

BAB III

TINJAUAN DUMPING DAN ANTI-DUMPING DI AFRIKA SELATAN

3.1 Perdagangan Komoditi Ekspor Indonesia Ke Afrika Selatan

Persaingan bisnis di era perdagangan bebas menunjukkan perkembangan yang pesat sehingga seolah tidak ada batas antar negara. Indonesia harus berkompetisi dengan negara lain di bidang perdagangan, baik negara maju maupun negara berkembang. Perdagangan bebas membuka peluang bagi produsen Indonesia untuk menjual produknya ke luar negeri dan sebaliknya memberi pilihan produk yang lebih banyak kepada masyarakat.

Salah satu upaya yang dilakukan Indonesia untuk mengikuti persaingan bisnis di era perdagangan bebas saat ini adalah dengan melakukan kerjasama di bidang ekspor migas dan non migas baik ke Negara maju maupun ke Negara berkembang, salah satunya adalah ke Negara Afrika Selatan.

3.1.1 Perkembangan Komoditi Ekspor Indonesia Ke Afrika Selatan

Kinerja ekspor Indonesia selama bulan Januari hingga November 2008 cukup menggembirakan. Nilai ekspor Indonesia pada periode tersebut adalah 128 miliar dollar AS, atau meningkat 24,2% dibandingkan periode yang sama di tahun 2007.¹ Persentase kenaikan itu juga lebih tinggi daripada tahun 2007, yang mencapai 13,1%. Prestasi ini tidak lepas dari meningkatnya pertumbuhan ekspor non migas yang mencapai 20,2%, atau membaik dari tahun 2007 sebesar 16,3%.² Namun, pertumbuhan ekspor Indonesia dikhawatirkan akan melambat karena prospek pelambatan pertumbuhan ekonomi negara-negara tujuan utama ekspor, seperti Amerika Serikat, Eropa, Jepang, dan China. Prospek pelambatan pertumbuhan ekspor ini menjadi perhatian banyak kalangan, yang memunculkan pendapat perlunya perluasan pasar produk ekspor. Salah satu pasar potensial adalah pasar Afrika.

Perkembangan komoditi ekspor Indonesia ke kawasan Afrika dalam lima tahun terakhir cukup signifikan. Di tahun 2003, total ekspor Indonesia ke Afrika

¹ Pusdata Kementerian Perdagangan.

² *Ibid.*

hanya 1,1 miliar dollar AS dan pada tahun 2007 meningkat menjadi 2,3 miliar dollar AS. Kenaikan nilai ekspor ini juga ditopang oleh kenaikan laju pertumbuhan ekspor ke kawasan tersebut, dari 0,1% di tahun 2003 menjadi 27,8% di tahun 2007.

Salah satu pasar ekspor Indonesia yang cukup signifikan di benua Afrika adalah Afrika Selatan. Dihiluskannya sistem apartheid di Afrika Selatan telah membawa dampak semakin berkembangnya Negara tersebut dengan perubahan-perubahan tatanan ekonomi yang semula tertutup, proteksionis dan berorientasi ke dalam, menuju perekonomian yang terbuka dan berorientasi global.

Komoditi Indonesia yang diekspor ke pasar Afrika Selatan cukup beragam jenisnya. Berdasarkan data ekspor komoditi Indonesia ke Afrika Selatan sejak tahun 2004 hingga tahun 2009, tercatat 1747 jenis komoditi (HS 6 digit) asal Indonesia yang telah diekspor ke Afrika Selatan.³ Komoditi yang paling banyak diekspor adalah *palm oil and its fractions, refined but not chemically modified* sebesar 84,849%. Berikut ini 15 jenis komoditi terbesar yang telah diekspor ke Afrika Selatan, yaitu:

Tabel 1
15 Jenis Barang Yang Paling Banyak Diekspor
Ke Afrika Selatan

Nilai: US\$

NO	KOMODITI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PERSEN-TASE
1	PALM OIL AND ITS FRACTIONS, REFINED BUT NOT CHEMICALLY MODIFIED	36.383.246	38.772.860	37.097.910	71.578.758	119.547.124	81.379.607	84,849%
2	TECHNICALLY SPECIFIED NATURAL RUBBER (TSNR) IN PRIMARY FORMS OR IN PLATES, SHEETS OR STRIP	27.100.270	25.003.994	39.894.763	45.004.077	119.547.124	81.379.607	55,484%
3	PASSENGER MOTOR VEHICLES WITH SPARK-	-	-	28.056.430	95.655.576	47.844.034	31.775.593	38,736%

³ *Ibid.*

	IGNITION INTERNAL COMBUSTION RECIPROCATING PISTON ENGINE, CYLINDER CAPACITY OVER 1,000 CC BUT NOT OVER 1,500 CC							
4	PAPER AND PAPERBOARD, FOR WRITING, PRINTING OR OTHER GRAPHIC USE, NOT OVER 10% MECHANICAL FIBERS, OVER 150 G/M2, CLAY COATED, IN ROLLS OR SHEETS	9.910.2 87	9.746.0 57	10.580. 043	11.458. 441	12.917.7 95	12.366. 278	16,364%
5	NATURAL RUBBER IN SMOKED SHEETS	4.754.0 01	14.282. 023	14.824. 172	16.542. 799	8.446.26 3	395.616	14,664%
6	DOORS AND THEIR FRAMES AND THRESHOLDS, OF WOOD	5.640.6 00	11.757. 012	6.234.1 05	10.046. 858	11.551.7 74	9.965.9 46	13,257%
7	COFFEE, NOT ROASTED, NOT DECAFFEINATED	2.182.9 26	3.622.5 16	8.773.9 16	13.825. 570	20.771.3 21	8.204.4 16	11,793%
8	PARTS AND ACCESSORIES FOR MOTOR VEHICLES, NESOI	1.949.8 53	2.146.8 28	9.089.0 19	19.924. 392	18.050.1 82	2.714.6 82	10,842%
9	PALM KERNEL OR BABASSU OIL AND THEIR FRACTIONS, REFINED BUT NOT CHEMICALLY MODIFIED	1.875.1 00	4.376.7 38	5.720.7 69	6.453.3 48	18.689.1 92	6.580.0 50	9,124%
10	SPORTS FOOTWEAR (OTHER THAN SKI FOOTWEAR) NESOI, WITH OUTER SOLES OF RUBBER, PLASTICS, LEATHER OR COMPOSITION LEATHER AND UPPERS OF LEATHER	2.611.6 11	3.191.5 38	6.014.0 47	8.097.9 60	9.398.54 3	9.818.4 81	8,581%
11	CERAMIC WARES	280	958	4.531	13.695.	27.259.9	7.632.5	8,401%

Universitas Indonesia

	FOR LABORATORY, CHEMICAL OR OTHER TECHNICAL USES, OF OTHER THAN PORCELAIN OR CHINA, NESOI				834	90	82	
12	WOODEN FURNITURE, NESOI	3.980.945	4.641.700	5.304.599	7.078.329	5.562.206	4.597.428	7,509%
13	VIDEO RECORDING OR REPRODUCING APPARATUS, OTHER THAN MAGNETIC TAPE-TYPE	5.279.436	3.472.582	3.613.394	914.291	3.161.045	7.420.825	6,285%
14	NEW PNEUMATIC TIRES, OF RUBBER, OF A KIND USED ON MOTOR CARS (INCLUDING STATION WAGONS AND RACING CARS)	2.392.941	2.740.422	1.966.733	4.518.735	10.129.599	7.380.905	6,265%
15	RADIOBROADCAST RECEIVERS FOR MOTOR VEHICLES, COMBINED WITH SOUND RECORDING OR REPRODUCING APPARATUS, NOT CAPABLE OF OPERATING WITHOUT OUTSIDE POWER	3.739.631	4.191.139	1.997.378	5.857.231	4.289.314	3.524.649	5,762%

Sumber: Pusdata Kementerian Perdagangan, data diolah.

Secara keseluruhan nilai ekspor seluruh komoditi Indonesia ke Afrika Selatan adalah pada tahun 1994 sebesar US\$ 23,7 juta, tahun 1996 sebesar US\$ 46,1 juta, tahun 1997 sebesar US\$ 115,0 juta, tahun 1998 sebesar US\$ 16,7 juta, tahun 1999 sebesar US\$ 186,4 juta, tahun 2000 sebesar US\$ 176,6, tahun 2001 sebesar US\$ 160 juta, tahun 2002 sebesar US\$ 167,2 juta, tahun 2003 sebesar US\$ 233,2 juta, tahun 2004 sebesar US\$ 260 juta, tahun 2005 sebesar US\$ 313,9

juta, tahun 2006 sebesar US\$ 381,5 juta, tahun 2007 sebesar US\$ 557,4 juta, tahun 2008 sebesar US\$ 623,9 juta, dan tahun 2009 sebesar US\$ 484,5 juta.⁴

3.1.2 Komoditi Ekspor Indonesia Yang Dituduh Dumping Di Afrika Selatan

Afrika Selatan merupakan Negara terbesar kelima yang paling aktif melakukan tuduhan dumping terhadap sesama Negara anggota WTO sepanjang kurun waktu 1995-2008, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2

5 negara yang paling sering menuduh dumping kurun waktu 1995-2008⁵

NO	NEGARA	JUMLAH KASUS
1	India	564
2	Amerika Serikat	418
3	Uni Eropa	391
4	Argentina	241
5	Afrika Selatan	206

Sumber: WTO 2008

Salah satu Negara yang dituduh dumping oleh Afrika Selatan adalah Indonesia. Indonesia dalam kurun waktu tahun 1995-2008 merupakan Negara terbesar kelima yang paling banyak dituduh dumping, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3

5 negara yang paling sering dituduh dumping kurun waktu 1995-2008⁶

NO	NEGARA	JUMLAH KASUS
1	China	677
2	Korea Selatan	252
3	Amerika Serikat	159
4	Taiwan	187
5	Indonesia	145

Sumber: WTO 2008

⁴ *Ibid.*

⁵ Sugih Nurmansyah, "Sekilas Tuduhan Dumping, Subsidi Dan Safeguard Negara WTO Tahun 1995-2008", *Buletin Berita KPI*, Edisi 55/KPI/2008, (Jakarta: Dirjen KPI Kemendag, 2006), hal 3.

⁶ *Ibid.*

Secara keseluruhan dari komoditi Indonesia yang diekspor ke Afrika Selatan, produk komoditi ekspor Indonesia yang dituduh dumping oleh Afrika Selatan dalam kurun waktu tahun 1997 hingga tahun 2005 adalah sebanyak 11 kasus.⁷ Produk yang dituduh dumping tersebut adalah *line coated paperboard*, *passenger car tire*, *A4 copier paper*, *wooden doors*, *l-lysine monohydrochloride feed grade*, *clear float glass*, *glassware*, *gypsum plasterboard*, *drawn and float glass*, *polyethylene terephthalate* dan *unframed glass mirrors*. Diantara 11 produk yang dituduh dumping tersebut, 2 produk diantaranya adalah produk kertas, dimana produk kertas merupakan produk yang banyak dituduh dumping oleh Negara luar, tidak hanya oleh Afrika Selatan.

Salah satu kasus kertas yang sempat mencuat, yang akan dibahas pada penulisan ini adalah kasus *A4 copier paper*, dimana Afrika Selatan mengenakan BMAD kepada Sinar Mas Group yang terdiri dari 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%. Sengketa antara Indonesia dan Afrika Selatan tersebut bermula pada saat Petisioner Afrika Selatan yaitu Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd. mengajukan aplikasi untuk peninjauan kembali (*sunset review*) atas pengenaan BMAD. Penyelidikan *Sunset Review* sebagaimana diatur dalam *Anti-Dumping Agreement* hanya berlangsung 12 bulan. Tetapi pada pelaksanaan yang dilakukan, hingga kurun waktu 40 (empat puluh) bulan berlalu, terhitung dari dimulainya penyelidikan *sunset review* tersebut, BMAD tetap ditarik tanpa ada keputusan akhir dari otoritas anti-dumping di Afrika Selatan

3.2 Afrika Selatan Sebagai Pintu Masuk Produk Indonesia Ke Negara Afrika

3.2.1 Hubungan Bilateral Indonesia-Afrika Selatan

Hubungan antara Indonesia dan Afrika Selatan telah terjalin dengan baik sejak Indonesia mendukung perjuangan *African National Congress* (ANC) yang menentang praktek *apartheid*. Hubungan bilateral antara the ANC dan Indonesia

⁷ Data berdasarkan laporan tuduhan dumping yang dilaporkan ke Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Kementerian Perdagangan hingga Maret tahun 2005.

tersebut telah memberikan sebuah *platform* bagi negara–negara di Asia untuk berjuang melawan *apartheid*.⁸

Indonesia mulai membuka hubungan diplomatik dengan Afrika Selatan yang ditandai dengan ditandatanganinya Komunike Bersama Pembukaan Hubungan Diplomatik oleh WATAPRI⁹ dan WATAP Afrika Selatan di New York pada tanggal 12 Agustus 1994.¹⁰ Perjanjian bilateral antara Indonesia dan Afrika Selatan yang telah disepakati dan ditandatangani adalah:¹¹

- a. Persetujuan Perdagangan (*Trade Agreement*) pada tanggal 20 November 1997 di Cape Town Afrika Selatan;
- b. MoU SME's Indonesia dengan SME's Provinsi Kawazulu Natal pada bulan Juli 2003 di Afrika Selatan;
- c. *Joint Statement On Establishment Of The Joint Trade Committee* RI-Afrika Selatan pada tanggal 19 April 2005, dalam acara *Plenary Meeting* antara delegasi Republik Indonesia (RI) dan delegasi Afrika Selatan dalam rangkaian acara KTT Asia Afrika di Jakarta;
- d. *Strategic Partnership Joint Declaration* (Deklarasi Bersama Kemitraan Strategis) pada tanggal 17-18 Maret 2008, yang memiliki arti penting untuk meningkatkan hubungan kedua negara yang telah lama terjalin menuju ke tingkat yang baru.

Indonesia dan Afrika Selatan telah beberapa kali mengadakan kunjungan timbal balik dalam bentuk misi dagang, pameran dagang, kunjungan *expert* (tenaga ahli dan pemasaran) serta kelompok kerja (*working group*). Pada tahun

⁸ Afrika Selatan dan Indonesia adalah anggota Gerakan Non-Blok yang aktif, dan telah bekerja sama dengan erat dalam meningkatkan prinsip–prinsip kerjasama Selatan–Selatan. Kedua negara telah memainkan peranan penting dalam meningkatkan peranan Selatan dan meningkatkan dialog Utara–Selatan. Suatu hal yang patut digarisbawahi adalah pada saat Indonesia menjadi tuan rumah Konferensi Asia Afrika di Bandung pada tahun 1955, Indonesia mengundang the ANC sebagai wakil dari Afrika Selatan untuk konferensi ini. Afrika Selatan dan Indonesia bekerjasama dalam menkoordinasikan kegiatan *New Asia-Africa Strategic Partnership* (NAASP)/Kemitraan Strategis Asia–Afrika Baru. Kedua negara juga memiliki mandat untuk menjadi *co-chair* Pertemuan Asia–Afrika mendatang yang dijadwalkan akan diselenggarakan di Afrika Selatan pada tahun 2010. Tanggungjawab sebagai tuan rumah bersama memberikan *platform* yang lain untuk hubungan dan pemahaman yang lebih dekat antara kedua negara.

⁹ WATAPRI merupakan singkatan dari Wakil Tetap Republik Indonesia di New York pada PBB. Sumber Kantor berita ANTARA, <<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1996/01/09/0033.html>>. Diakses tanggal 11 Maret 2010.

¹⁰ Fitryanah, “Afrika Selatan Sebagai Pintu Masuk Produk Indonesia Ke Negara-Negara Bagian Afrika Selatan (Bagian 2)”, *Buletin Berita KPI*, Edisi 37/KPI/2006, (Jakarta: Dirjen KPI Kemendag, 2006), hal 16.

¹¹ *Ibid.*

2003, Indonesia dan Afrika Selatan telah mulai merintis kerjasama promosi perdagangan yang ditandai dengan partisipasi pemerintah Afrika Selatan pada Pameran *House Ware* tahun 2004 di Jakarta.¹²

3.2.2 Perkembangan Perdagangan Indonesia–Afrika Selatan

Sejak dibukanya hubungan diplomatik pada tahun 1994, mengingat adanya sanksi Dewan Keamanan PBB yang melarang hubungan perdagangan dan perekonomian dengan Afrika Selatan¹³, perkembangan perdagangan yang dilakukan oleh Indonesia dan Afrika Selatan semakin mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Komoditi yang diperdagangkan diantara kedua Negara cukup beragam, diantaranya 10 mata dagangan utama ekspor Indonesia ke Afrika Selatan, yaitu *Palm oil and its fractions, whether or not refined, but not chemically modified; Natural rubber, balata, gutta percha, guayule, chicle and similar natural gums; woven fabrics or synthetic filament yarn, including woven fabrics obtained from; paper and paperboard, coated on one side or both side with kaolin (China clay); Video recording or reproducing apparatus, whether or not incorporating a video tape; Builders joinery and carpentry of wood, including cellular wood panels, assembled; Coffee, whether or not roasted or decaffeinated, coffee husks and skins, coffee; Glassware of a kind used for table, kitchen, toilet, office, indoor decoration; New pneumatic tyres, of rubber parts and accessories of the motor vehicles of headings number 87.01 to 87.05.*¹⁴

Persaingan dalam pasar Afrika Selatan masih melihat pada negara-negara produser besar seperti Jepang, China, Korea Selatan, Jerman, Inggris, Amerika Serikat, dan India. Pasar Afrika Selatan memberikan peluang yang cukup besar dan signifikan untuk meningkatnya produk-produk buatan Indonesia yang masuk ke Afrika Selatan, termasuk ke dalam pasar Afrika. Potensi pasar terbuka luas dalam memenuhi permintaan pasar di Afrika, seperti produk kertas, perlengkapan rumah tangga (kulkas, Fax, dan lain-lain), tekstil dan produk tekstil, *furniture*, produk karet, produk plastik, obat-obatan dan vaksin untuk

¹² Kerjasama ini dirintis oleh Badan Pengembangan Ekspor Nasional (BPEN) Kementerian Perdagangan.

¹³ Sanksi Dewan Keamanan PBB yang melarang hubungan perdagangan dan perekonomian dengan Afrika Selatan dihapuskan pada bulan Oktober 1993, maka pada tahun 1994, pemerintah Indonesia mencabut larangan hubungan dagang dengan Afrika Selatan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 03/KP/I/1994. Sumber Ditjen KPI Kementerian Perdagangan.

¹⁴ Balitbang Kementerian Perdagangan.

hewan, perlengkapan industri minyak, agro industri (kopi, teh, sabun, dan lain-lain), minyak kelapa sawit mentah, produk makanan kaleng dan olahan. Peluang tersebut juga dilirik oleh negara-negara pesaing Indonesia lainnya. Peningkatan ekspor Indonesia ke Afrika Selatan yang telah berjalan selama ini merupakan perkembangan yang positif dan perlu dipertahankan dengan lebih baik lagi dalam melakukan upaya terobosan. Negara-negara Afrika juga telah banyak melakukan event promosi seperti *Kenya Trade Expo*, *Kenya Food Expo*, *Lagos Trade Fair*, *Tanzania International Trade Fair*, *Expo Uganda* dan *Ethiopia Trade Fair*. Event pameran International ini merupakan sarana untuk menjalin hubungan kerjasama jangka panjang dengan negara-negara, termasuk didalamnya adalah Indonesia, yang mau menjalin kemitraan dagang dengan negara-negara Afrika melalui Kamar Dagang dan Industri, mitra usaha dan klien, termasuk media dan Perwakilan ITPC.

Komoditi kertas merupakan salah satu dari 10 komoditi utama yang banyak diekspor dari Indonesia ke Afrika Selatan. Hal tersebut dikarenakan pasar Afrika Selatan merupakan Negara yang lebih maju dibandingkan Negara tetangga di Afrika.¹⁵ Hal ini menimbulkan ketergantungan yang sangat besar dari Negara tetangga terhadap Afrika Selatan, sehingga Afrika Selatan dapat dipandang sebagai pintu masuk (*gateway*) bagi Negara-negara di wilayah Afrika bagian Selatan.¹⁶ Hal tersebut didukung oleh fasilitas infrastruktur yang sangat baik. Tetapi dalam perkembangannya, komoditi kertas yang diekspor Indonesia ke Afrika Selatan pernah dituduh adanya praktek dumping, sebagaimana dikemukakan oleh ITAC selaku Komisi Perdagangan Internasional Afrika Selatan.

Afrika Selatan juga merupakan salah satu dari 14 negara anggota *Southern African Development Community* (SADC).¹⁷ Disamping sebagai

¹⁵ Fitryanah, *Op.cit.*, hal 18.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 14 negara anggota SADC adalah Afrika Selatan, Angola, Botswana, RD. Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, Swaziland, Tanzania, Zambia, dan Zimbabwe. SADCC dibentuk di Lusaka, Zambia pada tanggal 1 April 1980, mengikuti adopsi dari Deklarasi Lusaka di Afrika Selatan mengenai ekonomi menuju pembebasan. SADC memiliki visi yaitu menjamin kesejahteraan ekonomi yang jauh lebih baik, peningkatan standar hidup dan kualitas hidup, kebebasan dan keadilan sosial, perdamaian dan keamanan bagi rakyat Afrika Selatan. Tujuan dari SADC adalah mencapai pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, meningkatkan standar dan kualitas hidup rakyat Afrika Selatan dan dukungan yang kurang beruntung secara sosial melalui integrasi

anggota SADC, Afrika Selatan juga merupakan anggota *Southern African Custom Union (SACU)*.¹⁸ Dengan menempatkan Afrika Selatan sebagai target pasar untuk memasuki Afrika bagian selatan, diharapkan dapat terus meningkatkan ekspor Indonesia ke kawasan Afrika bagian selatan tersebut.¹⁹

Afrika Selatan dalam kegiatan perdagangannya juga menerapkan ketentuan tarif dan non tarif. Ketentuan tarif yang terkait dengan ekspor Indonesia ke Negara tersebut adalah bahwa Negara Afrika Selatan yang tergabung dalam SACU memberlakukan tarif berdasarkan asas *Most Favorite Nations (MFN)*. Namun secara khusus, Afrika Selatan mempunyai perjanjian tarif dengan Uni Eropa yang mengenakan tarif lebih rendah dari tarif normal yang dikenakan pada Negara di luar Uni Eropa, termasuk bagi Indonesia.²⁰

Selain menerapkan ketentuan tarif, Afrika Selatan juga menerapkan ketentuan non tarif²¹ dalam kegiatan perdagangannya. Afrika Selatan sesungguhnya tidak menerapkan ketentuan khusus bagi non tarif. Namun dalam prakteknya, terdapat komoditi yang diatur secara khusus, yaitu tekstil, pakaian jadi dan gula, walaupun pengaturan komoditi tersebut masih bersifat intra SADC. Namun pada prakteknya sering menghambat masuknya produk-produk tersebut dari Negara di luar SADC.

regional; mengembangkan nilai politik, sistem dan lembaga; mempromosikan dan mempertahankan perdamaian dan keamanan; mempromosikan pembangunan mandiri atas dasar kemandirian kolektif, dan ketergantungan antar Anggota; saling melengkapi antara strategi dan program nasional dan regional; mempromosikan dan memaksimalkan lapangan kerja yang produktif dan pemanfaatan sumber daya daerah; mencapai pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan dan perlindungan lingkungan yang efektif; memperkuat dan mengkonsolidasi sejarah, sosial dan budaya kekerabatan serta hubungan di antara orang-orang di daerah.

¹⁸ SACU didirikan pada tahun 1910 yang beranggotakan Afrika Selatan, Botswana, Namibia, Zimbabwe dan Swaziland. 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 di luar anggota SACU.

¹⁹ Fitriyah, *Op.cit.*, hal 18.

²⁰ *Ibid.*, hal 19.

²¹ Hambatan non tarif adalah hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu Negara yang disebabkan oleh tindakan-tindakan selain penerapan tariff atas suatu barang. Hambatan ini, misalnya berupa penerapan standar tertentu atas suatu barang ekspor yang sedemikian sulit dicapai oleh para eksportir sehingga barang impor yang tidak memenuhi standar tersebut akhirnya tidak dapat masuk dan dijual di Negara importir. Sumber Christophorus Baruu, "Strategi Dalam Menghadapi Hambatan Perdagangan (Strategi Amerika Selatan Dalam Merespon Hambatan Perdagangan: A Study Case)", *Buletin Berita KPI*, Edisi 50/KPI/2008, (Jakarta: Dirjen KPI Kemendag, 2006), hal 11.

Universitas Indonesia

3.3 Tinjauan Dumping Di Afrika Selatan

3.3.1 Kebijakan Perdagangan Afrika Selatan

Afrika Selatan adalah sebuah Negara yang memiliki potensi ekonomi dan potensi pasar yang cukup besar. Dengan dihapuskannya sistem *apartheid* di Afrika Selatan, telah mengakibatkan perubahan tatanan ekonomi menuju perekonomian yang terbuka dan berorientasi global.

Di benua Afrika, khususnya di kawasan Sub-Sahara, kekuatan ekonomi Afrika Selatan sangat dominan. Ditunjang dengan kekayaan alam yang melimpah, pendapatan perkapita yang tinggi, tenaga kerja professional yang cukup, infrastruktur yang canggih dan kemampuan teknologi yang setara dengan Negara maju, maka dapat dikatakan Afrika Selatan merupakan mitra ideal untuk perdagangan dimana salah satunya adalah komoditi kertas.

Pemerintah Afrika Selatan, kalangan bisnis, organisasi buruh dan masyarakat luas, sejak pemilu tahun 1994 tidak henti-hentinya melakukan negosiasi dan konsultasi dalam merumuskan berbagai kebijakan pemerintah serta mengupayakan sekuat tenaga dalam memperbaiki kondisi politik, sosial, dan ekonomi termasuk dalam perdagangan. Kebijakan pemerintah Afrika Selatan yang dilakukan selaras dengan pertumbuhan jangka panjang yang berkelanjutan. Kebijakan tersebut adalah:²²

- a. Reformasi pajak ditujukan kepada daya saing internasional dan meminimalisasikan pengaruh negatif perpajakan terhadap ekonomi serta mencegah kemajuan struktur pajak secara keseluruhan;
- b. Kebijakan perdagangan dan industri bertujuan untuk meningkatkan ekonomi yang berorientasi ke luar, memadukan ke dalam lingkungan kawasan dan global serta bertanggungjawab secara penuh terhadap kecenderungan dan kesempatan pasar;
- c. Reformasi sektor pemerintah yang mencakup restrukturisasi aset, peninjauan ulang anggaran dan perbaikan penyampaian pelayanan, mendukung pembangunan sosial dan prasarana baik di kawasan pedesaan maupun perkotaan serta menyumbangkan kepada pemerataan kesempatan dan pendapatan;

²² Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Strategi Memasuki Pasar Afrika Selatan*, (Jakarta: Deperindag, 2000), hal 15.

- d. Kebijakan tenaga kerja dan pelatihan, memperkokoh potensi pertumbuhan industri, memperluas kesempatan kerja bagi pengangguran dan menyumbangkan setiap waktu terhadap pemerataan pendapatan.

Ketidakmenentuan ekspor bahan mentah pada tahun 1980-an silam telah memberikan kesadaran kepada para pengambil keputusan bahwa unsur utama kebijakan perdagangan dan industri di Afrika Selatan harus terletak pada upaya meningkatkan daya saing secara internasional yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan.²³

Kebijakan penting lainnya mengenai perdagangan yang dilakukan oleh pemerintah Afrika Selatan adalah perluasan aspek pasar melalui penyusunan perdagangan preferensial dengan Negara-negara industri serta pencapaian integrasi ekonomi kawasan. Kebijakan perdagangan yang dilakukan akan diarahkan guna memperkokoh kemampuan perdagangan dan industri yang memiliki daya saing.

Pemerintah Afrika Selatan juga melakukan pembahasan mengenai kebijakan persaingan. Tujuan utama dari kebijakan tersebut adalah untuk mendorong persaingan diantara perusahaan, melindungi konsumen dan menghindarkan perusahaan dari praktek yang menghambat dan adanya praktek dumping, serta membuka kesempatan bagi investasi.²⁴

Di bawah ketentuan *Import And Export Control Act* tahun 1963, Menteri Perdagangan dan Perindustrian Afrika Selatan dapat membuat keputusan untuk melarang demi kepentingan nasional, menjajah, atau mengatur impor. Pada beberapa tahun terakhir, daftar barang-barang yang dibatasi impornya dengan menggunakan ijin impor telah dikurangi, namun masih termasuk didalamnya barang-barang seperti bahan pangan, pakaian, kain, alas kaki, kayu dan produk kertas, produk minyak bumi yang telah disuling, dan bahan kimia.

Pemerintah Afrika Selatan melalui Departemen Perdagangan dan Perindustrian Afrika Selatan (*Department of Trade and Industry/DTI*) melakukan kebijakan penghapusan persyaratan ijin impor yang harus diperoleh dari Direktur Impor dan Ekspor sebelum pengapalan barang ke arah sistem tarif sejalan dengan komitmen Afrika Selatan di WTO. Beberapa sektor industri yang

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

sebelumnya memperoleh perlindungan telah secara gigih menentang penghapusan ketentuan ijin impor dengan dalih bahwa industri dalam negeri akan kehilangan pangsa pasar dan akan mengorbankan ratusan kesempatan kerja bagi masyarakat. Oleh sebab itu, *The Government Of National Unity* (GNU) melakukan investigasi terhadap industri tertentu guna membuktikan dampak negatif terhadap sektor yang terkait.

Pada tanggal 1 Oktober 1995, pemerintah Afrika Selatan menghapus pungutan impor yang menghambat terhadap semua jenis barang. Hal tersebut dilakukan berdasarkan komitmen pemerintah Afrika Selatan dalam WTO.²⁵ Lembaga administrasi bea dan cukai yang berwenang adalah *The Custom And Excise Administration* (CEA), yang menentukan beberapa macam standar pengujian untuk menetapkan besarnya tarif dan pungutan pabean terhadap barang yang diimpor.²⁶

Namun demikian, pemerintah Afrika Selatan mempertahankan struktur tarif yang kompleks. Disamping komitmen umum guna menyederhanakan dan secara bertahap mengurangi tarif dalam kerangka WTO, pemerintah Afrika Selatan merencanakan untuk meningkatkan tingkat tarif terhadap beberapa jenis barang, diantaranya baja, mesin cuci, soda abu, kosmetika, dan produk kertas.²⁷

Salah satu kebijakan penting yang ditetapkan pemerintah Afrika Selatan, berdasarkan *Section 66* dari Undang-Undang Bea dan Cukai Afrika Selatan, besarnya nilai tarif untuk produk tertentu adalah berdasarkan nilai transaksi, harga yang sesungguhnya dibayarkan atau dapat dibayar. Dalam hal nilai transaksi tidak dapat diperoleh, harga yang sebenarnya dibayarkan untuk produk sejenis, disesuaikan dengan perbedaan biaya dan pungutan yang didasarkan pada

²⁵ Sehubungan dengan komitmen akses pasar di dalam putaran Uruguay, maka Afrika Selatan akan melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Merasionalisasi 10.000 pos tarif turun hingga hanya 5000 sampai 6000 pada akhir masa 5 tahun periode penyesuaian sejak tahun 1995;
- b. Mengikat 98% dari pos tarif selama periode waktu tersebut, sampai dengan 55% dari keseluruhan yang ada;
- c. Menghapus seluruh pembatasan kuantitatif dan tarif formula dengan bea *ad valorem*;
- d. Memangkas tarif impor dari 80 tingkatan yang berbeda dimasa lalu, menjadi hanya 6 tingkatan yaitu 0%, 5%, 10%, 15%, 20% dan 30%.

Sumber: Pusat Pengkajian Kebijakan Perdagangan, *Tinjauan Perdagangan Indonesia Semester I/1996*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Perdagangan, 1996), hal 33.

²⁶ *Ibid.*, hal 36.

²⁷ *Ibid.*

jarak dan bentuk pengangkutan (nilai transaksi). Jika ditemukan lebih dari satu nilai transaksi, maka nilai terendah yang berlaku. Alternatif lain yang dapat digunakan adalah dengan nilai terhitung, yaitu atas dasar biaya produksi dan barang yang diimpor.

3.3.2 Awal Mula Penggunaan *Trade Remedies* Di Afrika Selatan

Dibandingkan dengan negara-negara lain di benua Afrika dan seluruh dunia, Afrika Selatan merupakan salah satu daerah yang memiliki wilayah paling luas dan dokumen sejarah dalam menerapkan langkah-langkah anti-dumping.²⁸ Afrika Selatan merupakan Negara keempat yang mengumumkan peraturan anti-dumping (*anti-dumping legislation*) pada tahun 1914 setelah Kanada, Australia, dan New Zealand.²⁹ Pengenaan bea masuk anti-dumping terhadap Negara di luar Afrika Selatan, pertama kali dikenakan pada tahun 1921.³⁰ Ketentuan pertama mengenai tindakan anti-dumping, subsidi, dan tindakan balasan (*countervailing action*) dapat ditemukan pada *Section 8 Of The Customs Tariff Act Of 1914*. Pertanggungjawaban terhadap penyelesaian sengketa anti-dumping diambil alih oleh Dewan Perdagangan dan Industri (*Board on Trade and Industries/BTI*) pada bulan September 1923.

Negara Afrika Selatan merupakan Negara yang paling awal dan produktif dalam menggunakan tindakan anti-dumping (*anti-dumping measures*).³¹ Pada periode tahun 1921 dan tahun 1947, 90 masalah anti-dumping dan tindakan balasan penyelidikan (*countervailing investigations*) telah

²⁸ Lonias Ndlovu, "An Assessment of the WTO Compliance of the Recent Regulatory Regime of South Africa's dumping and anti-dumping Law", *Journal of International Commercial Law and Technology*, Vol. 5, Issue 1, (South Africa, Department of Private Law University of Zululand KwaDlangezwa, 2010), hal 29.

²⁹ Gustav Brink, *A nutshell guide to anti-dumping action*, BCom LLB LLD, Extraordinary Lecturer in Mercantile Law, University of Pretoria, (South Africa, 2008), hal 256.

³⁰ *The pertinent disputes are South Africa-Anti-dumping Duties on Certain Pharmaceutical Products from India, DS168, South Africa-Definitive Anti-Dumping Measures on Blanketing from Turkey, DS288 and South Africa-Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper, DS374. It is noteworthy that in all the three disputes, the matters did not go beyond the 'request for consultation' stage since South Africa successfully wriggled her way out of trouble through diplomatic overtures. Specifically, in the first case in which India was the complainant, consultations were requested but no panel was established nor any settlement notified. In the second case involving South Africa and Turkey, similarly, consultations were requested but no panel was established nor any settlement notified. In the last case, on 20 November 2008, Indonesia informed the Dispute Settlement Body that South Africa had promulgated an amendment to the Schedule of the Customs and Excise Act withdrawing the anti-dumping measures imposed on uncoated woodfree white A4 paper from Indonesia with retrospective effect from 27 November 2003.* Dapat dilihat pada Lonias Ndlovu, *Op.cit.*, hal 29.

³¹ Niel Joubert, "The Reform Sout Africa's Anti-Dumping Regime", <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case38_e.htm#fn2>. Diakses tanggal 17 Maret 2010.

dilaksanakan, sementara 818 investigasi lainnya dilaksanakan antara tahun 1948 dan 2001.³² Tetapi pada bulan Mei tahun 1992, proses *anti-dumping legislation* Afrika Selatan mengalami perubahan setelah dibentuknya suatu unit khusus yang berfungsi menangani investigasi anti-dumping, dan diperkenalkan sebagai *new anti-dumping legislation* dalam *Amandements to the Board of Trade and Industry Act* yang saat ini dikenal dengan *Board Act* dan *Customs Act*.

Afrika Selatan bukan merupakan Negara penandatangan *Anti-Dumping Code* pada tahun 1947. Pada tahun 1977, BTI merekomendasikan dalam laporan tahunannya bahwa semua anti-dumping di Afrika Selatan harus ditarik per 1 Januari 1978.³³ Dalam waktu 5 tahun setelah adanya rekomendasi BTI, pengenaan *anti-dumping duty* hanya disetujui sebanyak 2 kali. Penurunan penggunaan langkah-langkah anti-dumping selama tahun 1970-an dan tahun 1980-an dijelaskan oleh fakta bahwa produsen Afrika Selatan dilindungi oleh hambatan tarif yang sangat tinggi.³⁴ Oleh karena itu, maka Afrika Selatan dikenakan sanksi perdagangan oleh Dewan Keamanan PBB. Sanksi perdagangan yang dikenakan tersebut, dikarenakan kebijakan *apartheid* juga mendorong pemerintah Afrika Selatan untuk memberikan perlindungan kepada industri, dimana dipandang sebagai kepentingan strategis. Impor biaya tambahan yang dikenakan pada barang impor, antara lain, digunakan untuk tujuan tersebut dan mengurangi *anti-dumping measures*.³⁵

Pada bulan September 1986, berdasarkan *The Board on Tariffs and Trade Act*, kedudukan BTI digantikan dengan *Board on Tariffs and Trade* (BTT). Pada tahun 1992, sebuah Direktorat Penyelidikan Dumping didirikan dalam Departemen Perdagangan dan Industri (DTI) Afrika Selatan untuk membantu BTT melaksanakan anti-dumping dan *countervailing investigations*.

³² *Ibid.* Dalam hal ini, tidak dapat diketahui secara pasti antara jumlah tindakan anti-dumping dan *countervailing investigations*, sebab sebelum tahun 1992, tidak ada perbedaan yang dibuat antara anti-dumping dan *countervailing investigations*. Penyelidikan pertama yang dilaksanakan pada anti-dumping adalah pengenaan anti-dumping pada semen.

³³ Mereka berpendapat bahwa tindakan tersebut telah berada di tempat untuk waktu yang begitu panjang, dan bahwa penghapusan mereka tidak akan menimbulkan ancaman bagi industri Afrika Selatan, dan bahwa setiap kompetisi disruptif dapat diatasi melalui penggunaan rumus tugas (*formula duties*).

³⁴ Gustav F. Brink, *Anti-dumping and Countervailing Investigations in South Africa: A Practitioner's Guide to the Practice and Procedures of the Board on Tariffs and Trade*, (South Africa, 2002), hal 3.

³⁵ Barral, et al., *Anti-dumping in Brazil, China, India and South Africa — Rules, Trends and Causes*, (Sweden: National Board of Trade, 2004), hal 49.

Pada tahun 1992, BTT menerbitkan sebuah kebijakan dan prosedur yang berkaitan dengan praktek perdagangan yang tidak *fair*, yaitu dumping, subsidi dan bentuk persaingan perdagangan lainnya. Kemudian diikuti kebijakan berikutnya mengenai *Guide to the Policy and Procedure with Regard to Action against Unfair International Trade Practices: Dumping and Subsidized Export* pada tahun 1995.

3.3.3 Ketentuan Anti-Dumping Di Afrika Selatan

Penggunaan ketentuan mengenai anti-dumping oleh Negara berkembang telah mengalami kenaikan sejak tahun 1995, termasuk didalamnya 4 negara yang mengalami kenaikan cukup berarti, yaitu Brazil, China, India, dan Afrika Selatan.³⁶ Pada tahun 2003 hingga 2004, keempat Negara tersebut mengalami kenaikan inisiasi investigasi anti-dumping sebesar 32%. Banyak faktor yang mengakibatkan kenaikan tersebut, diantaranya adalah liberalisasi, pertumbuhan perdagangan, serta pengetahuan para pelaku industri domestik atas ketentuan anti-dumping yang terus meningkat.

Peraturan perundang-undangan yang ada di Afrika Selatan, tidak sepenuhnya mencerminkan kewajiban Afrika Selatan di bawah GATT 1994 dan WTO. Peraturan anti-dumping yang dikeluarkan oleh Departemen Perdagangan dan Industri Afrika Selatan menekankan bahwa peraturan tersebut dikeluarkan dengan memperhatikan seluruh kepentingan *stakeholders* pada substansi dan prosedur yang terkait dengan penyelidikan anti-dumping.³⁷

Peraturan anti-dumping di Afrika Selatan diatur dalam *the Anti-Dumping Regulations* (ADR) yang pelaksanaannya dilakukan oleh ITAC. *The Anti-Dumping Regulations* diumumkan secara resmi pada tahun 2003,³⁸ terdiri dari 68 *Sections* dalam 5 bagian dan didalamnya mencakup prosedur investigasi anti-dumping dari penerimaan permohonan hingga laporan final. Sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 18 ayat (5)³⁹ dari ADA, bersama-sama dengan

³⁶ Barral et al., *Op.cit.*, hal 66.

³⁷ Niel Joubert, *Loc.cit.*

³⁸ GN3197 in GG 25684 of 14 November 2003.

³⁹ *Each member shall inform the Committee of any changes in its laws and regulation relevant to this agreement and in the administration of such laws and regulations.*

International Trade Administration Commission (ITAC),⁴⁰ Undang-Undang tersebut diberitahukan kepada the *WTO's Committee on Anti-dumping Practices (CADP)* pada tanggal 20 Januari 2004.

Suatu praktek dumping dikatakan terjadi ketika produk barang yang diekspor keluar negeri, dijual dengan harga lebih rendah dari barang sejenis yang dijual di pasar domestik, pengertian dalam hal ini adalah harga produk ekspor dari Negara luar yang masuk ke Afrika Selatan atau wilayah SACU dengan harga yang lebih rendah dari harga normal barang⁴¹. Selain itu, suatu produk dapat dikatakan dumping jika harga produk barang yang diekpor ke Negara ketiga lebih rendah dibandingkan barang sejenis yang dijual di pasar domestik, serta harga produk barang yang dijual lebih rendah dibandingkan dengan barang yang sejenis yang diekspor ke Republik (dalam hal ini Afrika Selatan) dari Negara lain. Hal ini mengindikasikan adanya perbedaan harga normal (*normal value*) antara pasar domestik dan pasar ekspor. Harga normal yang dimaksudkan disini adalah harga jual barang di Negara pengeksportir.⁴²

Pemerintah Afrika Selatan berusaha keras untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan adanya praktek dumping di Negara mereka. Hal tersebut dikarenakan adanya 3 faktor penting yang diindikasikan dapat mengakibatkan kerugian pada industri domestik, faktor tersebut adalah:⁴³

- a. Pemerintah Afrika Selatan berpendapat bahwa dumping memiliki efek fundamental yang dapat mendistorsi pasar, dikarenakan hal tersebut memungkinkan eksportir untuk mendapatkan pasar di Negara pengimpor tanpa harus menjadi seorang produser;
- b. Dumping berkontribusi pada bentuk persaingan perdagangan yang tidak sehat/tidak adil, dikarenakan eksportir dapat menikmati hak-hak istimewa di pasar domestik dimana tidak ada persaingan nyata;
- c. Lebih besar terjadinya kemungkinan tidak adanya peluang arbitrase bagi pesaing di Negara pengimpor.

⁴⁰ Tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang dimiliki oleh BTT saat ini digantikan dengan ITAC pada tahun 2003.

⁴¹ *Schedule 3 Repeal of Laws, Section 63(2), Chapter 1 Anti-Dumping Regulation.*

⁴² *Section 32(2)(b)(i) of the ITA Act.*

⁴³ Lonias Ndlovu, *Op.cit.*, hal 31.

Ketiga faktor tersebut pada akhirnya dapat menghasilkan konsekuensi negatif untuk pemerintah Negara pengimpor (Afrika Selatan), produsen dalam negeri, dan masyarakat umum.

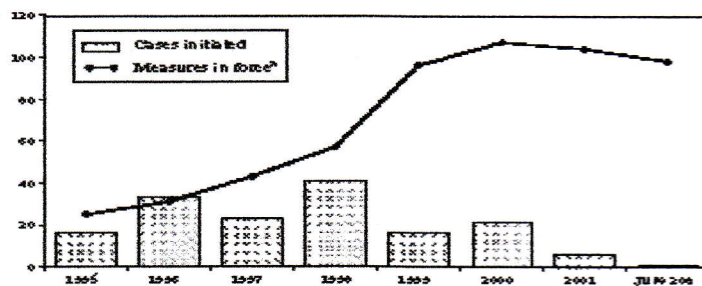
Pada saat praktek dumping menyebabkan suatu *material injury*⁴⁴ di Afrika Selatan, pihak berwenang (*authorities*)⁴⁵ di Negara pengimpor, yang dalam hal ini adalah Afrika Selatan, berhak untuk mengambil tindakan dalam bentuk bea masuk tambahan (*additional customs duty*) untuk mengimbangi margin dumping atau *injury* yang disebabkan oleh dumping. Berikut data mengenai perkembangan *anti-dumping measures* di Afrika Selatan:

Diagram 3

Perkembangan *Anti-Dumping Measures*

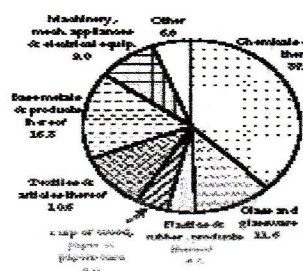
Anti-dumping measures, January 1995 to June 2002

(a) Number of cases initiated and measures in force

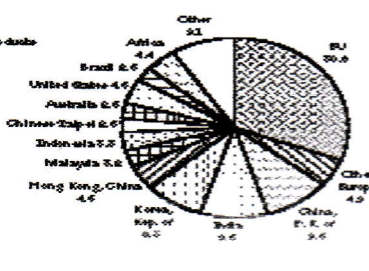


a Anti-dumping measures in force on 31 December, except for 2002, which refers to 30 June.

(b) Initiations by product
Per cent



(c) Initiations by origin
Per cent



Source: Statistics South Africa, 2002, p. 10. (Data for 2002 is preliminary)

⁴⁴ Dalam menentukan *material injury*, ITAC mengikuti prinsip yang terdapat pada *Article 6* GATT dan *Article 3* ADA. Indikator kerugian yang digunakan adalah berdasarkan *Anti-Dumping Regulations Section 13*, yaitu penindasan harga; depresi harga; penurunan volume penjualan; penurunan laba atau kerugian meningkat; penurunan output; penurunan pangsa pasar; penurunan produktivitas; penurunan laba atas investasi; penurunan kapasitas pemanfaatan; penurunan arus kas; perubahan persediaan; penurunan kinerja; penurunan upah; kurang pertumbuhan dan ketidakmampuan untuk meningkatkan modal atau investasi.

⁴⁵ Yang termasuk *authorities* adalah *producers in SACU*; eksportir; *foreign producers*; importir; asosiasi perdagangan atau bisnis yang merupakan anggota SACU, eksportir dan importir, *foreign producers*; dan pemerintah Negara asal barang impor.

Terdapat 3 elemen yang relevan untuk memahami pendekatan dalam penggunaan *anti-dumping measures*, yaitu:⁴⁶

- a. Pengaturan tarif. Para pihak yang berwenang dapat memulai *review* pada industri yang ada, tidak hanya atas tarif impor tetapi juga keseluruhan struktur tarif yang terjadi melalui tanggapan terhadap tuntutan sektor bisnis;
- b. Melihat pada strategi pembangunan serta upaya untuk menambah nilai ekonomi dalam bidang manufaktur⁴⁷ dan mineral;
- c. Memperhatikan fenomena dalam konsentrasi pasar, hal ini dimaksudkan untuk melindungi pasar industri domestik dari pasar komoditi impor yang dikhawatirkan dapat menimbulkan monopoli.

Barang impor yang dikenakan anti-dumping adalah barang impor yang identik dan cukup rentan ditemukannya kesamaan (*like product*) dengan produk yang dihasilkan oleh industri domestik⁴⁸ Afrika Selatan. Pengertian *like product* yang dimaksud adalah produk yang identik dan memiliki karakter yang hampir mendekati dengan produk yang berada dibawah pertimbangan. Satu keputusan penting harus dibuat lebih awal pada setiap investigasi untuk menentukan produk domestik yang sama, dimana produk tersebut dikatakan sebagai *like product* jika memiliki kriteria tertentu yaitu:⁴⁹

- 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;

⁴⁶ Barral et al., *Op.cit.*, hal 50.

⁴⁷ Barang manufaktur yang dimaksudkan disini adalah barang konsumen, barang kimia, baja, *engineering*, dan sektor kertas. Hal ini dilakukan untuk melindungi pasar mereka dari harga yang lebih tinggi.

⁴⁸ *The Custom Act provides that goods shall not be regarded as having being produced or manufactured in any particular territory unless at least 25% of the production costs of those goods is represented by materials produced and labour performed in that territory and the last process in the production or manufacture of those goods has taken place in that territory. Section 46 of Act Number 91 of 1994* dalam Keith Steele, *Anti-Dumping Under The WTO: A Comparative Review*, (London: Kluwer Law International, 1996), hal 220.

⁴⁹ *Part A Anti-Dumping Regulation.*

g. Faktor-faktor lainnya yang terbukti relevan.

Dalam praktek yang terjadi, ketentuan barang *like product* tersebut diklasifikasikan menjadi beberapa ketentuan, meliputi⁵⁰ (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*.

Penjualan dalam negeri dari barang *like product*, akan dianggap sebagai volume yang cukup untuk menentukan harga normal, jika penjualan tersebut sebesar 5% atau lebih dari volume penjualan produk pada SACU.

3.3.4 Prosedur Penanganan Kasus Anti-Dumping Di Afrika Selatan

ITAC dapat memulai suatu penyelidikan anti-dumping tanpa menerima permohonan (*application*) dari *interested party*, dimana hampir seluruh penyelidikan yang dilakukan ITAC timbul dari penerimaan permohonan secara tertulis yang diajukan oleh atau atas nama industri yang relevan ditujukan kepada Direktur Kebijakan Pengamanan Perdagangan.

Permohonan tertulis tersebut harus berisikan bukti adanya unsur *dumping, material injury or threat of material injury or retardation of the establishment of a new domestic industry* dan *causal link*, termasuk didalamnya informasi yang berkaitan dengan harga normal dan harga ekspor.⁵¹ Dalam mempertimbangkan apakah ada hubungan sebab akibat antara dumping dan *material injury*, ITAC harus dapat mempertimbangkan semua faktor yang relevan, termasuk, namun tidak terbatas pada perubahan volume impor dumping, apakah absolut atau relatif terhadap produksi atau konsumsi di pasar SACU; *price undercutting* oleh industri SACU; pangsa pasar produk impor dumping;

⁵⁰ Barral et al., *Op.cit.*, hal 55.

⁵¹ Section 23 dan 24 *Anti-Dumping Regulations*.

besarnya margin dumping; harga produk impor yang tidak terkena dumping yang tersedia di pasar.

Syarat yang diperlukan untuk permohonan perlindungan anti-dumping adalah pemohon harus memenuhi kriteria *industry standing*.⁵² Aplikasi permohonan yang diajukan adalah aplikasi berdasarkan kuisisioner yang telah disiapkan oleh ITAC, yang kemudian dilakukan penilaian mengenai kelengkapan dan kebenaran, yang kemudian akan dilakukan penelitian apakah penyelidikan anti-dumping akan dilaksanakan. Melalui daftar pertanyaan tersebut, akan diperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka menentukan adanya unsur dumping, yaitu informasi tentang harga dalam negeri dan ekspor dari perusahaan luar negeri, informasi mengenai penyesuaian yang dibutuhkan untuk dapat membandingkan kedua harga tersebut, dan informasi mengenai biaya-biaya jika ada dugaan keras bahwa telah terjadi transaksi penjualan yang dilakukan di bawah harga normal. Setelah diperoleh informasi yang dibutuhkan dan berdasarkan informasi tersebut diperkirakan adanya praktek dumping, maka ITAC akan melakukan penyelidikan. Setelah adanya kepastian bahwa ITAC akan melakukan investigasi atau penyelidikan, maka akan diberikan informasi kepada pihak luar (eksportir) bahwa akan dilakukan investigasi di Negara yang bersangkutan.

Hasil keputusan penyelidikan anti-dumping yang dilakukan oleh ITAC diumumkan pada *Government Gazette*. Notifikasi dan *questionnaires* dikirim ke *interested party*,⁵³ kekurangan dalam tanggapan kemudian diidentifikasi dan diberikan komentar oleh industri dalam negeri yang diperoleh sebelum verifikasi oleh penyidik yang bertanggung jawab pada sumber informasi dari importir dan eksportir. Waktu yang diberikan kepada *interested party* untuk melengkapi *questionnaires* tersebut adalah 37 hari sejak tanggal yang telah ditetapkan,⁵⁴ dan

⁵² *This means that 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 (Section 7.3 Anti-Dumping Regulations).*

⁵³ *Interested party* yang dimaksudkan adalah individual, perusahaan, *unions or trade or business associations*, importir, dan produsen luar negeri.

⁵⁴ *Section 29.2 and 29.3 Anti-Dumping Regulations.*

pihak tersebut memiliki waktu selama 40 hari untuk mengirimkan komentar dan tanggapan.⁵⁵

Data awal hasil penyelidikan anti-dumping yang diperoleh, dilaporkan oleh ITAC yang kemudian diumumkan pada *Government Gazette*. Jika ITAC menemukan adanya indikasi praktek dumping atas barang impor dan telah menimbulkan kerugian bagi industri domestik Afrika Selatan maka akan dikenakan bea masuk anti-dumping sementara (*provisional anti-dumping duties*). Kemudian ITAC akan memberikan laporan atas hasil penyelidikan tersebut ke seluruh pihak untuk memberikan komentar.

Interested party diberikan waktu selama 14 hari untuk memberikan komentar atas laporan hasil penyelidikan tersebut, tetapi tidak diperbolehkan untuk memberikan informasi baru.⁵⁶ ITAC harus mempertimbangkan informasi yang diperlukan dalam mempertimbangkan fakta-fakta yang ada, dimana fakta tersebut dibutuhkan untuk keputusan final. Setelah diperoleh keputusan final, maka pihak yang terkena tuduhan dumping dikenakan bea masuk anti-dumping selama jangka waktu 5 tahun yang dipublikasikan pada *Government Gazette*.

Selama ini Afrika Selatan tidak pernah melakukan penyesuaian harga meskipun telah mengadopsi peraturan ADA.⁵⁷ Periode penentuan adanya kerugian (*injury*) pada industri SACU dilaksanakan paling lama selama 3 tahun.

Keseluruhan proses yang dilaksanakan oleh ITAC dalam penyelidikan dumping tersebut memiliki batas waktu yaitu tidak lebih dari 12 bulan atau paling lama 18 bulan setelah menerima dokumen aplikasi permohonan, yang mencakup tanggapan para pihak, memproses informasi yang diberikan para pihak, melakukan verifikasi, dan memberikan laporan final. Akan tetapi dalam prakteknya, selalu melebihi dari ketentuan waktu tersebut.⁵⁸ Berikut ini adalah gambaran singkat proses penanganan adanya praktek dumping di Afrika Selatan, yaitu:

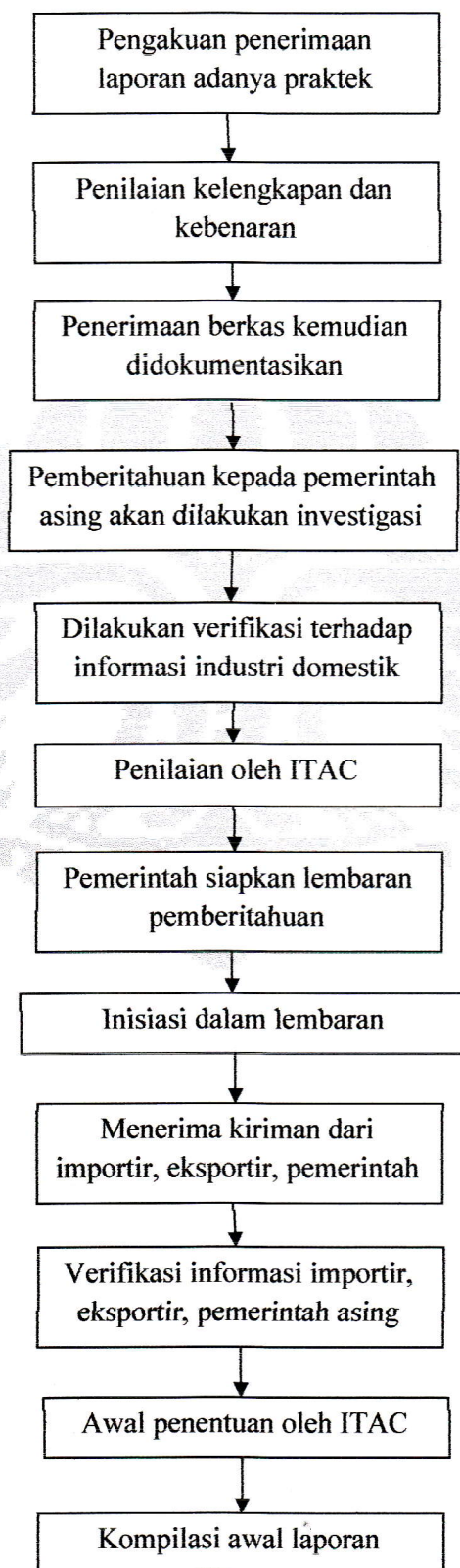
⁵⁵ *The initiation notice is normally published on a Friday and the letters to known parties are seldom dispatched before Monday the following week. The 40-day deadline for unknown interested parties is therefore in line with the 37 days provided to known interested parties, where the letters to these parties are only sent on the Monday following initiation.*

⁵⁶ *Section 35.1 Anti-Dumping Regulations.*

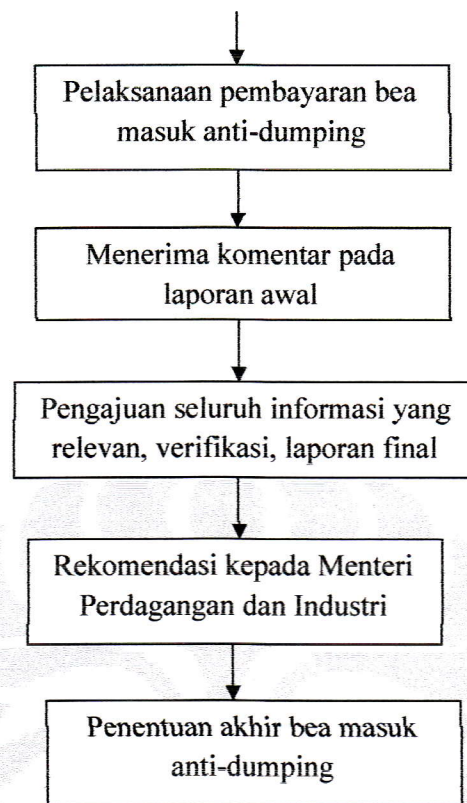
⁵⁷ Barral et al., *Op.cit.*, hal 62.

⁵⁸ Barral et al., *Op.cit.*, hal 59.

Diagram 4
Penanganan Dumping Di Afrika Selatan



Universitas Indonesia



Sumber: Departemen Perdagangan dan Industri Afrika Selatan

Para pihak yang merasa dirugikan dapat meminta dilaksanakannya pertemuan selama awal dan/atau akhir penyelidikan. Tetapi dalam hal ini, ITAC memiliki kewenangan untuk menolak adanya pertemuan jika hal tersebut dirasakan merugikan.

Ketentuan dalam *ITA Act* 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.⁵⁹ 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.

⁵⁹ *ITA Act, Section 46 (1).*

3.3.5 Review

Ketentuan mengenai peninjauan kembali (*review*) diatur secara rinci pada pasal tersendiri dalam *Anti-Dumping Regulations*, yaitu mengenai *interim reviews*, *new shipper reviews*, *sunset reviews*, *anti-circumvention reviews*, dan *judicial reviews*.

Interested party dapat mengajukan permohonan untuk melakukan *review* dimana pemerintah Negara yang bersangkutan agar sesegera mungkin diberitahukan setelah dokumen permohonan aplikasi *review* diterima.⁶⁰ Seluruh *interested party* dan pemerintah Negara yang bersangkutan akan diberitahukan mengenai seluruh informasi relevan yang tidak bersifat rahasia, yang diberitahukan melalui pegumuman pada *Government Gazette*. Informasi tersebut setidaknya harus berisi identitas pemohon; produk dibawah pertimbangan; jangka waktu investigasi dumping dan *injury*; ruang lingkup *review*; tindakan anti-dumping di tempat; ringkasan informasi dasar yang dijadikan dasar *review*.

3.3.5.1 Interim Review

Setidaknya dalam jangka waktu 1 tahun setelah pengenaan bea masuk anti-dumping, *interested party* dapat meminta peninjauan sementara untuk menentukan apakah bea masuk tersebut dapat berkurang atau dihapus ataukah harus dinaikkan. Pihak yang mengajukan permohonan pengurangan atau penghapusan bea masuk tersebut harus dapat menunjukkan indikasi yang menyebabkan permohonan tersebut. Hal ini tidak menjamin bahwa pihak yang sebelumnya tidak bekerja sama selama investigasi, saat ini mau bekerja sama.⁶¹ Hasil *review* yang dilakukan hanya sebatas peningkatan, penurunan atau penghapusan bea masuk anti-dumping.⁶²

3.3.5.2 Sunset Review

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-

⁶⁰ Section 40 *Anti-Dumping Regulations*.

⁶¹ Section 45.2 *Anti-Dumping Regulations*.

⁶² Section 47 *Anti-Dumping Regulations*.

dumping, maka pengenaan bea masuk akan efektif untuk jangka waktu 5 tahun 6 bulan.⁶³

Pada bulan Mei setiap tahun berjalan, ITAC menerbitkan seluruh daftar bea masuk anti-dumping yang dikenakan pada barang ekspor yang masuk ke Afrika Selatan.⁶⁴ Industri domestik dalam hal ini memiliki jangka waktu 30 hari untuk mengindikasikan apakah mereka akan meminta permohonan dilakukannya *sunset review* atas bea masuk tersebut. Jika tidak ada respon ataupun tanggapan dari industri domestik, maka *sunset review* akan berjalan tetap selama 5 tahun. Jika industri domestik menunjukkan respon ataupun tanggapan untuk mengajukan permohonan *sunset review*, maka industri domestik tersebut harus menyerahkan aplikasi permohonan dengan jangka waktu 6 bulan sebelum pengenaan bea masuk. ITAC dalam kasus ini mengharuskan industri domestik tidak hanya menyerahkan bukti adanya *injury*, tetapi juga menyerahkan bukti adanya praktek dumping.

Dalam melakukan *sunset review*, ITAC harus dapat menemukan masih atau tidak adanya indikasi *injury* dan praktek dumping. Jika tidak terbukti adanya *injury* maupun kemungkinan indikasi praktek dumping, maka pengenaan bea masuk anti-dumping akan dihentikan.

Sunset review memiliki perbedaan utama dengan *interim review*. Pada *interim review*, mempertimbangkan pengaruh lingkungan yang berubah akibat adanya bea masuk tersebut dalam menentukan masih atau tidaknya pengenaan bea masuk anti-dumping. Sedangkan pada *sunset review*, memprediksi pengaruh apa yang akan timbul terhadap industri domestik jika bea masuk tersebut dihapuskan.⁶⁵ Oleh karena itu, tidak hanya diperlukan informasi mengenai *injury* saja, melainkan juga informasi mengenai penjualan, harga, pangsa pasar dan sejenisnya yang akan berpengaruh jika bea masuk tersebut telah dihapuskan. Komisi yang dalam hal ini adalah ITAC, juga menghadapi permasalahan mengenai apa yang akan ditimbulkan jika eksportir telah menghentikan ekspor ke Afrika Selatan setelah pengenaan bea masuk anti-

⁶³ Section 53.1 dan 54.1 *Anti-Dumping Regulations*.

⁶⁴ Gustav Brink, *Op.cit.*, hal 268.

⁶⁵ Gustav Brink, *Op.cit.*, hal 269.

dumping tersebut, serta tidak adanya patokan harga ekspor untuk menentukan apakah terjadi praktek dumping atau tidak.⁶⁶

3.3.5.3 *Anti-Circumvention Reviews*

Ketentuan mengenai *Anti-Circumvention Reviews* tidak diatur dalam ADA, namun dalam peraturan anti-dumping di Afrika Selatan, ketentuan tersebut diatur dalam bagian tersendiri pada *Section 60* sampai dengan *Section 63 Anti-Dumping Regulations*. Industri domestik dapat meminta dilakukannya *Anti-Circumvention Reviews* dalam kasus dimana ditemukan suatu keadaan tertentu. Keadaan tersebut adalah keadaan dimana eksportir menarik bea masuk anti-dumping, pasokan dari produk telah berpindah pada pihak terkait di Negara lain atau dimana produk ini telah mengalami modifikasi khusus untuk menghindari bea masuk. Dalam *review* tersebut tidak diperlukan informasi terbaru mengenai *injury* jika aplikasi permohonan dilakukannya *review* tersebut tidak melebihi jangka waktu 1 tahun dari pengumuman keputusan investigasi final yang diumumkan pada *Government Gazette*.

3.3.5.4 *New Shipper Review*

Dalam kasus dimana bea masuk anti-dumping dikenakan pada suatu Negara yang tidak mengekspor barang ke Afrika Selatan selama proses investigasi, dan saat ini berkeinginan untuk mengekspor barang ke Afrika Selatan, maka dapat meminta dilakukannya *new shipper review*. Hal ini untuk membuktikan bahwa Negara tersebut tidak mengekspor barang selama periode investigasi dilakukan dan tidak terkait dengan pihak manapun yang mengekspor barang tersebut selama periode investigasi. Eksportir harus mengirimkan informasi mengenai harga normal dan bukti harga ekspor, dimana informasi tersebut dapat menunjukkan bahwa tidak akan terjadi praktek dumping.

3.3.6 *International Trade Administration Commission (ITAC)*

ITAC adalah badan yang bertanggung jawab atas keputusan apakah suatu produk impor dari Negara di luar Afrika Selatan dikenakan tindakan anti-dumping, sesuai dengan aturan WTO, *ITA Act (International Trade*

⁶⁶ Dalam kasus ini, pemerintah Afrika Selatan mengharuskan kepada seluruh eksportir untuk menyerahkan informasi mengenai semua tujuan seluruh penjualan ekspor. Informasi ini akan digunakan untuk menentukan harga di Negara ketiga atau mungkin menggunakan rata-rata harga ekspor.

Administration Act), dan *Anti-Dumping Regulations*.⁶⁷ ITAC didirikan pada tanggal 1 Juni 2003 oleh Undang-Undang ITA (*ITA Act*). ITAC dalam hal ini menggantikan BTT dan akan bertindak sebagai badan nasional Afrika Selatan sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 perjanjian SACU tahun 2002. Saat ini, ITAC bertindak sebagai badan yang menangani kebijakan tarif untuk seluruh anggota SACU dan bertanggung jawab untuk fungsi-fungsi BTT sebelumnya seperti penyelidikan dan evaluasi aplikasi untuk amandemen bea cukai, tugas dan konsesi pajak, serta kontrol impor dan ekspor, dan untuk melaksanakan tindakan anti-dumping, mengamankan serta melakukan *countervailing measures*.

Pembentukan ITAC yang dilakukan oleh pemerintah Afrika Selatan menandai lahirnya era baru di Negara Afrika Selatan untuk meningkatkan harmonisasi perdagangan khususnya pada tingkat regional, dan merupakan tonggak indikatif yang dapat dijadikan tolak ukur dalam dunia perdagangan internasional.

ITAC dikepalai oleh seorang *full-time Chief Commissioner*, memiliki seorang wakil *full-time Deputy Chief Commissioner*, berjumlah paling sedikit 2 orang tetapi tidak lebih dari 10 orang. Para *full-time Deputy Chief Commissioner* harus memenuhi kualifikasi di bidang ekonomi, akuntansi, hukum, perdagangan, pertanian, industri, dan kebijakan publik. ITAC merupakan lembaga independen dan memiliki subjek hukum hanya pada konstitusi dan hukum, serta kebijakan perdagangan ataupun pemberitahuan oleh Departemen Perdagangan dan Industri.⁶⁸

Dalam menjalankan kesehariannya, ITAC memiliki misi menciptakan lingkungan yang mendukung bagi perdagangan yang adil melalui administrasi instrumen perdagangan yang efisien dan efektif, serta nasehat teknis kepada Departemen Perdagangan Afrika Selatan.

Dalam kinerja yang dilaksanakan, ITAC didukung oleh staf administrasi dan tim investigasi yang terorganisasi dalam beberapa divisi, dimana salah

⁶⁷ Willemien Denner, "Anti-dumping: The Constitutional Court Ruling Regarding The International Trade Administration Commission Versus SCAW South Africa (Pty) Ltd", <http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=84082&cat_id=1059>. Diakses tanggal 17 Maret 2010.

⁶⁸ *ITA Act, Section 7*.

satunya bertanggung jawab pada *trade remedies* dan investigasi anti-dumping dengan melaksanakan integritas, kepercayaan, akuntabilitas, dan komitmen yang tinggi. Para tim investigator tersebut bekerja dalam tim yang terdiri dari 2 atau 3 orang pada setiap kasus anti-dumping⁶⁹ serta bertanggung jawab pada ketentuan dumping dan analisis kerugian.

ITAC melaksanakan ketentuan investigasi anti-dumping, tanpa keuntungan mempublikasikan peraturan, tetapi lebih didasarkan pada Undang-Undang (*ITA Act*)⁷⁰ dan komitmen Afrika Selatan pada *Article VI* GATT dan ADA. ITAC diberikan mandat untuk melaksanakan investigasi dan evaluasi aplikasi upaya pengamanan perdagangan (*trade remedies*) yang berkenaan dengan tuduhan dumping, atau subsidi ekspor, di dalam atau ke Republik atau daerah pabean.⁷¹ Dalam menentukan besarnya *margin dumping*, ITAC perlu memperhatikan perbedaan wajar yang terjadi pada kondisi, syarat-syarat penjualan, pajak, dan faktor-faktor yang mempengaruhi perbandingan harga.

⁶⁹ Biasanya dilaksanakan lebih dari 1 kasus pada satu waktu.

⁷⁰ Sebelum menggunakan *ITA Act*, pemerintah Afrika Selatan menggunakan *The Board On Tariffs And Trade Act*. *ITA Act* adalah Undang-Undang yang penting dikarenakan Undang-Undang tersebut menetapkan istilah terkait seperti dumping, *normal value*, ekspor dan istilah lain yang terkait dengan dumping. Undang-Undang ini juga membahas secara umum mengenai cara penyelidikan tuduhan dumping yang dapat dilakukan dan bagaimana cara menangani dumping tersebut berdasarkan informasi yang telah diperoleh. Secara umum, dengan referensi khusus untuk informasi yang dimiliki oleh negara, individu dapat mengajukan permohonan untuk mengakses informasi tersebut tanpa memberikan alasan mereka untuk permintaan tersebut. Namun, dalam hal-hal antara individu (bahkan badan hukum) permintaan untuk mengakses informasi dalam hal Undang-Undang harus disertai alasan-alasan tertulis. Dalam segala situasi, materi, negara harus memberikan akses ke informasi tersebut kecuali informasi yang berkaitan dengan keuangan, ilmiah atau informasi komersial teknis. *Section 36 (1) (c) of Act 2 of 2000*.

⁷¹ *ITA Act, Section 16.1.a*.