Malaysia, Filipina, Brunei Darussalam, serta Kamboja, Vietnam, Laos dan Myanmar. Kerjasama tersebut bertujuan untuk mewujudkan kawasan perdagangan bebas dengan mengurangi atau bahkan menghapuskan hambatan-hambatan perdagangan baik itu tarif ataupun non tarif. Konsep kerjasama ACFTA dipelopori oleh mantan perdana menteri China, yaitu Zhu Kongji pada saat pelaksanaan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke- 6 pada November tahun 2000. Perundingan rancangan kerjasama ACFTA dimulai tahun 2001 ketika digelar ASEAN-Summit di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam dan kerjasama tersebut direncanakan terealisasi selama 10 tahun.

Kesepakatan kerjasama ACFTA meliputi lima bidang utama yaitu: pertanian, teknologi informasi dan komunikasi, pengembangan sumber daya manusia (SDM), investasi serta pengembangan DAS Mekong (Prayogo, 2017). Berdasarkan lima bentuk kerjasama tersebut, implementasi kerjasama paling awal meliputi bidang pertanian yang diawali dengan terbentuknya kesepakatan dagang yang dikenal dengan program panen awal (*EHP-Early Harvest Program*). Di era kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono kebijakan kerjasama tersebut telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui adanya KEPPRES No.48 tahun 2004 dan berlaku mulai dari pengesahan *Framework Agreement On Comprehensive*

Economic Co-Operation Between The Association Of South East Asian Nations And The People's Republic Of China (Kurniastuti, 2012).

Berbicara kerjasama internasional terdapat berbagai dinamika yang akan dihadapi oleh negara. Dinamika kerjasama tersebut dapat memberi keuntungan, kerugian atau berbagai tantangan. Adapun beberapa keuntungan dari kerjasama ACFTA yang pertama dapat membuka peluang pasar internasional bagi negara-negara ACFTA untuk melakukan ekspor maupun impor. Kedua melalui kerjasama memudahkan negara-negara dari hambatan tarif maupun non tarif. Ketiga dengan mudah negara-negara bekerjasama memenuhi kebutuhan negara yang sumber daya alamnya tidak berpotensi memenuhi kebutuhan dalam negeri, melalui kerjasama dapat dipenuhi dengan mudah, serta mudahnya transfer teknologi yang masuk.

Sementara disisi lain ACFTA juga dapat berpotensi memberikan kerugian, jika negara tidak memiliki persiapan matang untuk masuk ke dunia perdagangan bebas. Beberapa indikator penting dan juga bentuk tantangan tersendiri bagi Indonesia dan negara lainnya yang terlibat ACFTA pertama, karena terbukanya akses impor dan ekspor yang mudah, maka potensi produk impor akan membanjiri pasar domestik dalam negeri, untuk itu ini menjadi tantangan terhadap kesiapan pasar dalam negeri dimana harus siap bersaing dengan produk-produk China. Para pelaku ekonomis domestik harus mampu mempersiapkan diri baik secara kuantitas maupun kualitas untuk menghadapi potensi yang ada. Kedua dalam dunia *free trade* salah satu dampaknya adalah meningkatkan nilai perdagangan negara, nilai perdagangan tersebut akan mempengaruhi neraca perdagangan negara.

Neraca perdagangan merupakan selisih antara nilai ekspor dengan nilai impor di suatu negara selama periode tertentu. Ketika kondisi nilai ekspor dapat melebihi nilai impor negara, artinya negara tersebut sedang menjalankan neraca perdagangan positif atau surplus. Sementara apabila kondisi nilai impor melebihi nilai ekspor maka negara tersebut sedang menjalankan neraca perdagangan negatif atau dikatakan defisit. Dalam artian dapat diprediksi bahwa negara akan diperhadapkan dengan dua kondisi di atas apakah peningkatan ekspor lebih besar atau sebaliknya. Dibalik surplus dan defisit memberikan dampak yang berbeda, surplus menandakan bahwa komoditi yang memasuki pasar bebas mendorong dan menumbuhkan ekonomi negara, sementara defisit menandakan komoditi yang memasuki pasar bebas tidak mampu mendorong ekonomi negara bahkan melemahkan sehingga berpengaruh terhadap pembangunan, nilai tukar serta kesejahteraan masyarakat (Yusdja, 2004).

Salah satu kerjasama antara Indonesia dan China melalui ACFTA adalah komoditi non migas yakni, *Crude Palm Oil* (CPO). CPO merupakan komoditi unggulan dan satu-satunya produksi terbesar Indonesia di dunia. Dengan luas lahan perkebunan kelapa sawit Indonesia dapat mencapai 14,68 juta hektar yang terdiri dari 52,88% dikelola oleh perusahaan swasta, 40,49% dikelola oleh perkebunan rakyat, dan 6,63% dikelola oleh perkebunan besar negara. Sebagai negara produksi terbesar tentu Indonesia membutuhkan pasar untuk melakukan ekspor komoditi CPO (GAPKI, 2020). China sebagai negara industri, kelapa sawit memiliki peranan penting sebagai penggerak industri. Adapun penggunaan kelapa sawit di China meliputi dari minyak inti sawit, turunan dan *palm fatty acid distillate* (PFAD)

digunakan untuk industri kimia, sementara *expeller* inti sawit digunakan sebagai pakan ternak berprotein tinggi dan biodiesel. Selain itu China juga menerapkan program B5 atau biodiesel campuran 5% dengan solar (GAPKI, 2017).

Berdasarkan laporan kementerian Perdagangan Republik Indonesia melalui kerjasama ACFTA pada dekade 2017, khususnya komoditi non migas salah satunya kelapa sawit mengalami neraca perdagangan defisit, dapat dilihat melalui tabel di bawah ini:

Tabel 1. Neraca Perdagangan Indonesia dan China Periode 2014-2017
(dalam ribu US\$)

	2014	2015	2016	2017
Total	48.230.279,9	44.457.320,9	47.591.294,3	58.849.923,5
Perdagangan				
Migas	1.309.636,8	1.971.828,0	1.783.705,7	1.988.304,4
Non Migas	46.920.643,2	42.485.492,9	45.807.588,7	56.861.619,2
Total Ekspor	17.605.944,5	15.046.433,8	16.790.801,3	23.083.091,2
Migas	1.146.855,3	1.785.748,8	1.672.752,5	1.733.417,2
Non Migas	16.459.089,2	13.260.684,9	15.118.048,8	21.349.674,0
Total Impor	30.624.335,5	29.410.887,1	30.800.493,1	35.766.832,3
Migas	162.781,5	186.079,2	110.953,1	254.887,2

	2014	2015	2016	2017
Non Migas	30.461.554,0	29.224.807,9	30.689.539,9	35.511.945,2
Neraca	-13.018.391,0	-14.364.453,4	-14.009.691,8	-12.683.741,1
Perdagangan	-	-	-	-
Migas	984.073,8	1.599.669,6	1.561.799,4	1.478.530,0
Non Migas	-14.002.464,9	-15.964.123,0	-15.571.491,2	-14.162.271,2

Sumber: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2017.

Tabel 1 merupakan tabel yang menunjukkan neraca perdagangan Indonesia dan China dari tahun 2014 hingga tahun 2017. Berdasarkan tabel komoditi non migas merupakan komoditi yang memiliki nilai ekspor terbesar dari Indonesia. Setiap tahun mengalami peningkatan meskipun di tahun 2015 terdapat penurunan, namun pada tahun 2017 mengalami peningkatan hingga 21.349.674,0 US\$. Adapun komoditi ekspor non migas dari Indonesia ke China antara lain; tekstil, karet, alas kaki, otomotif, udang, kakao, kopi dan salah satunya sawit. Namun tabel juga memperlihatkan bahwa impor China ke Indonesia sangat besar di tahun 2017 mencapai 35.511.945,2 US\$ khusus untuk komoditi non migas.

Berdasarkan data *The Observatory of Economic Complexity* (OEC) sepanjang tahun 2017 komoditi impor non migas dari China ke Indonesia terdiri dari mesin sebesar 41%, logam 13%, produk kimia 11%, tekstil sebesar 9,2%, plastik dan karet sebesar 4,5%, sayur-sayur mencapai 3,6% dan transportasi sebesar

3,0% (Ragimun, 2021). Apabila dilihat pada kolom neraca perdagangan menunjukkan bahwa terdapat neraca perdagangan yang negatif atau defisit. Hal tersebut disebabkan jumlah impor dari China ke Indonesia lebih besar, dibandingkan dengan jumlah ekspor Indonesia ke China, terlihat dari tahun 2014 hingga tahun 2017 dalam kerjasama ACFTA Indonesia menghadapi perdagangan yang tidak bergerak surplus namun mengalami defisit.

Untuk lebih detail bisa disimak pada tabel di bawah ini yang menunjukkan perkembangan ekspor non migas Indonesia ke beberapa negara tujuan.

Tabel 2. Perkembangan Ekspor Non Migas (Negara Tujuan) Tahun 2014-2017 (Juta US\$)

Urutan	2014	2015	2016	2017	Trend % 2014-2017
RRC	16.459,1	13.260,7	15.118,0	21.349,7	-0,78
Amerika	15.857,0	15.208,2	15.685,0	17.134,4	2,47
Jepang	14.565,7	13.096,1	13.209,5	14.690,6	-2,75
India	12.223,7	11.602,0	9.934,4	13.950,3	-0,68
Singapura	10.065,9	8.661,0	9.340,0	9.089,5	-0,36

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah oleh Kementerian Perdagangan, 2017

Pada tabel 2 menunjukan kegiatan ekspor non migas Indonesia ke negara tujuan yakni, Republik Rakyat Cina, Amerika, Jepang, India dan Singapura. Berdasarkan tabel ekspor terbesar Indonesia adalah ke China dan selanjutnya

berurutan terdapat Amerika, Jepang, India dan Singapura. Tabel ini menunjukkan pertumbuhan ekspor yang cukup baik oleh Indonesia, namun berbicara indikator pertumbuhan ekonomi tidak hanya berpatokan pada besarnya ekspor tetapi juga yang paling berpengaruh adalah jumlah impor. Negara yang dikatakan sehat secara perdagangan adalah negara yang memiliki jumlah impor yang tidak melebihi jumlah ekspor. Berikut terdapat tabel yang memperlihatkan jumlah impor Indonesia berdasarkan negara asal.

Tabel 3. Perkembangan Impor Non Migas (Negara Asal) Tahun 2014-2017
(Dalam Juta US\$)

Urutan	2014	2015	2016	2017	Trend % 2014-2017
RRC	30.461,6	29.224,8	30.689,5	35.511,9	3,81
Amerika	16.938,2	13.232,7	12.926,8	15.209,3	-6,96
Jepang	9.694,8	8.018,7	8.601,2	9.192,1	-3,99
India	10.150,5	8.975,3	7.661,0	8.284,8	-6,66
Singapura	8.102,4	7.550,8	7.206,5	7.698,9	-0,93

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah oleh Kementerian Perdagangan, 2017

Pada tabel 3 menunjukkan data impor Indonesia berdasarkan negara asal yakni, China, Amerika, Jepang, India dan Singapura. Impor terbesar untuk Indonesia adalah China khusus komoditi non migas. Apabila tabel 2 dan tabel 3 dikomparasikan maka terlihat perbedaan jauh antara jumlah ekspor dan impor.

Jumlah impor China lebih besar dibandingkan dengan jumlah ekspor Indonesia ke China, hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat neraca perdagangan defisit bahkan dalam tabel 2 menunjukkan *trend* ekspor memiliki nilai defisit -0,78 disebabkan karena jumlah impor yang masuk ke Indonesia lebih besar jika dibandingkan dengan ekspor Indonesia ke China. Sementara untuk aktivitas ekspor khusus komoditi sawit Indonesia ke China, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Gambar 1. Volume Ekspor Minyak Kelapa Sawit Ke Cina 2012-2020



Sumber: Direktorat Jendral Perkebunan. (2019) Statistik CPO Indonesia.

Berdasarkan gambar grafik diatas menunjukkan volume ekspor *Crude Palm Oil* ke negara tujuan China, apabila dilihat dari tahun 2015 terdapat peningkatan jumlah ekspor, namun dari tahun berturut-turut 2016, 2017 dan 2018 terdapat penurunan dan mengalami sedikit peningkatan, sementara di tahun 2019 ekspor CPO ke China meningkat drastis namun pada tahun 2020 kembali mengalami penurunan sangat drastis. Berdasarkan lampiran data dan grafik secara detail telah menunjukkan bahwa daya ekspor komoditi non migas khususnya CPO sangat lemah,

padahal kerjasama ACFTA sebagai alat untuk membuka pasar global dan komoditi CPO merupakan komoditi unggulan Indonesia didunia artinya, Indonesia sebagai negara produksi terbesar dunia yang mampu menyediakan sesuai dengan kebutuhan negara-negara besar salah satunya China.

Ditengah kerjasama ACFTA pada 7 Oktober 2010 pemerintah Indonesia menetapkan dan memberlakukan sebuah kebijakan yang disebut dengan *safeguard*. Kebijakan *safeguard* atau kebijakan tindakan pengamanan merupakan kebijakan yang dilakukan ketika industri dalam negeri menghadapi kesulitan akibat produk impor yang membanjir (Sood, 2012). Kebijakan *Safeguard* telah tertuang dalam peraturan menteri keuangan nomor 151/PMK. 011/2009 pada tanggal 24 September 2009 mengenai bea masuk terhadap impor produk (Redu, 2013).

Berdasarkan penjabaran diatas, Indonesia sebagai negara yang memiliki potensi besar terhadap produksi komoditi CPO namun pada kenyataanya kerjasama ACFTA dapat memberikan tantangan tersendiri. Melalui kerjasama ACFTA dapat terbukanya kesempatan pasar global dengan menyalurkan produksi CPO maupun komoditi lainnya. Selain itu kerjasama ACFTA juga merupakan peluang yang baik bagi para pelaku ekonomi Indonesia untuk mendorong meningkatkan mutu produk baik secara kualitas maupun kuantitas, namun pada realita pasar CPO sangat melemah dibandingkan dengan jumlah impor dari China ke Indonesia. Langkah Indonesia mengambil kebijakan *safeguard* menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut berdasarkan kondisi sumber daya yang mapan, namun Indonesia masih membuka diri dengan adanya kerjasama ACFTA dan juga memutuskan untuk memilih kebijakan *safeguard* sebagai upaya proteksinya terhadap kerjasama

ACFTA. Untuk itu dalam penelitian ini akan dianalisis secara terperinci mengapa sudah terdapat ACFTA, namun Indonesia harus mengambil langkah menerapkan proteksi melalui kebijakan *safeguard* untuk meningkatkan ekspor komoditi CPO.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian maka masalah yang akan diteliti oleh peneliti sebagai berikut:

Mengapa Indonesia mengambil kebijakan *safeguard* pada komoditi CPO untuk meningkatkan ekspor dalam kerangka kerjasama ACFTA (2015-2020) ?.

1.3 Tujuan Penelitian

Dari pernyataan penelitian yang telah dikemukakan oleh penulis, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui aktivitas ekspor CPO Indonesia melalui kerjasama ACFTA
2. Untuk menganalisis mengapa Indonesia menerapkan kebijakan *safeguard* untuk meningkatkan ekspor komoditi CPO, padahal terjaln dalam kerangka kerjasama ACFTA
3. Menganalisis hasil dan pengaruh penerapan kebijakan *safeguard* terhadap daya ekspor CPO melalui kerjasama ACFTA.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan antara lain:

1. Bagi Pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan terkait kebijakan luar negeri RI dalam peningkatan ekspor komoditi pertanian melalui ACFTA.
2. Bagi Pemerintah, dapat menjadi acuan dalam membentuk dan mengambil kebijakan dimasa yang akan datang.
3. Bagi Penelitian lain, dapat dijadikan sebuah acuan apabila tertarik mengambil topik penelitian ini untuk diteliti. Untuk menganalisis lebih lanjut mengenai strategi dari pemerintah melalui kebijakan luar negeri nya dalam pelaksanaan kerjasama perdagangan ACFTA pada komoditi pertanian.

1.5 Sistematika Bab

Pada penulisan skripsi ini peneliti menyajikan isi penelitian mulai dari BAB I-BAB V dan juga akan dibedah melalui adanya sub-bab sebagai berikut :

- **BAB 1: PENDAHULUAN**

Penelitian ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan pada bab yang disajikan.

- 1.1.Latar Belakang
- 1.2.Rumusan Masalah
- 1.3.Tujuan Penelitian
- 1.4.Manfaat Penelitian

• BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Menjelaskan tentang landasan teoritik dalam penelitian serta akan disajikan penelitian terdahulu yang terkait dan akan diuraikan perbedaan penelitian terdahulu dengan sekarang. Dan ditutup dengan penyajian kerangka berpikir melalui bagan (*mind mapping*) yang akan menjelaskan alur berpikir hingga *output* penelitian.

2.1. Landasan Teori

2.2. Penelitian Terdahulu

2.3. Kerangka Pemikiran

• BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini peneliti akan menjelaskan mengenai metodologi penulisan penelitian yang berisi bagaimana pendekatan atau jenis penelitian yang digunakan, teknik pengumpulan data dan teknik analisis.

3.1. Metode Penelitian

3.2. Teknik Pengumpulan Data

3.3. Teknik Analisis

• BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, akan menjelaskan mengenai pembahasan analisis penelitian serta akan menjawab pertanyaan penelitian yang akan dikaji oleh peneliti.

4.1. Indikasi Pembentukan ACFTA

4.2. Potensi dan Indikasi Penurunan CPO Indonesia ke China

4.3. Keberhasilan Kebijakan *Safeguard* Indonesia Meningkatkan Ekspor CPO ke China

- **BAB V: PENUTUP**

Pada bab ini adalah bab penutup. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Dalam bab ini juga peneliti akan memaparkan saran-saran dari penelitian.

