

BAB II

KASUS POSISI SENGKETA DAGANG ANTARA INDONESIA DENGAN KOREA SELATAN

A. Latar Belakang Kasus

Dalam Bab I, penulis telah mengemukakan bahwa penulis hendak membahas mengenai penyelesaian sengketa dagang melalui ketentuan WTO, khususnya terhadap sengketa dagang antara Indonesia versus Korea Selatan. Untuk itu, sebelum melangkah lebih lanjut maka penulis hendak menguraikan mengenai latar belakang kasus terjadinya sengketa dagang tersebut.

Latar belakang kasus sengketa dagang antara Indonesia versus Korea Selatan adalah sebagai berikut:⁴³

Pemerintah Korea Selatan telah memberlakukan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) kepada produk-produk kertas tertentu dari Indonesia, melalui *Regulation No. 330 of The ministry of Finance and Economy* tertanggal 7 November 2003. Keputusan Korea untuk memberlakukan BMAD ini diinisiasi atas petisi antidumping yang diajukan oleh sejumlah industri dalam negeri Korea kepada *Korea Trade Commission* (selanjutnya disebut sebagai “KTC”) pada tanggal 30 September 2002. Para *petitioners* adalah Shinho Paper Manufacturing Co., Ltd., Donga Paper Co., Ltd., Samil Paper Co., Ltd., Hankuk Paper Manufacturing Co., Ltd., dan Hansol Paper.

⁴³ Lihat dokumen WT/DS312 di <http://docsonline.wto.org>. Lihat juga *Indonesia Menangkan Sengketa Antidumping di WTO*, diakses dari http://ditjenkpi.depdag.go.id/index.php?module=news_detail&news_content_id=392

KTC kemudian melakukan untuk penyelidikan kepada sejumlah produsen kertas di Indonesia, yaitu PT Indah Kiat Pulp and Paper Tbk (selanjutnya disebut sebagai “**Indah Kiat**”), PT Pindo Deli Pulp and Paper Mills (selanjutnya disebut sebagai “**Pindo Deli**”), PT Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk (selanjutnya disebut sebagai “**Tjiwi Kimia**”), dan PT Riau Andalan Kertas (selanjutnya disebut sebagai “**April Fine**”).

KTC juga mendefinisikan produk kertas yang menjadi subyek penyelidikan (*product subject to investigation*) dan membaginya menjadi dua kategori, yaitu: *plain paper copier or business information paper used on copies in business and home offices* (selanjutnya disebut sebagai “**PPC**”) dan *uncoated wood-free printing paper used for printing from printing presses, as well as for production of stationery items* (selanjutnya disebut sebagai “**WF**”).

Penyelidikan terhadap empat produsen kertas tersebut dimulai pada tanggal 14 November 2002 dan diumumkan kepada publik pada tanggal 26 November 2002. Pada tahap awal penyelidikan, KTC memberikan daftar pertanyaan kepada produsen-produsen kertas tersebut, dan KTC memberikan perpanjangan waktu selama tiga minggu kepada para produsen untuk menanggapi daftar pertanyaan tersebut. Indah Kiat dan Pindo Deli menanggapi sesuai dengan batas waktu yang diberikan, namun Tjiwi Kimia tidak menanggapi karena volume ekspor Tjiwi Kimia ke pasar Korea Selatan terlalu rendah untuk turut serta dalam penyelidikan.

Tanggapan yang diserahkan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli disertai dengan informasi yang detail mengenai data penjualan dalam pasar dalam dan luar negeri, dimana untuk penjualan dalam negeri dilakukan oleh perusahaan

perdagangan yang bernama PT Cakrawala Mega Indah (selanjutnya disebut sebagai “CMI”). Oleh karena itu, KTC meminta kepada Indah Kiat dan Pindo Deli agar menyiapkan laporan keuangan CMI untuk keperluan verifikasi. Akan tetapi, Indah Kiat dan Pindo Deli tidak dapat memenuhi permintaan tersebut karena segala laporan keuangan dan urusan intern CMI berada di luar kewenangan dan kekuasaan Indah Kiat dan Pindo Deli.

Proses verifikasi atas data yang diserahkan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli dilakukan pada tanggal 24-27 Maret 2003, dan KTC tidak memberikan pemberitahuan apapun juga mengenai hasil verifikasi. Akan tetapi, pada tanggal 4 April 2003 KTC mengadakan *disclosure meeting* yang mengumumkan bahwa KTC menolak data mengenai penjualan dalam negeri yang diserahkan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli dan memutuskan akan menggunakan fakta yang tersedia (*facts available*) untuk menentukan nilai normal (*normal value*). Keputusan ini dilakukan oleh KTC dengan menggunakan alasan bahwa mereka tidak menerima laporan keuangan CMI.

Namun, KTC setuju untuk memperbaiki keputusannya asalkan Indah Kiat dan Pindo Deli menyerahkan laporan keuangan CMI selambatnya pada tanggal 10 April 2003. Kemudian Indah Kiat dan Pindo Deli pun menyerahkan laporan keuangan CMI pada tanggal 9 April 2003, yaitu dua minggu sebelum keputusan awal (*preliminary determination*).

Berdasarkan hasil penyelidikan dan verifikasi tersebut, pada tanggal 23 April 2003 KTC mengeluarkan *preliminary determination* yang menetapkan bahwa telah ditemukan adanya dumping margin sebesar 11,56 persen untuk Pindo Deli, 51,61 persen untuk Tjiwi Kimia, 0,52 persen untuk

Indah Kiat, dan 2,80 persen untuk April Fine. Dalam *preliminary determination*-nya tersebut KTC tetap menolak informasi penjualan dalam negeri dan tetap menggunakan *facts available* dengan dasar bahwa Indah Kiat dan Pindo Deli gagal menyerahkan dokumen yang dibutuhkan, yaitu laporan keuangan CMI. Selain menemukan adanya dumping margin, KTC juga menemukan adanya *injury* pada produsen Korea Selatan.

Akhirnya, pada tanggal 1 September 2003, KTC mengumumkan draft keputusan akhir (*final determination*), dan *final determination* secara resmi dikeluarkan pada tanggal 24 September 2003, yang isinya memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli dan Tjiwi Kimia sebagai satu perusahaan eksportir di bawah Sinar Mas Grup (selanjutnya disebut sebagai “SMG”) dan mengkalkulasikan satu dumping margin bagi ketiga perusahaan tersebut. Dumping margin tersebut adalah sebesar 8,22 persen untuk Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia, sedangkan April Fine sebesar 2,80 persen. KTC juga menyatakan bahwa dikarenakan tindakan dumping yang telah dilakukan oleh perusahaan Indonesia tersebut telah mengakibatkan produsen Korea mengalami *material injury*.

B. Kasus Posisi Sengketa Dagang antara Indonesia dengan Korea Selatan

Tindakan anti dumping yang dilakukan pemerintah Korea tersebut memberikan dampak yang cukup berarti kepada perekonomian Indonesia, dan tindakan yang dilakukan oleh Korea tersebut tidak beralasan, sebab dalam proses penyelidikan, Korea Selatan telah melakukan pelanggaran terhadap prosedur sebagaimana diatur dalam *Agreement on Implementation of Article*

VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (selanjutnya disebut sebagai “ADA”), oleh karena itu, pada tanggal 4 Juni 2004, Indonesia meminta Korea untuk mengadakan konsultasi bilateral.

Tindakan Indonesia dengan melakukan permintaan konsultasi ini telah sesuai dengan Pasal 4 DSU, Pasal 22 ayat 1 *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (selanjutnya disebut sebagai “GATT”), dan Pasal 17 ADA. Tindakan ini merupakan tahap awal yang harus diupayakan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa yang ada sebelum perkara tersebut diproses oleh majelis hakim (*panels*). Bahkan Huala Adolf mengemukakan bahwa cara konsultasi merupakan proses yang mengikat para pihak dan pihak yang bersengketa harus terlebih dahulu mengambil langkah ini sebelum menempuh penyelesaian sengketa melalui panel.⁴⁴ Namun, konsultasi yang akhirnya dilakukan pada tanggal 7 Juli 2004 ini gagal mencapai kesepakatan.

Oleh karena itu, atas permintaan Indonesia pada tanggal 27 September 2004 DSB membentuk sebuah Panel yang terdiri atas:

1. Mr. Ole Lundby, sebagai Ketua;
2. Ms. Deborah Milstein, sebagai anggota; dan
3. Ms. Leane Naidin, sebagai anggota.

Pihak ketiga yang berpartisipasi dalam kasus ini sebagai *interested parties* adalah Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang, China, dan Kanada.

Permintaan Indonesia untuk pembentukan Panel ini didasarkan pada ketentuan-ketentuan WTO, yaitu Pasal 4 ayat 7 DSU, sebagai berikut:

If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of receipt of the request for consultations, the complaining

⁴⁴ Huala Adolf. *Op. Cit.* hlm. 96.

party may request the establishment of a panel. The complaining party may request a panel during the 60-day period if the consulting parties jointly consider that consultations have failed to settle the dispute.

Kemudian Pasal 6 DSU, sebagai berikut:

1. *If the complaining party so requests, a panel shall be established at the latest at the DSB meeting following that at which the request first appears as an item on the DSB's agenda, unless at that meeting the DSB decides by consensus not to establish a panel.*
2. *The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. In case the applicant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference.*

Selain itu, tindakan Indonesia ini juga berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Article XXIII: 2 GATT*, sebagai berikut:

If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type described in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the contracting parties. The contracting parties shall promptly investigate any matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate. The contracting parties may consult with contracting parties, with the Economic and Social Council of the United Nations and with any appropriate intergovernmental organization in cases where they consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances. If the application of any contracting party of any concession or other obligation is in fact suspended, that contracting party shall then be free, not later than sixty days after such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary to the contracting parties of its intention to withdraw from this agreement and such withdrawal shall take effect upon the sixtieth day following the day on which such notice is received by him.

Dasar hukum lain yang digunakan Indonesia adalah Pasal 17.4 dan 17.5

ADA, sebagai berikut:

17.4 If the Member that requested consultations considers that the consultations pursuant to paragraph 3 have failed to achieve a mutually agreed solution, and if final action has been taken by the administering authorities of the importing Member to levy definitive anti-dumping duties or to accept price undertakings, it may refer the matter to the Dispute Settlement Body ("DSB"). When a provisional measure has a significant impact and the Member that requested consultations considers that the measure was taken contrary to the provisions of paragraph 1 of Article 7, that Member may also refer such matter to the DSB.

17.5 The DSB shall, at the request of the complaining party, establish a panel to examine the matter based upon:

- (i) a written statement of the Member making the request indicating how a benefit accruing to it, directly or indirectly, under this Agreement has been nullified or impaired, or that the achieving of the objectives of the Agreement is being impeded, and*
- (ii) The facts made available in conformity with appropriate domestic procedures to the authorities of the importing Member.*

Selanjutnya, sejak terbentuknya panel tersebut maka kasus ini diselesaikan sepenuhnya berdasarkan prosedur penyelesaian sengketa oleh DSB-WTO. Negara-negara yang terlibat dalam kasus ini harus patuh pada keputusan dan rekomendasi yang diberikan oleh DSB.

Akhirnya, pada tanggal 28 Oktober 2005, DSB secara resmi menerbitkan Laporan Panel mengenai sengketa dagang antara Indonesia dan Korea Selatan ini. Pada intinya, panel DSB mengabulkan dan menyetujui gugatan Indonesia bahwa pemerintah Korea melakukan pelanggaran terhadap ketentuan ADA dalam mengenakan BMAD terhadap produk kertas Indonesia.

Akan tetapi, Korea Selatan tidak melaksanakan keputusan panel DSB untuk menghapus BMAD atas produk kertas Indonesia, oleh karenanya, Indonesia mengajukan permintaan peninjauan kembali kasus ini kepada DSB WTO pada tanggal 22 Desember 2006, yang kemudian kembali dibentuk dimana anggota Panel sama dengan sebelumnya, yaitu terdiri dari Mr. Ole Lundby, Ms. Deborah Milstein, dan Ms Leane Naidin. Panel bertemu dengan para pihak pada tanggal 24-25 April 2007, dan bertemu dengan para pihak ketiga pada tanggal 25 April 2007. Negara-negara yang terlibat sebagai pihak ketiga adalah Uni Eropa, Jepang, Wilayah Kepabeanan Taiwan, Penghu, Kinmen dan Matsu (“TPKM”), dan Amerika Serikat. Dan hasilnya adalah Panel mengukuhkan kemenangan Indonesia pada tanggal 28 September 2007.

Permintaan Indonesia untuk peninjauan kembali dan pembentukan panel yang sama dengan panel sebelumnya ini sesuai dengan Pasal 21 ayat 5 DSU, yang berbunyi sebagai berikut:

Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report.

C. Argumentasi Hukum Para Pihak

Kasus pengenaan BMAD oleh Korea Selatan terhadap produk kertas Indonesia ini merupakan yang pertama kalinya bagi Indonesia menjadi penggugat utama (*main complainant*) ke panel DSB, yang ternyata dapat

dimenangkan dengan baik. Ini berbeda dari kasus-kasus sebelumnya di mana Indonesia hanya bertindak sebagai tergugat atau sebagai pihak ketiga.

Kasus ini sangat bermanfaat dan dapat dijadikan referensi tentang bagaimana cara penyelesaian sengketa dagang yang berhubungan dengan regulasi dumping dan antidumping yang mungkin akan terjadi di kemudian hari. Oleh karena itu, perlu diketahui mengenai argumentasi-argumentasi hukum yang digunakan oleh para pihak dalam kasus ini.

C.1. Argumentasi Hukum Indonesia

Melalui DSB WTO, Indonesia telah mengajukan keberatan atas tindakan Korea Selatan mengenakan BMAD terhadap produk kertas Indonesia. Menurut Indonesia, tindakan Korea Selatan ini tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ADA dan ketentuan-ketentuan WTO lainnya yang berkaitan dengan masalah anti dumping.

Dalam mengajukan keberatan-keberatan kepada DSB, pada intinya Indonesia mengkategorikan keberatannya dalam dua masalah, yaitu:

1. Keberatan atas *determination of dumping*
2. Keberatan atas *determination of injury and causal link*.

Berikut ini adalah argumentasi hukum atas kedua masalah tersebut yang digunakan oleh Indonesia.

C.1.1. Keberatan atas *determination of dumping*

- i. Penggunaan *facts available* dalam menghitung *normal values* untuk Indah Kiat dan Pindo Deli

BMAD yang dilakukan oleh Korea Selatan merupakan keputusan yang diambil setelah KTC melakukan penyelidikan kepada produsen kertas Indonesia, dan dalam penyelidikannya tersebut Korea Selatan menggunakan *facts available* untuk menentukan *normal values*.

Penggunaan *facts available* oleh Korea ini sesuai dengan Pasal 6.8 ADA, yang berbunyi sebagai berikut:

In cases in which any interested party refuses access to, or otherwise does not provide, necessary information within a reasonable period or significantly impedes the investigation, preliminary and final determinations, affirmative or negative, may be made on the basis of the facts available. The provisions of Annex II shall be observed in the application of this paragraph.

Apabila mengacu pada ketentuan tersebut di atas, Korea Selatan diperbolehkan menggunakan *facts available* dengan kondisi-kondisi tertentu, yaitu: apabila pihak yang bersangkutan dalam kasus ini menolak atau tidak memberikan informasi yang dibutuhkan dalam jangka waktu yang wajar, dan apabila pihak yang bersangkutan secara signifikan menghalangi proses penyelidikan.

Atas dasar hukum yang digunakan oleh Korea tersebut, maka Indonesia berargumen bahwa Indah Kiat dan Pindo Deli tidak melakukan kedua kondisi yang bisa menjadi dasar

penggunaan *facts available*. Indah Kiat dan Pindo Deli telah berusaha semaksimal mungkin dalam membantu proses penyelidikan yang dilaksanakan oleh KTC. Sikap kerjasama Indah Kiat dan Pindo Deli dalam penyelidikan ini ditunjukkan dengan memenuhi permintaan KTC untuk menjawab daftar pertanyaan yang diberikan oleh KTC.

Bahkan Indah Kiat dan Pindo Deli juga memenuhi permintaan KTC untuk menyediakan laporan keuangan CMI sesuai batas waktu yang telah direvisi sendiri oleh KTC, walaupun sebenarnya hal ini di luar kewenangan dan kekuasaan Indah Kiat dan Pindo Deli, dan hal ini seharusnya diperhitungkan oleh KTC. Selain itu, Indah Kiat dan Pindo Deli menyerahkan informasi yang dibutuhkan oleh KTC sesuai dengan media dan waktu yang telah ditentukan, demikian juga halnya dengan laporan keuangan CMI yang diserahkan sehari lebih awal dari waktu yang ditentukan, dan masih ada waktu dua minggu sebelum *preliminary determination* dan lebih dari lima bulan sebelum *final determination*.

Lebih lanjut apabila KTC tetap berasumsi bahwa laporan keuangan CMI tidak diberikan tepat waktu kepada KTC, KTC tetap tidak berhak untuk tidak menggunakan informasi penjualan domestik dan hanya mendasarkan penyelidikannya pada fakta semata saja. Dalam hal ini tindakan

KTC bertentangan dengan *Annex II Paragaraph 3 ADA*, yang berbunyi sebagai berikut:

All information which is verifiable, which is appropriately submitted so that it can be used in the investigation without undue difficulties, which is supplied in a timely fashion, and, where applicable, which is supplied in a medium or computer language requested by the authorities, should be taken into account when determinations are made. If a party does not respond in the preferred medium or computer language but the authorities find that the circumstances set out in paragraph 2 have been satisfied, the failure to respond in the preferred medium or computer language should not be considered to significantly impede the investigation.

Selain itu, atas penolakan informasi penjualan domestik dan penggunaan *facts available* maka KTC memiliki kewajiban untuk memberitahukan kepada eksportir Indonesia dan memberikan kesempatan untuk menyediakan penjelasan lebih lanjut dalam jangka waktu yang wajar, sebagaimana diatur dalam *Annex II Paragaraph 6 ADA*, yang berbunyi sebagai berikut:

If evidence or information is not accepted, the supplying party should be informed forthwith of the reasons therefore, and should have an opportunity to provide further explanations within a reasonable period, due account being taken of the time-limits of the investigation. If the explanations are considered by the authorities as not being satisfactory, the reasons for the rejection of such evidence or information should be given in any published determinations.

Dan KTC tidak pernah memberikan kesempatan tersebut kepada eksportir Indonesia.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa KTC telah salah atas penggunaan *facts available* sebagaimana di atur dalam Pasal 6.8 ADA karena KTC telah menerima dan melakukan verifikasi atas informasi yang diberikan oleh eksportir Indonesia, dimana informasi yang diberikan merupakan informasi yang menyeluruh mengenai penjualan domestik. Selain itu, KTC juga telah melanggar ketentuan yang diatur dalam *Annex II Paragagraph 3 dan 6 ADA* karena penggunaan *facts available* dan mengesampingkan informasi penjualan domestik yang telah diberikan dalam media dan waktu yang telah ditentukan oleh KTC, serta tidak memberikan kesempatan kepada eksportir Indonesia untuk memberikan penjelasan lebih lanjut atas informasi penjualan domestik yang diserahkan kepada KTC.

Dalam sidang panel berikutnya, Indonesia kembali mengemukakan dan meminta Panel untuk menemukan bahwa KTC telah melanggar Pasal 6.8 ADA dan Paragraf 7 Annex II dengan menggunakan informasi dari PT Riau Andalan Kertas, yang merupakan anak perusahaan dari April Fine dan merupakan produsen kertas untuk April Fine, daripada menggunakan data dari penjualan April Fine untuk menghitung keuntungan dari penjualan kembali yang menjadi salah satu komponen dalam menghitung *constructed values* untuk Indah Kiat dan Pindo Deli.

- ii. Penggunaan *facts available* dalam menentukan dumping margin untuk Tjiwi Kimia

Dalam menentukan dumping margin untuk Tjiwi Kimia KTC juga menggunakan *facts available* dan informasi yang diberikan oleh pemohon investigasi dumping, dan karenanya KTC telah gagal memenuhi ketentuan keadaan berhati-hati (*special circumspection*) sebagaimana diatur dalam *Annex II Paragaraph 7 ADA*, yang berbunyi sebagai berikut:

If the authorities have to base their findings, including those with respect to normal value, on information from a secondary source, including the information supplied in the application for the initiation of the investigation, they should do so with special circumspection. In such cases, the authorities should, where practicable, check the information from other independent sources at their disposal, such as published price lists, official import statistics and customs returns, and from the information obtained from other interested parties during the investigation. It is clear, however, that if an interested party does not cooperate and thus relevant information is being withheld from the authorities, this situation could lead to a result which is less favourable to the party than if the party did cooperate.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka KTC telah salah dalam menentukan dumping margin untuk Tjiwi Kimia hanya dengan mengandalkan pada data-data yang diberikan oleh pemohon investigasi sebab KTC juga harus mendasarkan penentuannya tersebut dari sumber yang independen. Selain itu, margin dumping yang ditentukan untuk Tjiwi Kimia sangat

tinggi dan menggunakan margin dumping tersebut untuk meningkatkan margin dumping Indah Kiat dan Pindo Deli.

KTC juga tidak memberikan kesempatan kepada Tjiwi Kimia untuk memberikan informasi dan penjelasan lebih lanjut mengenai informasi penjualan produk Tjiwi Kimia sebagaimana ditentukan dalam Paragraf 6.

iii. Penggunaan Metode *Constructed Value* dalam menentukan *normal values* untuk Indah Kiat dan Pindo Deli

Menurut argumen Indonesia, dalam kasus ini KTC telah salah dalam menerapkan metode *constructed value*⁴⁵ dalam menentukan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli sehingga tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2.1 dan 2.2 ADA. Adapun Pasal 2.1 dan 2.2 ADA tersebut berbunyi sebagai berikut:

- 2.1 *For the purpose of this Agreement, a product is to be considered as being dumped i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country.*
- 2.2 *When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable*

⁴⁵ *Constructed value* adalah salah satu dari tiga metode untuk menghitung *normal value* yang diatur dalam Pasal 2.2 ADA.

price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.

Berdasarkan Pasal 2.2 tersebut, dalam menentukan nilai normal tidak seharusnya KTC menggunakan hanya data-data yang diberikan oleh produsen Korea saja melainkan juga informasi penjualan domestik yang telah diserahkan oleh Indah Kiat dan Pindo Deli, sebab metode *constructed value* hanya bisa diterapkan apabila produk investigasi tidak dijual di pasar domestik Indonesia. Selain itu KTC seharusnya juga melakukan uji viabilitas untuk permintaan pasar Indonesia dan uji *sales below cost* untuk mengulas kelengkapan data penjualan domestik dan untuk menentukan apakah terdapat penjualan pasar domestik yang cukup dalam suasana perdagangan yang wajar.

Karena ketidaktepatan KTC dalam menerapkan metode *constructed value* tersebut maka perhitungan KTC tersebut mengandung beberapa kesalahan pokok. Pertama, KTC telah mendasarkan perhitungannya pada penggunaan *facts available*, walaupun KTC tidak menemukan adanya kesalahan atau kekurangan pada laporan para eksportir. Kedua, KTC menambahkan biaya finansial yang berhubungan dengan CMI dalam perhitungannya, sedang CMI hanyalah pihak *reseller* yang tidak mengeluarkan biaya-biaya untuk proses produksi.

Dengan penambahan tersebut KTC telah meninggikan biaya financial Indah Kiat dan Pindo Deli. Ketiga, KTC melakukan kesalahan dengan bergantung pada biaya *Sales, General & Administration* (SG&A) [[Perusahaan A]]⁴⁶ sebagai pengganti untuk biaya CMI, karena biaya-biaya [[Perusahaan A]] berhubungan dengan kegiatan produksi dan penjualan. Kesalahan-kesalahan KTC ini menjadikan adanya pernyataan yang berlebihan mengenai *constructed value*, dan oleh karenanya penetapan itu tidak sesuai dengan Pasal 2.2, 2.2.2.2, dan 2.2.2, yang mengatur mengenai perhitungan *constructed value*. Kesalahan-kesalahan ini juga menimbulkan *unfair comparison* antara nilai normal dan harga ekspor, yang bertentangan dengan persyaratan pada Pasal 2.4 ADA.

Pasal 2.1, 2.1, 2.2.2, 2.4 ADA ini kembali dikemukakan oleh Indonesia dalam Sidang Panel yang diadakan berdasarkan Pasal 21 ayat 5 DSU, karena KTC telah salah menggunakan jumlah SG&A yang wajar dalam penghitungan *constructed value* untuk Indah Kiat dan Pindo Deli.

⁴⁶ Nama perusahaan dirahasiakan dalam *Report of The Panels* berdasarkan permintaan Korea.

- iv. Kegagalan KTC untuk membuat perbandingan yang adil antara nilai normal dan harga ekspor dengan menyesuaikan biaya penjualan

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa kesalahan-kesalahan KTC telah menimbulkan perbandingan yang tidak adil antara nilai normal dan harga ekspor yang bertentangan dengan Pasal 2.4 ADA, yang berbunyi:

A fair comparison shall be made between the export price and the normal value. This comparison shall be made at the same level of trade, normally at the ex-factory level, and in respect of sales made at as nearly as possible the same time. Due allowance shall be made in each case, on its merits, for differences which affect price comparability, including differences in conditions and terms of sale, taxation, levels of trade, quantities, physical characteristics, and any other differences which are also demonstrated to affect price comparability. In the cases referred to in paragraph 3, allowances for costs, including duties and taxes, incurred between importation and resale, and for profits accruing, should also be made. If in these cases price comparability has been affected, the authorities shall establish the normal value at a level of trade equivalent to the level of trade of the constructed export price, or shall make due allowance as warranted under this paragraph. The authorities shall indicate to the parties in question what information is necessary to ensure a fair comparison and shall not impose an unreasonable burden of proof on those parties.

Hal ini disebabkan adanya satu perbedaan yang jelas antara penjualan pasar domestik Indah Kiat dan Pindo Deli dan penjualan ekspor mereka yang berpengaruh pada perbandingan harga dari penjualan-penjualan ini. Penjualan domestik eksportir-eksportir ini dilakukan oleh satu *reseller*, yaitu CMI,

kepada pembeli pertama yang tidak berhubungan. CMI bertanggung jawab sendiri atas kegiatan penjualannya ketika melaksanakan *resales* tersebut. Dan yang menjadi perbedaan adalah para eksportir tidak memberikan pelayanan distribusi untuk penjualan ekspor mereka seperti yang dilakukan oleh CMI di pasar Indonesia. KTC seharusnya telah menyesuaikan kegiatan penjualan yang dilakukan CMI untuk mencerminkan perbedaan perbandingan harga yang disebabkan oleh perbedaan kondisi dalam penjualan pasar domestik. Atas kegagalan KTC melakukan hal ini telah menunjukkan bahwa KTC melakukan tindakan yang berbeda sebagaimana diatur dalam Pasal 2.2 ADA.

Akhirnya, KTC menambahkan biaya SG&A untuk menghitung *constructed value* bagi Indah Kiat dan Pindo Deli, yang bertujuan untuk uji *sales below cost*. Meskipun demikian, KTC tidak menghilangkan biaya-biaya ini dengan tujuan perhitungan margin dumping, yang menimbulkan adanya perbandingan yang tidak adil dan pelanggaran atas Pasal 2.4 ADA.

- v. Perlakuan KTC terhadap Indah Kiat, Pindo Deli dan Tjiwi Kimia sebagai *single economic entity*

KTC seharusnya menghitung margin dumping yang terpisah untuk Indah Kiat, Pindo Deli dan Tjiwi Kimia, yang

merupakan entitas hukum yang berbeda. Dengan tidak adanya otorisasi hukum yang jelas dalam ADA, suatu pihak yang berwenang melakukan penyelidikan tidak bisa memperlakukan eksportir-eksportir yang berbeda yang terpisah secara hukum sebagai eksportir tunggal untuk penghitungan marjin dumping.

Pasal 6.10 ADA mengizinkan pihak yang berwenang melakukan penyelidikan melakukan penyimpangan atas persyaratan untuk menghitung marjin yang terpisah untuk masing-masing eksportir hanya untuk keperluan pengambilan sample apabila terdapat banyak eksportir. Adapun Pasal 6.10 tersebut berbunyi sebagai berikut:

The authorities shall, as a rule, determine an individual margin of dumping for each known exporter or producer concerned of the product under investigation. In cases where the number of exporters, producers, importers or types of products involved is so large as to make such a determination impracticable, the authorities may limit their examination either to a reasonable number of interested parties or products by using samples which are statistically valid on the basis of information available to the authorities at the time of the selection, or to the largest percentage of the volume of the exports from the country in question which can reasonably be investigated.

Sedangkan ketentuan-ketentuan lain dalam ADA, seperti Pasal 4.1(i) dan 2.3, secara jelas mensahkan pihak yang berwenang melakukan penyelidikan untuk mempertimbangkan untuk mempertimbangkan afiliasi di antara entitas-entitas hukum yang berbeda, sedangkan Pasal 6.10 tidak, dan juga tidak mengatur standar-standar untuk melakukan itu. Dengan

memperlakukan Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai eksportir tunggal, berarti KTC telah salah mengartikan Pasal 6.10 dengan konsep yang tidak terdapat didalamnya.

Lebih lanjut, meskipun Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia merupakan perusahaan yang saling terafiliasi tetapi mereka tetap memiliki kebijaksanaan masing-masing dan tidak saling berkolaborasi dan berkoordinasi dalam penetapan harga penjualan dalam pasar domestik dan pasar luar negeri.

Dengan mengenakan BMAD pada Indah Kiat atas kelebihan marjin dumping *de minimis* yang ditetapkan KTC juga telah melanggar Pasal 9.3 ADA, dimana pada pasal tersebut ditentukan bahwa jumlah BMAD tidak boleh melebihi marjin dumping yang ditetapkan dalam Pasal 2 ADA.

vi. Kegagalan Korea untuk menghentikan penyelidikan pada Indah Kiat

Dalam *preliminary determination*, KTC menetapkan individual marjin dumping untuk Indah Kiat sebesar 0,52 persen atau kurang dari 2 persen sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5.8 ADA yang berbunyi sebagai berikut:

An application under paragraph 1 shall be rejected and an investigation shall be terminated promptly as soon as the authorities concerned are satisfied that there is not sufficient evidence of either dumping or of injury to justify proceeding with the case. There shall be immediate termination in cases where the authorities determine that the margin of dumping is de minimis, or that the volume of dumped imports,

actual or potential, or the injury, is negligible. The margin of dumping shall be considered to be de minimis if this margin is less than 2 per cent, expressed as a percentage of the export price. The volume of dumped imports shall normally be regarded as negligible if the volume of dumped imports from a particular country is found to account for less than 3 per cent of imports of the like product in the importing Member, unless countries which individually account for less than 3 per cent of the imports of the like product in the importing Member collectively account for more than 7 per cent of imports of the like product in the importing Member.

Dalam Pasal 5.8 tersebut dinyatakan bahwa penyelidikan harus segera dihentikan apabila pihak yang berwenang merasa puas bahwa tidak ada cukup bukti baik dumping atau kerugian untuk membenarkan pengaduan kasus itu. Penyelidikan juga harus segera diakhiri manakala pihak yang berwenang telah menentukan bahwa margin dumping *de minimis*.

Oleh sebab itu, KTC telah melanggar ketentuan Pasal 5.8 ADA karena KTC tidak menghentikan penyelidikan pada saat telah ditetapkan margin dumping *de minimis* untuk Indah Kiat, selain itu KTC juga tidak pernah mengindikasikan bahwa KTC telah “satisfied” bahwa SMG tidak melakukan dumping. Lebih lanjut, KTC justru melakukan tindakan yang sebaliknya dengan tidak mengenakan BMAD pada Indah Kiat setelah membuat *preliminary determination*. Akan tetapi, KTC mengenakan BMAD pada Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia sebagai entitas tunggal, sedangkan tidak pernah ada penetapan margin

dumping de minimis untuk entitas tunggal tersebut yang didefinisikan oleh KTC tersebut.

- vii. Kewajiban Korea untuk melakukan pengungkapan atas hasil penyelidikan KTC

Indonesia berargumen bahwa KTC telah gagal membuat pernyataan yang lengkap dan memuaskan atas hasil proses verifikasi di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 6.7 ADA, yang menyatakan bahwa:

In order to verify information provided or to obtain further details, the authorities may carry out investigations in the territory of other Members as required, provided they obtain the agreement of the firms concerned and notify the representatives of the government of the Member in question, and unless that Member objects to the investigation. The procedures described in Annex I shall apply to investigations carried out in the territory of other Members. Subject to the requirement to protect confidential information, the authorities shall make the results of any such investigations available, or shall provide disclosure thereof pursuant to paragraph 9, to the firms to which they pertain and may make such results available to the applicants.

Lebih lanjut, Indonesia menyatakan bahwa dengan tidak mengungkapkan alasan yang menjadi dasar atas penetapan nilai normal untuk Indah Kiat dan Pindo Deli KTC telah bertindak tidak sesuai dengan kewajiban yang diatur dalam Pasal 6.4, 6.9, dan 12.2 ADA yang mengatur mengenai kewajiban pihak yang berwenang melakukan penyelidikan untuk memberikan pengungkapan atas hasil investigasi.

C.1.2. Keberatan atas *determination of injury and causal link*

- i. Perlakuan KTC yang menganggap PPC dan WF sebagai produk sejenis (*like product*)

Pada saat proses penyelidikan dumping berlangsung, para eksportir berargumen bahwa PPC dan WF bukan *like products* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.6 ADA, yang berbunyi sebagai berikut:

Throughout this Agreement the term "like product" ("produit similaire") shall be interpreted to mean a product which is identical, i.e. alike in all respects to the product under consideration, or in the absence of such a product, another product which, although not alike in all respects, has characteristics closely resembling those of the product under consideration.

KTC dalam melakukan analisis adanya *injury* seharusnya membedakan secara terpisah akibat yang ditimbulkan oleh impor produk PPC dan WF Indonesia pada produsen PPC dan WF Korea.

Dalam penyelidikan tersebut KTC juga tidak menyebutkan pertanyaan mengenai apakah PPC dan WF adalah *like products* akan tetapi pertanyaan yang diajukan adalah apakah PPC Korea identik dengan PPC Indonesia dan WF Korea identik dengan WF Indonesia, oleh karena itu, KTC secara mendasar telah salah menanggapi isu ini. KTC seharusnya mengajukan pertanyaan apakah PPC dan WF adalah *like product* bukan hanya menanyakan apakah PPC Indonesia dengan PPC Korea dan WF Korea dengan WF

Indonesia masing-masing adalah produk sejenis. Pertanyaan ini jelas tidak berhubungan dengan isu apakah PPC dan WF adalah produk sejenis. KTC juga gagal memeriksa bukti yang menunjukkan bahwa produk-produk adalah produk sejenis yang berbeda. Dengan demikian, keputusan Korea untuk memperlakukan kedua produk ini sebagai produk tunggal bertentangan dengan Pasal 2.6 ADA tersebut.

ii. Penentuan *injury* dan *causal link*

Indonesia berargumen bahwa Korea telah gagal menentukan *injury* dan *causal link* dengan tata cara yang obyektif dan telah mendasarkan penentuannya bukan pada bukti yang ada, dengan demikian Korea telah bertindak tidak sesuai dengan Pasal 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, dan 3.7 ADA.

KTC telah bertindak melanggar Pasal 3.1 dan 3.2 ADA karena dalam pemeriksaan apakah ada pemotongan harga yang berarti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.2, KTC tidak melakukan evaluasi secara benar atas bukti yang ada pada tahun 2000, 2001, dan 2003, harga atas produk impor yang diinvestigasi lebih tinggi daripada harga yang dikenakan oleh para produsen Korea dalam pasar domestik Korea. Dalam melakukan pemeriksaan apakah ada pemotongan harga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.2 ADA. Adapun Pasal 3.1 dan 3.2 ADA berbunyi sebagai berikut:

3.1 A determination of injury for purposes of Article VI of GATT 1994 shall be based on

positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the dumped imports and the effect of the dumped imports on prices in the domestic market for like products, and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products.

- 3.2 *With regard to the volume of the dumped imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in dumped imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing Member. With regard to the effect of the dumped imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant price undercutting by the dumped imports as compared with the price of a like product of the importing Member, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or prevent price increases, which otherwise would have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.*

Selain itu, KTC juga telah gagal melakukan evaluasi secara benar atas faktor-faktor *injury* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3.4 ADA, antara lain:

1. Penurunan penjualan
2. Penurunan keuntungan
3. Penurunan produksi
4. Penurunan pangsa pasar
5. Penurunan produktivitas
6. Gangguan terhadap *Return of Investment (ROI)*
7. Penurunan pemakaian kapasitas produksi
8. Besarnya selisih dumping
9. Pengaruh negatif pada *cash flow*

10. Pengaruh negatif pada kemampuan meningkatkan modal atau investasi

KTC memang mendasarkan penentuan *injury* pada beberapa faktor, akan tetapi faktor-faktor tersebut tidak mendukung untuk penemuan suatu *material injury* yang menjadi keputusan KTC. Oleh karena itu, KTC telah gagal memenuhi ketentuan dalam Pasal 3.4 ADA dan juga Pasal 3.7 ADA yang menyatakan bahwa Penentuan ancaman *material injury* harus didasarkan pada fakta-fakta dan bukan hanya pada tuduhan, meraba-raba atau kemungkinan.

Lebih lanjut lagi, dalam melakukan analisis mengenai sebab-akibat adanya *injury* KTC telah melakukan kesalahan-kesalahan, sebagai berikut:

1. Tidak adanya bukti-bukti yang menunjukkan penurunan permintaan di pasar Korea dan menurunnya industri Korea akibat produk impor dari Indonesia.
2. Adanya bukti-bukti yang menunjukkan bahwa harga produk impor Indonesia lebih besar daripada harga yang dikenakan oleh produsen Korea dalam kurun waktu yang sama.
3. KTC tidak melakukan analisis lebih lanjut mengenai produk impor dari sumber-sumber lain yang mungkin juga menyebabkan kerugian pada industri Korea.

4. Tidak adanya bukti-bukti bahwa produk ekspor dari industri Korea telah menurun tajam selama periode investigasi.
5. KTC gagal mempertimbangkan dengan tepat adanya dampak pada industri domestik yang pada kenyataannya industri Korea itu sendiri bertanggung jawab atas impor dalam jumlah besar dari Indonesia dan China oleh produsen Korea sendiri, dan hal tersebut tidak dapat dianggap sebagai penyebab kerugian pada industri Korea.
6. Produk impor Indah Kiat seharusnya diklasifikasikan sebagai produk yang tidak menggunakan harga dumping karena marjin dumping kurang dari 2 persen. Dengan demikian produk Indah Kiat tidak dapat menyebabkan kerugian bagi Industri Korea.

Kegagalan Korea untuk melakukan evaluasi secara tepat menyebabkan keputusan KTC tidak konsisten dengan Pasal 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, dan 3.7 ADA.

iii. Pengungkapan (disclosure) penentuan kerugian

Dalam membuat keputusan mengenai adanya kerugian, Korea telah melakukan pelanggaran-pelanggaran atas kewajiban untuk pengungkapan sebagaimana ditentukan dalam ADA. Pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah:

1. Keputusan KTC untuk memperpanjang periode penyelidikan terhadap adanya kerugian dilakukan tanpa memberikan kesempatan kepada para eksportir Indonesia untuk memberikan tanggapan terhadap data tambahan yang ada, yaitu dengan memberikan argumentasi sanggahan dan memberikan bukti yang mendukung sanggahannya tersebut, yang menyebabkan Indonesia kehilangan hak-haknya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6.1 dan 6.2 ADA.
2. KTC tidak mengikuti ketentuan dalam Pasal 6.1.2 ADA yang menyatakan bahwa semua informasi yang diserahkan oleh produsen Korea harus selalu tersedia untuk produsen Indonesia.
3. KTC juga telah mengabaikan hak-hak produsen Indonesia untuk mendapatkan informasi yang menjadi dasar bagi KTC dalam penentuan kerugian dan melakukan presentasi atas informasi tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6.4 ADA.
4. KTC tidak memenuhi ketentuan Pasal 6.9 yang mengharuskan KTC untuk memberikan informasi kepada para eksportir Indonesia mengenai fakta-fakta penting yang menjadi dasar bahan pertimbangan dalam keputusan KTC, dan tidak memberikan kesempatan kepada para eksportir Indonesia sehingga Indonesia dapat melakukan pembelaan atas informasi tersebut.

5. KTC juga tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam Pasal 6.2, 6.4, dan 12.2 ADA dengan tidak memberikan informasi mengenai penentuan *like products* kepada para eksportir Indonesia.
6. KTC tidak melakukan pengungkapan mengenai analisis pengaruh harga dan dasar penentuan kerugian sehubungan dengan *final determination* yang menyebabkan KTC melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 6.4 dan 6.9 ADA.

Indonesia kembali meminta Panel untuk melakukan penilaian atas pasal-pasal tersebut diatas karena KTC telah gagal mengungkapkan bukti-bukti *factual* yang menjadi dasar dalam penentuan kerugian dan tidak memberikan kesempatan kepada SMG untuk memberikan pendapatnya.

- iv. KTC merahasiakan informasi yang ada dalam permohonan dari industri domestik

Dalam hal menjaga kerahasiaan informasi dari permohonan industri domestik, KTC telah melanggar ketentuan Pasal 6.5, 6.5.1 dan 6.5.2 ADA dengan melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. KTC tidak memberikan alasan yang jelas mengapa informasi tersebut harus dirahasiakan;

2. KTC tidak menyediakan rangkuman yang tidak rahasia (*non-confidential*) dalam detail yang cukup untuk menimbulkan suatu pemahaman yang masuk akal mengenai substansi yang diserahkan secara rahasia;
3. KTC tidak memberikan penjelasan mengenai mengapa informasi tersebut tidak dapat dirangkum dan tidak memberikan penjelasan mengapa rangkuman tersebut tidak mungkin dilakukan.

C.2. Argumentasi Hukum Korea Selatan

Menanggapi gugatan Indonesia Korea Selatan memiliki argumentasi dengan tiga hal yang menjadi dasar argumentasinya.

C.2.1. KTC Telah Melaksanakan Prosedur Investigasi dengan Adil

Dalam rapat panel ini Indonesia berpendapat bahwa KTC tidak mengizinkan kepada para responden Indonesia, terutama para responden yang merupakan anak perusahaan Sinar Mas Group Indonesia, untuk mendapatkan kesempatan yang adil dalam membela kepentingan-kepentingan mereka.

Akan tetapi, bukti pada kasus ini menunjukkan bahwa prosedur penyelidikan yang dilakukan oleh KTC memberikan banyak kesempatan kepada para pihak untuk menyerahkan informasi dan bantahan-bantahannya, yang dapat dilihat dari fakta-fakta sebagai berikut:

1. Sebagai bagian dari proses awal, KTC telah menyiapkan laporan rinci yang mengulas mengenai ketepatan dan kelengkapan atas permohonan penyelidikan dumping dari produsen Korea dan telah mempublikasikannya pada situs KTC.
2. Pada awal penyelidikan, KTC telah mengeluarkan daftar pertanyaan yang rinci dengan penjelasan secara eksplisit mengenai informasi yang diperlukan kepada para responden Indonesia.
3. Sebelum proses verifikasi, KTC telah melakukan konsultasi dengan perwakilan yang ditunjuk oleh SMG mengenai lokasi bahan-bahan yang dibutuhkan untuk verifikasi, dan kemudian mengirimkan rencana kerja verifikasi kepada para responden Indonesia.
4. dalam waktu yang tidak lama setelah verifikasi, KTC telah mengadakan rapat pemaparan yang memberikan pemaparan tertulis atas usulan perhitungan anti dumping, dan pemaparan lisan mengenai masalah-masalah yang ada selama proses verifikasi kepada para responden Indonesia.
5. Sehubungan dengan penentuan awal, KTC telah mengeluarkan penjelasan tertulis mengenai keputusan dumping dan kerugiannya, juga dua laporan tambahan dari bagian investigasi KTC (satu laporan menjelaskan semua informasi yang dikumpulkan dari penyelidikan dumping

dan kerugian, dan laporan lainnya secara khusus mengkonsentrasikan pada informasi dan isu-isu berkaitan dengan perhitungan margin dumping dan memberikan tanggapan atas argument-argumen yang disampaikan oleh pihak-pihak yang berkepentingan). Dokumen-dokumen yang tidak rahasia dicantumkan dalam situs KTC dan dikirim ke perwakilan yang ditunjuk oleh SMG. Sedangkan, versi rahasia laporan perhitungan margin dumping juga telah dikirimkan kepada perwakilan yang ditunjuk oleh responden SMG via faksimili.

6. Setelah penentuan awal, KTC meminta agar para produsen domestik kertas *uncoated "wood-free"* menyediakan informasi terbaru mengenai kerugian sehubungan dengan praktik normalnya. Informasi terbaru diringkas oleh KTC dalam bentuk *interim report*.
7. Sebelum mengeluarkan penentuan akhir, KTC mengadakan dengar pendapat mengenai masalah kerugian dan mengadakan rapat pemaparan terpisah mengenai perhitungan margin dumping. Pada saat dengar pendapat mengenai kerugian, KTC telah memberikan salinan *interim report* kepada semua pihak, termasuk perwakilan yang ditunjuk oleh SMG. Sedangkan pada rapat pemaparan mengenai dumping, KTC juga telah memberikan salinan atas pemaparan tertulis yang berisi perhitungan akhir

dumping. Karena perwakilan dari SMG tidak menghadiri rapat pemaparan tersebut, maka KTC mengirimkan pemaparan tertulis tersebut kepada perwakilan SMG yang ditunjuk via faksimili.

8. Setelah rapat dengar pendapat mengenai kerugian dan rapat pemaparan mengenai dumping diadakan, para responden SMG telah diberikan kesempatan untuk menanggapi materi-materi yang telah diberikan. Dan, faktanya, responden SMG tidak memberikan tanggapan apapun terhadap materi-materi yang telah disampaikan.

Tahapan-tahapan prosedur tersebut diatas telah memberikan pemberitahuan penuh atas informasi yang diperlukan, dan juga memberikan kesempatan kepada para pihak untuk memberikan tanggapan atas informasi yang telah dikumpulkan. Dengan demikian, keberatan-keberatan yang disampaikan oleh Indonesia tidak beralasan dan dilakukan tanpa penelitian yang teliti.

Akan tetapi, meskipun KTC telah berupaya melaksanakan penyelidikan dengan prosedur yang adil, SMG dengan sengaja menolak memberikan informasi yang dibutuhkan. Dua dari anak perusahaan SMG, yaitu Indah Kiat dan Pindo Deli telah memberikan tanggapan terhadap daftar pertanyaan KTC dan berpartisipasi dalam verifikasi. Namun anak perusahaan ketiga, yaitu Tjiwi Kimia, telah menolak memberikan tanggapan atas daftar pertanyaan KTC. Anak perusahaan lain yang menangani

semua penjualan domestik Indah Kiat dan Pindo Deli, yaitu CMI menolak untuk memberikan akses bagi KTC untuk mendapatkan laporan keuangan dan catatan pembukuan selama verifikasi, walaupun perwakilan yang ditunjuk oleh SMG telah diberitahukan sebelumnya bahwa laporan tersebut diperlukan oleh KTC. Lebih lanjut, pada proses verifikasi perwakilan-perwakilan dari perusahaan SMG telah bekerja sama dengan melakukan penguluran waktu dan bersikap tidak tulus serta tidak mau bekerja sama selama berlangsungnya penyelidikan dumping di Indonesia.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut maka KTC berargumen bahwa keberatan-keberatan Indonesia yang menyatakan bahwa SMG tidak diperlakukan secara adil adalah tidak berdasar. Oleh karena itu, bukan kesalahan KTC apabila SMG menghalangi penyelidikan dan menahan informasi yang penting.

C.2.2. Penentuan dumping oleh KTC Telah Memenuhi Ketentuan-ketentuan yang Diatur ADA

i. Marjin dumping tunggal untuk SMG

Keberatan utama dari pihak Indonesia mengenai perhitungan dumping memperhatikan keputusan KTC untuk menghitung marjin dumping tunggal untuk perusahaan-perusahaan SMG. Menurut Indonesia, fakta bahwa perusahaan-perusahaan yang menjadi bagian dari SMG merupakan badan hukum yang terpisah satu sama lainnya menurut hukum

perusahaan Indonesia mengharuskan KTC untuk menerapkan marjin dumping yang terpisah untuk masing-masing perusahaan sesuai dengan ketentuan Pasal 6.10 ADA.

Tetapi dalam hal ini Korea menafsirkan hal yang berbeda dengan Indonesia memiliki penafsiran yang berbeda dengan Indonesia yaitu bahwa Pasal 6.10 ADA tidak berbicara mengenai terminology “korporasi”, sebaliknya pasal tersebut menyatakan “as a rule” yang mengatur bahwa pihak yang berwenang melakukan penyelidikan harus menentukan individual marjin dumping untuk masing-masing eksportir atau produsen dari produk yang diinvestigasi. Tak ada satupun dalam pasal tersebut yang melarang pihak yang berwenang melakukan investigasi untuk menerapkan definisi eksportir dan demikian halnya dengan memperlakukan perusahaan-perusahaan secara terpisah yang bertindak sebagai satu kesatuan sebagai satu eksportir atau produsen sesuai dengan Pasal 6.10 ADA.

Bukti-bukti pada kasus ini menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan SMG memiliki struktur manajemen yang saling berkaitan satu sama lain dan beroperasi di bawah kendali satu unit korporasi marketing dan semua laporan penjualan dari pasar domestik dibuat oleh satu perusahaan afiliasi tunggal yaitu CMI. Dengan demikian sudah sewajarnya

KTC memperlakukan perusahaan-perusahaan SMG sebagai eksportir tunggal sesuai dengan ketentuan Pasal 6.10 ADA.

ii. *Facts available* untuk Tjiwi Kimia

Dalam keberatannya Indonesia juga mempermasalahkan bahwa KTC telah bertindak tidak benar dalam menentukan harga ekspor dan nilai normal atas produk Tjiwi Kimia karena dibuat dengan mendasarkan pada informasi yang ada dalam permohonan penyelidikan dumping dari para produsen. Menurut Indonesia, seharusnya KTC menetapkan harga ekspor dan nilai normal kepada Tjiwi Kimia yang mencerminkan informasi yang diserahkan oleh perusahaan-perusahaan SMG yang telah menanggapi daftar pertanyaan KTC, walaupun Tjiwi Kimia telah menolak untuk bekerja sama dengan KTC dalam kasus ini. Oleh karenanya dalam argumennya Indonesia menyatakan bahwa Korea memiliki kewajiban untuk memperingatkan perusahaan-perusahaan SMG yang lain bahwa dengan adanya penolakan kerja sama dari Tjiwi Kimia dapat mempengaruhi penentuan keseluruhan margin dumping untuk SMG.

Bertolak belakang dengan keberatan Indonesia, Paragraf 7 Annex II ADA secara khusus memberikan kewenangan kepada pihak yang berwenang melakukan penyelidikan untuk mencapai hasil yang kurang menyenangkan

(*less favourable*) bilamana salah satu pihak yang berkepentingan tidak mau bekerja sama dan menahan informasi terkait. Indonesia tidak mengajukan keberatan terhadap informasi yang terdapat dalam permohonan (yang digunakan oleh KTC sebagai dasar dalam menentukan harga ekspor dan nilai normal untuk Tjiwi Kimia), yang dianggap Indonesia tidak memadai dan tidak akurat. Dan, Indonesia juga tidak melakukan identifikasi atas kewajiban dalam ADA yang mengharuskan KTC untuk memperingatkan perusahaan-perusahaan SMG lainnya sebagai konsekuensi atas kerjasama selektif mereka. Dengan demikian, keberatan Indonesia tersebut tidak mempunyai dasar hukum yang jelas.

iii. *Facts available* atas penjualan melalui CMI

Indonesia juga mengajukan keberatan bahwa KTC telah melakukan kesalahan dengan menolak data atas penjualan domestik Indah Kiat dan Pindo Deli yang dilakukan oleh CMI, dikarenakan penolakan CMI untuk memberikan laporan keuangan dan catatan pembukuannya. Menurut Indonesia, segala kekurangan yang ada akan diperbaiki setelah verifikasi, yaitu ketika SMG menyerahkan dua berkas yang mencerminkan laporan pendapatan CMI pada tahun 2002 dan 2003.

Namun, KTC berargumen bahwa dengan terlambatnya penyerahan berkas-berkas maka permasalahan yang timbul pada saat penolakan pertama sudah tidak dapat diperbaiki. Laporan keuangan dan catatan pembukuan CMI diperlukan untuk melakukan verifikasi atas data penjualan domestik yang telah diserahkan. Penolakan CMI untuk memberikan akses atas dokumen-dokumen tersebut pada saat verifikasi telah menghambat proses verifikasi atas data penjualan domestik yang telah diserahkan sebelumnya.

Bertolak belakang dengan keberatan-keberatan yang diajukan Indonesia, KTC tidak pernah meminta SMG untuk menyerahkan laporan CMI setelah verifikasi, dan tidak pernah menetapkan batas waktu pasca-verifikasi untuk penyerahan laporan-laporan tersebut. Kegagalan CMI untuk memberikan akses pada dokumen-dokumen tersebut ketika dibutuhkan untuk verifikasi yang menyebabkan kekacauan waktu penyerahan. Lebih lanjut, sebenarnya penyerahan yang dilakukan oleh SMG tidak dapat menyelesaikan masalah, karena tidak ada cara bagi KTC untuk melakukan verifikasi terhadap keakuratan berkas-berkas yang diberikan, atau untuk menggunakan berkas-berkas tersebut untuk melakukan verifikasi pada data penjualan CMI yang diserahkan, tanpa menjadwalkan verifikasi lain dan tanpa mendapatkan akses yang lebih mendalam atas catatan pembukuan CMI.

- iv. Penetapan nilai normal dengan menggunakan metode *constructed value*

Sehubungan dengan penolakan data penjualan domestik CMI tersebut di atas, Indonesia juga berargumen bahwa, meskipun data penjualan CMI ditolak, KTC tidak bisa menentukan nilai normal dengan menggunakan metode *constructed value* tanpa mengikuti hierarki yang ditentukan dalam Pasal 2.2 ADA, yang menyatakan bahwa metode *constructed value* hanya dapat digunakan apabila terdapat faktor situasi pasar khusus (*particular market situation*) atau faktor volume penjualan rendah (*low volume*) yang menghalangi perhitungan nilai normal berdasarkan penjualan pada pasar domestik. Indonesia juga keberatan dengan metode yang digunakan untuk menghitung *constructed value*, khususnya atas dimasukkannya biaya SG&A dan penolakan KTC untuk penyesuaian tingkat perdagangan (*level-of-trade*) untuk mengurangi nilai normal.

Pada kasus ini KTC memang tidak dapat menentukan faktor situasi pasar khusus dan faktor rendahnya volume penjualan, akan tetapi, KTC berargumen bahwa ketidakmampuannya tersebut merupakan akibat langsung dari penolakan SMG untuk memberikan data yang menyeluruh dan melakukan verifikasi. Oleh karena itu, keberatan Indonesia

tidak memiliki dasar karena hal ini disebabkan oleh sikap tidak mau bekerjasamanya SMG, dan penggunaan metode *constructed value* telah sesuai dengan keseluruhan konteks yang diatur dalam ADA, karena pada dasarnya ADA memberikan kebebasan pada KTC untuk mengurangi ketergantungan terhadap sumber-sumber informasi lain (*secondary sources*), yang dianggap tidak layak sebagai sumber fakta yang tersedia sebagaimana ditetapkan dalam paragraf 7 Annex II ADA.

Korea juga berargumen bahwa dimasukkannya biaya SG&A merupakan tindakan yang tepat untuk memastikan nilai normal dihitung pada tingkat perdagangan yang sama sebagaimana penjualan yang digunakan untuk menentukan harga ekspor. Informasi yang diserahkan oleh para responden SMG menunjukkan bahwa penjualan oleh CMI kepada para konsumennya ada pada tingkat perdagangan yang sama dengan penjualan dari perusahaan-perusahaan lain kepada para konsumennya di Korea. Dengan demikian, Korea telah melakukan tindakan yang benar dengan memasukkan biaya-biaya yang dibebankan dalam penjualan kepada konsumen CMI di pasar domestik ke dalam penentuan nilai normal (sama dengan tingkat perdagangan seperti penjualan ekspor). Dengan alasan yang sama tidak ada dasar untuk membuat penyesuaian

untuk mengurangi nilai normal dengan adanya perbedaan-perbedaan tingkat perdagangan.

- v. Kelanjutan penyelidikan setelah penetapan margin dumping *de minimis* untuk Indah Kiat

Dalam masalah ini Indonesia berargumen bahwa KTC telah bertindak tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 5.8 ADA, yang mengharuskan KTC menghentikan penyelidikan dumping pada Indah Kiat pada saat penentuan awal, dimana dalam penentuan awal tersebut KTC telah mendapatkan margin dumping *de minimis* untuk Indah Kiat. Akan tetapi, Korea berargumen bahwa ketentuan pada Pasal 5.8 tersebut hanya diterapkan apabila pihak yang berwenang melakukan penyelidikan telah yakin dan puas dengan putusan tidak terbukti dumping.

KTC menghitung margin dumping *de minimis* untuk Indah Kiat berdasarkan analisis spesifik perusahaan, dan tidak mencerminkan temuan tidak adanya dumping untuk keseluruhan penyelidikan. Lebih lanjut, penentuan awal KTC secara khusus dalam analisisnya telah mempertimbangkan apakah perusahaan-perusahaan SMG harus dianggap sebagai eksportir yang terpisah-pisah atau eksportir tunggal. Jadi jelas dalam hal penentuan awal yang dibuat KTC, KTC tidak merasa puas atas keputusan tidak adanya dumping tersebut.

Lebih lanjut, KTC juga menyatakan bahwa entitas yang tercakup dalam penentuan awal KTC (dimana SMG sebagai eksportir tunggal) tidak sama dengan entitas yang KTC terapkan untuk Indah Kiat dengan adanya penemuan awal marjin dumping *de minimis*. Oleh sebab itu, dengan adanya penentuan marjin dumping awal yaitu *de minimis* untuk Indah Kiat tidak memerlukan penghentian penyelidikan untuk eksportir SMG.

C.2.3. Penentuan kerugian oleh KTC telah memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur ADA

Argumen-argumen Indonesia mengenai penentuan kerugian dianggap Korea tidak meyakinkan. Indonesia meminta agar dalam melakukan analisis penentuan kerugian KTC menggunakan semua faktor yang terkait dengan penentuan kerugian dengan menerapkan bobot-bobot yang berbeda-beda terhadap faktor-faktor terkait tersebut. Namun argumen-argumen tersebut tidak dapat menjadi dasar untuk menyatakan bahwa keputusan penetapan kerugian KTC tidak sesuai dengan ketentuan dalam ADA.

i. Pendefinisian *like product*

Indonesia menyatakan bahwa dalam analisis kerugiannya KTC telah salah mengartikan definisi *like product* domestik. Menurut Indonesia, definisi *like product* yang

diartikan oleh KTC memiliki dua hal yang jauh berbeda, yaitu PPC (kertas fotocopi biasa yang dijual dalam dalam lembaran yang lebih kecil) dan WF (kertas wood-free lainnya yang dijual dalam bentuk gulungan-gulungan atau lembaran yang lebih besar), yang sangat berbeda dan tidak dapat dikategorikan sebagai *like product* tunggal.

Namun demikian, dalam pemeriksaan lebih dekat perbedaan faktual yang diajukan Indonesia tidak masuk akal karena faktanya bukti pada catatan menunjukkan bahwa PPC terkadang mula-mula dijual dalam bentuk gulungan-gulungan atau dalam lembaran yang lebih besar, dan kemudian dipotong-potong oleh konsumen menjadi lembaran yang lebih kecil sebagaimana dijelaskan oleh Indonesia. Korea juga memiliki pemahaman bahwa menurut Pasal 2.6 ADA *like product* harus didefinisikan berdasarkan kesamaan pada produk impor yang diinvestigasi dan bukan berdasarkan perbedaan-perbedaan dari produk-produk yang dihasilkan oleh industri domestik.

Pendekatan KTC dalam mendefinisikan *like product* dalam kasus ini berfokus pada kesamaan-kesamaan antara produk impor yang diinvestigasi dan produk yang diproduksi oleh industri domestik. Oleh sebab itu, pendekatan yang dilakukan KTC telah sesuai dengan definisi *like product* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2.6 ADA.

ii. Analisis volume impor dan efek harga

Indonesia juga mengajukan keberatan bahwa suatu penentuan kerugian harus dikesampingkan oleh adanya fakta bahwa dalam periode-periode tertentu rata-rata harga impor lebih tinggi dibanding rata-rata harga produk domestik, dan adanya fakta bahwa volume mutlak impor produk yang menjadi subjek penyelidikan mengalami penurunan pada semester pertama tahun 2003. Akan tetapi, argumentasi Indonesia menciptakan kewajiban-kewajiban yang tidak ditemukan di dalam ADA

Pasal 3.1 dan 3.2 ADA mengindikasikan bahwa pihak yang berwenang melakukan penyelidikan harus memeriksa bukti volume impor yang didumping dan akibatnya terhadap harga secara objektif, Indonesia juga menyebutkan bahwa tidak ada satu faktor tunggal yang bisa dijadikan pedoman. Pasal 3.2 ADA dengan sangat jelas memberikan izin kepada pihak yang berwenang melakukan penyelidikan untuk menentukan kerugian berdasarkan peningkatan volume impor sehubungan dengan konsumsi, bahkan sampai impor telah jatuh ke batas absolut. Pasal 3.2 ADA juga secara khusus menyatakan bahwa pihak yang berwenang melakukan penyelidikan dapat memiliki anggapan bahwa impor yang didumping dapat saja mempengaruhi harga pada industri domestik tanpa adanya pemotongan harga, dengan berpedoman pada bukti bahwa efek

dari impor semacam itu adalah tidak lain untuk menekan harga atau untuk mencegah kenaikan harga.

Sebelumnya KTC memiliki bukti yang menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan tajam pada harga baik untuk produk domestik dan untuk produk impor yang didumping sejak tahun 2000. Bukti tersebut juga menunjukkan bahwa impor yang didumping telah secara perlahan meningkatkan persinya pada pangsa pasar Korea selama periode pemeriksaan. Menurut Pasal 3.2 ADA, bukti-bukti ini memiliki dasar yang cukup untuk menyatakan bahwa impor dumping tersebut telah mengalami kenaikan pada waktu tertentu dan telah pula terjadi efek kebalikannya pada harga.

iii. Analisis impor oleh para produsen Korea

Indonesia juga mengajukan keberatan bahwa KTC telah melakukan kesalahan karena gagal mempertimbangkan dampak industri Korea sendiri sebagai salah satu penyebab terjadinya kerugian. Tetapi keberatan Indonesia tersebut berdasarkan analisis yang salah. Walaupun ada kemungkinan impor yang dimaksud adalah impor yang dilakukan oleh produsen individual Korea karena tidak ada impor yang signifikan dari industri domestik.

Dalam hal ini, Korea berargumen bahwa KTC telah melaksanakan kewenangannya yang diberikan berdasarkan

Pasal 4.1 ADA dan mengecualikan dari "industri domestik" produsen dari korea yang telah mengimpor sejumlah signifikan volume dari subjek perdagangan dari negara-negara yang tengah diselidiki. Karena KTC mengecualikan produsen-produsen domestik yang telah mengimpor dengan jumlah yang signifikan dari "industri domestik", maka KTC berpedoman bahwa produsen-produsen yang lain yang merupakan bagian dari "industri domestik" tersebut tidak memiliki volume impor yang signifikan atas barang-barang subyek dari negara-negara yang diselidiki. Oleh karena itu, menurut Korea argumentasi Indonesia tersebut berdasarkan dari suatu kesimpulan yang salah. Sedangkan penentuan kerugian oleh KTC dibuat berdasarkan data yang menunjukkan bahwa para produsen Korea yang tidak mengimpor barang subyek yang telah dirugikan oleh barang impor yang diselidiki.