

BAB III

PRINSIP PENGATURAN *SAFEGUARDS*

3.1 Ketentuan *Safeguards* dalam WTO

3.1.1 *Safeguards* dalam GATT 1947

Pada dasarnya pengaturan mengenai *safeguards* dalam GATT 1947 yang digunakan adalah ketentuan Article XIX tentang *Emergency Action on Imports of Particular Products*, khususnya Pasal 1 (a) mengenai *unforeseen developments*, sebagai berikut:

If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

Article XIX Ketentuan Umum memperbolehkan anggota-anggota GATT untuk menerapkan tindakan pengamanan dalam rangka melindungi industri dalam negeri tertentu dari peningkatan impor suatu barang yang menyebabkan, atau dicurigai akan menyebabkan kerugian yang serius terhadap industri yang bersangkutan. Sebagaimana tertera dalam judul Article XIX, pengertian “darurat” atau “*emergency*” merupakan ciri utama *safeguards*. Oleh sebab itu perlindungan sektoral hanya dapat diberikan untuk menangkal dampak keadaan darurat saja. Timbulnya keadaan darurat, yaitu keadaan yang tidak dapat diduga sebelumnya merupakan syarat utama bagi dilaksanakannya kebijakan *safeguards*.¹ Sejak tahun 1947 para

¹ Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *Laporan Akhir Dampak Yuridis Ratifikasi Final Act Uruguay Round*, (Jakarta: 50

negosiator telah membuat beberapa konsesi perdagangan antar mereka dan Pasal XIX disediakan untuk mengatasi hal yang tidak terduga sebelumnya oleh mereka yang disebabkan oleh adanya lonjakan impor yang mengganggu industri dalam negeri.²

Pengertian “*unforeseen development*” atau “perkembangan yang tak terduga” merupakan justifikasi bagi pelaksanaan hambatan impor. Perkembangan impor yang diakibatkan oleh perubahan yang tidak terduga dalam perdagangan internasional dapat dijadikan alasan untuk mengambil tindakan, termasuk penarikan konsesi tarif yang telah diberikan. Dalam kaitan dengan komitmen tarif suatu negara, meskipun merupakan komitmen *binding*, yaitu janji untuk tidak menaikkan tarif melebihi batas *binding*, namun klausula “perkembangan yang tak terduga” dapat melegalisir penetapan tarif lebih tinggi daripada batas *binding*.³

Semua negara Anggota WTO sepakat dalam menetapkan tarif pada tingkat tertentu dan negara-negara Anggota dilarang untuk menaikkan tarif di atas tingkatan tersebut. Hal ini membuat semua anggota secara jelas dapat mengetahui dan memprediksi tingkat tarif. Pada dasarnya pencapaian tentang kesepakatan tarif merupakan tujuan akhir dari diadakannya putaran perdagangan dalam WTO.⁴

Penerapan tindakan pengamanan (*safeguards measure*) memberikan kesempatan kepada negara Anggota untuk menaikkan tarif di atas tingkat yang telah disepakati. Hal ini memberikan dampak bahwa anggota dimungkinkan untuk melakukan pembatasan pada impor dalam waktu yang terbatas dan memiliki efek yang menyebabkan satu anggota dapat mematahkan keseimbangan dalam perjanjian. Untuk mengembalikan keseimbangan, negara Anggota yang menerapkan tindakan pengamanan,

Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1995), hlm. 271-272.

² Alan O Sykes, “*The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence*,” <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>, diakses tanggal 10 April 2010.

³ Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *op. cit.*, hlm. 272.

⁴ Carl-owe Olsson, “*Developing Countries And Emergency Safeguard Measures In World Trade Law*” <http://www.essays.se/essay/60ebfe447c/>, diakses tanggal 15 April 2010.

harus memberikan kompensasi di bidang lain untuk mengatur keseimbangan dalam perjanjian tersebut. Kompensasi ini dilakukan dengan menurunkan tarif di satu atau beberapa bidang lain.⁵

Penerapan *safeguards* oleh suatu negara dapat dilakukan setelah mempertimbangkan hal-hal antara lain:

1. persyaratan berdasarkan Article XIX GATT, yaitu *unforeseen development*.⁶ Ketentuan ini mengharuskan negara tersebut menunjukkan bahwa *unforeseen development* telah mengakibatkan peningkatan impor barang yang dikenai tindakan *safeguards*. Analisis dimulai dengan kajian tentang *standard review* yang tepat untuk mengajukan tuntutan berdasarkan Article XIX khususnya tentang alasan pengajuan yang dipersyaratkan di dalam Article 2 dan Article 4 SA juga berlaku untuk GATT Article XIX. Dalam menafsirkan Article 3.1 SA, *Appellate Body*⁷ mengemukakan bahwa *Dispute Settlement Body (DSB) Panel*⁸ tidak memiliki tanggung jawab untuk melakukan deduksi penalaran untuk dirinya sendiri;
2. *legal standards* untuk penetapan peningkatan impor dalam kuantitas yang sedemikian rupa sehingga memenuhi persyaratan dikenakannya *safeguards*. Pertimbangan mengenai *legal standard* untuk penetapan *the*

⁵ Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *loc. cit.*

⁶ Anggota WTO menyatakan ketidakpuasan dengan Article XIX karena standarnya yang berat, penggunaan bahasa yang ambigu, tidak relevan dengan realitas ekonomi, dan penerapannya yang memberatkan. Pembatasan perdagangan di luar parameter yang ditetapkan oleh GATT muncul sebagai akibat dari ambiguitas Article XIX. tersebut. Akhirnya dalam Tokyo Round menghasilkan beberapa perubahan setelah ditemukan bahwa Article XIX GATT membutuhkan pembaharuan. Lihat Jennifer Rivett Schick, "Agreement On Safeguards: Realistic Tools For Protecting Domestic Industry Or Protectionist Measures?" www.westlaw.com, diakses tanggal 3 Mei 2010.

⁷ *Appellate Body* merupakan bagian dari WTO yang didirikan pada tahun 1995 melalui Article 17 dari *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)* kedudukannya di bawah *Dispute Settlement Body (DSB)* yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa diantara sesama anggota WTO.

⁸ *Dispute Settlement Body (DSB)* dibentuk oleh anggota WTO untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam penggunaan instrumen-instrumen yang terdapat di dalam WTO, antara lain *safeguards*. Anggota-anggota WTO dapat mengajukan keberatan melalui DSB jika merasa dirugikan oleh penggunaan instrumen tersebut secara tidak proposional oleh negara Anggota lainnya.

increased import dalam kuantitas yang sedemikian rupa, sehingga memenuhi persyaratan dikenakannya *safeguards*;

3. *causation of serious injury*. Perhitungan tentang jangka waktu terjadinya peningkatan impor harus dilakukan dengan seksama dalam hal ini *Appeallate Body* mengemukakan bahwa tidak ada persyaratan bahwa impor bukan merupakan salah satunya penyebab *serious injury* atau *the threat of various injury*; dan/atau
4. pertimbangan mengenai dampak dari penerapan tindakan *safeguards* dalam hubungan timbal-balik dengan anggota-anggota WTO lainnya.

Penerapan tindakan pengamanan secara regional diperbolehkan oleh WTO asalkan negara Anggota tersebut menerapkannya pada semua perdagangan secara substansial (*substantially all the trade*). Mengenai interpretasi perjanjian WTO, negara-negara berkembang telah mengkritik DSB tidak menafsirkan dengan cara yang benar⁹. Masalah ini melibatkan keprihatinan pada salah satu tujuan WTO, yaitu untuk memperkuat dan meningkatkan peran negara-negara berkembang dalam perdagangan dunia.¹⁰

Penerapan *safeguards* yang diatur dalam GATT 1947, yaitu Article XIX hanya terdiri dari 5 (lima) paragraf yang kurang merumuskan secara terperinci prosedural dan substansi untuk menerapkan *safeguards*. Hal ini menyebabkan banyak terjadinya salah persepsi dan kebingungan dalam mengartikan peraturan *safeguards* tersebut. Menyadari permasalahan ini dan dikarenakan banyaknya kritik yang membenarkan pentingnya melakukan suatu pembatasan impor, para negosiator dalam Uruguay Round setuju untuk membuat suatu peraturan *safeguards* yang lebih jelas dan menditel melalui SA.¹¹

⁹ Aturan-aturan mengenai penafsiran dapat ditemukan di Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT). Penerapan Article VCLT pada perjanjian WTO atau kepada WTO secara menyeluruh dalam kaitannya dengan perjanjian yang lain tidak dilakukan secara terus menerus. Dilakukan pembatasan penggunaan VCLT (hanya Bagian III, Article 26-38 VCLT) hanya sebagai penjelasan dan hanya bertujuan untuk menekankan arti dari sebuah Article dalam perjanjian WTO. Lihat James H Mathis, *Regional Trade Agreements in The GATT/WTO, Article XXIV and The Internal Trade Requirement*, (Netherlands: TMC Asser Press, 2002), hlm. 272.

¹⁰ Carl-owe Olsson, "Developing Countries And Emergency Safeguard Measures In World Trade Law" <http://www.essays.se/essay/60ebfe447c/>, diakses tanggal 15 April 2010.

¹¹ Yong-Shik Lee, "Safeguards Measures: Why Are They Not Applied Consistently With The Rules?" *Journal of World Trade* 36 (4) (2002), hlm. 642.

3.1.2 Safeguards dalam Agreement on Safeguards

Agreement on Safeguards (*Safeguards Agreement* – SA) yang akan menjadi pembahasan, merupakan bagian dari Annex 1A WTO *Agreement*, terdiri atas 14 Article (pasal) dan 1 annex (lampiran), pada terminologi umum, persetujuan tersebut terdiri atas 4 (empat) komponen, yaitu:¹²

1. ketentuan umum (Article 1 dan 2);
2. aturan-aturan pemerintah negara-negara anggota terhadap tindakan *safeguards* yang baru (antara lain penerapannya setelah masuk ke dalam Persetujuan WTO, Article 3 sampai Article 9);
3. mengenai aturan-aturan sebelum adanya tindakan yang diterapkan ketika suatu negara belum menjadi anggota WTO (Article 10 dan 11);
4. kewajiban-kewajiban multilateral dan lembaga-lembaga sehubungan dengan penerapan tindakan *safeguards*.

Safeguards adalah suatu instrumen yang yang dapat digunakan oleh negara-negara Anggota WTO untuk mengamankan industri dalam negerinya dari akibat yang ditimbulkan oleh lonjakan impor berupa kerugian serius atau ancaman kerugian serius,¹³ sesuai dengan ketentuan dalam Article 2.1 SA, yaitu:

A Member may apply a safeguards measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.

¹² Christophorus Barutu, *Ketentuan Anti Dumping, Subsidi, dan Tindakan Pengamanan (Safeguards) dalam GATT dan WTO*, PT. Citra Aditya Bakti, 2007, hlm. 106.

¹³ Hal yang dimaksud dengan kerugian serius dan ancaman kerugian serius dapat dilihat pada Artikel 4.1 *Agreement on Safeguards*, sebagai berikut: *For the purposes of this Agreement: (a) "serious injury" shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry; (b) "threat of serious injury" shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility.* Huruf (a) menjelaskan mengenai batasan kerugian serius yang ditunjukkan oleh menurunnya secara keseluruhan indikator kinerja industri dalam negeri. Huruf (b) menjelaskan pengertian tentang ancaman kerugian serius yang dipahami sebagai terjadinya ancaman nyata dalam waktu dekat yang perlu diambil suatu tindakan perlindungan terhadap industri dalam negeri di mana dalam penentuan ancaman kerugian tersebut harus didasarkan fakta dan tidak semata-mata berdasarkan tuduhan, dugaan, atau perkiraan yang samar.

Pernyataan tersebut dapat dijadikan pedoman dalam mengidentifikasi peningkatan impor, yaitu bahwa barang impor yang masuk dalam wilayah kepabeanaan¹⁴ suatu negara meningkat dalam jumlah secara absolut dan relatif¹⁵ dibandingkan dengan produksi dalam negeri serta mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius bagi industri yang menghasilkan barang yang serupa atau secara langsung tersaingi oleh barang impor tersebut.¹⁶

Mengenai persyaratan untuk penerapan *safeguards*, *Appellate Body* berpendapat bahwa berdasarkan 4.2 (b) SA,¹⁷ hal terpenting yang harus diperhatikan dalam penerapan *safeguards* adalah bahwa tindakan tersebut hanya dapat dilakukan apabila:

1. adanya *causal link* antara peningkatan impor dengan *serious injury* dan/atau dengan *the threat of serious injury*;¹⁸

¹⁴ Hal yang dimaksud dengan wilayah kepabeanaan ini adalah daerah pabeaan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanaan, Pasal 1 Angka 2, yaitu “Daerah pabeaan adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-Undang ini”.

¹⁵ Peningkatan secara absolut diartikan sebagai peningkatan yang dihitung berdasarkan ton atau unit dari produk impor tersebut, sedangkan peningkatan secara relatif merupakan peningkatan dalam hal-hal yang berhubungan dengan produksi dalam negeri. Lihat pernyataan dalam Peter Van Den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization-Text Cases and Materials*, Second Edition, (New York: Cambridge, 2008), hlm. 674, sebagai berikut “an absolute increase, i.e. an increase by tones or units of the imported products; a relative increase, i.e. an increase in relation to domestic production”.

¹⁶ Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), *Perlindungan Industri Dalam Negeri Melalui Tindakan Safeguards World Trade Organization*, (Jakarta: Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, 2005), hlm. 5.

¹⁷ Article 4.2 (b) “The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.”

¹⁸ Pengertian untuk *serious injury* (kerugian serius), *threat of serious injury* (ancaman kerugian serius), dan *domestic industry* (industri dalam negeri) berdasarkan Article 4.1 GATT, yaitu: “For the purposes of this Agreement: (a) “serious injury” shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry; (b) “threat of serious injury” shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility; and (c) in determining injury or threat thereof, a “domestic industry” shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a

2. kerugian yang ditimbulkan oleh faktor-faktor lain yang bukan impor harus tidak dipertautkan terhadap peningkatan impor (*non-attribution analysis*); dan/atau
3. sedangkan untuk peningkatan impor harus diperhatikan persyaratan berdasarkan Article XIX GATT 1947¹⁹, yaitu *unforeseen development*.²⁰

Appellate Body membuat suatu pedoman yang bersifat umum tentang pengidentifikasian impor yang tidak dapat dilepaskan dari volume dan jangka waktu peningkatan impor, yaitu bahwa peningkatan impor yang terjadi dalam rentang waktu yang paling akhir (*recent*), bersifat mendadak (*sudden*), cukup tajam dan cukup signifikan dalam hal kuantitas dan kualitas impornya yang menyebabkan kerugian serius (*serious injury*) atau ancaman kerugian serius (*threaten serious injury*) bagi industri dalam negeri.²¹

Sebuah mekanisme pengamanan darurat (*emergency safeguards mechanism*) adalah suatu bentuk "katup pengaman" yang memungkinkan pemerintah untuk memberikan bantuan kepada industri dalam negeri yang mengalami kesulitan dalam menghadapi kompetisi internasional di pasar dalam negeri sebagai akibat dari adanya liberalisasi perdagangan. Dalam konteks perdagangan barang, tindakan pengamanan sementara dapat diterapkan dalam kondisi tertentu. Hal ini umumnya diterapkan berdasarkan pengajuan dari industri dalam negeri dan hanya setelah sebuah investigasi menyimpulkan bahwa industri dalam negeri sedang mengalami kerugian serius akibat adanya lonjakan impor. Sebuah tindakan pengamanan biasanya

Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products."

¹⁹Article XIX GATT 1947 "If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession".

²⁰ Salah satu syarat penerapan tindakan *safeguards* adalah adanya *unforeseen development* (perkembangan yang tidak terduga) yang menyebabkan terjadinya suatu ancaman kerugian yang serius sehingga memungkinkan negara-negara yg melakukan kesepakatan untuk mengambil tindakan pencegahan terhadap kerugian yang lebih parah yang akan dialami oleh industri dalam negeri.

²¹ Christophorus Barutu, *op. cit.*, hlm. 110.

diambil dalam bentuk penetapan tambahan bea masuk dan / atau pembatasan kuantitatif impor pada barang terselidik.²²

Dalam melakukan analisis peningkatan impor harus dilihat pula trend atau kecenderungan impor dalam seluruh rentang waktu (periode) penyelidikan. Jadi bukan sekedar perbandingan tahun awal dan akhir periode saja untuk memenuhi syarat terjadinya peningkatan impor yang diatur dalam Article 2.1 SA. Berdasarkan Article tersebut, ketentuan absolut dan relatif merupakan persyaratan yang bersifat alternatif di mana hal ini berarti untuk menentukan peningkatan impor cukup dipenuhi salah satunya.²³

Contoh:

Total impor barang pulpen Negara A tahun 2000-2005

Tahun	Kuantitas (Juta)
2000	18
2001	25
2002	28
2003	27
2004	23
2005	22

Data impor di atas menunjukkan trend atau kecenderungan yang naik dan turun secara tidak konsisten. Selama rentang tahun dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2005 terjadi peningkatan impor dua kali, yaitu tahun 2001 dan 2002, sedangkan selanjutnya terjadi penurunan impor dalam tiga tahun terakhir, yaitu tahun 2003, 2004, dan 2005. Jika kita cermati dengan membandingkan tahun awal (tahun 2000) dengan tahun akhir periode penyelidikan (tahun 2005), telah terjadi peningkatan impor di mana jumlah kuantitas impor tahun 2005 lebih besar daripada jumlah kuantitas impor tahun 2000 ($22 > 18$). Sedangkan jika tahun 2001 digunakan sebagai tahun awal dibandingkan jumlah (kuantitas) tahun 2005 sebagai akhir dari periode

²² Gilles Gauthier, "Discussion Paper On Emergency Safeguard Mechanism," http://www.fin.gc.ca/activty/G20/fininst/esm_-eng.asp, diakses tanggal 15 April 2010.

²³ *Ibid.*

penyelidikan, tidak ditemukan peningkatan impor (22<25). Dalam metode analisis ini, hanya dengan menggunakan titik tolak tahun awal 2000 maka dapat dinyatakan telah terjadi peningkatan impor secara absolut.

Unsur lain yang harus diperhatikan sesuai dengan Article 2.1 SA adalah mengenai *like or directly competitive products*. Pada dasarnya sulit untuk menggolongkan suatu barang dalam kategori tersebut bila barang yang bersaing memiliki bentuk yang berbeda. Selanjutnya dalam Annex I tentang *Notes And Supplementary Provisions Ad Article III Paragraph 2*²⁴ dinyatakan tentang *substitutable product* yang pada dasarnya dapat digolongkan sebagai barang pengganti dan disandingkan dengan golongan barang yang termasuk dalam *like or directly competitive products*.

Pada saat menemukan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang disebabkan oleh peningkatan impor, negara anggota harus memberitahukan hal tersebut kepada Komite *Safeguards (Committee on Safeguards)*²⁵, sesuai dengan ketentuan dalam Article 13.1 SA, Komite ini mempunyai tugas sebagai berikut:

1. memantau dan menyampaikan laporan tahunan kepada Dewan Perdagangan Barang (*Council for Trade in Goods*) mengenai pelaksanaan umum SA dan memberikan rekomendasi terhadap peningkatannya;
2. atas permintaan negara Anggota yang terkena tindakan pengamanan (*safeguard measure*), mencari apakah persyaratan prosedural SA telah ditaati dalam hubungan dengan tindakan pengamanan tersebut dan melaporkan hasil penemuannya kepada Dewan Perdagangan Barang;
3. membantu negara-negara Anggota, jika mereka mengajukan permintaan, dalam hal konsultasi menurut ketentuan-ketentuan dalam SA;

²⁴ Ketentuan Annex I Ad Article III Paragraph 2 “A tax conforming to the requirements of the first sentence of paragraph 2 would be considered to be inconsistent with the provisions of the second sentence only in cases where competition was involved between, on the one hand, the taxed product and, on the other hand, a directly competitive or substitutable product which was not similarly taxed”.

²⁵ *Committee on Safeguards* merupakan suatu Komite Tindakan Pengamanan, yang berada di bawah kewenangan Dewan Perdagangan Barang, yang akan terbuka bagi partisipasi setiap Negara Anggota yang menyatakan keinginannya untuk menjadi anggotanya. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Article 13.1 SA.

4. memeriksa tindakan-tindakan yang tercakup oleh Article 10²⁶ dan Article 11.1,²⁷ memantau penghapusan bertahap atas tindakan-tindakan demikian dan melaporkan sebagaimana mestinya kepada Dewan Perdagangan Barang;
5. atas permintaan negara Anggota yang meminta tindakan pengamanan, untuk memantau apakah usul-usul untuk memperpanjang konsesi atau kewajiban lainnya secara substansial bersifat ekuivalen (*substantially equivalent*) dan melaporkan sebagaimana mestinya kepada Dewan Perdagangan Barang;
6. menerima dan meninjau semua notifikasi yang disediakan dalam SA dan melaporkan sebagaimana mestinya kepada Dewan Perdagangan Barang;
7. melakukan setiap fungsi lainnya yang berkaitan dengan SA yang ditentukan oleh Dewan Perdagangan Barang.

Negara Anggota harus menempuh beberapa prosedur khusus yang dinamakan dengan konsultasi sebelum mengambil suatu tindakan *safeguards*²⁸. Setelah melakukan konsultasi baru negara Anggota baru dimungkinkan jika pada akhirnya memutuskan untuk mengambil tindakan *safeguards*. Tindakan *safeguards* tersebut dapat diambil dalam bentuk:²⁹

²⁶ Article 10 mengenai *Pre-existing Article XIX Measures*, yaitu “*Members shall terminate all safeguard measures taken pursuant to Article XIX of GATT 1947 that were in existence on the date of entry into force of the WTO Agreement not later than eight years after the date on which they were first applied or five years after the date of entry into force of the WTO Agreement, whichever comes later*”.

²⁷ Article 11.1 mengenai *Prohibition and Elimination of Certain Measures*, yaitu “(a) *A Member shall not take or seek any emergency action on imports of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement. (b) Furthermore, a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side.*^{27,27} *These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members. Any such measure in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement shall be brought into conformity with this Agreement or phased out in accordance with paragraph 2. (c) This agreement does not apply to measures sought, taken or maintained by a Member pursuant to provisions of GATT 1994 other than Article XIX, and Multilateral Trade Agreements in Annex 1A other than this Agreement, or pursuant to protocols and agreements or arrangements concluded within the framework of GATT 1994*”.

²⁸Prosedur ini tercermin dalam Article 12 SA, yaitu: “*A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon: (a) initiating an investigatory process relating to serious injury or threat thereof and the reasons for it; (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports; and (c) taking a decision to apply or extend a safeguard measure*”.

²⁹Christhophorus Barutu, *op. cit.*, hlm. 116.

1. pemberlakuan tarif, misalnya dalam hal peningkatan kewajiban impor melampaui tingkat batas, pembebanan biaya tambahan atau pajak tambahan, pengganti pajak pada barang, atau pengenalan tarif kuota, yaitu kuota untuk impor pada suatu tarif yang lebih rendah dari pembebanan pada tarif yang lebih tinggi untuk impor yang berada di atas kuota;
2. pemberlakuan non tarif, misalnya penetapan kuota global untuk impor, pengenalan kemudahan dalam perizinan, kewenangan impor, dan tindakan lain yang serupa untuk mengendalikan impor.

Dalam kondisi normal, suatu anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan kuantitatif untuk impor dan ekspor sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat 1 (b) SA:

Furthermore, a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side. These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members. Any such measure in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement shall be brought into conformity with this Agreement or phased out in accordance with paragraph 2.

Namun demikian, dalam kondisi tertentu negara Anggota dapat melakukan tindakan *safeguards* sebagai langkah guna melindungi industri dalam negeri dari kerugian yang disebabkan peningkatan impor. Terdapat dua kondisi untuk menerapkan tindakan *safeguards*,³⁰ yakni :

1. terjadi peningkatan impor dibandingkan produksi barang sejenis di dalam negeri; dan
2. peningkatan impor tersebut mengancam dan mengakibatkan kerugian yang serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang serupa.

Dengan adanya ketentuan ini, diharapkan negara tersebut dapat melakukan penyesuaian atas barang tertentu yang menghadapi tekanan yang

³⁰Hubungan sebab akibat ini tercantum dalam Article 4.2 (b) *Agreement on Safeguards* ““The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.”

berasal dari impor barang yang diakibatkan terjadinya persaingan atau kompetisi secara internasional. *Safeguards measures* bersifat sementara dan semata-mata dilakukan dalam rangka proses penyesuaian bagi industri dalam negeri yang menghadapi tekanan. *Safeguards measures* tidak dapat digunakan untuk memproteksi industri dalam negeri dalam jangka panjang karena penerapan tindakan *safeguards* tersebut memiliki batasan waktu.

Sesuai dengan ketentuan dalam Article 7.3 SA,³¹ batasan waktu bagi suatu tindakan *safeguards* ditentukan sebagai berikut:³²

1. Secara umum, jangka waktu berlangsung suatu tindakan *safeguards* tidak boleh melebihi 4 (empat) tahun walaupun dapat diperpanjang;
2. Perpanjangan diberikan sampai maksimal 8 (delapan) tahun namun harus diberikan konfirmasi mengenai keperluan perpanjangan oleh pihak yang berwenang;
3. Khusus untuk negara berkembang, batasan waktu tersebut dapat diperpanjang selama 2 (dua) tahun, yaitu menjadi 10 (sepuluh) tahun.³³
4. Setiap tindakan *safeguards* yang dilakukan untuk jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun harus diliberalisasikan secara progresif sepanjang masa pemberlakuannya.

Selanjutnya ditentukan bahwa tidak ada tindakan *safeguards* yang dapat dikenakan kembali kepada suatu barang yang pernah menjadi sasaran

³¹ Article 7.3 SA “*The total period of application of a safeguard measure including the period of application of any provisional measure, the period of initial application and any extension thereof, shall not exceed eight years*”.

³² Semua kebijaksanaan *safeguards* yang dibuat berdasarkan Article XIX GATT harus diakhiri dalam waktu tidak kurang dari 8 (delapan) tahun sesudah tanggal saat pertama kali kebijaksanaan tersebut diterapkan atau 5 (lima) tahun sesudah tanggal berlakunya SA. Ketentuan untuk pelaksanaan investigasi *safeguards* meliputi pengumuman untuk mengadakan dengar pendapat (*hearings*), ketentuan tata cara bagi para pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan keterangan atau fakta-fakta, termasuk tentang apakah suatu kebijaksanaan yang dipermasalahkan itu merupakan kepentingan umum. Lihat H.S Kartadjoemena, *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round, op. cit.*, hlm. 162-163.

³³ Ketentuan tersebut terdapat dalam Article 9. 2 SA “*A developing country Member shall have the right to extend the period of application of a safeguard measure for a period of up to two years beyond the maximum period provided for in paragraph 3 of Article 7. Notwithstanding the provisions of paragraph 5 of Article 7, a developing country Member shall have the right to apply a safeguard measure again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, after a period of time equal to half that during which such a measure has been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years*”.

tindakan serupa untuk suatu jangka waktu yang sama dengan jangka waktu dari tindakan *safeguards* sebelumnya, atau paling sedikit 2 (dua) tahun.³⁴

Suatu tindakan *safeguards* dengan jangka waktu berlaku selama 180 (seratus delapan puluh) hari atau kurang hanya dapat dikenakan kembali terhadap impor suatu barang jika telah lewat waktu paling sedikit 1 (satu) tahun sejak tanggal dimulainya tindakan *safeguards* terhadap barang tersebut, dan jika tindakan seperti itu tidak pernah dikenakan terhadap barang yang sama lebih dari dua kali dalam kurun waktu 5 (lima) tahun segera sebelum tanggal diberlakukannya tindakan tersebut.³⁵

Dalam keadaan mendesak, suatu kebijaksanaan *safeguards* sementara (*provisional safeguards*) dapat diterapkan atas dasar penetapan pendahuluan menghadapi kerugian yang riil. Jangka waktu berlakunya kebijaksanaan *safeguards* sementara tersebut tidak boleh melebihi 200 (dua ratus) hari.³⁶

Hingga batas tertentu, ekspor negara-negara berkembang dilindungi dari tindakan *safeguard*. Negara pengimpor hanya bisa menerapkan tindakan *safeguard* dari barang negara berkembang jika negara berkembang akan menyuplai lebih dari 3% dari barang impor, atau jika anggota negara berkembang dengan kurang dari 3% saham kolektif impor dihitung lebih dari 9% dari total impor barang yang bersangkutan. Komite *Safeguards*³⁷ mengawasi operasi dari perjanjian ini dan bertanggung jawab atas pengawasan komitmen dari anggotanya. Pemerintah setiap negara Anggota harus melaporkan setiap tahapan penyelidikan dan perlindungan pengambilan

³⁴ H.S Kartadjoemena, *op. cit.*, hlm. 163.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Lihat ketentuan SA, Pasal 6 mengenai *Provisional Safeguard Measures*, yaitu “*In critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, a Member may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that there is clear evidence that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days, during which period the pertinent requirements of Articles 2 through 7 and 12 shall be met. Such measures should take the form of tariff increases to be promptly refunded if the subsequent investigation referred to in paragraph 2 of Article 4 does not determine that increased imports have caused or threatened to cause serious injury to a domestic industry. The duration of any such provisional measure shall be counted as a part of the initial period and any extension referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of Article 7*”.

³⁷ *Safeguards Committee* yang akan mengawasi pelaksanaan ketentuan dalam perjanjian dan secara khusus bertanggung jawab untuk mengawasi berbagai komitmen yang terdapat dalam perjanjian tersebut. Lihat H.S Kartadjoemena, *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*, UI Press, Jakarta, 1998, hlm. 162.

keputusan yang terkait, dan tugas komite dimaksud meneliti (*review*) laporan-laporan ini.³⁸

SA memuat ketentuan tentang konsultasi yang dilakukan di antara negara Anggota yang langsung berkepentingan untuk menangani pengalokasian suatu kuota. Biasanya pembatasan kuota harus didasarkan kepada proposi dari jumlah seluruhnya atau kepada nilai barang yang diimpor pada suatu kurun waktu yang dianggap representatif. Namun demikian dimungkinkan bagi negara pengimpor untuk menyimpang dari pendekatan ini.³⁹

Persyaratan untuk penyimpangan itu dapat dilakukan apabila dalam konsultasi yang diadakan di bawah pengawasan Komite *Safeguard*, negara tersebut dapat menegaskan bahwa negara Anggota tertentu telah meningkatkan pasokan mereka secara tidak proposional dalam kaitannya dengan total peningkatan impor dan bahwa penyimpangan dari ketentuan seperti itu dapat dibenarkan dan dikenakan terhadap semua pemasok.⁴⁰

Article XIX GATT 1947 tetap dipertahankan tanpa diubah dalam GATT 1994, sebagaimana yang ditetapkan oleh *Appellate Body*, pelaksanaan ketentuan dalam Article XIX GATT 1994 dan SA tetap dilakukan secara bersama-sama. SA menerapkan kesetaraan terhadap negara-negara anggota yang bertujuan untuk.⁴¹

³⁸ Walaupun pada dasarnya penerapan *safeguards* ini bersifat non diskriminasi, namun *Agreement* ini membenarkan tindakan dalam situasi yang khusus di mana negara-negara anggota mengadakan penyimpangan terhadap aturan non diskriminasi dalam menerapkan pembatasan kuota pada suatu negara. Pengecualian penerapan hanya dapat diberikan pada negara berkembang yang jumlah importnya kurang dari 3% atau secara kolektif tidak lebih dari 9% bagi negara-negara berkembang yang importnya kurang dari 3%. Hal ini tercermin pada Article 9.1, sebagai berikut: "*Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned*". Lihat juga WTO, "*Safeguards: Emergency Protection From Imports*," http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm, diakses pada tanggal 20 November 2009.

³⁹ H.S Kartadjoemena, *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*, *op. cit.*, hlm. 162.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ WTO, "*Technical Information on Safeguards Measures*," www.wto.org, diakses tanggal 15 Mei 2009.

1. memperjelas dan memperkuat aturan-aturan *safeguards* dalam GATT, khususnya yang terdapat dalam Article XIX;
2. membangun kembali pengawasan multilateral melalui *safeguards* dan menghilangkan hal-hal yang lolos dari pengawasan; dan
3. menciptakan pengaturan secara struktural pada bagian yang menimbulkan pengaruh yang merugikan bagi industri-industri oleh karena meningkatnya barang impor, maka hal ini diharapkan dapat mendorong terciptanya kompetisi yang sehat di pasar internasional.

SA juga mengatur masalah konsultasi mengenai pemberian kompensasi atas adanya tindakan *safeguards*.⁴² Apabila konsultasi tidak berhasil, maka negara Anggota yang dirugikan karena tindakan tersebut dapat menarik konsesinya yang sebanding dengan tindakan tersebut. Namun demikian, tidak ada hak untuk menarik konsesi selama satu kurun waktu awal tiga tahunan jika tindakan *safeguards* yang dikenakan tersebut memenuhi ketentuan SA.⁴³

Unsur “timbang-balik” atau “*reciprocity*” juga merupakan syarat bagi penggunaan *safeguards*. Persyaratan ini dapat menjadi unsur pembatas dalam melakukan tindakan *safeguards*. Ketentuan timbal-balik merupakan salah satu dimensi disiplin GATT yang memperketat aturan *safeguards*. Ketentuan tersebut mewajibkan agar tiap negara yang mengenakan *safeguards* untuk memberikan kompensasi kepada negara pengekspor yang terkena tindakan tersebut. Kompensasi dapat diberikan dalam berbagai bentuk, misalnya penurunan tarif bea masuk barang lain yang menjadi kepentingan negara

⁴² Kompensasi dapat dilaksanakan melalui perundingan kembali atau renegotiasi konsesi antar pihak-pihak yang berkepentingan. Namun praktek yang dilakukan menunjukkan bahwa renegotiasi berdasarkan Article XIX kemudian menjurus menjadi negosiasi berkala sehingga bukan lagi negosiasi dalam rangka reciprocity. Negosiasi berkala merupakan ketentuan Article XXVIII GATT yang menetapkan bahwa setiap 3 tahun dapat dilakukan suatu negosiasi. Dengan dimulainya Dillon Round (1960-1961) maka negosiasi tarif dilakukan secara berkala bukan lagi untuk tujuan “timbang balik”. Dengan renegotiasi berkala tersebut maka Article XIX ditinggalkan dan diganti dengan Article XVIII. Tindakan yang merugikan negara lain bukannya dihapuskan melainkan dipertahankan melalui renegotiasi. Lihat Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *op. cit.*, hlm. 273.

⁴³ H.S Kartadjoemena, *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*, *op. cit.* hlm. 163.

pengekspor diperbolehkan melakukan retaliasi, misalnya dengan menarik kembali konsesi yang pernah diberikan kepada negara pengimpor.⁴⁴

Dengan demikian, tujuan SA adalah (1) memperkuat pengawasan multilateral terhadap pelaksanaan tindakan *safeguards*, (2) menghapuskan segala bentuk *grey area measures* serta tindakan diskriminatif lainnya, serta (3) mengenakan pembatasan terhadap jangka waktu pelaksanaan *safeguards*. Namun di lain pihak SA masih memberikan kesempatan bagi tindakan yang selektif yang pada dasarnya merupakan pelanggaran prinsip non diskriminasi.⁴⁵

Banyak pertanyaan apakah perkembangan ini adalah hal yang baik atau buruk. Pada satu sisi, penerapan tindakan pengamanan (*safeguards measures*) dipandang sebagai perlindungan (proteksionisme) yang tidak efisien dengan berbagai hambatan. Pandangan lain menyatakan bahwa bahwa kesempatan untuk menggunakan langkah-langkah tindakan pengamanan penting bagi negosiator perdagangan dalam membuat konsesi perdagangan.⁴⁶

3.2 Hukum Nasional

3.2.1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan

Pada dasarnya salah satu pertimbangan dibuatnya UU Kepabeanaan ini adalah untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, untuk mendukung upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian nasional yang berkaitan dengan perdagangan global, untuk mendukung kelancaran arus barang dan meningkatkan efektivitas pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean Indonesia dan lalu lintas barang tertentu dalam daerah pabean

⁴⁴ Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *op. cit.*, hlm. 273.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 275.

⁴⁶ Alan O Sykes, "The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence," <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>, diakses tanggal 10 April 2010.

Indonesia, serta untuk mengoptimalkan pencegahan dan penindakan penyelundupan.⁴⁷

Pada dasarnya kepabeanan yang diatur dalam UU Kepabeanan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Angka 1 ini adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean⁴⁸ serta pemungutan bea masuk⁴⁹ dan bea keluar.

Pengaturan mengenai *safeguards* dirumuskan secara khusus dalam Bab IV mengenai Bea Masuk Anti Dumping, Bea Masuk Imbalan, Bea Masuk Tindakan Pengamanan, Dan Bea Masuk Pembalasan, Bagian Ketiga mengenai Bea Masuk Tindakan Pengamanan. Dikatakan bahwa bea masuk tindakan pengamanan dapat dikenakan terhadap barang impor dalam hal terdapat lonjakan barang impor baik secara absolut maupun relatif terhadap barang produksi dalam negeri yang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing, dan lonjakan barang impor tersebut:⁵⁰

1. menyebabkan kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dengan barang tersebut dan/atau barang yang secara langsung bersaing; atau
2. mengancam terjadinya kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dan/atau barang yang secara langsung bersaing.

Tidak semua barang impor diberikan bea masuk, terdapat pengecualian terhadap:⁵¹

1. barang perwakilan negara asing beserta para pejabatnya yang bertugas di Indonesia berdasarkan asas timbal balik;
2. barang untuk keperluan badan internasional beserta pejabatnya yang bertugas di Indonesia;

⁴⁷ Konsideran menimbang huruf c.

⁴⁸ Pasal 1 Angka 2 “*Daerah pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-Undang ini*”.

⁴⁹ Pasal 1 Angka 15 “*Bea masuk adalah pungutan negara berdasarkan Undang-Undang ini yang dikenakan terhadap barang yang diimpor*”.

⁵⁰ Terdapat dalam ketentuan Pasal 23A UU Kepabeanan.

⁵¹ Terdapat dalam ketentuan Pasal 25 UU Kepabeanan.

3. buku ilmu pengetahuan;
4. barang kiriman hadiah/hibah untuk keperluan ibadah untuk umum, amal, sosial, kebudayaan atau untuk kepentingan penanggulangan bencana alam;
5. barang untuk keperluan museum, kebun binatang, dan tempat lain semacam itu yang terbuka untuk umum serta barang untuk konservasi alam;
6. barang untuk keperluan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan;
7. barang untuk keperluan khusus kaum tunanetra dan penyandang cacat lainnya;
8. persenjataan, amunisi, perlengkapan militer dan kepolisian, termasuk suku cadang yang diperuntukkan bagi keperluan pertahanan dan keamanan negara;
9. barang dan bahan yang dipergunakan untuk menghasilkan barang bagi keperluan pertahanan dan keamanan negara;
10. barang contoh yang tidak untuk diperdagangkan;
11. peti atau kemasan lain yang berisi jenazah atau abu jenazah;
12. barang pindahan;
13. barang pribadi penumpang, awak sarana pengangkut, pelintas batas, dan barang kiriman sampai batas nilai pabean dan/atau jumlah tertentu;
14. obat-obatan yang diimpor dengan menggunakan anggaran pemerintah yang diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat;
15. barang yang telah diekspor untuk keperluan perbaikan, pengerjaan, dan pengujian;
16. barang yang telah diekspor kemudian diimpor kembali dalam kualitas yang sama dengan kualitas pada saat diekspor;
17. bahan terapi manusia, pengelompokan darah, dan bahan penjenisan jaringan.

UU Kepabeanan menegaskan bahwa pengembalian bea dapat dilakukan dalam kondisi, sebagai berikut:⁵²

⁵² Ketentuan Pasal 27 (1) UU Kepabeanan.

1. kelebihan pembayaran bea masuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5), Pasal 17 ayat (3), atau karena kesalahan tata usaha;
2. impor barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26;
3. impor barang yang oleh sebab tertentu harus diekspor kembali atau dimusnahkan di bawah pengawasan pejabat bea dan cukai;
4. impor barang yang sebelum diberikan persetujuan impor untuk dipakai kedapatan jumlah yang sebenarnya lebih kecil daripada yang telah dibayar bea masuknya, cacat, bukan barang yang dipesan, atau berkualitas lebih rendah; atau
5. kelebihan pembayaran bea masuk akibat putusan Pengadilan Pajak.

Selain itu, diatur pula mengenai pembebasan atau keringanan terhadap bea masuk yang dapat diberikan atas impor, sebagai berikut:⁵³

1. barang dan bahan untuk pembangunan dan pengembangan industri dalam rangka penanaman modal;
2. mesin untuk pembangunan dan pengembangan industri;
3. barang dan bahan dalam rangka pembangunan dan pengembangan industri untuk jangka waktu tertentu;
4. peralatan dan bahan yang digunakan untuk mencegah pencemaran lingkungan;
5. bibit dan benih untuk pembangunan dan pengembangan industri pertanian, peternakan, atau perikanan;
6. hasil laut yang ditangkap dengan sarana penangkap yang telah mendapat izin;
7. barang yang mengalami kerusakan, penurunan mutu, kemusnahan, atau penyusutan volume atau berat karena alamiah antara saat diangkut ke dalam daerah pabean dan saat diberikan persetujuan impor untuk dipakai;
8. barang oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang ditujukan untuk kepentingan umum;
9. barang untuk keperluan olahraga yang diimpor oleh induk organisasi olahraga nasional;

⁵³ Ketentuan Pasal 26 (1) UU Kepabeanan.

10. barang untuk keperluan proyek pemerintah yang dibiayai dengan pinjaman dan/atau hibah dari luar negeri;
11. barang dan bahan untuk diolah, dirakit, atau dipasang pada barang lain dengan tujuan untuk diekspor.

Hal yang harus diperhatikan adalah adanya ketentuan dalam Pasal 25 ayat (4) dan Pasal 26 ayat (4) yang pada dasarnya menyatakan bahwa orang⁵⁴ yang tidak memenuhi ketentuan pembebasan atau keringanan bea masuk yang ditetapkan menurut Undang-Undang ini wajib membayar bea masuk yang terutang dan dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar paling sedikit 100% (seratus persen) dari bea masuk yang seharusnya dibayar dan paling banyak 500% (lima ratus persen) dari bea masuk yang seharusnya dibayar.

3.2.2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor

Salah satu pertimbangan adanya Keputusan Presiden (Keppres) ini adalah untuk mencegah adanya kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius melalui peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur perihal tindakan pengamanan dengan tujuan untuk melindungi industri dalam negeri.⁵⁵

Pada dasarnya Keppres ini mengatur mengenai ketentuan dan tatacara tindakan pengamanan (*safeguards*) kepada seluruh industri dalam negeri yang mengalami kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius akibat

⁵⁴ Orang yang dinyatakan bertanggung jawab terhadap bea masuk terutang ini adalah Importir, hal ini sesuai dengan pernyataan dalam Pasal 30 ayat (1) UU Kepabeanan, sebagai berikut: “*Importir bertanggung jawab atas bea masuk yang terutang sejak tanggal pemberitahuan pabean atas impor*”.

⁵⁵ Pernyataan ini dapat dilihat pada Keppres dalam konsideran menimbang huruf b “*bahwa kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius sebagaimana dimaksud dalam huruf a tersebut dapat dicegah dengan peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur tindakan pengamanan sehingga industri yang mengalami kerugian dapat melakukan penyesuaian-penyediaan struktural yang dibenarkan secara hukum berdasarkan ketentuan Agreement on Safeguards sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization*”.

lonjakan impor baik secara relatif atau absolut yang masuk ke wilayah Indonesia.⁵⁶

Melihat latar belakang pembentukan Keppres, pada intinya pembentukan Keppres tersebut melalui pertimbangan, sebagai berikut:⁵⁷

1. adanya pelaksanaan komitmen liberalisasi perdagangan dalam kerangka Peretujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement Establishing the World Trade Organization*) melalui penurunan tarif dan penghapusan hambatan bukan tarif dapat menimbulkan lonjakan impor yang mengakibatkan kerugian serius terhadap industri dalam negeri;
2. terjadinya kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius dipertimbangkan dapat dicegah dengan peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur tindakan pengamanan sehingga industri yang mengalami kerugian dapat melakukan penyesuaian struktural yang dibenarkan secara hukum berdasarkan ketentuan SA sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*.

Safeguards berdasarkan Keppres didefinisikan sebagai tindakan pengamanan yaitu tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian serius⁵⁸ dan/atau mencegah ancaman kerugian serius⁵⁹ dari industri dalam negeri⁶⁰ sebagai akibat dari lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung merupakan saingan hasil industri dalam negeri dengan tujuan agar industri dalam negeri yang mengalami kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius tersebut dapat melakukan penyesuaian struktural.⁶¹

⁵⁶ Ketentuan Pasal 2 Keppres.

⁵⁷ Dasar pembentukan Keppres tersebut dapat dicermati dalam consideran menimbang.

⁵⁸ Pasal 1 Angka 2 “*Kerugian serius adalah kerugian nyata yang diderita oleh industri dalam negeri*”.

⁵⁹ Pasal 1 Angka 3 “*Ancaman kerugian serius adalah ancaman terjadinya kerugian serius yang akan diderita dalam waktu dekat oleh industri dalam negeri*”.

⁶⁰ Pasal 1 Angka 4 “*Industri dalam negeri adalah keseluruhan produsen dalam negeri yang menghasilkan barang sejenis dengan barang terselidik dan atau barang yang secara langsung merupakan saingan barang terselidik, atau produsen yang secara kolektif menghasilkan bagian terbesar dari total produksi barang sejenis dalam negeri*”.

⁶¹ Ketentuan Pasal 1 Angka 1.

Pihak yang dinyatakan berkepentingan dalam Keppres ini adalah produsen dalam negeri Indonesia yang menghasilkan barang sejenis barang terselidik⁶² dan atau barang yang secara langsung bersaing; asosiasi produsen barang sejenis barang terselidik dan atau barang yang secara langsung bersaing; organisasi buruh yang mewakili kepentingan para pekerja industri dalam negeri; importer barang terselidik di Indonesia; asosiasi importer barang terselidik; industri pemakai barang terselidik; eksportir atau produsen barang terselidik di luar negeri; asosiasi eksportir barang terselidik; pemerintah negara pengekspor barang terselidik; dan atau perorangan atau badan hukum yang dinilai Komite memiliki kepentingan atas hasil penyelidikan tindakan pengamanan.⁶³

Pada dasarnya hal-hal yang diatur dalam Keppres ini antara lain mengenai penyelidikan, tindakan pengamanan sementara, penentuan kerugian, pembuktian, dengar pendapat, tindakan pengamanan tetap, dan Komite. Selain itu terdapat pula pengecualian perihal impor dari negara berkembang. Dikatakan secara mendetail dalam Pasal 27 bahwa:

Tindakan pengamanan tidak diberlakukan terhadap barang terselidik yang berasal dari negara berkembang sepanjang pangsa impor barang terselidik dari negara berkembang yang bersangkutan tidak melebihi 3% (tiga persen) dengan syarat bahwa keseluruhan pangsa impor barang terselidik dari negara-negara berkembang dengan pangsa impor kurang dari 3% (tiga persen), secara kelompok tidak melebihi 9% (sembilan persen) dari total impor barang bersangkutan.

Ketentuan dalam Pasal 27 tersebut telah sesuai dengan pernyataan SA dalam Article 9.1⁶⁴. Notifikasi dan konsultasi diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Pasal 28 menyatakan bahwa Komite harus menotifikasikan kepada

⁶² Ketentuan Pasal 1 angka 7 “Barang terselidik adalah barang yang impornya mengalami lonjakan sehingga mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius industri dalam negeri”.

⁶³ Ketentuan Pasal 1 Angka 8.

⁶⁴ Ketentuan Article 9.1 SA “Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned”.

Komite *Safeguards* seluruh keputusan tindakan pengamanan yang menyangkut :

1. penetapan dimulainya penyelidikan dan penetapan hasil penyelidikan;
2. penetapan kerugian nyata dan atau ancaman kerugian sebagai akibat dari lonjakan impor;
3. penetapan tindakan pengamanan, baik sementara maupun tetap, dan perpanjangan tindakan pengamanan.

Sedangkan dalam Pasal 29 menyatakan bahwa Pemerintah dapat menyelenggarakan konsultasi atas permintaan negara-negara yang mempunyai kepentingan utama terhadap barang terselidik terhadap keputusan yang dinotifikasikan Komite dan hasil konsultasi tersebut dinotifikasikan kepada Komite *Safeguards*.

Salah satu unsur yang paling penting dalam *safeguards* adalah adanya kerugian serius. Kerugian serius yang dimaksud dalam Keppres dapat dilihat dalam ketentuan umum, yaitu kerugian nyata yang diderita oleh industri dalam negeri. Pembatasan penentuan kerugian ini selanjutnya dapat dilihat dalam Pasal 12 dan Pasal 13. Penentuan kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri akibat lonjakan impor barang terselidik harus didasarkan kepada hasil analisis dari seluruh faktor-faktor terkait secara objektif dan terukur dari industri dimaksud meliputi tingkat dan besarnya lonjakan impor barang terselidik, baik secara absolut ataupun relatif terhadap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing; pangsa pasar dalam negeri yang diambil akibat lonjakan impor barang terselidik; dan perubahan tingkat penjualan, produksi, barangtivities, pemanfaatan kapasitas, keuntungan dan kerugian serta kesempatan kerja.

Sedangkan untuk menentukan lonjakan impor yang mengakibatkan terjadinya ancaman kerugian serius, Komite dapat menganalisis faktor-faktor lainnya sebagai tambahan selain faktor-faktor sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya, seperti kapasitas sektor riil dan potensial dari negara atau negara- negara produsen asal barang dan persediaan barang terselidik di Indonesia dan di negara pengekspor. Dalam hal kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang timbul pada

saat bersamaan dengan lonjakan impor tetapi disebabkan oleh faktor- faktor lain di luar faktor-faktor sebagaimana telah disebutkan, maka kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius tidak dapat dinyatakan sebagai akibat lonjakan impor.

Lebih lanjut, serupa dengan SA yang mencantumkan tindakan pengamanan yang dapat dilakukan oleh negara yang akan mengenakan *safeguards measure*, Keppres juga membahas mengenai tindakan pengamanan yang dapat dilakukan oleh Indonesia dalam menghadapi kerugian atau ancaman kerugian terhadap industri dalam negeri. Tindakan pengamanan ini dibagi menjadi 2 (dua), yaitu tindakan pengamanan sementara (Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11) dan tindakan pengamanan tetap (Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26) dengan persandingan sebagai berikut:

Tindakan Safeguards	Agreement on Safeguards	Keppres No. 84 Tahun 2002
Sementara	Article 6 ⁶⁵	Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11
Tetap	Article 5.1 ⁶⁶	Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26

⁶⁵ Article 6 “*In critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, a Member may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that there is clear evidence that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days, during which period the pertinent requirements of Articles 2 through 7 and 12 shall be met. Such measures should take the form of tariff increases to be promptly refunded if the subsequent investigation referred to in paragraph 2 of Article 4 does not determine that increased imports have caused or threatened to cause serious injury to a domestic industry. The duration of any such provisional measure shall be counted as a part of the initial period and any extension referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of Article 7.*”

⁶⁶ Article 5.1 “*A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.*”

Kedua peraturan tersebut memiliki ketentuan yang sama dalam menetapkan tindakan *safeguards*, baik secara sementara maupun tetap. Tindakan *safeguards* sementara dapat dikenakan apabila terdapat bukti awal terjadinya peningkatan import yang mengakibatkan kerugian serius bagi industri dalam negeri dan dipandang kondisi industri dalam negeri dalam keadaan kritis yaitu apabila tidak dilakukan tindakan secepatnya akan tercipta keadaan yang semakin sulit untuk dilakukan perbaikan, sedangkan tindakan *safeguards* tetap dikenakan bila dalam penyelidikan terbukti telah adanya hubungan antara peningkatan impor yang menyebabkan suatu kerugian berat.

Jika tindakan *safeguards* ditetapkan dalam bentuk kuota, jumlah kuotanya tidak boleh lebih kecil dari data impor rata-rata 3 (tiga) tahun terakhir. Dapat dikatakan bahwa untuk kasus pengenaan jumlah kuota yang berbeda dari rata-rata impor 3 (tiga) tahun terakhir diperlukan adanya bukti atau pembenaran secara khusus. Seperti yang ditegaskan dalam Article 5.1 SA.

Negara yang mengambil tindakan *safeguards* dalam bentuk kuota dapat membuat kesepakatan dengan negara pengekspor terbesar mengenai alokasi kuota tersebut. Jika tidak ada kesepakatan, kuota masing-masing negara ditentukan pada pangsa pasar ekspor masing-masing negara dalam periode tertentu.

Lebih lanjut dijabarkan dalam kedua ketentuan tersebut bahwa tindakan *safeguards* sementara hanya dapat dikenakan dalam bentuk peningkatan bea masuk sementara yang berlaku paling lama 200 (dua ratus) hari sejak pengenaannya dan tidak dapat diperpanjang. Jika dalam penyelidikan tidak terbukti adanya hubungan peningkatan impor dengan kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Tindakan *safeguards* sementara dihentikan dan bea masuk yang telah dipungut dikembalikan (*refunded*).

Bila dalam perkembangan penyelidikan tersebut terdapat bukti yang diperlukan, maka dikenakanlah *safeguards* tetap yang dapat dilakukan dengan cara peningkatan bea masuk dan/atau penetapan kuota impor. Seperti telah dituliskan sebelumnya bahwa pengenaan *safeguards* tetap tidak boleh

lebih dari 8 (delapan) tahun terkecuali untuk negara berkembang yang mendapat perpanjangan 2 (dua) tahun menjadi 10 (sepuluh) tahun.

Pada dasarnya Komite berwenang untuk melakukan penyelidikan, penundaan/penghentian penyelidikan, dan segala keputusan yang berkaitan dengan rekomendasi perubahan atau perpanjangan jangka waktu pengenaan tindakan pengamanan serta keputusan lain yang berkaitan dengan penyelidikan atas kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri akibat lonjakan impor.⁶⁷

Keanggotaan Komite haruslah berjumlah ganjil. Komite dipimpin oleh seorang Ketua dan beranggotakan unsur-unsur dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan, Badan Pusat Statistik, Departemen atau Lembaga Non Departemen terkait lainnya, dan Pakar di bidang barang terselidik.⁶⁸

3.2.3 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 84/MPP/Kep/2/2003 tentang Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Kepmenperindag) ini dibuat sebagai tindak lanjut atau pelaksanaan dari Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002 (Keppres) tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor yang menyaratkan bahwa perlu membentuk suatu Komite (Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia)⁶⁹ yang menangani akibat negatif lonjakan impor yang merugikan industri dalam negeri.⁷⁰

⁶⁷ Lihat ketentuan Pasal 30 Keppres.

⁶⁸ Lihat ketentuan Pasal 32 Keppres.

⁶⁹ Komite merupakan unit lembaga independen yang menangani hal-hal yang berkaitan dengan upaya menanggulangi lonjakan barang impor yang pelaksanaannya berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan Perjanjian Organisasi Perdagangan Dunia (WTO Agreement). Lihat ketentuan Pasal 1 Kepmenperindag.

⁷⁰ Hal ini sesuai dengan pertimbangan menimbang huruf a “bahwa dalam rangka pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor perlu membentuk Komite yang menangani akibat negatif lonjakan impor yang merugikan industri dalam negeri dengan membentuk Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia”.

Sesuai dengan judulnya, Kepmenperindag ini mengatur perihal Komite, antara lain baik dalam hal kedudukan, tugas, dan fungsi, susunan keanggotaan dan organisasi, serta susunan keanggotaan dan organisasi.⁷¹ Pada dasarnya Komite tersebut memiliki tugas:⁷²

1. melakukan penyelidikan terhadap dugaan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang diakibatkan oleh lonjakan barang impor terhadap industri dalam negeri;
2. melakukan evaluasi hasil penyelidikan terhadap dugaan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang diakibatkan oleh lonjakan barang impor terhadap industri dalam negeri;
3. mengusulkan penerapan Tindakan Pengamanan yang bersifat sementara atau tetap kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan;
4. melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan;
5. menyusun laporan pelaksanaan tugas untuk disampaikan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Selanjutnya hal yang diatur dalam Kepmenperindag adalah mengenai fungsi Komite tersebut dalam menjalankan tugasnya, sebagai berikut:⁷³

1. merumuskan tata cara yang berkaitan dengan penyelidikan lonjakan barang impor yang mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri;
2. meneliti dan melakukan konsultasi penyelesaian berbagai permasalahan yang berkaitan dengan dugaan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang diakibatkan oleh lonjakan barang impor;
3. mengawasi pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan penyelidikan lonjakan barang impor yang mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi seperti yang telah diuraikan sebelumnya, Komite diberikan wewenang, sebagai berikut:⁷⁴

⁷¹ Pengaturan ini terdapat dalam setiap bab Kepmenperindag.

⁷² Lihat ketentuan Pasal 2 Kepmenperindag.

⁷³ Lihat ketentuan Pasal 3 Kepmenperindag.

1. menyusun penjelasan lebih lanjut yang bersifat teknis dan administrasi atas ketentuan yang berkaitan dengan Tindakan Pengamanan;
2. melakukan pemeriksaan, investigasi atau penyelidikan terhadap pihak yang berkepentingan dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Tindakan Pengamanan;
3. mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk memberlakukan Tindakan Sementara dan tetap;
4. melakukan peninjauan kembali penerapan Tindakan Pengamanan;
5. mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk mencabut atau melanjutkan penerapan Tindakan Pengamanan;
6. menerbitkan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan penyelidikan Lonjakan Impor.

Komite memiliki bagian dan bidang, yaitu Bidang Pengaduan dan Hukum, Bidang Pengkajian Barang Terselidik, Data dan Informasi, Bidang Tindakan Pengamanan, Bagian Umum dan Keuangan dan Tim Penyelidik. Bidang yang berkaitan erat dengan penerapan tindakan *safeguards*, yaitu Bidang Tindakan Pengamanan. Tugas bidang ini, sebagai berikut:⁷⁵

1. melakukan persiapan penyelidikan dalam bentuk antara lain pemberitahuan awal (*prenotification*), pengumuman di media massa, penyusunan catatan ringkas yang bersifat tidak rahasia (*non confidential summary*), daftar pertanyaan untuk setiap kasus;
2. melakukan koordinasi dan bertanggung jawab atas penyelidikan adanya dugaan lonjakan barang impor yang mengakibatkan atau mengancam terjadinya kerugian serius industri dalam negeri atas permohonan dari industri dalam negeri atau inisiatif Komite;
3. mengevaluasi bukti-bukti yang diperoleh untuk menetapkan tindakan pengamanan sementara maupun tetap;
4. mengkoordinasikan kegiatan penyediaan bahan-bahan yang diperlukan untuk kegiatan dengar pendapat (*hearing*);

⁷⁴ Lihat ketentuan Pasal 4 Kepmenperindag.

⁷⁵ Ketentuan Pasal 17 Kepmenperindag.

5. menyiapkan laporan perkembangan penyelidikan secara berkala dan bahan rapat anggota Komite;
6. menyiapkan usulan atau rekomendasi kepada pemerintah tentang penetapan besarnya tindakan pengamanan sementara dan tetap;
7. Menyelesaikan masalah bila terjadi sengketa dengan pihak-pihak yang terkait sebagai akibat penerapan tindakan pengamanan.

Kasus *safeguards* pertama yang ditangani Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), yakni industri keramik tableware (*tableware ceramics*). Tindakan *safeguards* untuk barang keramik tableware ini dikenakan pada awal Januari 2006 dan diberlakukan dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 01/PMK.010/2006 tentang Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan terhadap Impor Barang Keramik Tableware yang ditetapkan pada tanggal 4 Januari 2006.⁷⁶

Penyelidikan kasus keramik ini berdasarkan atas pengaduan yang diajukan oleh Asosiasi Aneka Industri Keramik Indonesia (ASAKI). Pengaduan diajukan karena industri tersebut merasa dirugikan oleh membanjirnya barang keramik tableware impor dengan harga yang lebih rendah sehingga industri dalam negeri sulit bersaing. Keramik tersebut antara lain berasal dari Amerika Serikat, Australia, Hongkong, India, Jepang dan Cina.

⁷⁶Komite Anti Dumping Indonesia & Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, "RI Kenakan Tindakan *Safeguards* Produk Keramik," *Fair Trade* (No. I Tahun II, 2006), hlm. 5.