

## BAB IV

### ANALISA HUKUM TUDUHAN DUMPING TERHADAP PRODUK KERTAS DARI INDONESIA DI AFRIKA SELATAN

#### 4.1 Tinjauan Industri Kertas Di Indonesia Sebagai Salah Satu Komoditi Ekspor Yang Sering Dituduh Dumping

Dalam masyarakat modern, kertas memiliki peranan yang penting. Kertas merupakan media yang dipergunakan dalam memperoleh informasi (surat kabar, majalah), perdagangan (uang kertas, surat berharga), serta pendidikan (kertas tulis, buku), yang sampai sekarang perannya belum tergantikan meskipun teknologi elektronika, komunikasi dan informasi berkembang secara luar biasa. Industri kertas<sup>1</sup> dan pendukungnya merupakan industri yang selalu diperlukan dalam kehidupan masyarakat modern.

Industri kertas di Indonesia merupakan salah satu sektor yang mampu terus meningkatkan produksinya, meskipun berada di tengah-tengah krisis ekonomi yang melanda pada akhir tahun 1990-an. Perkembangan industri kertas Indonesia mengalami pertumbuhan produksi dari 4,1 juta ton pada tahun 1996, menjadi 6,7 juta ton pada tahun 1999, dan meningkat kembali menjadi 7,2 juta ton pada tahun 2002.<sup>2</sup> Industri kertas saat ini berjumlah 77 perusahaan yang terkonsentrasi di sekitar pulau Jawa, sedangkan 13 perusahaan lainnya berada di Sumatera.<sup>3</sup> Sementara itu, industri *pulp* (bubur kayu), yang merupakan rantai pasokan industri kertas, juga menunjukkan pertumbuhannya.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Produk kertas dapat dibagi menjadi enam golongan, yaitu kertas budaya, kertas berharga, kertas khusus, kertas industri, kertas tisu, dan kertas lainnya. Produk terpenting dari kertas budaya ialah kertas koran dan kertas tulis cetak. Kertas berharga mencakup kertas uang, kertas cek, kertas bertanda air, kertas bandrol dan kertas meterai, sedangkan termasuk dalam kertas khusus ialah kertas lakmus, kertas metalik, kertas kalkir, dan kertas sembahyang. Produk utama dari kertas industri ialah kertas isolasi, kertas dinding (*wallpaper*), kertas kraft, dan kertas karton. Sementara produk terpenting dari kertas tisu ialah kertas toilet, tisu pembersih, dan kertas sigaret. Produk kertas yang tidak termasuk dalam kelompok di atas dimasukkan dalam kertas lainnya, contoh kotak dari kertas karton bergelombang, berkusut atau berkarut, dan kertas tahan air. Industri yang memiliki keterkaitan yang cukup erat dengan sektor industri *pulp* dan kertas ialah industri kimia, karena banyaknya bahan kimia yang digunakan dalam industri *pulp* dan kertas, serta industri penerbitan, percetakan, dan reproduksi media rekaman.

<sup>2</sup> Eddy Herjanto, "Ketersediaan SNI Pada Rantai Pasokan Industri Kertas", *Jurnal Standardisasi*, Volume 6 Nomor 3, (Jakarta: September 2004), hal 61.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Produksi *pulp* pada tahun 1996 sebesar 2,6 juta ton, meningkat menjadi 3,7 juta ton pada tahun 1999 dan menjadi 5,0 juta ton pada tahun 2002. Saat ini, jumlah perusahaan *pulp* sebanyak 13 buah

Sektor industri *pulp* dan kertas memiliki potensi pertumbuhan yang besar, mengingat sumber daya alam Indonesia yang memadai, serta menyerap banyak tenaga kerja. Pada tahun 2002, Indonesia berada pada urutan ke-12 dunia untuk produksi kertas, dan ke-9 dunia untuk produksi *pulp*. Oleh sebab itu, sektor ini masuk dalam kelompok 16 sektor unggulan Indonesia.<sup>5</sup>

Kecenderungan persaingan dalam perekonomian internasional yang semakin tajam membuat negara-negara dalam kawasan tertentu menjalin kerjasama ekonomi untuk memperlancar perdagangan dan menjaga pasar dari serbuan produk asing yang lebih kompetitif. Kerjasama regional membuat pasar domestik menjadi lebih terbuka bagi negara di kawasan yang sama, tetapi akses ke pasar luar negeri juga menjadi semakin terbuka. Selain kerjasama regional, kerjasama dalam perdagangan internasional, termasuk oleh Negara-negara anggota WTO, turut serta dilaksanakan. Hal tersebut dapat terlihat adanya kerjasama perdagangan dalam bidang komoditi kertas antara Indonesia dan beberapa Negara anggota WTO seperti Afrika Selatan dan Korea Selatan, dimana Indonesia dalam hal ini mengekspor komoditi kertas ke Afrika Selatan dan Korea Selatan. Keadaan ini harus dapat diantisipasi dengan baik oleh Indonesia, dengan memanfaatkan semua peluang yang ada untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

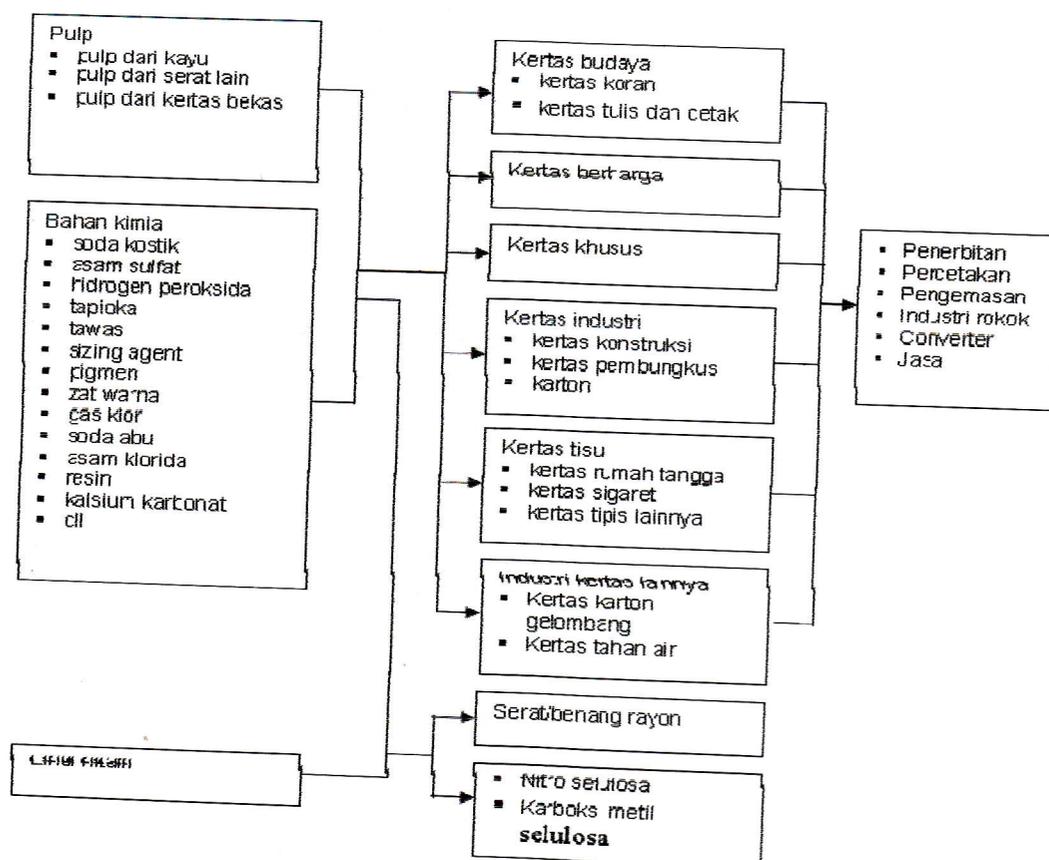
Industri kertas memiliki spektrum yang sangat luas, dari bahan baku yang berasal dari kayu dan limbah hasil pertanian, yang kemudian diolah menjadi *pulp*, lalu diolah kembali menjadi kertas dan karton, dan selanjutnya dipergunakan oleh industri yang lebih hilir lagi seperti penerbitan, percetakan, pengemasan, rokok, pengguna kertas (*converter*), dan jasa lainnya. Rantai pasokan industri kertas dapat dilihat pada gambar berikut ini:

---

tersebar di Jawa (6 buah), Sumatera (5 buah), dan Kalimantan (2 buah). Terdapat 10 perusahaan yang memproduksi *pulp* dan sekaligus kertas (*integrated*).

<sup>5</sup> Eddy Herhanto, *Op.cit.*, hal 62.

Diagram 5  
Rantai Pasokan Industri Kertas<sup>6</sup>



*Pulp* merupakan bahan baku yang berasal dari kertas dan karton. Secara umum, produk *pulp* dikelompokkan berdasarkan bahan bakunya yaitu dari kayu, serat lain atau kertas bekas. Industri *pulp* Indonesia pada awalnya hanya untuk memenuhi kebutuhan domestik, namun adanya krisis ekonomi dan terdepresiasinya rupiah mendorong produsen mengalihkan sebagian pasarnya ke luar negeri. Nilai ekspor *pulp* mengalami pertumbuhan sampai tahun 2000, meskipun kemudian menurun 20,6% pada tahun 2001, namun kembali tumbuh hingga mencapai US \$ 793 juta pada tahun 2003.<sup>7</sup>

Kendala yang dihadapi oleh industri *pulp* di Indonesia ialah ketergantungan bahan baku impor yang mencapai 51,1%, antara lain natrium bikarbonat, garam,

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal 63.

<sup>7</sup> Pusdata Kementerian Perdagangan.

tepung untuk keperluan teknis, natrium sulfat, belerang hasil sublimasi, dan aluminium sulfat. Sementara, kendala yang dihadapi oleh pasar ekspor ialah meningkatnya daya saing negara eksportir *pulp* lain yaitu Selandia Baru, Jepang, Philipina, Swedia, Thailand, Taiwan, RRC, dan Brazil. Meskipun memiliki potensi yang sangat besar sebagai produsen *pulp*, Indonesia juga memiliki ketergantungan terhadap impor *pulp*.<sup>8</sup>

Selama periode tahun 1996-2000, ekspor kertas nasional mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan rata-rata sekitar 9,9% per tahun, namun selanjutnya terjadi kontraksi yang berlanjut terus hingga tahun 2003. Keadaan ini terutama disebabkan oleh meningkatnya daya saing negara eksportir kertas lain seperti Thailand, China, dan Taiwan. Menurut jenisnya, ekspor kertas nasional hingga saat ini masih didominasi oleh kertas tulis dan cetak, yang mencapai 62,3% dari jumlah ekspor kertas nasional, kemudian diikuti oleh kertas koran sebesar 12,4%, kertas karton sebesar 11,9%, dan kertas kraft sebesar 6,0%. Negara tujuan ekspor yang utama ialah China (16,7%), Hong Kong (11,2%), Malaysia (9,6%), Taiwan (8,0%), dan Singapura (6,4%), kemudian diikuti India, Jepang, Amerika Serikat, Korea Selatan, negara di Afrika serta Negara-negara di kawasan Eropa (terutama Belanda, Inggris, dan Belgia).<sup>9</sup> Sementara itu, impor kertas tidak terlalu tinggi dibandingkan impor *pulp*. Jenis kertas yang banyak diimpor ialah kertas kraft (48,2%), kertas karton (23,8%), dan kertas tulis dan cetak (19,3%). Perkembangan ekspor *pulp* dan kertas selama periode 1999-2003 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4  
Perkembangan ekspor *pulp* dan kertas periode 1999-2003<sup>10</sup>

Satuan: US\$ juta

Tahun	Ekspor		Impor	
	Pulp	Kertas	Pulp	Kertas
1999	479,9	1.940,6	647,4	231,4
2000	707,8	2.263,1	1.064,8	310,4
2001	563,2	2.007,2	713,7	307,8
2002	706,8	2.076,2	629,3	336,1
2003	793,6	1.972,0	636,4	329,3

Sumber: Pusdata Kementerian Perdagangan (diolah)

<sup>8</sup> Jenis *pulp* yang paling banyak diimpor oleh Indonesia selama ini ialah *pulp* kayu kimia soda sulfat dikelantang dari kayu berdaun jarum (*chemical wood pulp soda sulphate bleached of coniferous*) yang mencapai 43,6% dari jumlah impor *pulp* nasional.

<sup>9</sup> Eddy Herhanto, *Op.cit.*, hal 63.

<sup>10</sup> Pusdata Kementerian Perdagangan.

Pasar dunia untuk komoditi *pulp* dan kertas selama ini didominasi oleh Negara-negara di Amerika Utara (Amerika Serikat dan Kanada) dan Negara-negara di kawasan Scandinavia, seperti Swedia, Finlandia, dan Norwegia. Kelompok Negara-negara tersebut sering disebut sebagai NORSCAN (*North America and Scandinavia*). Tetapi kecenderungan yang diperkirakan terjadi di masa yang akan datang, dominasi pasar *pulp* dan kertas oleh Negara-negara NORSCAN akan semakin berkurang dan akan bergeser ke Asia, terutama Indonesia dan Negara-negara di Asia Timur, serta negara-negara Amerika Latin seperti Chili, Brazil, dan Uruguay. Penggunaan bahan baku kertas bekas untuk pembuatan kertas akan semakin meningkat seiring dengan tekanan internasional di bidang lingkungan hidup. Pengembangan bahan baku kayu akan dilakukan oleh Negara-negara yang masih memiliki potensi hutan yang cukup besar, seperti Indonesia dan Negara-negara di Amerika Latin, dengan sistem Hutan Tanaman Industri (HTI) dan penerapan *Sustainable Forest Management* (SFM).<sup>11</sup> Selain itu, menurut Prof. Dr. Ir. Achmad Sumitro dari Fakultas Kehutanan UGM dalam pidato dies 2003,<sup>12</sup> selain pengaruh Negara NORSCAN, sebagai Negara tropis, pohon yang terdapat di Indonesia siap tebang 3 kali lebih cepat dibandingkan dari pohon di daerah dingin. Indonesia juga memiliki banyak persediaan air yang cukup untuk proses pembuatan *pulp* dan kertas. Adanya penduduk Indonesia yang cukup besar yaitu 220 juta dan yang makin berpendidikan, menjadikan konsumen kertas yang besar dan terus meningkat, disertai semakin banyaknya tenaga terampil dan berpendidikan. Serta pengaruh letak dari wilayah Indonesia yang berada di tengah-tengah benua Asia yang makin maju dalam tingkat ekonomi dan pendidikannya.

---

<sup>11</sup> Filosofi Hutan Tanaman Indonesia (HTI) dikembangkan dari lahan hutan yang sudah rusak akibat eksploitasi yang berlebihan di masa lalu, untuk kemudian ditanami kembali (reforestasi). Sebagian hasil kayunya dimanfaatkan untuk kebutuhan industri, namun sebagian besar lainnya masih merupakan tanaman, atau dengan kata lain pengelolaan Hutan Tanaman Indonesia diatur sedemikian rupa berkelanjutan mengikuti kaidah-kaidah kelestarian (*Sustainable Forest Management-SFM*).

<sup>12</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Puslitsosek – CIFOR, "Makalah Prospek Industri *Pulp* Di Indonesia", (Makalah disampaikan pada seminar "Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Industri dan Pengembangan Industri *Pulp* di Indonesia: Mempromosikan Investasi Yang Bertanggung Jawab), Jakarta, 28 Juni 2006, hal 43.

#### 4.2 Tuduhan Dumping Terhadap Produk Kertas Indonesia

Industri kertas di Indonesia terus mengalami kemajuan setiap tahunnya. Hal tersebut didukung oleh kontur yang dimiliki oleh wilayah Indonesia yang memiliki daerah hutan yang luas. Industri kertas di Indonesia didominasi oleh produsen-produsen besar seperti Raja Garuda Mas Group (RGM) dan Sinas Mas Group (SMG), yang terdiri dari PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, dan PT. Sinar Dunia Makmur. SMG mempunyai anak perusahaan Asia Pulp & Paper (APP), yaitu APP Indonesia dan APP yang beroperasi di China, sedangkan RGM mempunyai anak perusahaan APRIL, yang terdiri dari APRIL Indonesia (Riau Andalan Pulp & Paper, Toba Pulp Lestari) dan APRIL China.

Produsen Sinar Mas Group hingga kini telah berhasil melebarkan sayapnya dengan melakukan ekspor keluar negeri. Produk kertas yang telah diproduksi oleh Sinar Mas Group terbagi menjadi 9 kategori utama, yaitu *coated, printing, industrial packaging, office product, tissue, specialty, stationery, publishing, dan fancy product*.

Seiring berjalannya waktu, dan kondisi geografis yang mendukung dimana masih banyaknya hutan dan tersedianya hutan industri, harga komoditi kertas yang diproduksi oleh Indonesia memiliki harga jual yang lebih rendah dibandingkan Negara NORSCAN,<sup>13</sup> serta dikarenakan harga komoditi kertas Indonesia yang di ekspor ke luar negeri masih menggunakan harga *Free On Board* (FOB). Hal tersebut didukung pula dengan biaya tenaga kerja yang murah, sehingga dapat menekan faktor produksi dibandingkan dengan Negara NORSCAN, dimana negara-negara tersebut sudah tidak bisa mengembangkan lagi potensi bahan bakunya secara signifikan dan biaya produksi yang relatif lebih mahal dikarenakan harga kayu dan energi di negara-negara tersebut relatif tinggi.<sup>14</sup> Sebagai akibat dari tingginya biaya produksi pembuatan *pulp* dan kertas di negara-negara maju, maka banyak pabrik *pulp* dan kertas di negara-negara tersebut khususnya negara NORSCAN yang mengalami gulung tikar, seperti Weyerhaeuser (Prince Albert, Canada), UPM

Universitas Indonesia

<sup>13</sup> Negara-negara di Amerika Utara (Amerika Serikat dan Kanada) dan Negara-negara di kawasan Scandinavia, seperti Swedia, Finlandia dan Norwegia. Kelompok Negara-negara tersebut sering disebut sebagai NORSCAN (*North America and Scandinavia*).

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon 3 Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

Universitas Indonesia

Kymmene (Miramichi, New Brunswick), Domtar (Cornwall, Ontario), dan Neenah Paper (Terrace Bay, USA).

Dikarenakan produksi kertas Indonesia memiliki harga jual yang lebih rendah dan masih banyak menggunakan harga *Free On Board* (FOB)<sup>15</sup>, maka banyak produk komoditi jenis kertas yang diekspor keluar negeri dikenakan tuduhan dumping. Negara yang telah menuduh dumping terhadap kertas dan produk kertas (*paper and paper product*) yang diekspor oleh Indonesia keluar negeri yang telah dilaporkan kepada Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan hingga bulan Januari tahun 2010 adalah Afrika Selatan, Korea Selatan, India, Malaysia, Australia, dan Amerika Serikat. Jenis kertas yang paling banyak dituduh dumping adalah *A4 copy paper* dan *coated free sheet*.

Salah satu tuduhan dumping yang dikenakan kepada komoditi kertas Indonesia yang diekspor keluar negeri adalah tuduhan dumping yang dikenakan oleh Afrika Selatan kepada PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills atas produk *Uncoated Wood Free White A4 Paper*.<sup>16</sup> Afrika Selatan dalam hal ini secara jelas telah melanggar ketentuan *sunset review* yang diatur dalam ketentuan *Article VI GATT* dan *Anti-Dumping Agreement* (ADA).<sup>17</sup>

Untuk melihat potensi sektor ekspor kertas Indonesia di pasar Afrika Selatan, dapat dilakukan analisis perdagangan antara Indonesia dan Afrika Selatan pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 dengan menggunakan metode yang sederhana.

Terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan potensi pasar suatu negara atau negara partner, bagi Indonesia. Kriteria pertama adalah rata-

<sup>15</sup> *Free On Board* (FOB) adalah pengiriman barang dengan biaya transportasi ditanggung pengirim sampai di pelabuhan pengirim saja. *Supplier* akan membayar semua biaya yang dikeluarkan di negara asal sampai ke gudang *forwarder buyer* dan sampai di kapal. Jika secara lebih rinci, dapat dijabarkan bahwa biaya yang menjadi tanggungan pihak penjual terdiri atas bea pajak ekspor, biaya pengangkutan komoditi dari gudang penjual ke dermaga pelabuhan, biaya muat dari dermaga ke atas kapal serta biaya memadamkan atau menyusun komoditi. Dan *buyer* hanya membayar *ocean freight to destination and custom* di negara tujuan.

<sup>16</sup> Berdasarkan keterangan dari DPP Kementerian Perdagangan.

<sup>17</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon 3 Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan; Bapak Martua Sihombing, Inspektur II Inspektorat Jenderal, mantan Direktur Direktorat Pengamanan Perdagangan Kementerian Perdagangan; Bapak Erry Bundjamin selaku pengacara di bidang dumping.

rata pertumbuhan impor negara partner untuk suatu komoditas. Kriteria ini dapat menggambarkan pertumbuhan pasar suatu komoditas di negara itu.

Kriteria kedua, pangsa pasar impor suatu komoditas terhadap total impor negara partner. Kriteria ini untuk melihat derajat kepentingan komoditas tersebut bagi negara partner dan melihat daya saing komoditas domestik negara tersebut. Semakin tinggi pangsa pasar suatu komoditas terhadap total impornya, ketergantungan negara partner terhadap komoditas produksi luar negeri semakin tinggi.

Kriteria berikutnya, pangsa ekspor suatu produk terhadap total ekspor Indonesia. Kriteria ini untuk menangkap faktor daya saing Indonesia di pasar global. Suatu produk yang berdaya saing tinggi cenderung memiliki nilai ekspor tinggi, relatif terhadap total nilai ekspor Indonesia.

Adapun kriteria terakhir adalah pangsa pasar komoditas yang diimpor dari Indonesia terhadap total impor negara partner dari seluruh dunia terhadap komoditas tersebut. Kriteria ini untuk melihat tingkat keberhasilan Indonesia menembus pasar negara partner. Semakin besar pangsa pasar suatu komoditas Indonesia di pasar negara partner, semakin besar pula kesempatan Indonesia untuk meningkatkan pangsa pasar.

Masing-masing komoditas akan diperingkat dalam masing-masing kriteria yang telah ditetapkan. Selanjutnya, ditentukan nilai rata-ratanya. Rangking nilai rata-rata komoditas inilah yang menggambarkan potensi pasar produk Indonesia di negara partner secara komprehensif dan sektoral. Semakin kecil nilai rata-rata ini, semakin besar potensi pasar komoditas tersebut untuk ekspor Indonesia.

Ekspor kertas di Afrika Selatan terus tumbuh dalam 6 tahun terakhir. Afrika Selatan dipercaya sebagai salah satu pintu masuk pengembangan pasar Indonesia di Afrika. Identifikasi sektor-sektor prospektif di negara tersebut sangat penting guna penerapan kebijakan ekspor, yang dapat mendorong sektor-sektor unggulan Indonesia.

Di saat perekonomian global berpotensi melambat, perluasan ekspor ke kawasan Afrika tampak terlambat, tetapi ini bukanlah sesuatu yang sia-sia. Jika pemerintah dan pelaku pasar Indonesia mampu menerapkan strategi perdagangan

yang tepat, maka ketika kondisi ekonomi global membaik, prospek keuntungan tentu menggiurkan.

Perluasan pasar bukan sekedar pengalihan penjualan komoditas dari negara tujuan utama ekspor ke negara tujuan baru, melainkan mengembangkan dan mengeksplorasi alternatif pasar ekspor baru. Penetrasi terhadap peluang di pasar Afrika terutama untuk pengembangan dan diversifikasi pasar ekspor jangka panjang. Keberhasilan melakukan diversifikasi di pasar Afrika tidak akan terwujud tanpa usaha nyata. Optimalisasi kerjasama perdagangan, perhatian eksportir, dan eliminasi hambatan merupakan cara tepat untuk mencapainya.

#### 4.3 Pengenaan BMAD Atas Produk Kertas

Pesatnya perkembangan teknologi pada umumnya, teknologi informasi khususnya, telah mendorong terjadinya kompleksitas hubungan atau transaksi dagang internasional, oleh dan antar pelaku (subjek hukum) dalam perdagangan internasional, yang bersifat lintas dan menembus batas-batas negara (transnasional), serta perbedaan sistem hukum, sistem politik dan lain-lain dari dan antar pelaku dalam perdagangan internasional tersebut. Kompleksitas tersebut dapat dilihat, misalnya dengan kelangsungan suatu transaksi-transaksi yang berlangsung cepat, terjadinya persaingan dagang yang ketat baik perdagangan barang maupun jasa, yang pada gilirannya akan menumbuhkan kesadaran bersama antar pelaku dalam perdagangan internasional bahwa perlu dan dibutuhkan suatu perdagangan bebas dilakukan, yang dilangsungkan dengan *fair*, tanpa dibatasi dan atau diintervensi dengan pengenaan tarif, kuota, subsidi, kontrol nilai tukar, dan lain-lain yang bersifat proteksi dan dapat menghambat arus dan kelangsungan perdagangan tersebut. Sebagaimana diungkapkan oleh Garcia bahwa perdagangan yang adil mempersyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional harus beroperasi sedemikian rupa untuk kepentingan negara-negara yang paling tidak diuntungkan, dengan demikian menggaris-bawahi pentingnya prinsip *special and differential treatment* sebagai justifikasi bagi hukum perdagangan internasional.

Salah satu indikator penentuan dumping yang memiliki peran penting adalah ketentuan *like product*. Peraturan anti-dumping Afrika Selatan memiliki ketentuan

mengenai *like product* yang lebih detail jika dibandingkan dengan *Article 2.6 Anti-Dumping Agreement (ADA)*, yaitu:

- a. Bahan mentah dan bahan dasar lainnya yang digunakan dalam memproduksi suatu produk;
- b. Proses produksi;
- c. Karakteristik fisik dan penampilan dari suatu produk;
- d. Penggunaan akhir dari suatu produk;
- e. *The substitutability* dari sebuah produk dengan produk yang sedang dilakukan penyelidikan;
- f. Klasifikasi tarif;
- g. Faktor-faktor lainnya yang terbukti relevan.

Akan tetapi, sebagaimana telah diungkapkan oleh Barral, dalam praktek yang terjadi di Afrika Selatan ketentuan barang *like product* tersebut diklasifikasikan menjadi beberapa ketentuan, meliputi<sup>18</sup> (a) produk kimia, yaitu *suspension PVC, caustic soda, hydrogen peroxide, insecticides, penicillin, 6PPD rubber and indigo blue discharge material*; (b) baja dan produk baja, yaitu *hot rolled steel plates, stainless steel hollowware, stainless steel sinks, picks, hoes, shovels, grinding media, roller bearings, wire rope, nuts and bolts and cable and super tension cable*; (c) produk tekstil, yaitu *acrylic blankets, acrylic fibre and bed linen*; (d) produk kertas, yaitu *carbonless copying paper, cut paper, uncoated wood-free paper, and paper board*; (e) produk lainnya, yaitu *circuit breakers, passenger car tyres, glass micro spheres, garlic, poultry meat and cheese*.

Pemerintah Indonesia dalam mengantisipasi tuduhan dumping oleh Afrika Selatan hendaknya benar-benar harus memahami terlebih dahulu mengenai ketentuan *like product* tersebut. Terlebih lagi, ketentuan *like product* tersebut langsung diklasifikasikan terhadap beberapa jenis barang tertentu.

Sebagaimana tercantum dalam *Part A Anti-Dumping Regulation (ADR)* yang berbunyi:

*“Like Product means:*

*(a) a product which is identical, i.e. alike in all respects to the product under consideration; or*

<sup>18</sup> Barral, et al., *Anti-dumping in Brazil, China, India and South Africa — Rules, Trends and Causes*, (Sweden: National Board of Trade, 2004), hal 55.

(b) *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.*"

Jika dikaji lebih teliti mengenai apa yang dimaksud dengan identik atau sama dalam segala hal adalah jika kedua jenis barang yang dalam pembahasan tersebut adalah kertas memiliki kondisi serta karakteristik yang sama persis dan tidak ada perbedaan sama sekali. Pengertian tersebut membuat pemahaman tentang barang sejenis menjadi rumit. Terutama jika dilihat pada kalimat berikutnya yaitu memiliki karakteristik yang mendekati. Hal tersebut lebih menimbulkan pertanyaan dan membutuhkan kejelian dari produsen serta pemerintah Indonesia. Sebab belum tentu jenis barang yang memiliki karakteristik yang mendekati tersebut merupakan jenis barang yang sama, mengingat pemerintah Afrika Selatan dalam prakteknya langsung mengklasifikasikan *like product* dalam 5 jenis produk. Sedangkan kata *and/or* yang tercantum dalam *Part A Anti-Dumping Regulation* (ADR) menimbulkan penafsiran yang tidak jelas, yaitu harus ditafsirkan secara kumulatif atau alternatif. Artinya apakah 2 buah barang dapat dikatakan sama jika keduanya memiliki salah satu ketentuan yang sama meskipun berdasarkan ketentuan yang lain tidak menyerupai? Sehingga dalam hal ini pemerintah Indonesia harus lebih berhati-hati dalam menangani tuduhan dumping oleh Negara luar.

Berikut ini tabel mengenai gambaran umum perbandingan ketentuan mengenai anti-dumping yang terdapat pada *Anti-Dumping Agreement* di WTO dan *Anti-Dumping Regulations* di Afrika Selatan, adalah:

Tabel 5  
Perbandingan ADA dan ADR

NO	<i>Anti-Dumping Agreement</i>	<i>Anti-Dumping Regulations</i>
1.	Ketentuan dalam ADA terdiri dari 17 pasal, yaitu prinsip, penentuan dumping, penentuan kerugian, pengertian industri dalam negeri, penyelidikan awal dan lanjutan, bukti, tindakan sementara, penyesuaian harga, pengenaan dan pengumpulan BMAD, berlaku surut,	Ketentuan dalam ADR terdiri atas 5 bagian yang didalamnya terdapat 68 <i>Section</i> . Kelima bagian tersebut adalah definisi; ketentuan umum; prosedur (umum, pra-inisiasi, tahap pemeriksaan pendahuluan, fase final investigasi); <i>review</i> ; dan ketentuan penutup.

Universitas Indonesia

	jangka waktu dan tinjauan BMAD dan penyesuaian harga, pemberitahuan publik dan penjelasan penentuan, tinjauan peradilan, dan tindakan anti-dumping atas nama Negara ketiga, anggota Negara berkembang, komite praktek anti-dumping, konsultasi dan penyelesaian sengketa, dan ketentuan akhir.	
2.	Pengertian dumping menurut ADA adalah suatu produk dianggap sebagai dumping, misalkan diperkenalkan dalam perdagangan di negara lain dengan kurang dari nilai normalnya, apabila harga ekspor produk yang diekspor dari satu Negara ke Negara lain kurang dari harga pembanding, dalam perdagangan yang biasa, bagi produk sejenis tersebut ketika diperuntukkan konsumsi di Negara pengekspor.	Suatu praktek dumping dikatakan terjadi ketika harga produk barang yang diekspor dari Negara luar yang masuk ke Afrika Selatan atau wilayah SACU dengan harga yang lebih rendah dari harga normal barang tersebut.
3.	<i>Like product</i> yang dimaksud adalah produk yang identik dalam semua aspeknya, atau apabila tidak ada produk seperti itu, maka produk lain yang memiliki ciri-ciri mendekati sama dengan produk yang dalam pertimbangan.	<i>like product</i> yang dimaksud adalah produk jika memiliki kriteria tertentu yaitu bahan mentah dan bahan dasar lainnya yang digunakan dalam memproduksi suatu produk; proses produksi; karakteristik fisik dan penampilan dari suatu produk; penggunaan akhir dari suatu produk; <i>the substitutability</i> dari sebuah produk dengan produk yang sedang dilakukan penyelidikan; klasifikasi tarif; serta faktor-faktor lain yang terbukti relevan.
4.	Indikator <i>injury</i> lebih bersifat umum, yaitu penurunan penjualan potensial dan aktual; laba; output; pangsa pasar; produktivitas; pengembalian investasi; pemakaian kapasitas; besarnya selisih dumping; persediaan; tenaga kerja; upah; pertumbuhan; kemampuan	Indikator <i>injury</i> yang digunakan lebih spesifik dibandingkan ketentuan ADA, yaitu penindasan harga; depresi harga; penurunan volume penjualan; penurunan laba atau kerugian meningkat; penurunan output; penurunan pangsa pasar; penurunan produktivitas; penuru-

	meningkatkan modal atau investasi.	nan laba atas investasi; penurunan kapasitas pemanfaatan; penurunan arus kas; perubahan persediaan; penurunan kinerja; penurunan upah; kurang pertumbuhan dan ketidakmampuan untuk meningkatkan modal atau investasi.
5.	Tidak ada pasal khusus yang mengatur ketentuan mengenai <i>sunset review</i> .	Ketentuan mengenai <i>review</i> diatur dalam pasal-pasal tersendiri yaitu mengenai <i>interim reviews</i> , <i>new shipper reviews</i> , <i>sunset reviews</i> , <i>anti-circumvention reviews</i> dan <i>judicial reviews</i> .
6.	Permohonan penyelidikan adanya anti-dumping harus tertulis.	ITAC dapat memulai suatu penyelidikan anti-dumping tanpa menerima permohonan ( <i>application</i> ) tertulis dari <i>interested party</i> .
7.	Permohonan dianggap telah dibuat oleh atau atas nama industri dalam negeri jika didukung oleh produsen dalam negeri tersebut yang secara kolektif mempunyai output mewakili lebih dari 50% dari total produksi produk sejenis yang dihasilkan oleh bagian dari industri dalam negeri tersebut yang menyatakan baik yang mendukung atau menolak terhadap permohonan. Akan tetapi penyelidikan tidak akan dimulai manakala produsen dalam negeri yang menyatakan mendukung permohonan berjumlah kurang dari 25% dari total produksi produk sejenis yang dihasilkan industri dalam negeri.	Syarat yang diperlukan untuk permohonan perlindungan anti-dumping adalah pemohon harus memenuhi kriteria <i>industry standing</i> , yaitu <i>at least 25% of the SACU producers by volume of domestic production must support the application, and of those producers that express an opinion on the application, at least 50% by volume of domestic production must support the application.</i>
8.	Selisih dumping akan dianggap <i>de minimis</i> jika selisih tersebut kurang dari 2% yang dinyatakan dalam persentase dari harga ekspor. Volume impor dumping secara normal dianggap dapat diabaikan jika volume impor dumping	<i>Margin</i> dumping akan dianggap sebagai <i>de minimis</i> jika kurang dari 2% ketika dinyatakan sebagai persentase dari harga ekspor.

	dari Negara tertentu berjumlah kurang 3% dari impor produk sejenis di Negara pengimpor, kecuali jika Negara secara sendiri-sendiri mempunyai volume kurang 3% dari impor sejenis tersebut secara kolektif volumenya berjumlah lebih 7% dari impor produk sejenis di Negara pengimpor.	
9.	<i>Interested parties</i> diberikan waktu 30 hari untuk merespon <i>anti-dumping applications</i> .	<i>Interested parties</i> diberikan waktu 21 hari untuk merespon <i>anti-dumping applications</i> .

Berdasarkan tabel di atas, dapat terlihat perbedaan yang terdapat antara ADA dengan ADR, yang dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing produk Afrika Selatan di pasaran internasional dan melindungi industri dalam negeri Afrika Selatan.<sup>19</sup>

Dalam praktek yang dilakukan oleh Afrika Selatan, pengenaan *import duty* terhadap produk impor adalah sebesar 0% hingga 28%. Tarif yang dikenakan pada tahun 1992 sampai dengan tahun 1994 adalah sebesar 21%, yang kemudian telah mengalami penurunan pada tahun 1995 sampai dengan 1998 adalah menjadi rata-rata sebesar 16%. Namun ketika pengenaan *anti-dumping duty* berkisar 15% hingga 202%, pengenaan tarif yang dilakukan tidak sama dengan yang telah dijadwalkan semula.<sup>20</sup> Bahkan berdasarkan data yang diperoleh, hampir 69% dari *applicant* yang ada di Afrika Selatan merupakan satu-satunya produsen atas produk yang dihasilkan di Afrika Selatan. Hal tersebut dapat menimbulkan pertanyaan, apakah pengenaan anti-dumping terhadap produsen Indonesia maupun produsen Negara lain sesungguhnya telah menimbulkan kerugian atas praktek monopoli yang secara tidak langsung dilakukan oleh produsen di Afrika Selatan. Hal tersebut seharusnya lebih dicermati kembali oleh produsen Indonesia maupun pemerintah Indonesia.

Berangkat dari konsep yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman mengenai 3 unsur sistem hukum, yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum,

<sup>19</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Erry Bundjamin.

<sup>20</sup> WTO, Review Kebijakan Perdagangan, Republik Afrika Selatan, (Dokumen WT/TPR/S/34) Geneva, 1998.

budaya hukum memiliki peran yang penting bagi perlindungan terhadap tuduhan dumping. Yang dimaksud dengan budaya hukum itu sendiri adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Sebagaimana disebutkan dalam pemikiran Lawrence M. Friedman:

*“The legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those parts of general culture customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces to ward from the law and in particular ways”.*<sup>21</sup>

Jadi dengan demikian, bagian dari budaya umum itulah yang menyangkut sistem hukum. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum. Dengan kata lain, budaya hukum adalah suatu pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya.

Budaya hukum dalam penanganan terhadap tuduhan dumping atas komoditi ekspor asal Indonesia mencakup beberapa aspek, diantaranya pengusaha (produsen), pemerintah, administrator hukum anti-dumping, dan budaya masyarakat umum.

Perangkat hukum anti-dumping belum memasyarakat di kalangan dunia usaha di Indonesia, sehingga mereka belum banyak mengenal tentang perangkat hukum anti-dumping serta manfaatnya bagi perlindungan usaha mereka. Ketidaktahuan tersebut dapat terlihat ketika pengusaha Indonesia banyak yang tidak tahu apa yang harus dilakukan ketika produk ekspor mereka dikenakan bea masuk anti-dumping di Negara tujuan ekspor. Selain itu, kebingungan yang seringkali dialami oleh para produsen, yaitu jika mereka terkena tuduhan dumping, mereka tidak tahu harus melaporkan hal tersebut ke mana, apakah dilaporkan ke KADI atau DPP.<sup>22</sup>

Berdasarkan sudut pandang tersebut, dapat terlihat bahwa belum siapnya pengusaha Indonesia menggunakan perangkat hukum anti-dumping sebagai sarana perlindungan usaha mereka. Hal ini dapat dilihat dari perilaku bisnis mereka dalam memperhitungkan dan menyikapi norma dan kaedah hukum anti-dumping dalam

<sup>21</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, (New York, London: W.W. Norton & Company, 1998), hal 18-20 terdapat dalam Yulianto Syahyu, *Hukum Anti Dumping Di Indonesia, Analisis Dan Panduan Praktis*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hal 109.

<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

praktek dumping. Oleh karena itu, frekuensi sosialisasi hukum anti-dumping perlu ditingkatkan di kalangan pengusaha Indonesia.

Jika dilihat dari sisi administrator hukum anti-dumping, sebagai pelaksana hukum anti-dumping, maka sangat dipengaruhi oleh sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat dimana mereka berada, baik pada masyarakat Afrika Selatan maupun masyarakat Indonesia. Administrator hukum anti-dumping di Indonesia merupakan bagian dari birokrasi, sehingga budaya dari administrator tersebut identik dengan budaya yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam kehidupan birokrasi itu sendiri.

Sebagaimana dikemukakan oleh seorang pakar hukum Aji Setiadi, bahwa hukum anti-dumping merupakan perangkat hukum dagang internasional yang akan diberlakukan terhadap Negara lain, sehingga perlu dilakukan penyesuaian dari segi keahlian dan teknis administratif dengan Negara-negara lain yang lebih maju. Hal tersebut dibutuhkan proses pembelajaran, selanjutnya tergantung pada kemampuan dan kemauan administrator dan lembaga terkait.<sup>23</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, peran serta pemerintah, yang dalam hal ini adalah DPP Kementerian Perdagangan kiranya perlu disesuaikan, memperbaiki serta meningkatkan suatu cara pandang, penambahan segi pengetahuan mengenai regulasi WTO maupun yang berlaku di Negara yang bersangkutan serta menjalin hubungan baik dengan pengusaha dan asosiasi dagang baik dalam negeri maupun luar negeri.

#### 4.3.1 Kronologis Kasus Tuduhan Dumping Kertas Oleh Afrika Selatan

Produk *Uncoated Wood Free White A4 Paper* adalah produk yang banyak dituduh dumping, salah satu diantaranya oleh Afrika Selatan, selain India, Korea Selatan, Malaysia, Australia, dan Amerika Serikat. Pada tanggal 25 Mei 1999, ITAC mengenakan BMAD atas *Uncoated Wood Free White A4 Paper* kepada PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills untuk jangka waktu 5 tahun sebesar 12,4-82%.<sup>24</sup> Sengketa antara Indonesia dan Afrika Selatan bermula pada saat Petisioner Afrika Selatan yaitu Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd. mengajukan aplikasi untuk peninjauan kembali (*sunset review*) penganan BMAD, tepatnya pada tanggal 28 November 2003.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Yulianto Syahyu, *Op.cit.*, hal 112.

<sup>24</sup> Berdasarkan keterangan DPP Kementerian Perdagangan.

<sup>25</sup> Notice No. 1560 of Government Gazette No. 24893.

ITAC telah melakukan inisiasi penyelidikan *Sunset Review Of The Anti-Dumping Duties On Uncoated Wood Free White A4 Paper* melalui *Government Gazette Notice 552* pada tanggal 2 April 2004. Dalam inisiasi tersebut dinyatakan bahwa ITAC telah menemukan bukti awal (*prima-facie evidence*) bahwa telah terjadi kerugian pada industri domestik akibat masih berlangsungnya dumping (*continuation and/or recurrence of material injury*) oleh produsen Indonesia.

Ketiga perusahaan Indonesia tersebut telah bertindak kooperatif dan merespon *questionnaire* yang dikirimkan oleh ITAC. Pada tanggal 31 Mei 2004, produsen Indonesia telah menyampaikan jawaban atas *questionnaire* melalui DPP, kemudian DPP pada saat yang sama telah menyampaikan submisi kepada ITAC.

Menanggapi jawaban atas *questionnaire* dan submisi yang diberikan, ITAC, dalam hal ini telah melakukan *on the spot investigation* pada tanggal 26 sampai dengan 27 Juli 2004, dimana ketiga perusahaan tertuduh selama investigasi didampingi oleh perwakilan staf DPP. Secara umum, perusahaan tertuduh telah bertindak kooperatif sehingga dapat menghindari sanksi atas *Article 6.8*<sup>26</sup> dan *Annex ii.7*<sup>27</sup> ADA mengenai penggunaan *best information available* atau informasi sepihak dari petisioner. Namun dalam investigasi yang dilakukan oleh ITAC tersebut, ITAC dapat dinilai telah melakukan kesalahan terhadap *Annex I.1*<sup>28</sup> dan *Annex I.4*<sup>29</sup> ADA yaitu dalam hal tidak memberi informasi secara jelas kepada pemerintah Indonesia maupun kepada Kedutaan

<sup>26</sup> "All interested parties in anti-dumping investigation shall be given notice of the information which the authorities require and ample opportunity to present in writing all evidence which they consider relevant in respect of the investigation in question".

<sup>27</sup> "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".

<sup>28</sup> "Upon initiation of an investigation, the authorities of the exporting member and the firms known to be concerned should be informed of the intention to carry out on-the-spot investigations".

<sup>29</sup> "As soon as the agreement of the firms concerned has been obtained, the investigating authorities should notify the authorities of the exporting member of the names and addresses of the firms to be visited and the dates agreed".

Besar Republik Indonesia (KBRI) Pretoria mengenai jadwal investigasi, tempat dan komposisi investigator yang berkunjung ke perusahaan Indonesia.

Pada tanggal 2 April 2004, ITAC melakukan notifikasi/inisiasi untuk dilakukan peninjauan kembali. Pada tanggal 17 September 2004, DPP dalam kasus ini telah melakukan *public hearing* di Pretoria. Penjelasan terakhir yang diperoleh dari ITAC melalui KBRI Pretoria adalah bahwa proses penyelidikan tersebut sesungguhnya sudah selesai dan pihak ITAC melihat tidak terdapat bukti yang mengindikasikan adanya praktek dumping yang dilakukan produsen dari Indonesia tersebut. ITAC telah mengeluarkan *Essential Fact Letter* yang merekomendasikan kepada Menteri Perdagangan dan Industri Afrika Selatan agar pengenaan bea masuk anti-dumping terhadap barang dari Indonesia tersebut dihentikan, dan ITAC meminta PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills memberikan tanggapan terhadap *Essential Facts* tersebut hingga tanggal 1 Desember 2004. Namun keputusan yang dikeluarkan oleh ITAC tersebut ditentang oleh industri domestik Afrika Selatan yaitu Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd. yang mengatasnamakan SACU melalui pengadilan.

Proses litigasi yang dilakukan memakan waktu yang lama dan masih berada di Pengadilan Tinggi Afrika Selatan hingga awal tahun 2007. Diharapkan pada waktu tahun 2007 tersebut telah dapat diumumkan hasil proses litigasi tersebut. Tetapi pada kenyataan yang terjadi, walaupun penyelidikan telah berlangsung selama jangka waktu 30 bulan, hingga awal tahun 2007 tersebut ITAC tetap memungut bea masuk anti-dumping atas produk impor tersebut.

Indonesia (khususnya PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills) dalam kasus ini merasa dirugikan dengan tindakan yang dilakukan Afrika Selatan yang masih terus mengenakan bea masuk anti-dumping terhadap produk *Uncoated Wood Free White A4 Paper* asal Indonesia sejak 29 Mei 1999 hingga awal tahun 2007. Di lain pihak, Otoritas Anti-Dumping Afrika Selatan (ITAC) dalam penyelidikan *sunset review* pada bulan November 2004, telah merekomendasikan agar pengenaan bea masuk anti-dumping terhadap Indonesia segera dihentikan. Akan tetapi rekomendasi dari ITAC tersebut ditentang oleh

Universitas Indonesia

petisioner (industri domestik di Afrika Selatan) dan telah membawa kasus tersebut ke pengadilan setempat. Hingga awal tahun 2007, dimana kasus tersebut telah berjalan selama kurang lebih 3 tahun, kasus tersebut sama sekali belum disidangkan. Informasi terakhir yang diperoleh dari Duta Besar Republik Indonesia di KBRI Pretoria menyatakan bahwa kasus tersebut akan disidangkan pada akhir bulan Januari 2008, yang semula dijadwalkan awal Januari 2007.

Pada tanggal 3 Oktober 2007, konsultan hukum ACWL (*Advisory Center on WTO Law*) dalam *legal opinion*-nya menyatakan bahwa tindakan pengenaan BMAD tersebut tidak sesuai dengan *Article* 11.3<sup>30</sup> dan 11.4<sup>31</sup> dari ADA dan tindakan tersebut harus dihentikan, kecuali ditemukan bukti-bukti baru yang menunjukkan akan adanya praktek dumping yang menyebabkan *injury* bagi industri domestik di Afrika Selatan. Penyelidikan *Sunset Review* sebagaimana diatur dalam *Anti-Dumping Agreement* hanya berlangsung 12 bulan. Hingga tanggal 3 Oktober 2007, telah 40 (empat puluh) bulan berlalu, terhitung dari dimulainya penyelidikan *sunset review* tersebut tanpa ada keputusan akhir dari otoritas anti-dumping di Afrika Selatan. ACWL menyarankan agar pihak Indonesia melakukan konsultasi informal (*pre consultation*) dengan pemerintah Afrika Selatan. Namun hal tersebut tidak jadi dilakukan, dikarenakan pihak Afrika Selatan menolak dengan alasan bahwa pihak Afrika Selatan masih menunggu konfirmasi dari Pretoria.

#### 4.3.2 Analisa Kasus

Pada dasarnya WTO tidak melarang adanya praktek dumping,<sup>32</sup> dan suatu Negara tidak diwajibkan untuk memiliki suatu aturan mengenai anti-dumping dalam peraturan domestiknya.<sup>33</sup> Begitu pula terhadap adanya sistem

<sup>30</sup> "Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2, any definitive anti-dumping duty shall be terminated on a date not later than five years from its imposition (or from the date of the most recent review under paragraph 2 if that review has covered both dumping and injury, or under this paragraph), unless the authorities determine, in a review initiated before that date on their own initiative or upon a duty substantiated request made by or on behalf of the domestic industry within a reasonable period of time prior to that date, that the expiry of the duty would be likely to lead to continuation or recurrence of dumping and injury. The duty may remain in force pending the outcome of such a review".

<sup>31</sup> "The provisions of Article 6 regarding evidence and procedure shall apply to any review carried out under this article. Any such review shall be carried out expeditiously and shall normally be concluded within 12 months of the date of initiation of the review".

<sup>32</sup> Peter Van Den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization (Text, Cases and Material)*, (New York: Cambridge University Press, 2005), hal 514-516.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal 516.

untuk melakukan penyelidikan dumping dan juga pembebanan tindakan anti-dumping. Afrika Selatan dalam hal ini, telah mengadopsi ketentuan ADA dan memiliki aturan mengenai anti-dumping dalam peraturan domestiknya yang disebut *Anti-Dumping Regulations* (ADR).

Ketentuan mengenai anti-dumping di Afrika Selatan diatur lebih rinci dibandingkan ketentuan ADA. Hal tersebut dimaksudkan untuk lebih melindungi kepentingan negaranya, termasuk di dalamnya kepentingan industri SACU.

Negara Afrika Selatan melalui ITAC telah mengenakan BMAD kepada produsen Indonesia atas produk *Uncoated Wood Free White A4 Paper* kepada produsen asal Indonesia, yaitu PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills yang dianggap telah mengakibatkan *injury* bagi produsen dalam negeri Afrika Selatan dan industri SACU, terutama atas Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd.

Industri dalam negeri yang dimaksudkan pada ADR adalah industri dalam negeri yang menunjuk pada produsen dalam negeri produk sejenis secara keseluruhan atau mereka yang mempunyai *output* secara kolektif mewakili sebagian besar dari total produksi dalam negeri produk tersebut, yaitu produk *Uncoated Wood Free White A4 Paper*. Selain hal tersebut, Afrika Selatan juga telah mengadopsi *Article 4.1*<sup>34</sup> dan *4.3*<sup>35</sup> ADA yang menyatakan dimana 2 negara atau lebih telah mencapai ketentuan paragraph 8(a) *Article XXIV* GATT 1994 maka tingkat integrasi yang demikian mempunyai ciri-ciri satu, pasar yang satu, industri di semua daerah integrasi akan diambil menjadi industri dalam negeri.

ADA memperbolehkan pihak berwenang untuk membagi pasar dalam wilayah teritorialnya ke dalam 2 atau lebih wilayah pasar yang kompetitif, dan para produsen dari masing-masing wilayah pasar tersebut dianggap sebagai

<sup>34</sup> "For the purposes of this agreement, the term domestic industry shall be interpreted as referring to the domestic producers as a whole of the like products or to those of them whose collective output of the products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products, except that: ..."

<sup>35</sup> "Where two or more countries have reached under the provisions of paragraph 8(a) of Article XXIV of GATT 1994 such a level of integration that they have the characteristics of single, unified market, the industry in the entire area of integration shall be taken to be the domestic industry referred to in paragraph 1."

industri dalam negeri tersendiri yang terpisah dengan yang lainnya. Pembagian seperti ini disebut dengan pembagian secara regional dan para produsen di masing-masing wilayah pasar tersebut disebut sebagai industri regional. Pembagian industri regional tersebut hanya diperbolehkan apabila.<sup>36</sup>

- a. Seluruh produsen dalam wilayah pasar tersebut menjual seluruh atau hampir seluruh produksinya di pasar yang bersangkutan;
- b. Permintaan di pasar tersebut, sampai tingkat tertentu yang substansial, tidak dipenuhi oleh produsen dari wilayah lain.

Kesatuan wilayah Afrika Selatan yang dimaksud berdasarkan *Article 4.1* dan *4.3 ADA* tersebut adalah kesatuan wilayah SACU yang terdiri dari Afrika Selatan, Botswana, Namibia, Zimbabwe, dan Swaziland. Kesatuan wilayah SACU tersebut dapat digolongkan ke dalam *Regional Trade Agreement (RTA)* dimana mereka mengadakan kesepakatan berdasarkan wilayah regional mereka, yaitu wilayah Afrika meskipun tidak seluruh Negara di benua Afrika menjadi anggota SACU. Dalam prakteknya, berdasarkan kesepakatan antara Negara anggota SACU, SACU menghubungkan Negara anggota dengan tarif tunggal dan tidak dikenakan bea masuk diantara Negara anggota SACU. Negara anggota SACU membentuk wilayah pabean dimana tarif dan hambatan lainnya dieliminasi pada seluruh perdagangan secara substansial untuk produk yang berasal dari Negara anggota, dan adanya tarif eksternal umum yang diberlakukan untuk Negara diluar anggota SACU.

Ketentuan mengenai tarif dan pengertian industri dalam negeri yang dimaksudkan dalam ADR, sesungguhnya telah mengakibatkan kerugian bagi para eksportir yang mengeksport komoditi ke wilayah Afrika Selatan. Cakupan industri domestik yang seharusnya hanya Afrika Selatan, pada akhirnya juga mencakup wilayah SACU, dimana jika terjadi suatu kemungkinan komoditi ekspor ke Afrika Selatan sesungguhnya tidak merugikan produsen Afrika Selatan, tetapi dalam hal ini komoditi tersebut merugikan produsen SACU, maka hal tersebut akan sangat merugikan produsen yang mengeksport komoditi ke Afrika Selatan, mengingat wilayah lain dari benua Afrika belum mengalami kemajuan seperti Afrika Selatan. Pada akhirnya hal tersebut secara tidak

<sup>36</sup> Keith Steele, *Anti-Dumping Under The WTO: A Comparative Review*, (London: Kluwer Law International-The Hague-Boston and International Bar Association, 1996), hal 80.

langsung dapat mengakibatkan eksportir yang mengekspor komoditi ke Afrika Selatan tersebut dikenakan tuduhan dumping. Sebab penghitungan margin dumping didasarkan pada *injury* dan harga produksi tidak hanya di Afrika Selatan saja. Padahal jika ditelaah lebih dalam, jika Negara anggota SACU di luar Afrika Selatan melakukan impor atas suatu barang, barang yang diimpor tersebut sangat rentan terhadap tuduhan dumping.

Disamping itu dikenal adanya tarif ekstenal umum,<sup>37</sup> yang diberlakukan untuk Negara di luar SACU, dan adanya pengeliminasian tarif<sup>38</sup> dan hambatan lainnya bagi anggota SACU, yang jelas sangat merugikan. Serta adanya perjanjian tarif antara Afrika Selatan dengan Uni Eropa yang mengenakan tarif lebih rendah dari tarif normal yang dikenakan pada Negara di luar Uni Eropa, termasuk bagi Indonesia. Ketentuan tersebut sesungguhnya telah melanggar ketentuan *Most Favourite Nations* (MFN) meskipun perjanjian tersebut diperbolehkan oleh WTO sebagaimana tercantum dalam Article XXIV:4 GATT 1994<sup>39</sup>, dan secara tidak langsung dapat menjadi *barrier* terhadap Negara di luar Afrika Selatan dan SACU.

Pada kasus yang telah disebutkan sebelumnya, pada tanggal 25 Mei 1999, ITAC mengenakan BMAD atas *Uncoated Wood Free White A4 Paper* kepada PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills untuk jangka waktu 5 tahun

<sup>37</sup> Tarif yang dikenakan adalah 20% pada tahun 1994, saat ini tarif yang dikenakan adalah 7% pada tahun 2002. "Background Note: South Africa", <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2898.htm>>, diakses tanggal 2 Mei 2010.

<sup>38</sup> Pada umumnya hambatan dalam arus perdagangan, menurut Aji Setiadi, ada dua macam, yaitu hambatan yang bersifat tarif (*tariff barrier*) dan hambatan yang bersifat non tarif (*non tariff barriers*). Hambatan yang bersifat tarif (*tariff barrier*) merupakan hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan oleh diberlakukannya tarif bea masuk dan tarif lainnya yang tinggi oleh suatu negara terhadap suatu barang, yang mengakibatkan harga jual barang tersebut di negara tujuan menjadi sangat mahal, sehingga menjadi tidak kompetitif dibandingkan dengan barang sejenis lain yang diproduksi dalam negeri negara tujuan. Sedangkan yang dimaksud dengan hambatan yang bersifat non tarif (*non tariff barriers*) merupakan hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan oleh tindakan-tindakan selain penerapan pengenaan tarif atas suatu barang. Hambatan yang bersifat tarif (*tariff barrier*) tersebut akan menimbulkan salah satu dampak yaitu terjadinya pemberlakuan diskriminasi harga oleh pasar domestik negara eksportir dan pasar asing negara importir. Terjadinya pemberlakuan diskriminasi harga, misalnya pemberlakuan harga lebih rendah terhadap barang-barang ekspor yang dijual ke pasaran asing negara pengimpor, dibandingkan dengan harga normal yang diberlakukan di pasaran domestik negara pengeksportir merupakan bentuk dasar praktek dumping.

<sup>39</sup> "The members recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements". Van den Bossche, *Op.cit.*, hal 650.

sebesar 12,4%-82%, dengan besaran PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk. sebesar 9,3%, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk. sebesar 70%, dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills sebesar 10,3%.<sup>40</sup> Sebelum jangka waktu pengenaan BMAD tersebut selesai, Petitioner Afrika Selatan yaitu Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd. telah melakukan ketentuan yang benar yaitu mengajukan permohonan aplikasi untuk peninjauan kembali (*sunset review*) pengenaan BMAD, tepatnya pada tanggal 28 November 2003.

Berdasarkan pengertian dumping yang telah dikemukakan sebelumnya, terdapat beberapa alasan yang seharusnya diperhatikan terlebih dahulu mengapa suatu perusahaan menetapkan harga yang berbeda dalam 2 pasar yang berbeda. Alasan tersebut adalah:<sup>41</sup>

- a. Ketika sebuah perusahaan yang memegang kekuasaan pasar dalam Negara pengeksport memasuki pasar baru, yang memungkinkan untuk mempertahankan harga yang rendah dalam pasar yang baru dan bersaing dalam level yang masih menguntungkan tanpa ada keinginan untuk mengusir persaingan dalam pasar baru itu;
- b. Dalam rangka mendapatkan neraca ekonomi dengan alasan promosi atau mengetes produksi baru, pada saat pengeluaran meningkat, potongan harga mungkin dapat terjadi hanya dalam pasar kedua;
- c. Dalam masa yang sulit atau akibat pelanggaran, pemimpin perusahaan yang menguasai dalam 2 pasar, mungkin dapat menurunkan harga barang dalam salah satu pasar jika harga tersebut diatur (oleh para produsen atau pemerintah) dalam salah satu pasar tersebut;
- d. Kemungkinan berupa kejahatan internasional atau permainan mafia kertas.<sup>42</sup> Sebuah perusahaan yang memiliki kekuasaan pasar bisa saja menggunakan diskriminasi harga dengan menerapkan harga rendah pada suatu pasar dengan keuntungan dari pasar dalam harga tinggi, dengan maksud

<sup>40</sup> *Anti-dumping items* 210.02/4802.57/01.06, 210.02/4802.57/02.06, 210.02/4802.57/03.06, 210.02/4802.57/04.06 and 210.02/4802.57/05.06 where it appears in *Government Notice No. R. 1040 of Government Gazette No. 23691 dated 2 August 2002.*

<sup>41</sup> Gabrielle Marceau, *Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in Free-Trade Areas*, (Oxford: Clarendon Press, 1994), hal 12-13.

<sup>42</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Erry Bundjamin.

menghilangkan persaingan dalam pasar harga rendah dan ada kemungkinan mengambil keuntungan dari monopoli di pasar tersebut.

Meskipun bertentangan dengan ketentuan perdagangan internasional, namun dalam prakteknya, menjual dengan harga di bawah biaya produksi (di bawah harga normal) tetap dilakukan oleh beberapa pengusaha dengan alasan yang berbeda-beda, antara lain adalah:<sup>43</sup>

- a. Untuk uji coba dan promosi dari produk baru, dapat dibenarkan penjualan dengan harga dibawah biaya total rata-rata dan bahkan dibawah biaya marginal sekalipun dalam periode waktu tertentu;
- b. Karena kondisi pasar yang sedang tertekan atau mungkin terdapat kapasitas yang terlalu besar, sehingga walaupun kemudian perusahaan dengan biaya yang tetap tinggi akan tetap menjual di bawah total biaya produksi rata-rata untuk menimbulkan kerugian;
- c. Suatu perusahaan yang bersaing untuk memasuki pasar baru biasanya bersedia menanggungkan keuntungan untuk sementara waktu hingga produknya dikenal oleh konsumen, dengan asumsi bahwa dalam waktu dekat akan menjual dengan harga yang mencakup biaya penuh;
- d. Perusahaan yang lebih menginginkan penjualan maksimum daripada keuntungan tanpa bermaksud untuk menghilangkan pesaingnya. Namun, dilihat dari sisi perusahaan pesaing, hal tersebut dapat memberatkan mengingat *output* yang berlebih akan menekan harga, meskipun menguntungkan konsumen selama situasi tersebut tidak berubah menjadi pemangsaan;
- e. Ketidakpastian tentang pasar baru akan membuat produsen memutuskan harga jual dalam kontrak sebelum biaya ekspor benar-benar diketahui;
- f. Kemungkinan adanya niat pemangsaan untuk tujuan menguasai pasar (monopoli).

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, sesungguhnya tidak secara keseluruhan suatu praktek dumping dapat menimbulkan pemangsaan yang bertujuan untuk monopoli dan tidak selalu menimbulkan kerugian jangka pendek.

---

<sup>43</sup> Gabrielle Marceau, *Op.cit.*, hal 14.

Setelah dikenakan BMAD terhadap produsen Indonesia yang dituduh melakukan praktek dumping, pengajuan BMAD dan *sunset review* tersebut telah sesuai dengan ketentuan ADA dan ADR. Ketentuan mengenai jangka waktu pengenaan BMAD tersebut berdasarkan *Article* 11.3 ADA<sup>44</sup> adalah bahwa setiap bea masuk anti-dumping akan diakhiri pada tanggal tidak lebih dari 5 tahun sejak dikenakannya. Serta tidak melanggar ketentuan yang tercantum dalam *Section* 53.1<sup>45</sup> dan 54.1 ADR<sup>46</sup> yaitu bea masuk anti-dumping dikenakan selama jangka waktu 5 tahun dari waktu yang telah ditetapkan, kecuali jika awal *sunset review* harus diumumkan pada *Government Gazette* 6 bulan sebelum pengenaan bea masuk anti-dumping, maka pengenaan bea masuk akan efektif untuk jangka waktu 5 tahun 6 bulan.

Peran DPP yang seharusnya dilakukan pada tahap pemberitahuan kepada *interested parties* (notifikasi) tersebut adalah memberitahukan akan adanya tuduhan dumping kepada perusahaan yang dituduh; mengundang perusahaan tertuduh untuk membicarakan langkah yang akan diambil dalam menghadapi tuduhan dumping; mengumpulkan bahan serta informasi yang berkaitan dengan tuduhan dumping yaitu data ekspor dari BPS dan data impor dari Lembaga Statistik Negara Penuduh; mempelajari peraturan anti-dumping Negara penuduh; melakukan koordinasi dengan unit pembina industri dan berupaya memperoleh nama perusahaan Indonesia yang memproduksi barang yang dituduh dumping tersebut.<sup>47</sup>

Namun demikian, dalam praktek yang terjadi adalah DPP baru bergerak setelah mendapatkan laporan dari perusahaan tertuduh bahwa produk yang telah mereka produksi dituduh dumping di luar negeri. Setelah mendapat laporan tersebut, DPP segera mengumpulkan data statistik dan mempelajari peraturan anti-dumping di Negara penuduh. Akan tetapi, terdapat keanehan pada angka

<sup>44</sup> “Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2, any definitive anti-dumping duty shall be terminated on a date not later than five years from its imposition ...”

<sup>45</sup> “Anti-dumping duties shall remain in place for a period not exceeding 5 years from the imposition or the last review thereof”.

<sup>46</sup> “A notice indicating that an anti-dumping duty will lapse on a specific date unless a sunset review is initiated shall be published in the *Government Gazette* approximately 6 months prior to the lapse of such anti-dumping duty”.

<sup>47</sup> Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan, “Makalah Strategi Menghadapi Tuduhan Dumping”, (Makalah disampaikan pada seminar penanganan tuduhan dumping), Medart, 14-15 Juni 2006, hal 16.

statistik ekspor. Pada kasus Afrika Selatan, ekspor kertas terus mengalami kenaikan meskipun Sinar Mas Group sedang mengalami tuduhan dumping. Setelah dilakukan klarifikasi pada perusahaan tertuduh, angka ekspor dari perusahaan tersebut adalah nihil. Terjadi kenaikan ekspor tersebut dikarenakan perbedaan HS antara kedua Negara sehingga menimbulkan kerancuan data.<sup>48</sup> Seharusnya peran pemerintah dalam hal ini lebih jeli dalam menyikapi perbedaan data yang terjadi, sebab dapat menimbulkan kerancuan data.

Setelah dokumen yang diberikan oleh petisioner telah memenuhi persyaratan, maka ITAC akan segera melakukan inisiasi penyelidikan *Sunset Review Of The Anti-Dumping Duties On Uncoated Wood Free White A4 Paper* yang diumumkan melalui *Government Gazzette Notice* 552 pada tanggal 2 April 2004. Dalam inisiasi tersebut dinyatakan bahwa ITAC telah menemukan bukti awal (*prima-facie evidence*) bahwa telah terjadi kerugian pada industri domestik akibat masih berlangsungnya dumping oleh produsen Indonesia.

Bukti awal masih berlangsungnya dumping didasarkan pada perbedaan antara *normal value* dan harga ekspor. *Normal value* yang digunakan adalah berdasarkan informasi yang diperoleh *applicant*, serta harga ekspor dari Indonesia yang didasarkan pada statistik ekspor di Negara lain yaitu perbedaan harga di Negara ketiga.<sup>49</sup> Sedangkan para *applicant* mengindikasikan bahwa setelah berakhirnya pengenaan BMAD pada produsen Indonesia, maka mereka akan mengalami *injury* berupa penurunan penjualan, penurunan pada *profit margin*, penurunan pada *return of investment*, serta pangsa pasar para *applicant* akan mengalami penurunan ketika barang yang diimpor akan mengalami kenaikan akibat telah dihapuskannya BMAD.<sup>50</sup>

Sinar Mas Group (Indah Kiat, Pindo Deli, dan Tjiwi Kimia) telah bertindak kooperatif sesuai prosedur yang ada dan merespon *questionnaire* yang dikirimkan, serta kemudian menyampaikan submisi kepada ITAC melalui DPP. Jawaban atas *questionnaire* yang diberikan kepada ITAC, ditanggapi dengan melakukan *on the spot investigation* pada tanggal 26 sampai dengan 27 Juli

<sup>48</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

<sup>49</sup> *Government Gazzette Notice* 552, hal 2.

<sup>50</sup> *Ibid.*

2004. DPP dalam hal ini telah bertindak benar, yaitu dengan membantu cara pengisian *questionnaire*; mengingatkan perusahaan untuk meminta perpanjangan waktu pengisian; serta memberikan cara perhitungan margin dumping perusahaan yang bersangkutan.

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, Sinar Mas Group selaku produsen Indonesia telah melakukan tindakan yang tepat dan kooperatif berdasarkan *Article 6.8*<sup>51</sup> dan *Annex ii.7*<sup>52</sup> ADA mengenai penggunaan *best information available* atau informasi sepihak dari petitioner, yaitu dengan menyediakan informasi yang dibutuhkan dan tidak menghalangi penyelidikan yang dilakukan oleh ITAC.

Namun dalam investigasi yang dilakukan oleh ITAC tersebut, berdasarkan informasi yang diperoleh dari DPP, ITAC dapat dinilai telah melakukan kesalahan terhadap *Annex I.1*<sup>53</sup> dan *Annex I.4*<sup>54</sup> ADA yaitu dalam hal tidak memberi informasi secara jelas kepada pemerintah Indonesia maupun kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Pretoria mengenai jadwal investigasi, tempat dan komposisi investigator yang berkunjung ke perusahaan Indonesia.

Pada tanggal 17 September 2004, sesuai dengan prosedur dumping, DPP mengikuti *hearing* terhadap *petitioner*. Berdasarkan fakta yang ada serta informasi yang tersedia, pada akhirnya ITAC mengakui tidak terbukti adanya *injury* pada produsen domestik dan akan segera menghentikan penarikan BMAD. Pada tanggal 16 November 2004, ITAC mengeluarkan *Essential Facts* dan memberitahukan kepada SMG bahwa BMAD akan dihentikan, serta

<sup>51</sup> "All interested parties in anti-dumping investigation shall be given notice of the information which the authorities require and ample opportunity to present in writing all evidence which they consider relevant in respect of the investigation in question".

<sup>52</sup> "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".

<sup>53</sup> "Upon initiation of an investigation, the authorities of the exporting member and the firms known to be concerned should be informed of the intention to carry out on-the-spot investigations".

<sup>54</sup> "As soon as the agreement of the firms concerned has been obtained, the investigating authorities should notify the authorities of the exporting member of the names and addresses of the firms to be visited and the dates agreed".

meminta SMG memberikan tanggapan terhadap *Essential Facts* dengan jangka waktu hingga tanggal 1 Desember 2004, yang kemudian diperpanjang hingga tanggal 7 Desember 2004, dan meminta untuk memberikan beberapa informasi yang bersifat rahasia.

Meski produsen SMG tidak terbukti mengakibatkan adanya *injury* pada industri domestik di Afrika Selatan, hingga awal bulan Mei tahun 2005, Afrika Selatan tetap mengenakan BMAD atas produk *uncoated wood free white A4 paper* asal Indonesia yang diekspor ke Afrika Selatan. Hingga pada tanggal 9 Mei 2005, pengacara SMG mengingatkan kepada Afrika Selatan melalui ITAC, bahwa ketentuan *sunset review* berdasarkan ketentuan ADA adalah 12 bulan. Tetapi hal tersebut kurang mendapat tanggapan dari pihak Afrika Selatan.

Dalam hal ini, SMG bersama dengan DPP telah beberapa kali memberikan peringatan kepada Afrika Selatan melalui ITAC bahwa telah melanggar ketentuan *sunset review*. Petitioner dalam kasus ini mengajukan keberatan penghentian BMAD kepada pengadilan tinggi Afrika Selatan. Tindakan yang dilakukan oleh petitioner sesungguhnya tidak menyalahi ketentuan dalam *ITA Act* yang menyatakan bahwa seseorang (industri domestik) yang telah memperoleh rekomendasi dan keputusan dari ITAC, dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan tinggi (*High Court*) untuk melihat kembali hasil rekomendasi dan keputusan sementara dan/atau keputusan final dari ITAC tersebut.<sup>55</sup> Tetapi tidak menutup kemungkinan, ITAC akan menolak pengajuan permohonan sidang tersebut jika akan menghalangi keputusan final. Pengajuan permohonan sidang tersebut tidak akan melebihi 60 hari, dan waktu sidang itu sendiri tidak melebihi jangka waktu 90 hari.

Akan tetapi, dalam praktek yang terjadi, sidang tersebut telah berjalan hingga melebihi jangka waktu 90 hari. Hal tersebut mengindikasikan bahwa sesungguhnya *petitioner* tersebut telah melanggar aturan yang berlaku di Negara mereka.

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh oleh narasumber, sesungguhnya terdapat keanehan pada sidang di pengadilan tinggi Afrika Selatan tersebut. *Injury* yang sesungguhnya tidak terbukti tetap diajukan oleh

---

<sup>55</sup> *ITA Act, Section 46 (1) dan Article 13 ADA.*

petisioner. Seakan-akan dalam kasus tersebut, petisioner turut menikmati sementara waktu atas keuntungan yang diperoleh terhadap pengenaan BMAD atas produk kertas asal Indonesia tersebut. Sebab dengan harga jual yang lebih tinggi dibandingkan produksi domestik, maka pasar domestik Afrika Selatan akan lebih memilih produksi domestik yang memiliki harga lebih murah.<sup>56</sup>

Sesungguhnya Afrika Selatan secara jelas telah melanggar ketentuan *Article* 11.3 dan 11.4 ADA mengenai tindakan pengenaan BMAD, sebab tindakan tersebut tidak sah dan harus segera dihentikan, kecuali ditemukan bukti-bukti baru yang menunjukkan akan adanya praktek dumping yang menyebabkan *injury* bagi industri dalam negeri di Afrika Selatan. Penyelidikan *sunset review* sebagaimana diatur dalam *Anti-Dumping Agreement* hanya berlangsung 12 bulan. Tetapi dalam praktek yang terjadi hingga tanggal 3 Oktober 2007, telah 40 (empat puluh) bulan berlalu, terhitung dari dimulainya penyelidikan *sunset review* tersebut tanpa ada keputusan akhir dari otoritas anti-dumping di Afrika Selatan.

Menurut ketentuan yang ada dalam GATT, keputusan tentang BMAD dapat disanggah oleh suatu Negara atas nama perusahaan eksportir kepada:<sup>57</sup>

- a. *The Committee on Anti-Dumping Practices* bila kedua belah pihak, Negara pengimpor dan pengeksportir merupakan Negara anggota *GATT Codes*.
- b. *The General Council*, sesuai dengan ketentuan tentang penyelesaian sengketa GATT, khususnya *Article XXIII (Nullification or Impairment)* jika kedua belah pihak atau salah satu pihak bukan penandatangan *anti-dumping code*.

Apabila terjadi kasus tuduhan dumping dimana Negara yang terkena tuduh bukan Negara penandatangan *anti-dumping code*, maka persoalan ini dapat dibawa ke *GATT Council of Representatives* yang bersidang hampir sekali sebulan atau paling sedikit 9 kali dalam setahun.<sup>58</sup> Hal ini dapat dilakukan setelah Negara-negara yang terlibat, berdasarkan *GATT Article XXII: 1*

<sup>56</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

<sup>57</sup> *Article 16 Anti-dumping Code (1994)*

<sup>58</sup> Christophorus Barutu, SH., MH., "Dumping Dalam Perdagangan Internasional Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dumping Melalui World Trade Organization", *Jurnal Hukum Internasional (Indonesian Journal of International Law)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Volume 4, Nomor 2, (Jakarta: Januari, 2007), hal 389.

(*consultation*), dengan mengajukan permintaan kepada *council* untuk mengadakan konsultasi dengan Negara lain yang bersangkutan.

Indonesia dalam kasus ini, melalui DPP telah melakukan konsultasi informal dengan pejabat bidang perdagangan Kedutaan Besar Afrika Selatan di Jakarta. Dalam konsultasi informal tersebut, DPP menyampaikan *concern* pemerintah Indonesia agar pemerintah Afrika Selatan (yaitu pengadilan tinggi Afrika Selatan) segera menyelesaikan hasil penyelidikan *Sunset Review* terhadap produk kertas *uncoated wood free white A4 paper* asal Indonesia dan menghentikan pengenaan BMAD-nya. Namun demikian, konsultasi informal yang dilakukan antara Indonesia dan Afrika Selatan tersebut tidak mencapai suatu kesepakatan.

Indonesia mengajukan kasus tersebut untuk dibahas dalam panel *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO. Sesuai dengan ketentuan GATT, dimana jika terjadi kasus tuduhan dumping, maka berdasarkan GATT *Article XXII: 1 (consultation)*, Indonesia mengajukan permintaan kepada *council* untuk mengadakan konsultasi dengan Negara lain yang bersangkutan, yang dalam hal ini adalah Afrika Selatan. Konsultasi bilateral tersebut pada akhirnya menemukan titik temu diantara kedua belah pihak. Pada akhirnya, ITAC mengumumkan dihentikannya pengenaan BMAD terhadap produk kertas dari Indonesia tersebut pada *Government Gazette* Nomor 31123. Penghentian BMAD dimaksud berlaku surut sejak tanggal 27 November 2003.

Dengan dihentikannya pengenaan BMAD ini berarti terbuka kembali peluang pasar produk *Uncoated Woodfree White A4 Paper* di Afrika Selatan. Peluang ini kiranya dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh produsen/eksportir *Uncoated Woodfree White A4 Paper* asal Indonesia.

Mengingat tuduhan dumping, baik terbukti benar atau tidak, akan tetap memberi dampak yang sangat besar terhadap laju pertumbuhan industri produk yang bersangkutan, perlu kiranya dipahami secara lebih mendalam oleh seluruh pihak agar tidak menimbulkan kerugian industri nasional.

Dalam permasalahan tuduhan dumping tersebut, selain peran pemerintah, seharusnya produsen Indonesia dapat lebih memahami secara seksama ketentuan anti-dumping di negara penuduh. Selain itu, hendaknya dapat memahami teknik

Universitas Indonesia

dan metode dalam mengisi kuesioner secara benar serta mengirimkannya kepada pejabat berwenang di negara pengimpor tepat pada waktunya dan memberikan kerjasama yang baik kepada tim penyidik negara pengimpor yang mencari fakta di lapangan. Produsen Indonesia juga diharapkan dapat melakukan koordinasi dalam asosiasi produk yang bersangkutan dan mendapatkan berbagai informasi dari instansi terkait. Serta bilamana kondisi memungkinkan, menggunakan tenaga konsultan hukum (*lawyer*) yang ahli di bidang anti-dumping, sebagaimana yang telah dilakukan oleh Sinar Mas Group.

Namun demikian diharapkan agar produsen/eksportir produk *Uncoated Woodfree White A4 Paper* Indonesia harus lebih berhati-hati di masa yang akan datang dalam menjalankan kegiatan ekspor agar tidak terjadi lagi tuduhan dumping. Patut untuk dicermati jika terjadi peningkatan jumlah ekspor dan terbukti menjual/mengekspor produk tersebut di bawah harga normal (dumping), maka suatu saat industri dalam negeri di Afrika Selatan dapat kembali mengajukan petisi penyelidikan anti-dumping terhadap Indonesia.

#### **4.3.3 Penerapan Aturan GATT Dalam Tuduhan Dumping Kertas**

Ekspor kertas yang dilakukan oleh Indonesia ke Afrika Selatan pada kurun waktu tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 adalah 16,363% dari total keseluruhan komoditi ekspor yang bernilai 128 miliar dollar AS.<sup>59</sup>

Harga ekspor kertas Indonesia yang relatif lebih murah dibandingkan Negara lain, dikarenakan Indonesia menggunakan harga *Free On Board* (FOB)<sup>60</sup> dan ketergantungan terhadap komoditi ekspor Indonesia khususnya kertas, dengan sendirinya telah merugikan industri dalam negeri Afrika Selatan serta produsen SACU terutama produk *Uncoated Woodfree White A4 Paper* yang mengakibatkan produsen kertas Indonesia yaitu SMG dituduh melakukan praktek dumping.

Praktek dumping pada dasarnya merupakan praktek dagang yang tidak *fair*, karena bagi negara pengimpor, yaitu dalam hal ini Afrika Selatan, praktek dumping akan menimbulkan kerugian bagi dunia usaha atau industri barang sejenis dalam negeri, dengan terjadinya banjir barang-barang dari pengeksportir

<sup>59</sup> Nilai total ekspor berdasarkan data keseluruhan hingga November 2008.

<sup>60</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Martua Sihombing, Inspektur II Inspektorat Jenderal, mantan Direktur Direktorat Pengamanan Perdagangan Kementerian Perdagangan.

yang harganya jauh lebih murah daripada barang dalam negeri akan mengakibatkan barang sejenis kalah bersaing, sehingga pada akhirnya akan mematikan pasar barang sejenis dalam negeri, yang diikuti munculnya dampak ikutannya seperti pemutusan hubungan kerja massal, pengganguran, dan bangkrutnya industri barang sejenis dalam negeri.

Sebagai dampak dari adanya kerugian tersebut, maka Departemen Perdagangan dan Perindustrian Afrika Selatan melakukan investigasi adanya praktek dumping dengan didasarkan ketentuan yang tercantum pada *Anti-Dumping Agreement* dan *Anti-Dumping Regulations*. BMAD yang dikenakan kepada Indonesia selama kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 adalah sebesar 12,4-82% yang terdiri dari PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk. sebesar 9,3%; PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills sebesar 10,3%; PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk. sebesar 70%.<sup>61</sup> Dikarenakan petisioner menganggap masih perlunya dilakukan penarikan BMAD kembali yang disebabkan masih terdapat indikator kerugian bagi industri domestik Afrika Selatan, maka petisioner mengajukan *sunset review* atas BMAD tersebut.

*Implementation of Article VI GATT 1994* Pasal 1 memberikan kriteria bahwa pada prinsipnya dumping yang dilarang oleh GATT adalah dumping yang menimbulkan kerugian materil bagi industri yang sudah berdiri maupun telah menimbulkan kerugian terhadap hambatan pendirian industri domestik. Berdasarkan kasus yang terjadi, penerapan aturan *Article VI GATT* adalah sebagai berikut:

- a. Penentuan dumping. Ketentuan tentang dumping pada prinsipnya adalah apabila suatu produk dianggap suatu dumping. Terhadap hal ini dimana Sinar Mas Group telah memenuhi ketentuan dalam ADA mengingat komoditi kertas diekspor dengan harga *Free On Board*, yang mengakibatkan harga komoditi kertas tersebut dijual dibawah harga normal yaitu *under tariff subheading 4802.56.910*;<sup>62</sup>

<sup>61</sup> *Anti-dumping items* 210.02/4802.57/01.06, 210.02/4802.57/02.06, 210.02/4802.57/03.06, 210.02/4802.57/04.06 and 210.02/4802.57/05.06 where it appears in *Government Notice No. R. 1040 of Government Gazette No. 23691 dated 2 August 2002*.

<sup>62</sup> *Government Gazette Number 26180*.

- b. Penentuan kerugian (*injury*). Untuk dapat melaksanakan ketentuan ADA maka harus dilakukan bukti-bukti yang positif dan melibatkan pengujian objektif mengenai volume produk impor harga dumping dan dampaknya terhadap pasar industri dalam negeri Afrika Selatan khususnya terhadap produk sejenis yang secara tidak langsung telah mengakibatkan kerugian. Serta dampak terhadap produk kertas yang diimpor bagi produsen dalam negeri yang menghasilkan produk sejenis;
- c. Pengertian industri dalam negeri. Pengertian industri dalam negeri adalah diartikan sebagai produsen dalam negeri produk sejenis yang mempunyai *output* kolektif mewakili bagian besar total produksi dalam negeri;
- d. Dilakukannya penyelidikan awal dan penyelidikan lanjutan yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan ADA.

Berdasarkan kronologis kasus tuduhan dumping oleh Afrika Selatan terhadap Indonesia yang telah dibahas sebelumnya, Afrika Selatan telah menyalahi dan melanggar ketentuan yang terdapat dalam ADA. Pasal yang secara jelas dilanggar adalah *Article* 11.3, *Article* 11.4, *Annex* I.1, dan *Annex* I.4 ADA.

Sebagaimana dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya Bapak Erry Bundjamin dan Bapak Martua Sihombing, BMAD yang dilakukan oleh Afrika Selatan pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 adalah sah, sedangkan BMAD yang dikenakan pada kurun waktu tahun 2004 hingga awal tahun 2008 tidaklah sah.

Pengenaan BMAD yang dilakukan oleh Afrika Selatan pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 dikatakan sah, sebab ketentuan suatu produk dikatakan dumping berdasarkan ADA dan ADR telah terdapat pada produk impor asal Indonesia. Ketentuan dumping tersebut adalah barang impor asal Indonesia merupakan produk yang dijual dengan harga dumping, adanya *material injury* bagi produsen domestik di Afrika Selatan dan SACU, dan *causal link* dimana *injury* yang dialami oleh produsen domestik di Afrika Selatan dan

SACU diakibatkan oleh produk impor asal Indonesia meskipun peran mafia kertas cukup besar pada produk ekspor Indonesia tersebut.<sup>63</sup>

Kerugian yang timbul bagi dunia usaha atau industri barang sejenis dalam negeri Afrika Selatan, dengan terjadinya banjir barang-barang impor dari Indonesia, yang harganya jauh lebih murah daripada barang dalam negeri akan mengakibatkan barang sejenis kalah bersaing, sehingga pada akhirnya akan mematikan pasar barang sejenis dalam negeri, yang diikuti munculnya dampak ikutannya seperti pemutusan hubungan kerja massal, pengangguran, dan bangkrutnya industri barang sejenis dalam negeri.

Sedangkan BMAD yang dikenakan pada kurun waktu tahun 2004 hingga awal tahun 2008 tidaklah sah, sebab ketentuan adanya *prima facie evidence* yang dikeluarkan oleh ITAC tidak terbukti. Bukti awal masih berlangsungnya dumping tersebut didasarkan pada perbedaan antara *normal value* dan harga ekspor. *Normal value* yang digunakan adalah berdasarkan informasi yang diperoleh *applicant*, serta harga ekspor dari Indonesia yang didasarkan pada data statistik ekspor di Negara lain yaitu perbedaan harga di Negara ketiga.<sup>64</sup> Sedangkan para *applicant* mengindikasikan bahwa setelah berakhirnya penerapan BMAD pada produsen Indonesia, maka mereka akan mengalami *injury* berupa penurunan penjualan, penurunan pada *profit margin*, penurunan pada *return of investment*, serta pangsa pasar para *applicant* akan mengalami penurunan ketika barang yang diimpor akan mengalami kenaikan akibat telah dihapuskannya BMAD.<sup>65</sup> Meskipun *prima facie evidence* tersebut tidak terbukti dan pengadilan tinggi Afrika Selatan tidak segera memberikan putusan atas permohonan para *applicant* tersebut, hingga awal tahun 2008, BMAD tetap ditarik atas produsen asal Indonesia sampai dengan tahun 2008.

Pada saat dilakukannya penyelidikan *sunset review* tersebut sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tidak ditemukan bukti adanya dumping, akan tetapi BMAD masih tetap diberlakukan bagi produsen Indonesia hingga awal tahun 2008. Hal tersebut didukung pula dengan peran mafia kertas yang

<sup>63</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Erry Bundjamin dan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam *Article 2 ADA*.

<sup>64</sup> *Government Gazette Notice 552*, hal 2.

<sup>65</sup> *Ibid*.

cukup besar pada kasus tuduhan dumping yang dilakukan oleh Afrika Selatan terhadap Indonesia. Sebagaimana telah dikemukakan oleh Bapak Erry Bundjamin, bahwa salah satu penyebab tuduhan dumping yang kerap kali dituduhkan terhadap Indonesia adalah adanya peran mafia kertas yang terselubung, dimana hal tersebut sulit terdeteksi oleh pemerintah.

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam GATT *Article XXII*: 1, Indonesia mengajukan permintaan kepada *council* untuk mengadakan konsultasi bilateral antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Afrika Selatan, hingga pada akhirnya ITAC mengumumkan dihentikannya pengenaan BMAD terhadap produk kertas dari Indonesia tersebut pada *Government Gazette* Nomor 31123. Saat ini, kasus tuduhan dumping yang dilakukan oleh Afrika Selatan terhadap Indonesia tersebut, yaitu tuduhan dumping atas produk *Uncoated Woodfree White A4 Paper* telah dihentikan.

#### 4.3.4 Perbandingan Dengan Kasus Korea Selatan

##### 4.3.4.1 Kronologis Kasus Tuduhan Dumping Kertas Oleh Korea Selatan

Pada tanggal 30 September 2002, 5 produsen yang mewakili industri kertas Korea yaitu Donga Paper Co. Ltd.; Samil Paper Co. Ltd.; Jun Won-Joo, Co. Ltd.; Hankuk Paper Manufacturing Co. Ltd.; Hansol Paper Co. Ltd. mengajukan petisi kepada *Korea Trade Commission* (KTC) agar dilakukan investigasi/penyelidikan anti-dumping terhadap produk kertas tertentu yang berasal dari Indonesia dan China. Produk kertas yang dituduh dumping adalah *Plain Paper Copier/Business Information Paper* dan *Uncoated Wood-free Printing Paper* serta *Uncoated Wood-free Paper in a form of roll, sheet or other*, dengan berat per m<sup>2</sup> antara 40 sampai dengan 150 gram.

Perusahaan Indonesia yang dituduh melakukan dumping adalah Sinar Mas Group (PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk. ,dan April Fine Paper Trading Pty Ltd.)

Pada tanggal 14 November 2002, KTC memutuskan untuk melakukan inisiasi investigasi (penyelidikan anti-dumping) melalui *Public Notice of Initiation*, yang kemudian dilanjutkan dengan

mengirimkan *questionnaire* kepada 4 perusahaan yang dituduh dumping tersebut. Pada tanggal 24 Januari 2003, PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk., dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills mengirimkan *questionnaire responses* kepada KTC, sedangkan PT. Tjiwi Kimia tidak mengirimkan maupun merespon *questionnaire* dengan alasan dikarenakan eksportnya ke Korea Selatan sangat kecil dan meminta agar perhitungan *dumping margin* dilakukan seperti pada eksportir Indonesia lainnya yang tidak menjawab *questionnaire (others)*.

Berdasarkan jawaban kuisisioner yang telah diperoleh, pada tanggal 24 Maret 2003 sampai dengan 27 Maret 2003 dilakukan pelaksanaan *on the spot verification/verification visit* oleh Tim Verifikasi KTC ke perusahaan yang mengirimkan *questionnaire response*, yaitu PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk. dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills. Tetapi dikarenakan kedua perusahaan tersebut tidak kooperatif yang disebabkan pada saat *on the spot verification* tidak dapat menyerahkan *Financial Statement*, maka KTC akan menggunakan data serta informasi berdasarkan *facts available* atau *Best Information Available*.

Pada tanggal 23 April 2003, berdasarkan hasil investigasi awal, KTC menerbitkan *Preliminary Determination* mengenai pengenaan Bea Masuk Anti-Dumping Sementara (BMADS) yaitu PT. Tjiwi Kimia 51,61%; PT. Pindo Deli 11,56%; PT. Indah Kiat -0,52% atau *de minimis* (kurang dari 2%) atau tidak ada dumping; PT. April Fine 2,80%; dan lainnya (*others*) 2,80%, dimana meskipun KTC menerbitkan besaran BMADS, namun BMADS tersebut tidak diterapkan.<sup>66</sup> Pada tanggal 1 September 2003, KTC menyusun *draft Final Investigation Report on Dumping Rate to Indah Kiat and Pindo Deli*. Dalam *draft* tersebut besarnya BMAD untuk 3 perusahaan Sinar Mas Group adalah sama/atau menjadi *single exporter*.

Pada tanggal 23 September 2003, Pemerintah Indonesia telah bertindak sesuai dengan ketentuan penanganan terhadap tuduhan

<sup>66</sup> Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

dumping, yaitu menyampaikan submisi yang merespon *Investigation Report on Dumping Rate*, isinya adalah menolak perhitungan *single dumping margin* dan menolak adanya *threat of injury*. Pada akhirnya, tanggal 24 September 2003, KTC menerbitkan *Final Determination* mengenai pengenaan BMAD untuk selama 3 tahun, yaitu sejak tanggal 7 November 2003 sampai dengan 6 November 2006, yaitu PT. Tjiwi Kimia, PT. Indah Kiat, dan PT. Pindo Deli sebesar 8,22%; PT. April Fine 2,80% dan perusahaan lainnya (*others*) sebesar 2,80%.

Dikarenakan Korea Selatan telah menyalahi ketentuan dalam *Anti-Dumping Agreement*, khususnya dalam hal pengenaan *Single Dumping Margin*; penggunaan *facts available*; definisi *like products*; dan penetapan *Investigation Period*,<sup>67</sup> oleh sebab itu Sinar Mas Group (SMG) mengajukan permohonan kepada Dirjen KPI agar pemerintah Indonesia mengadakan konsultasi informal dengan Korea Selatan karena Korea Selatan telah menyalahi ketentuan ADA.

Pada tanggal 11 Maret 2004, Dirjen Kerjasama Perdagangan Internasional meminta Duta Besar Republik Indonesia untuk WTO di Jenewa agar menindaklanjuti permohonan yang diajukan oleh SMG tersebut. Indonesia melalui Duta Besar Republik Indonesia untuk WTO telah mengajukan permohonan kepada WTO untuk mengadakan konsultasi informal dengan Korea Selatan, yang kemudian dilaksanakan pada tanggal 7 Juli 2004 di Jenewa, namun konsultasi tersebut gagal mencapai kesepakatan.

Dikarenakan tidak tercapai kesepakatan, maka pada tanggal 16 Agustus 2004, Indonesia mengajukan permohonan kepada Ketua DSB (*Dispute Settlement Body*) WTO untuk pembentukan Panel. Pada tanggal 27 September 2004, dalam Sidang ke-2 setelah pengajuan permohonan pembentukan Panel, Ketua DSB-WTO menyetujui usul Indonesia. Judul dokumen yang diajukan tersebut adalah WT/DS312/12, dengan komposisi ketua Mr. Ole Lunby (Norwegia); Anggota Panel Ms. Deborah Milstein (Israel) dan Ms. Leane Cornet Naidin (Brazil).

<sup>67</sup> Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

Pada tanggal 9 November 2004, Sekretariat WTO menerbitkan *Timetable For The Panel* dan *Working Procedures* yang telah disepakati bersama. Berdasarkan jadwal tersebut diperkirakan Panel akan memakan waktu sekitar 1 tahun terhitung sejak penyerahan *First Written Submission of Indonesia* (6 Desember 2004) sampai dengan diterbitkannya *Report of the Panel* (28 Oktober 2005).

Pada tanggal 28 Oktober 2005, DSB-WTO secara resmi mengeluarkan Laporan Panel *Indonesia-Korea-Antidumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* (WT/DS 312).<sup>68</sup> Meskipun Indonesia tidak memenangkan semua tuntutan, namun Indonesia memenangkan Panel tersebut karena Korea Selatan diminta untuk menyesuaikan kebijakan pengenaan BMAD-nya dengan ketentuan Perjanjian Anti-Dumping. Apabila Korea Selatan melaksanakan *re-calculation* sesuai dengan hasil Panel, maka margin dumping untuk PT. Indah Kiat dan PT. Pindo Deli adalah *de minimis* (kurang dari 2%) atau Korea Selatan harus menghentikan pengenaan BMAD-nya terhadap produk Indonesia.<sup>69</sup>

Pada tanggal 1 September 2006, Indonesia menyampaikan kekecewaannya atas pelaksanaan hasil Panel DSB/Keputusan Ketua DSB yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam *KTC's Implementation Report* tertanggal 27 Juli 2006. Dalam sidang tersebut, Indonesia akan mengambil tindakan sesuai dengan *Article 21.5 DSU*<sup>70</sup> (*Dispute Settlement Understanding*). Pada tanggal 22 Juni 2007, Ketua Panel Sidang *Dispute Settlement Body* (DSB)-WTO di Jenewa telah menyatakan bahwa Panel Sidang DSB-WTO kembali memenangkan gugatan Indonesia terhadap Korea Selatan dalam rangka penerapan anti-dumping yang telah dikenakan oleh pemerintah Korea Selatan terhadap

<sup>68</sup> Keterangan yang diperoleh dari Direktorat Pengamana Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> "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".

kelompok usaha Sinar Mas Group beberapa waktu yang lalu. Sidang ini merupakan panel yang ke-2 dimana pada sidang panel yang pertama Indonesia juga memenangkannya, namun Korea Selatan tidak melaksanakan hasil sidang yang pertama sehingga Indonesia kembali mengajukan Korea Selatan ke sidang panel yang kedua ini. Kemudian pada tanggal 28 September 2007, WTO telah menerbitkan Laporan Panel Pelaksanaan *Article 21.5 DSU (Implementation Report Panel)*. Dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa dalam menghitung margin dumping untuk PT. Indah Kiat dan PT. Pindo Deli, Korea Selatan telah menyalahi ketentuan WTO. Duta Besar Republik Indonesia untuk WTO dalam laporan hasil konsultasi bilateral dengan Korea Selatan, menyampaikan juga *legal opinion* ACWL yang menyatakan bahwa Indonesia perlu menyampaikan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi sesuai ketentuan DSU berdasarkan *Article 22.2*<sup>71</sup> DSU.

#### 4.3.4.2 Analisa Perbanding-an Kasus

Sudah sejak lama timbul kesadaran perlu dan dibutuhkannya suatu upaya-upaya terpadu untuk mengatur dan membatasi serta mengendalikan praktek dumping yang terjadi, melalui pemberlakuan peraturan mengenai larangan dumping (peraturan anti-dumping), dengan tujuan memberikan proteksi terhadap industri dalam negeri dari praktek dumping yang diduga dilakukan ekportir atau produsen luar negeri dan memungkinkan pemerintah untuk menghukumnya dengan cara menerapkan pengenaan bea masuk yang tinggi atas barang dumping, guna mengeliminir kerugian dari barang dumping sehingga industri dalam negeri tetap terlindungi dan dapat tetap bersaing dengan barang impor meskipun barang impor tersebut dijual dengan harga dumping.

<sup>71</sup> "If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time determined pursuant to paragraph 3 of Article 21, such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements".

Dalam kasus tuduhan dumping atas produk kertas yang dilakukan oleh Korea Selatan, pihak pemerintah Indonesia dan produsen Indonesia telah bertindak sesuai dengan tahapan dalam proses penyelidikan yang dilakukan oleh KTC. Tahapan tersebut adalah mulai saat notifikasi, inisiasi, penyampaian jawaban kuisisioner, verifikasi (*on the spot verification*), pengenaan BMADS, penyampaian submisi dan pertemuan *hearing*/dengar pendapat, penyampaian *draft final disclosure, hearing*, serta saat pengenaan BMAD.

Akan tetapi, terdapat kekurangan dalam pelaksanaan tahapan tersebut, yaitu PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk. dan PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills pada saat *on the spot verification* tidak dapat menyerahkan *Financial Statement*, maka KTC akan menggunakan data serta informasi berdasarkan *facts available* atau *Best Information Available*.

Kedua perusahaan tersebut dapat dikatakan tidak kooperatif, serta akan berdampak pada lemahnya posisi Indonesia atas kasus tuduhan dumping oleh Negara luar. Seharusnya produsen Indonesia/eksportir berlaku kooperatif selama *on the spot verification* berlangsung, menyampaikan seluruh dokumen yang berkaitan dengan verifikasi data, menyusun berita acara penyampaian dokumen kepada tim verifikasi, serta meminta laporan verifikasi kepada tim verifikasi yang datang ke perusahaan tersebut.<sup>72</sup>

Pada prinsipnya gugatan Indonesia yang dilakukan dalam kasus Korea Selatan memuat 4 isu utama berkaitan dengan hasil investigasi yang dilakukan oleh *Korean Trade Commissioner* (KTC), yaitu:

- a. Digunakannya asas *fact available* dalam perhitungan *dumping margin* dengan alasan ketiga perusahaan (PT. Indah Kiat, PT. Pindo Deli dan PT. Tjiwi Kimia) yang tergabung dalam Sinar Mas Group tidak kooperatif.

<sup>72</sup> Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan, "Makalah Penanganan Tuduhan Dumping, Subsidi Dan Safeguard Dalam Rangka Mempertahankan Akses Pasar", (Makalah disampaikan pada seminar penanganan tuduhan dumping), Palembang, 7-8 September 2006, hal 11-19.

Dalam hal ini KTC telah melanggar ketentuan *Article 6.8*<sup>73</sup> dan *Annex II* dari ADA karena telah menyalahi ketentuan dalam pemakaian data *Best Information Available*. Dalam kasus yang terjadi, berdasarkan keterangan yang diperoleh, sesungguhnya Sinar Mas Group tidak menolak KTC untuk mendapatkan informasi ataupun menghalangi KTC dalam memperoleh informasi yang diperlukan serta tidak menghalangi dalam hal dilakukannya penyelidikan, penentuan awal dan akhir, sehingga KTC dalam hal ini jelas melanggar ketentuan yang ada.

- b. Penerapan *single dumping margin* pada hasil akhir investigasi untuk ketiga perusahaan dimaksud (PT. Indah Kiat, PT. Pindo Deli, dan PT. Tjiwi Kimia) dengan menganggap ketiganya termasuk *single economic entity*.

Keputusan yang dikeluarkan oleh KTC sesungguhnya telah melanggar ketentuan yang tercantum pada *Article 6.10* ADA,<sup>74</sup> juga merupakan keputusan yang terlambat (*belated decision*) dan tidak konsisten, karena KTC dalam keputusan awal investigasi telah menetapkan *dumping margin* untuk masing-masing perusahaan, yaitu PT. Tjiwi Kimia sebesar 51,61%; PT. Pindo Deli sebesar 11,56%; PT. Indah Kiat sebesar -0,52% atau de minimis (kurang dari 2%) atau tidak ada dumping; PT. April Fine sebesar 2,80%; dan lainnya (*others*) sebesar 2,80%. Akan tetapi pada tanggal 24 September 2003, KTC menerbitkan *Final Determination* mengenai pengenaan BMAD untuk selama 3 tahun, yaitu sejak 7 November 2003 sampai dengan 6 November 2006, yaitu PT. Tjiwi Kimia, PT. Indah Kiat, dan PT.

<sup>73</sup> "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".

<sup>74</sup> "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 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".

Pindo Deli sebesar 8,22%; PT. April Fine 2,80% dan perusahaan lainnya (*others*) sebesar 2,80%.

Perlakuan dari KTC yang menerapkan *single dumping margin* demi alasan menghindari kemungkinan *circumvention* antar ketiga perusahaan tersebut terkesan terlalu aneh dan sulit diterima, mengingat ketiga perusahaan memiliki aturan, struktur biaya dan strategi penjualan yang berbeda, juga aturan *circumvention* belum diatur dalam ADA/WTO. Seharusnya pemerintah Korea Selatan, berdasarkan *Article 6.10 ADA* melakukan pembatasan terhadap pemeriksaan (*investigasi*), baik terhadap jumlah yang layak atas para pihak yang berkepentingan atau produk dengan mempergunakan *sample* yang sah secara statistik berdasarkan informasi yang tersedia atau persentase terbesar volume ekspor.

- c. Perlakuan dari KTC yang menyatakan *Plain Paper Copier (PPC)* dan *Uncoated Wood Free Printing Paper (WF)* adalah *like product*.

Hal ini dapat dikatakan melanggar ketentuan *Article 2.6 ADA*<sup>75</sup>, sebab yang dimaksudkan dengan produk sejenis dalam ADA adalah produk yang identik dari semua aspeknya atau apabila tidak ada produk seperti itu, maka dapat menggunakan produk lain yang sekalipun tidak identik dalam segala aspek, namun memiliki ciri-ciri yang mendekati sama dengan produk yang dijadikan pertimbangan tersebut. Sedangkan dalam kasus tuduhan dumping oleh Korea Selatan tersebut, kedua produk tersebut yaitu *Plain Paper Copier (PPC)* dan *Uncoated Wood Free Printing Paper (WF)* memiliki perbedaan yang jelas, baik ditinjau dari segi komposisi kimia, bentuk fisik maupun pengguna akhir.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> "Throughout this agreement the term *like product* 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".

<sup>76</sup> Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

- d. Pernyataan dari KTC tentang adanya *causal link* antara *dumping* (yang dituduhkan) dengan *injury* (yang dialami oleh industri domestik).

Dalam kaitan ini, berdasarkan keterangan yang diperoleh, pemerintah Indonesia menilai KTC telah gagal menyajikan bukti-bukti berdasarkan analisa yang kuat menyangkut adanya hubungan sebab akibat (*causal link*) seperti yang dipersyaratkan dalam *Article 3.1 ADA*<sup>77</sup> (*volume effect* dan *price effect*). Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa unsur-unsur dumping yang harus dipenuhi adalah suatu produk dijual di negara lain di bawah harga normal; apabila barang impor yang masuk dengan harga dumping tersebut menyebabkan *injury* (kerugian) bagi industri dalam negeri; ada *causal link* (hubungan) antara dumping yang dilakukan dengan akibat *injury* yang terjadi. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat terlihat secara jelas bahwa ketentuan *causal link* yang dimaksud tersebut, harus dapat terpenuhi dan dibuktikan kebenarannya. Hal tersebut harus mendapat perhatian yang serius dari pemerintah Indonesia apabila terkena tuduhan dumping oleh Negara luar, serta harus dapat diketahui dan dibuktikan, apakah kerugian material yang dialami oleh industri domestik Negara pengimpor disebabkan oleh produk asal Indonesia yang dijual dengan harga dumping, atau dikarenakan faktor lain.

Berdasarkan kronologis kasus tersebut di atas, tepatnya pada tanggal 28 Oktober 2005, DSB-WTO secara resmi mengeluarkan Laporan Panel *Indonesia – Korea - Anti-dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* (WT/DS 312). Meskipun Indonesia tidak dapat memenangkan semua tuntutan yang diajukan, namun Indonesia memenangkan Panel tersebut, hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan yang dijatuhkan kepada Korea Selatan yang diminta untuk menyesuaikan

---

<sup>77</sup> “A determination of injury for purposes of Article VI 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”.

kebijakan pengenaan BMAD-nya dengan ketentuan *Anti-Dumping Agreement* (ADA).

Korea Selatan, dalam hal ini, telah menyanggupi permintaan yang dikeluarkan oleh DSB, dan meminta *reasonable period of time* selama 8 bulan sejak Laporan panel tersebut disahkan oleh Ketua DSB, serta mengumumkannya pada tanggal 27 Juli 2006. Dalam Laporan tersebut, Korea Selatan tetap menerapkan perhitungan dumping marjin yang sama yaitu sebesar 8,22%.

Indonesia, berdasarkan *Article 21.5 DSU* berhak untuk meminta panel WTO agar mengadakan peninjauan kembali, yang dimaksudkan untuk meninjau ulang apakah Korea Selatan telah mematuhi keputusan panel awal.

Pada tanggal 15 November 2006, Indonesia mengadakan konsultasi bilateral dengan Korea Selatan, akan tetapi konsultasi tersebut tidak mencapai kata sepakat. Pada tanggal 23 Januari 2007, dilaksanakan sidang DSB-WTO untuk membahas permintaan Indonesia agar dilakukan pembentukan Panel berdasarkan *Article 21.5 DSU (Original Panel/Implementation Report Panel)*. Dalam sidang tersebut Ketua DSB menyetujui usul Indonesia.

Berbeda dengan sidang panel sebelumnya, Sidang Panel dalam rangka pelaksanaan *Article 21.5 DSU (Implementation Report Panel)* hanya diadakan satu kali saja di Jenewa. Inti permasalahan yang diajukan oleh Indonesia adalah keengganan KTC untuk menggunakan *interest rate* April Fine Paper Trading selaku *trading company* PT. Riau Andalan Kertas sebagai *secondary information* untuk perusahaan Cakrawala Mega Indah selaku *trading company* PT. Pindo Deli dan PT. Indah Kiat dalam menghitung *constructed normal value* (harga dalam negeri yang dikonstruksikan).<sup>78</sup> Indonesia menyatakan bahwa KTC seharusnya menggunakan *interest rate* perusahaan yang aktifitasnya sama, yaitu April Fine (*trading*) dan bukan *interest rate* dari perusahaan yang aktifitasnya berbeda yaitu PT. Riau Andalan Kertas (produsen). Apabila

<sup>78</sup> Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

*interest rate* yang digunakan dalam menghitung *constructed normal value* adalah *interest rate* April Fine, maka margin dumping Pindo Deli dan Indah Kiat adalah *de minimis* (kurang dari 2%) dan pengenaan BMAD dihentikan. Keputusan KTC untuk menggunakan *interest rate* PT. Riau Andalan Kertas dalam menghitung *constructed normal value* menyimpang dari *Article 2.2* ADA (tentang penghitungan dumping) dan *Article 6.8* atau *Annex II* ADA (tentang penggunaan *Best Information Available*).

Pada tanggal 22 Juni 2007, Ketua Panel Sidang DSB-WTO di Jenewa telah menyatakan bahwa Panel Sidang DSB-WTO kembali memenangkan gugatan Indonesia terhadap Korea Selatan dalam rangka penerapan anti-dumping yang telah dikenakan oleh Pemerintah Korea Selatan terhadap kelompok usaha Sinar Mas Group beberapa waktu yang lalu. Sidang ini merupakan panel yang ke-2, dimana pada sidang panel yang pertama Indonesia juga memenangkannya, namun Korea Selatan tidak melaksanakan hasil sidang yang pertama sehingga Indonesia kembali mengajukan Korea Selatan ke sidang panel yang kedua ini.

Menteri Perdagangan Republik Indonesia, dalam surat Nomor 200/M-DAG/2/2008 perihal tindak lanjut hasil panel sengketa dumping Indonesia-Korea Selatan, menyampaikan pertimbangannya agar Indonesia tidak mengajukan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi sesuai dengan *Article 22.2* DSU tersebut.<sup>79</sup> Pertimbangan Menteri Perdagangan RI antara lain keengganan dari instansi pembina untuk turut dalam pelaksanaan retaliasi dan apabila Indonesia tidak mampu melaksanakan retaliasi maka akan merusak kredibilitas Indonesia.

Hingga saat ini, permasalahan tuduhan dumping yang dilakukan oleh Korea Selatan terhadap Indonesia masih terus berlangsung. Tepatnya pada tanggal 26 Januari 2010, *Minister of Strategy and Finance* menginisiasi penyelidikan *review* terhadap produk impor *uncoated woodfree paper* asal Indonesia dan Cina.

<sup>79</sup> *Ibid.* Diperkuat dengan hasil wawancara terhadap pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

Berdasarkan kedua kasus tersebut secara jelas tampak bahwa produk kertas yang diproduksi oleh Indonesia sangat rawan terhadap tuduhan dumping yang dituduhkan oleh Negara tempat produk kertas tersebut diekspor. Tidak hanya mengenai permasalahan dumping margin, tetapi juga permasalahan penentuan *injury* yang terkesan dijadikan alasan, agar produk kertas Indonesia yang diproduksi oleh produsen asal Indonesia terutama dalam hal ini adalah Sinar Mas Group terkena tuduhan dumping. Hal yang turut perlu diperhatikan oleh produsen dan pemerintah Indonesia dalam kasus tuduhan dumping oleh Negara luar adalah masalah *like product*.

Berdasarkan kedua kasus yang telah dipaparkan tersebut, yaitu kasus tuduhan dumping atas produk kertas oleh Korea Selatan dan Afrika Selatan, terdapat perbandingan antara kedua kasus tersebut. Perbandingan yang terdapat pada kedua kasus tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 6  
Perbandingan Kasus Afrika Selatan Dengan Kasus Korea Selatan

NO	FAKTOR PEMBANDING	AFRIKA SELATAN	KOREA SELATAN
1.	Konsultasi informal	Indonesia telah mengadakan konsultasi informal dengan pihak Afrika Selatan, namun tidak menemukan titik temu.	Indonesia telah mengadakan konsultasi informal dengan pihak Korea Selatan, namun tidak menemukan titik temu.
2.	GATT	Berdasarkan GATT <i>Article XXII:I</i> melakukan konsultasi dan membawa persoalan ke <i>Dispute Settlement Body</i> .	Berdasarkan GATT <i>Article XXII:I</i> melakukan konsultasi dan membawa persoalan ke <i>Dispute Settlement Body</i> .
3.	Panel	Ketika akan dibentuk Panel, Afrika Selatan kemudian mencabut pengenaan terhadap produk kertas asal Indonesia.	Dibentuk Panel pertama dengan ketua Mr.Ole Lunby (Norwegia), beranggotakan Ms.Deborah Milstein (Israel), dan Ms.Leane Cornet Naidin (Brazil) yang dime-

Universitas Indonesia

			nangkan oleh pihak Indonesia.
4.	Pelaksanaan putusan Panel	-	Putusan sidang Panel pertama tidak dilaksanakan oleh pihak Korea Selatan, sehingga pihak Indonesia mengajukan kembali kasus tersebut ke ketua <i>Dispute Settlement Body</i> agar dibentuk Panel.
5.	Panel kedua	-	Berbeda dengan sidang panel sebelumnya, sidang Panel kedua ini dalam rangka pelaksanaan <i>Article 21.5 DSU (Implementation Report Panel)</i> diadakan hanya satu kali saja di Jenewa. Panel Sidang DSB-WTO ini kembali memenangkan gugatan Indonesia terhadap Korea Selatan
6.	Retaliasi	-	Tidak dilakukan tindakan retaliasi berdasarkan instruksi Menteri Perdagangan dengan dikeluarkannya Surat Mendag RI No. 200/M-Dag/2/2008 perihal tindak lanjut hasil panel sengketa dumping Indonesia-Korea Selatan.
7.	Hasil akhir	Pengenaan BMAD terhadap produk kertas asal Indonesia telah dihentikan.	Sedang dilaksanakan penyelidikan anti dumping dari industri domestik Korea Selatan untuk melakukan penyelidikan <i>expiry review</i> terhadap kelanjutan pengenaan BMAD atas produk

Universitas Indonesia

			impor <i>uncoated woodfree paper</i> asal Indonesia.
--	--	--	--

Hingga saat ini, proses retaliasi terhadap Korea Selatan tersebut belum berjalan dan diperkirakan tidak akan dilaksanakan berdasarkan keluarnya Surat Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 200/M-Dag/2/2008 perihal tindak lanjut hasil panel sengketa dumping Indonesia-Korea Selatan. Hal tersebut disebabkan kemampuan sumber daya manusia yang masih belum memenuhi.<sup>80</sup> Penerapan retaliasi itu sendiri dikenal sebagai hal yang memiliki dampak merusak perdagangan (*trade destructive*).<sup>81</sup> Pengenaan tarif, baik yang dilakukan oleh Negara pelanggar (*pengenaannya melanggar aturan WTO*) maupun oleh penggugat sebagai tindakan retaliasi, bertentangan dengan tujuan dari WTO itu sendiri, yaitu *trade liberalization* dalam arti mengupayakan sebisa mungkin untuk menghapuskan atau menurunkan tarif (oleh karenanya tarif seringkali dianggap sebagai *trade barriers*). Negara penggugat akan juga merasakan dampak negatifnya jika menerapkan sanksi ini, khususnya untuk Negara berkembang dan Negara kurang maju. Retaliasi juga dapat menimbulkan kerugian kesejahteraan bagi para pihak dan bahkan Negara ketiga juga dapat terkena dampaknya.<sup>82</sup> Oleh karena itu, hingga saat ini Indonesia masih belum berani menerapkan retaliasi.

Perlu diperhatikan, selain Korea Selatan, Afrika Selatan sendiri tidak hanya sekali menuduh dumping terhadap produk kertas Indonesia yang diekspor ke Afrika Selatan. Produk kertas itu sendiri merupakan

<sup>80</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

<sup>81</sup> Tri Harnowo, "Peninjauan Ulang Ketentuan Retaliasi Sebagai Reformasi Penyelesaian Sengketa WTO", *Jurnal Hukum Internasional* (Indonesian Journal of International Law), Volume 5 Nomor 2 Januari 2008, hal 227.

<sup>82</sup> *Ibid*, hal 280. Perjanjian perdagangan bebas, baik dalam bentuk *Free Trade Area* maupun *Custom Union* dari sudut pandang ekonomi dapat menyebabkan dampak positif atau negatif. Dampak positif disebut dengan *trade creation*, terjadi apabila dengan adanya perjanjian tersebut biaya tinggi produksi domestik digantikan dengan impor dari Negara anggota lainnya yang lebih murah. Dampak negatif, disebut dengan *trade diversion*, terjadi apabila impor dengan biaya harga murah dari luar zona digantikan dengan impor barang dengan biaya yang lebih tinggi yang berasal dari Negara anggota perjanjian.

produk ke-6 yang paling banyak dituduh dumping oleh Negara luar.<sup>83</sup> Disinilah peran serta dan upaya pemerintah sangat dibutuhkan, terutama untuk mengantisipasi terjadinya tuduhan dumping kembali oleh Negara luar atas produk Indonesia, terutama terhadap produk kertas.

Oleh karena itu, keadilan sangat diperlukan dalam praktek perdagangan internasional, agar tidak terjadi ketimpangan antara Negara yang satu dengan Negara yang lainnya, terutama antara Negara maju dan Negara berkembang. Sebagaimana telah diungkapkan oleh Aristoteles yaitu *Theory of Justice*. Secara khusus keadilan itu penting dalam konteks ekonomi dan bisnis karena tidak pernah sebatas perasaan atau sikap batin saja tetapi menyangkut kepentingan atau barang yang dimiliki atau dituntut oleh berbagai pihak. Keadilan disini dipahami dalam pengertian kesamaan yaitu bahwa semua manusia adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya dan prestasinya. Hal tersebut dapat menggambarkan bahwa Indonesia maupun Afrika Selatan serta Korea Selatan memiliki hak yang sama di depan hukum tanpa dibeda-bedakan.

Keadilan yang diterapkan tersebut berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan, yaitu Indonesia, dan jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si pelaku yang dalam hal ini adalah Afrika Selatan. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya kesetaraan yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut.

Konsep ini kemudian diteruskan oleh John Rawls yang kemudian mengemukakan teori tentang *Justice* dalam buku *Theory of Justice* yang dikenal dengan *Justice as Fairness*. Rawls menjelaskan arti pentingnya

---

<sup>83</sup> Direktorat Pengamanan Perdagangan, Ditjen KPI, Kementerian Perdagangan, *Kasus Tuduhan Dumping, Subsidi, dan Safeguard Terhadap Ekspor Indonesia*, (Jakarta: DPP, Ditjen KPI, Kementerian Perdagangan), hal 10.

keadilan dalam suatu masyarakat yaitu adanya kesamaan antar individu, secara politik maupun kebebasan individual, persamaan kesempatan, dan kerjasama yang menguntungkan masyarakat yang lebih dan kurang beruntung dari anggota masyarakat.

Teori tersebut kemudian dikembangkan oleh Frank J. Garcia, yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan di lingkungan internasional dalam bidang sosial dan ekonomi adalah atau dianggap adil hanya jika dapat menghasilkan keuntungan untuk semua negara khususnya negara yang kurang beruntung, dalam hal ini negara berkembang.<sup>84</sup> Selanjutnya, Frank J. Garcia menambahkan bahwa perlu adanya suatu kerangka normatif yang didasari atas kewajiban moral yang mendasari hubungan antara negara maju dan negara berkembang yang tidak setara. Untuk hal ini, dia menyatakan:

*“a key element of the developing world's trade agenda, plays a central role in satisfying the moral obligations that wealthier states owe poorer states as a matter of distributive justice. Seen in this light, the principle of special and differential treatment is more than just a political accommodation: it reflects a moral obligation stemming from the economic inequality among states.”*

Dari pernyataan tersebut, maka penerapan prinsip *Special and Differential Treatment* merupakan jalan keluar untuk menjembatani ketidaksetaraan yang ada di antara negara maju dan negara berkembang. Prinsip ini bukan sekedar akomodasi politik namun merefleksikan kewajiban moral akibat adanya ketidaksetaraan. Dengan prinsip ini diharapkan negara berkembang bisa mendapatkan manfaat sehingga dapat memainkan perannya dengan maksimal.

Prinsip *Special and Differential Treatment* ini merupakan prinsip universal yang telah dianut oleh WTO. Ketentuan-ketentuan *Special and Differential Treatment* tersebar di berbagai persetujuan WTO. Selain menjiwai persetujuan-persetujuan yang ada, prinsip ini juga menjiwai perundingan yang dilakukan dalam forum WTO. Keefektifan ketentuan *Special and Differential Treatment* sangat menentukan bagi negara

<sup>84</sup> Frank J. Garcia, *Op cit.*, hal 134.

berkembang guna menjembatani *gap* yang ada karena ketidaksetaraan. Dengan ketentuan *Special and Differential Treatment* yang efektif, salah satunya, maka dapat dikatakan kepentingan negara berkembang telah terakomodir.

#### **4.4 Upaya Penyelesaian Tuduhan Dumping Serta Usaha Pemerintah Dalam Menjalankan Fungsinya Sebagai Pelindung Rakyat**

Permasalahan dumping merupakan persoalan yang termasuk dalam bidang perdagangan barang yang bersifat internasional. Perdagangan internasional tersebut ditentukan dalam kesepakatan perdagangan dan tarif yang disebut GATT, yang dilakukan apabila terjadi praktek dumping. Untuk melindungi dari adanya permasalahan dumping, maka diatur mengenai hukum anti-dumping.

Hukum anti-dumping merupakan ketentuan yang mengatur tindakan yang harus dilakukan untuk melindungi produksi dalam negeri terhadap barang impor yang memiliki harga murah dalam praktek dagang yang tidak jujur atau curang dari eksportir asing. Tindakan tersebut dapat dikatakan sebagai tindakan membatasi impor berdasarkan pajak atau biaya yang diproteksi oleh eksportir untuk mengenakan harga minimum. Hal tersebut tampak pada tindakan Afrika Selatan yang memproteksi produksi dalam negeri mereka dan industri SACU dengan menetapkan tarif tertentu untuk beberapa komoditi tertentu diantaranya adalah kertas.

Dalam hal mengantisipasi timbulnya perdagangan yang tidak sehat seperti praktek dumping yang dapat merugikan kepentingan nasional, maka pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan peran dan fungsinya untuk mengamankan perdagangan dan kepentingan bangsa secara keseluruhan. Apapun bentuk kebijakan yang akan diambil dan instrumen apapun yang akan digunakan oleh pemerintah, tujuan dari tindakan pemerintah tersebut haruslah berupa hal-hal berikut:

- a. Melindungi industri dalam negeri dari pengaruh perdagangan yang tidak sehat (*unfair trade*) yang dilakukan oleh para eksportir luar negeri. Dalam hal ini, pemerintah dapat mengambil langkah-langkah darurat dengan cara menunda atau menghentikan penerapan kewajiban yang tercantum dalam kesepakatan WTO, guna memberikan perlindungan terhadap industri dalam negeri sebagai

**Universitas Indonesia**

dampak masuknya barang impor dari praktek yang tidak sehat atau kenaikan volume impor yang mendadak dalam jumlah yang sangat besar;

- b. Mempertahankan akses pasar bagi produk ekspor industri dalam negeri ke pasar internasional. Untuk hal ini, pemerintah memberikan pembelaan terhadap industri dalam negeri dalam rangka memperoleh kembali pasar ekspor yang hilang karena dituduh dumping dan/atau mengandung subsidi, atau volumenya meningkat secara mendadak dalam jumlah yang sangat besar di pasar tujuan ekspor.

Apabila dilihat pada ketentuan yang terdapat di *Implementation of Article VI GATT 1994*, terdapat aturan khusus mengenai Negara berkembang, yaitu pada *Article 15 ADA* yang secara jelas berbunyi:

*"It is recognized that special regard must be given by developed country members to the special situation of developing country members when considering of anti-dumping measures under this agreement. Possibilities of constructive remedies provided for by this agreement shall be explored before applying anti-dumping duties where they would affect the essential interest of developing country members."*

Pasal tersebut mengatur mengenai adanya suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh Negara maju bila berhadapan dengan Negara berkembang termasuk dalam hal pembebanan tindakan anti-dumping. Ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut mengharuskan Negara anggota WTO untuk melindungi atau mengamankan kepentingan Negara berkembang. Lalu bagaimana jika dalam kasus yang terjadi adalah Negara berkembang melawan Negara berkembang, apakah ketentuan tersebut juga tetap berlaku.

Ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut pada kenyataannya selama ini tidak berjalan efektif sehingga perlu adanya suatu penyempurnaan yang diharapkan dapat menjadi lebih efektif dan operasional terhadap tuduhan dumping.

Tuduhan dumping hanya ditujukan kepada perusahaan Indonesia yang mengekspor produknya ke Negara tertuduh. Tuduhan tersebut dapat berakhir dengan pengenaan BMAD, dimana pengenaan tersebut sangat jelas dirasakan oleh perusahaan tertuduh di Indonesia. Namun dampak dari tuduhan tersebut sesungguhnya sangatlah luas. Misalnya saja yang sangat tampak adalah berkurangnya devisa Negara karena eksportir yang dalam hal ini Sinar Mas Group (SMG) menghentikan eksportnya ke Negara penuduh (Afrika Selatan). Ditakutkan,

Universitas Indonesia

Negara lain dapat ikut melakukan tuduhan dumping terhadap produk sejenis yang dikenakan BMAD, dikarenakan adanya anggapan bahwa perusahaan Indonesia tersebut memang sengaja menjual hasil produksi mereka dengan harga dumping.

Dalam hal ini, hal-hal penting yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam upaya penyelesaian tuduhan dumping atas barang ekspor Indonesia adalah:

a. Cepat tanggap terhadap inisiasi.

Pada saat produk ekspor Indonesia dituduh dumping (inisiasi), otoritas anti-dumping Negara penuduh (ITAC) akan menyampaikan pengumuman dimulainya penyelidikan anti-dumping terhadap produk impor asal Indonesia dengan disertai *questioner* dan petisi yang bersifat tidak rahasia (*non confidential complain*) yang mewakili atau mengatasnamakan industri dalam negeri Negara penuduh kepada perwakilan pemerintah Indonesia di Negara penuduh, yang dalam hal ini adalah KBRI Pretoria. Pemerintah Indonesia adalah bijaksana jika menyampaikan informasi dimulainya suatu penyelidikan kepada perusahaan tertuduh di Indonesia sesegera mungkin, mengingat batas waktu menjawab *questioner* yang diberikan oleh otoritas anti-dumping Negara penuduh sangatlah terbatas yaitu 30 hari, sedangkan dalam ketentuan anti-dumping di Afrika Selatan adalah 21 hari. Hal tersebut telah dilakukan oleh Indonesia, yang dalam hal ini diwakili oleh Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan. DPP telah memenuhi kewajibannya untuk terus mendampingi perusahaan tertuduh, dimana perusahaan tertuduh tersebut harus menjawab semua pertanyaan yang terdapat dalam *questioner* dalam 2 versi, yaitu bersifat rahasia dan tidak rahasia, jika ingin dikategorikan kooperatif. Jawaban atas *questioner* tersebut akan diverifikasikan oleh otoritas anti-dumping Negara penuduh saat melakukan *on the spot verification*. Untuk memudahkan penanganan tuduhan dumping, perusahaan tertuduh sangat dianjurkan untuk membentuk suatu tim khusus. Hal ini sangat diperlukan dalam rangka menjawab *questioner* serta menghadapi *on the spot verification* dan melakukan *hearing*.

b. Mempersiapkan petisi dengan baik.

Sebagaimana diketahui, pihak tertuduh yaitu pemerintah dan perusahaan Indonesia, menerima petisi yang bersifat tidak rahasia. Berdasarkan data yang ada, sebagian besar dari petisi yang disampaikan tersebut tidaklah solid dan memiliki kelemahan serta celah yang dapat disanggah. Hal penting yang harus diperhatikan adalah apakah petisi tersebut telah memenuhi persyaratan *properly documented*, antara lain:

- 1) Uraian barang sejenis yang dituduh dumping;
- 2) Jumlah volume dan nilai produksi dari barang sejenis yang dihasilkan oleh petisioner;
- 3) Nama Negara asal barang sejenis yang dituduh;
- 4) Nama eksportir atau produsen yang mengekspor barang sejenis ke Negara penuduh;
- 5) Nama importir yang memasok barang sejenis di Negara penuduh;
- 6) Informasi harga barang sejenis dari eksportir saat dijual di pasar domestiknya;
- 7) Informasi harga barang sejenis dari eksportir saat diekspor ke Negara penuduh ataupun ke Negara ketiga;
- 8) Informasi volume impor yang dituduh dumping;
- 9) Pengaruh produk impor tersebut pada harga barang sejenis di pasar domestik Negara penuduh;
- 10) Adanya volume impor yang meningkat signifikan baik secara absolut atau relatif;
- 11) Adanya pemotongan harga yang signifikan (*price undercutting*) dari produk impor yang diduga dumping terhadap harga barang sejenis di pasar Negara pengimpor;
- 12) Adanya kerugian yang diderita oleh industri domestik Negara pengimpor;
- 13) Apakah petisi telah memenuhi persyaratan *standing petitioner*, yaitu perusahaan barang sejenis Negara penuduh mempunyai produksi:
  - (a) Melebihi 50% dari total produksi domestik Negara penuduh; atau
  - (b) 25% dari total produksi Negara penuduh dan mendapat dukungan perusahaan lain sehingga melebihi 50% dari total produksi domestik

Negara penuduh dan dibuktikan dengan adanya surat dukungan perusahaan lain tersebut, yaitu:

- (1) Apakah volume impor barang asal Indonesia tersebut telah 3% dari total pangsa impor Negara penuduh atau 7% (secara kumulasi dengan Negara lain yang dituduh dumping);
- (2) Apakah petisi telah menguraikan adanya bukti awal yang kuat (*prima facie evidence*) tentang adanya dumping, *injury* dan *causal link*;
- (3) Apakah margin dumping produk impor asal Indonesia 2% atau lebih;
- (4) Apakah data atau informasi yang ada dalam petisi merupakan data yang valid.

c. Melakukan pembelaan diri (*self defence*) yang terarah.

Ketika otoritas anti-dumping Negara penuduh mengeluarkan *preliminary determination*, *essential facts* ataupun *final determination*, sanggahan terus dilakukan untuk menggagalkan atau menghentikan tuduhan dumping yang sedang berlangsung.

Untuk menunjang sanggahan yang diberikan oleh Indonesia melalui DPP, diperlukan juga adanya:

- 1) Surat pemberitahuan notifikasi;
- 2) Surat pemberitahuan inisiasi;
- 3) Petisi (*non confidential complain*);
- 4) *Questioner* untuk produsen atau eksportir Negara tertuduh;
- 5) Data statistik impor Negara penuduh untuk produk sejenis asal Indonesia yang dituduh oleh Negara lainnya;
- 6) Jawaban *questioner* petitioner yang bersifat tidak rahasia;
- 7) Jawaban *questioner* produsen atau eksportir Negara lain yang berisi fakta tidak rahasia;
- 8) Jawaban *questioner* importir yang bersifat tidak rahasia, jika ada di mata Negara lain (selain Negara penuduh), produk kertas asal Indonesia seolah-olah selalu dijual dengan harga dumping. Dengan demikian otoritas anti-dumping Negara lain ikut menuduh dan mengenakan BMAD terhadap produk impor asal Indonesia, seperti yang terjadi pada produk kertas dan

kaca asal Indonesia yang telah dituduh dumping oleh Afrika Selatan, Uni Eropa, Thailand, dan Philipina.<sup>85</sup>

d. Sosialisasi penanganan tuduhan dumping.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia tidak berhenti hanya sampai pada langkah tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh, saat ini pemerintah Indonesia melalui Kementerian Perdagangan dan DPP telah melakukan upaya sosialisasi kepada produsen Indonesia di Jakarta dan seluruh daerah di Indonesia, meskipun masih disayangkan sosialisasi yang dilakukan masih terbatas pada Provinsi Daerah Tingkat II belum mencakup tingkat Kabupaten.<sup>86</sup>

e. Upaya mencegah tuduhan dumping. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui DPP Kementerian Perdagangan antara lain adalah:

- 1) Kegiatan *early warning system*,<sup>87</sup> yaitu berupa antisipasi awal untuk mencegah tuduhan dumping terhadap barang ekspor Indonesia, serta untuk mengetahui statistik perdagangan ekspor impor Negara yang bersangkutan dan mengetahui perubahan harga yang terjadi di Negara yang bersangkutan. Kegiatan tersebut berupa penyuluhan dan mengajak para produsen Indonesia agar sebelum melakukan kegiatan ekspor ke luar negeri hendaknya memperhatikan strategi ekspor, pemasaran dan pangsa pasar di Negara tujuan, serta melakukan penentuan harga dengan hati-hati. Kementerian Perdagangan juga berupaya merangkul asosiasi dagang di Negara pengimpor (tujuan eksportir) untuk membantu para produsen Indonesia membuka jalan perdagangan di negara tujuan ekspor tersebut, serta melakukan negosiasi-negosiasi dengan asosiasi dagang di Negara tersebut.
- 2) Pemberdayaan sumber daya manusia DPP Kementerian Perdagangan, yaitu dengan cara membekali pengetahuan yang terkait dengan tuduhan dumping dan peraturan regulasi di Negara penuduh dumping. Negosiasi yang dilakukan oleh pemerintah melalui DPP tidak sepenuhnya berjalan

<sup>85</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Pejabat Eselon III Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Martua Sihombing, Inspektur II Inspektorat Jenderal, mantan Direktur Direktorat Pengamanan Perdagangan Kementerian Perdagangan.

dengan lancar.<sup>88</sup> Adakalanya DPP tidak menemukan titik temu, baik dikarenakan kurangnya pemberdayaan sumber daya manusia DPP dan pengetahuan regulasi serta kebijakan perdagangan di Negara pengimpor, juga sulitnya menemukan kata sepakat di antara kedua belah pihak. Oleh karena itu, pemberdayaan sumber daya manusia memiliki peran yang sangat penting untuk menunjang penanganan terhadap tuduhan dumping baik saat ini maupun di masa yang akan datang.

- 3) Sosialisasi mengenai pentingnya mengetahui harga di Negara tujuan ekspor dan strategi menghadapi tuduhan dumping kepada produsen. Meskipun pemerintah telah berupaya untuk membantu produsen Indonesia agar tidak terkena tuduhan dumping di kemudian hari, produsen Indonesia masih kurang memberikan respon yang baik terhadap sosialisasi yang telah dilakukan oleh aparat pemerintah, yang dalam hal ini dilakukan oleh DPP Kementerian Perdagangan.<sup>89</sup>

Dalam suatu perdagangan ekspor impor dikenal pengiriman barang dengan menggunakan harga *Free On Board* (FOB) dan *Cost, Insurance, and Freight* (CIF). Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, para produsen Indonesia masih banyak yang tetap menggunakan harga *Free On Board* (FOB) dalam melakukan ekspor ke luar negeri, sehingga komoditi Indonesia yang di ekspor ke luar negeri tersebut memiliki harga yang lebih murah. Akan tetapi penggunaan harga *Free On Board* (FOB) tersebut sangat disayangkan oleh pemerintah.<sup>90</sup> Sebab dengan penggunaan harga FOB tersebut, celah untuk dikenakan tuduhan dumping oleh Negara luar lebih besar jika dibandingkan dengan penggunaan harga CIF, dikarenakan harga barang yang lebih murah.

Para produsen Indonesia sendiri, hampir keseluruhan rata-rata tidak memikirkan resiko terhadap barang yang di ekspor tersebut jika terjadi kerusakan, yang akan dipikul sesudah melakukan serah terima barang kepada pengangkut yang ditunjuk pembeli. Kebanyakan para produsen Indonesia tersebut hanya memikirkan agar produksi mereka laku di

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

pasaran luar negeri, tanpa memikirkan adanya kemungkinan dituduh dumping oleh Negara tujuan ekspor tersebut.

Hal tersebut disebabkan, secara umum, para produsen dan *supplier* asal Indonesia merasa lebih aman dan mudah jika menggunakan harga FOB, dikarenakan mereka tidak melibatkan urusan pengapalan, biaya, dan ongkos angkut serta *insurance*. Sebaliknya, pihak pembeli merasa dapat memperoleh *freight cost* dan *insurance* yang lebih murah melalui *shipping line* yang mereka anggap terpercaya serta *insurance company* yang *reliable*.<sup>91</sup>

Penggunaan terhadap harga FOB maupun harga CIF sesungguhnya tidak memiliki pengaruh terhadap dikenakan atau tidaknya tuduhan dumping terhadap barang impor asal Indonesia di Negara yang bersangkutan tersebut.<sup>92</sup> Jika para pengusaha kemudian menggunakan harga *Cost, Insurance, and Freight* (CIF)<sup>93</sup>, hal tersebut tidak menjamin bahwa produsen Indonesia tidak akan terkena tuduhan dumping.

Penggunaan harga FOB maupun CIF tersebut sesungguhnya hanya akan berpengaruh pada perhitungan dumping margin untuk mengetahui harga *ex factory level*.<sup>94</sup> Sebab dalam hal ini, pengenaan suatu tuduhan dumping tidak berpengaruh pada penggunaan harga FOB atau CIF pada harga ekspor suatu barang, dikarenakan perhitungan dumping margin harus dibawa ke *ex factory level* dimana *freight and insurance* misalnya harus *deduct*.<sup>95</sup> Hendaknya produsen Indonesia mau bekerjasama dengan pihak

<sup>91</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Erry Bundjamin.

<sup>92</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Martua Sihombing, Inspektur II Inspektorat Jenderal, mantan Direktur Direktorat Pengamanan Perdagangan Kementerian Perdagangan.

<sup>93</sup> *Cost, Insurance, and Freight* (CIF) berarti penjual melakukan penyerahan barang bila barang tersebut melewati pagar kapal di pelabuhan pengapalan. Penjual wajib membayar semua biaya dan ongkos angkut yang perlu untuk mengangkut barang sampai ke pelabuhan tujuan yang disebut. Tetapi resiko hilang atau kerusakan atas barang, termasuk setiap biaya tambahan sehubungan dengan peristiwa yang terjadi setelah waktu penyerahan, berpindah dari penjual kepada pembeli. Namun, dalam syarat CIF, penjual wajib pula menutup asuransi angkutan laut terhadap resiko rugi atau kerusakan atas barang yang mungkin diderita pembeli selama barang dalam perjalanan.

Berkecenderungan dengan hal tersebut, penjual wajib menutup asuransi dan membayar premi. Pembeli perlu mencatat bahwa dengan syarat CIF, penjual diwajibkan menutup asuransi hanya dengan syarat pertanggungjawaban minimal. Sekiranya pembeli menginginkan perlindungan yang lebih besar, maka pembeli perlu mengadakan persetujuan dengan penjual secara tegas, atau pembeli sendiri harus mengurus asuransi tambahan tersebut.

<sup>94</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Erry Bundjamin.

<sup>95</sup> *Ibid.*

pemerintah untuk mengantisipasi tuduhan dumping, bukan bergerak setelah terjadi permasalahan.



**Universitas Indonesia**