

Rules Of Origin (RoO) Sebagai Alat Proteksi Industri Dalam Negeri Dalam FTA

Pendahuluan

Perkembangan perjanjian perdagangan bebas regional (*Regional Trade Agreements/RTA*) dalam dua dekade terakhir terjadi dengan sangat pesat. Berdasarkan data dari *World Trade Organization* (WTO), sebelum tahun 1995 hanya terdapat 123 notifikasi RTA namun per tanggal 1 Januari 2012 telah terdapat 511 notifikasi RTA. Secara teori, perjanjian perdagangan bebas akan menguntungkan para pihak yang terlibat. Pengurangan maupun penghapusan hambatan perdagangan baik hambatan tarif (tarif bea masuk) maupun hambatan non tarif akan meningkatkan efisiensi ekonomi sehingga keluaran total (*total output*) dengan jumlah input sumber daya yang sama pada saat yang sama akan terus meningkat. Dengan demikian negara-negara yang terlibat dalam kesepakatan ini, akan memperoleh keuntungan dari terbentuknya perdagangan (*trade creation*) dan pengalihan dagang (*trade diversion*).

Liberalisasi dalam bentuk pengurangan maupun penghapusan hambatan perdagangan dalam RTA akan diikuti dengan pembuatan hambatan perdagangan baru yang disebut *Rules of Origin* (RoO) atau ketentuan asal barang. RoO memungkinkan pihak yang terlibat dalam RTA untuk menentukan "kebangsaan" dari suatu produk dengan membedakan sumber atau asal produk tersebut. RoO seolah menciptakan tarif atas impor input antaradanya juga mempengaruhi harga input dalam negeri. Produk yang memenuhi kriteria RoO akan berhak memperoleh tarif preferensi yaitu tarif bea masuk yang lebih rendah dari tarif bea masuk yang dikenakan terhadap produk sejenis yang berasal dari negara lain atau produk yang tidak memenuhi kriteria RoO.

Fungsi RoO

Dalam perjanjian perdagangan bebas, setiap negara anggota memiliki tarif bea masuk eksternal (bea masuk umum) sendiri-sendiri. Dengan demikian, tarif bea masuk umum akan berbeda-beda antara satu negara dengan negara anggota lainnya. Tanpa RoO, produk dari negara di luar anggota FTA akan memanfaatkan skema FTA dengan cara melakukan impor melalui negara anggota FTA yang memiliki tarif bea masuk terendah (negara ini akan memperoleh pendapatan bea masuk) dan kemudian mengeksport produk tersebut ke negara anggota FTA lainnya dengan tarif preferensi (misalnya: tarif 0%). Tanpa RoO, akan terjadi banyak pengalihan arah (*deflection*) perdagangan terutama jika biaya *trans-shipment* lebih rendah daripada selisih tarif bea masuk umum dan tarif preferensi. *Trans-shipment* menyebabkan banyak sumber daya

yang terbangun secara percuma. Tanpa RoO, suatu FTA akan menjadi sangat liberal dan akan terjadi perang tarif bea masuk antar negara anggota FTA untuk menjadi pintu masuk impor ke negara anggota FTA lainnya. Perang ini hanya akan berhenti pada saat tarif bea masuk umum semua negara anggota FTA telah 0%.

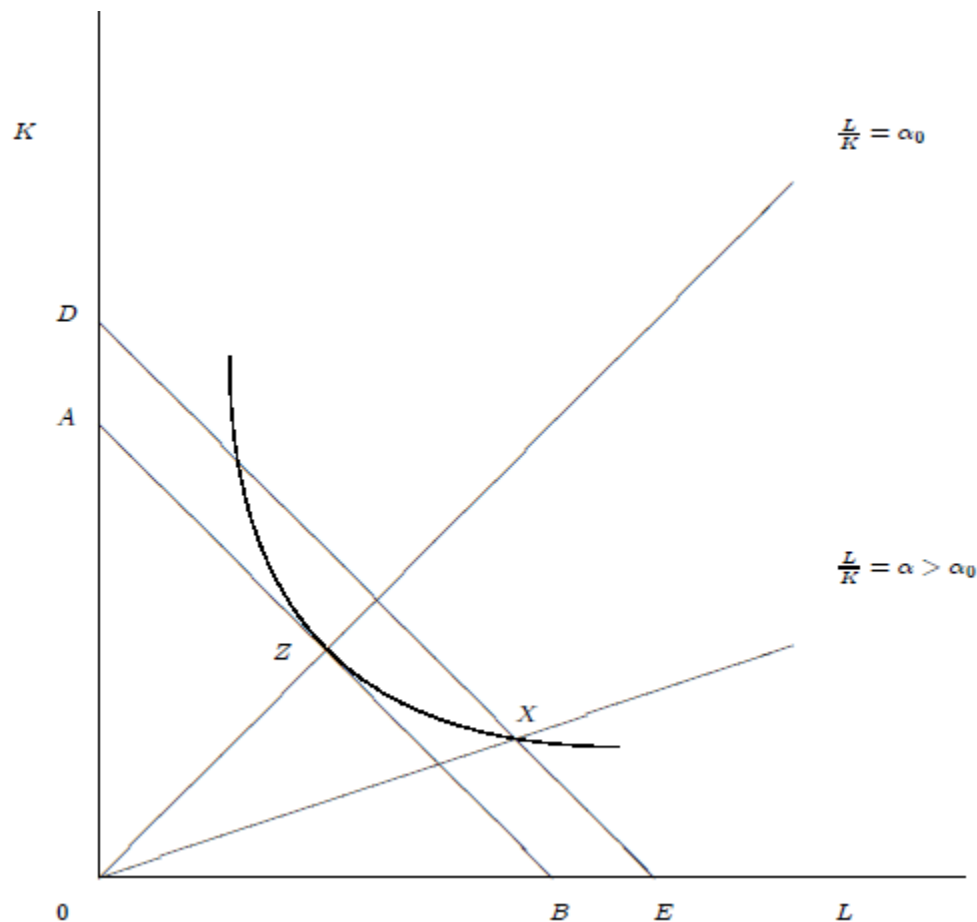
Di samping pencegahan terhadap *trans-shipment*, RoO juga dapat memberikan insentif bagi produsen untuk membeli produk input antara dari sumber-sumber di negara anggota FTA bahkan jika harga produk tersebut lebih tinggi daripada harga produk yang sama dari luar FTA. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan asal barang agar produk mereka dapat dianggap berasal dari negara anggota FTA dan dapat memperoleh tarif preferensi. RoO menjadi alat proteksi produsen dalam negeri negara anggota FTA yang efektif. Dan perumusan RoO yang tepat akan mempengaruhi lalu lintas barang dan investasi.

RoO yang tepat akan menjadi alat yang efektif untuk menarik investasi. Untuk dapat menikmati tarif preferensi, produsen di negara di luar anggota FTA akan memindahkan produksinya ke salah satu negara anggota FTA. Pemindahan basis produksi ini tidak hanya berpengaruh terhadap produk tersebut semata. Sesuai dengan RoO, suatu produk akan dapat menikmati tarif preferensi jika memenuhi kriteria tertentu misalnya kriteria pemenuhan kandungan regional. Dengan demikian, pemindahan basis produksi tidak serta-merta menyebabkan suatu produk menjadi memenuhi kriteria RoO. Untuk dapat memenuhi kriteria yang ditentukan, produk tersebut harus membeli lebih banyak komponen yang berasal dari negara anggota FTA. Permintaan tambahan ini dapat meningkatkan investasi terhadap produksi komponen tersebut. Jika komponen tersebut tidak tersedia di pasar negara anggota FTA, maka permintaan terhadap komponen tersebut dapat menarik investasi produsen komponen di luar FTA ke dalam FTA.

Biaya Penerapan RoO

Dalam pembahasan di atas, RoO dapat secara efektif memberikan perlindungan kepada produsen domestik dan juga menarik investasi. Namun, keinginan untuk memenuhi kriteria dalam RoO juga dapat menyebabkan biaya produksi menjadi lebih mahal. RoO menentukan kriteria-kriteria tertentu (*input constraint*) yang harus dipenuhi untuk memperoleh status “origin” dalam FTA. Jika input yang digunakan dalam produksi berbeda dari input yang biasa digunakan

(inputunconstraint), maka biaya produksi akan lebih tinggi. Karena itu, RoO yang lebih ketat akan menyebabkan biaya produksi untuk memenuhi criteria RoO juga meningkat.



Grafik 1. Dampak Pemenuhan Kriteria RoO terhadap Biaya Produksi

Grafik 1 menggambarkan pengaruh pemenuhan kriteria RoO terhadap biaya produksi. Untuk memproduksi produk tertentu dengan *constant returns to scale* dibutuhkan input dari negara anggota FTA (L) dan input dari luar negara anggota (K). Kurva *isoquant* menggambarkan tempat kedudukan titik-titik yang menunjukkan kombinasi dua faktor produksi L dan K guna menghasilkan tingkat produksi yang sama. Pada tingkat harga yang ada, produsen akan memilih kombinasi input L dan K yang menghasilkan biaya produksi terendah pada titik Z yaitu titik singgung kurva *isocost* AB dengan kurva *isoquant*. Rasio penggunaan input L dan K pada titik Z adalah α_0 .

Untuk memenuhi kriteria RoO, produsen diharuskan menggunakan lebih banyak input produksi dari negara anggota FTA (L), sehingga rasio L terhadap K akan lebih besar dari

α_0 . Kombinasi faktor produksi L dan K yang dapat memenuhi kriteria RoO adalah wilayah di bawah garis rasio $L/K = \alpha_0$ dan di atas kurva *isoquant*. Kombinasi rasio input L dan K yang baru dengan biaya yang paling minimal ditunjukkan oleh titik X. Dari grafik tersebut secara jelas terlihat bahwa RoO menyebabkan biaya produksi bergeser dari titik optimalnya. Peningkatan produksi akan selalu disertai dengan peningkatan permintaan input L.

Kriteria yang digunakan dalam RoO

Secara umum, barang yang diproduksi di suatu negara yang sepenuhnya atau sebagian berasal dari bahan baku impor dan dari komponen atau bahan yang belum ditentukan asalnya dapat dianggap sebagai berasal dari negara itu jika bahan-bahan tersebut telah mengalami “*substantial transformation*” atau “*sufficient working or processing*”. Dalam *Kyoto Convention* tahun 1973, “*substantial transformation*” atau “*sufficient working or processing*” diartikan sebagai berikut:

a. Perubahan pos tarif dalam nomenklatur (*change in tariff classification*)

Suatu produk dianggap telah mengalami perubahan yang substansial atau telah melalui proses pengolahan yang memadai jika produk tersebut telah berubah klasifikasinya dari klasifikasi bahan-bahan awal pembentuknya. Beberapa kriteria perubahan pos tarif adalah sebagai berikut:

- Perubahan Bab (*change in Chapter*) yaitu perubahan di level dua digit (bab) dari bahan-bahan pembentuknya.
- Perubahan Pos Tarif (*change in Heading*) yaitu perubahan di level 4 digit (pos tarif) dari bahan-bahan pembentuknya
- Perubahan Sub Pos Tarif (*change in Sub Heading*) yaitu perubahan di level 6 digit (sub pos tarif) dari bahan-bahan pembentuknya.

Semakin banyak jumlah digitnya, maka kriteria tersebut cenderung semakin liberal dan semakin mudah dipenuhi. Namun demikian, ketentuan ini biasanya memiliki banyak pengecualian.

Keuntungan dari metode ini adalah kemudahan penerapannya dalam menentukan asal barang. Produsen pada umumnya juga memiliki kemampuan untuk melakukan klasifikasi secara benar dan tidak memerlukan banyak administrasi dalam pembuktiannya. Adapun kelemahan dari metode ini adalah kerumitan pada waktu menyusun pengecualian dari

perubahan klasifikasi yang tidak memenuhi kriteria. Di samping itu, perubahan teknologi produksi juga berpotensi merubah proses produksi sehingga diperlukan perubahan kriteria. Metode ini hanya bisa dilakukan jika negara-negara anggota FTA memiliki sistem nomenklatur barang yang sama.

b. Daftar manufaktur atau operasi pengolahan (*lists of manufacturing or processing operations*)

Metode ini dinyatakan dengan menggunakan daftar umum yang menggambarkan teknis manufaktur atau operasi pengolahan masing-masing produk yang dianggap cukup penting. Keuntungan metode ini sama dengan metode perubahan klasifikasi di atas namun umumnya daftar operasi pengolahan akan lebih terperinci daripada perubahan klasifikasi sehingga lebih rumit dalam penyusunannya.

c. Aturan persentase ad valorem (*ad valorem percentage rule*)

Metode yang paling banyak digunakan dalam perjanjian perdagangan bebas yang diikuti oleh Indonesia adalah penggunaan aturan persentase ad valorem. Untuk menentukan asal barang dengan metode ini, kita harus mempertimbangkan tingkat pabrikasi atau pengolahan yang terjadi di suatu negara, dengan merujuk pada nilai tambah suatu barang. Saat nilai tambah sama atau melebihi tingkat yang ditentukan, maka barang tersebut berhak memperoleh status berasal dari negara tersebut.

Nilai tambah dihitung dengan mengacu pada bahan atau komponen asal impor atau yang tidak diketahui asal barangnya yang digunakan dalam pembuatan atau memproduksi barang. Barang hasil produksi dapat memperoleh status berasal dari negara tertentu hanya jika bahan impor atau komponen yang tidak diketahui asal barangnya tersebut tidak melebihi persentase tertentu dari nilai barang jadi tersebut. Atau secara sederhana, metode ini melibatkan perbandingan nilai bahan yang diimpor atau komponen yang tidak dapat ditentukan asalnya dengan nilai yang produk akhirnya.

Keuntungan metode ini adalah pada tingkat akurasi dan kemudahannya. Nilai bahan yang diimpor dan komponen yang tidak diketahui asal barangnya dapat ditentukan dari catatan pembelian perusahaan yang tersedia. Sedangkan penentuan nilai barang ekspor dapat didasarkan pada harga ex-work atau harga pada saat ekspor dapat didukung oleh faktur penjualan produsen yang bersangkutan.

Kesulitan yang dapat/sering timbul dalam kasus ini adalah jika terdapat sedikit perbedaan nilai tambah baik di atas maupun dibawah ambang batas yang menyebabkan suatu produk menjadi layak atau tidak layak menyandang status berasal dari negara tertentu. Kelemahan lainnya adalah pada berfluktuasinya harga baik harga input maupun harga outputnya. Fluktuasi ini dapat menyebabkan perubahan status asal barang secara drastis sehingga penerapan metode ini terhadap produk yang memiliki fluktuasi harga tinggi menjadi tidak tepat. Di samping itu, perundingan mengenai komponen biaya yang dapat diperhitungkan dalam metode ini akan membutuhkan negosiasi yang cukup sulit.

Masing-masing metode tersebut di atas memiliki kelemahan dan keunggulannya. Dalam penentuan kriteria RoO umumnya metode-metode tersebut digunakan secara bersama-sama. Sebagai contoh, dalam ASEAN China FTA, disepakati menggunakan kriteria asal barang pemenuhan kandungan regional (*regional value content*) minimal 40% dari nilai barang di lokasi penjual (*free on board*), atau telah mengalami perubahan klasifikasi (*change in tariff classification*), atau telah mengalami proses produksi tertentu.

Kesimpulan

Pembicaraan mengenai FTA cenderung hanya terfokus pada sisi liberalisasinya semata yaitu penurunan dan penghapusan hambatan perdagangan. *Rules of origin* sebenarnya memainkan peran yang sangat signifikan dalam setiap perjanjian perdagangan bebas. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya ketentuan asal barang dalam setiap FTA. Bahkan dalam suatu perjanjian perdagangan bebas, RoO memiliki jumlah aturan yang paling banyak dan paling lama dinegosiasikan. Kegagalan suatu negara dalam mengidentifikasi industri dalam negerinya akan menyebabkan ketidakmampuan negara tersebut dalam merumuskan RoO yang memberikan keuntungan bagi negaranya. Hal ini menyebabkan RoO yang seharusnya dapat menjadi alat proteksi bagi industri dari suatu perjanjian perdagangan bebas menjadi tidak bermanfaat.