BAB IV

PERLINDUNGAN TERHADAP INDUSTRI DALAM NEGERI

4.1 Mekanisme WTO

4.1.1 Perlakuan Khusus Bagi Negara Berkembang

Penerapan suatu liberalisasi perdagangan bukan tanpa kendala, perlindungan terhadap industri dalam negeri harus menjadi perhatian, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia. Bila terkait dengan perlindungan, bukan hanya perdagangan yang tidak sehat (*unfair trade*) saja yang menjadi perhatian. Terkadang, kendala pun dapat timbul dari suasana perdagangan yang adil (*fair trade*). Negara maju maupun negara berkembang sama-sama menerapkan proteksi demi melindungi industri dalam negerinya.¹

Pada dasarnya negara maju mengakui bahwa negara berkembang perlu mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan peranannya dalam perdagangan dunia. Prinsip *special and differential treatment* ini untuk mendorong negara berkembang ikut proaktif berpartisipasi dalam berbagai

¹ Menurut pendapat Hansel T. Pham “Negara-negara berkembang memiliki keluhan yang serius atas WTO baik secara prosedural maupun substantif. Secara prosedural, negara-negara berkembang semakin merasa bahwa WTO adalah "klub negara-negara maju " yang secara efektif dikendalikan oleh Uni Eropa, Amerika Serikat, Jepang, dan sisanya dari Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (*Organization for Economic Cooperation and Development* - OECD). Misalnya, di Seattle dimana keluhan oleh negara-negara berkembang mencapai puncak tertinggi mereka karena ditinggalkan dari proses *green room*, di mana sekelompok dari negara informal bertemu untuk memutuskan suatu kebijakan WTO tanpa kehadiran representasi secara penuh. Secara substantif, negara-negara berkembang telah belajar banyak dari pengalaman mereka selama tujuh putaran sebelumnya dari perundingan perdagangan WTO. Untuk sebagian besar, negara-negara berkembang atau marjinal peserta pasif dalam diskusi-diskusi, sering dengan pilihan. Barulah pada Uruguay Round negara-negara berkembang benar-benar aktif dalam proses negosiasi. Meskipun upaya mereka, masih ada konsensus bahwa perjanjian Uruguay Round umumnya disukai negara-negara maju dan sedang dilaksanakan dengan cara yang asimetris yang merugikan negara-negara berkembang. Sebagai contoh, negara maju menekan negara berkembang untuk menargetkan proteksionisme domestik dan mematuhi kesepakatan Uruguay Round hak atas kekayaan intelektual dan langkah-langkah investasi, bahkan sementara negara-negara maju tidak menghormati komitmen mereka sendiri untuk menghapuskan hambatan perdagangan di bidang pertanian dan tekstil.” Lihat Hansel T. Pham, “*Developing Countries and The WTO: The Need For More Mediation In The DSU*,” <http://www.westlaw.com>, diakses tanggal 28 April 2010.

perundingan perdagangan internasional. Semua persetujuan WTO memiliki ketentuan mengatur perlakuan khusus bagi negara-negara berkembang yang bertujuan untuk memberikan kemudahan-kemudahan bagi negara-negara berkembang anggota WTO untuk melaksanakan persetujuan WTO.

Hal ini mengingat beberapa manfaat partisipasi negara berkembang dalam WTO, antara lain:²

1. Reformasi fundamental bidang perdagangan barang pertanian;
2. Keputusan untuk menghilangkan secara bertahap kuota ekspor tekstil dan pakaian jadi dari negara berkembang;
3. Pengurangan bea masuk barang-barang industri;
4. Perluasan cakupan barang-barang yang bea masuknya terikat ketentuan WTO (*bound tariff*) sehingga sulit untuk dinaikkan;
5. Penghapusan persetujuan bilateral yang menghambat arus perdagangan dari barang-barang tertentu.

WTO berusaha memenuhi keperluan khusus negara-negara berkembang dalam 3 (tiga) cara, sebagai berikut:³

1. Kesepakatan-kesepakatan WTO mengandung ketentuan khusus bagi kepentingan negara-negara berkembang;
2. *Committee on Trade and Development* yang beranggotakan seluruh negara anggota WTO mengawasi pelaksanaan ketentuan ini;
3. Sekretariat WTO menyediakan bantuan teknis bagi negara-negara berkembang, terutama berupa pelatihan (*training*) dalam berbagai hal.

Pada tahun 1979 GATT menerima keputusan yang berjudul *Differential And More Favourable Treatment, Reciprocity, And Fuller Participation Of Developing Country*. Atas usul dari “*Legal Framework Group*”, GATT memberikan kesempatan kepada negara berkembang berupa hak khusus, sebagai berikut:⁴

² Departemen Luar Negeri, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Edisi V, (Jakarta: Departemen Luar Negeri), hlm. 69-70.

³ Gofar Bain, *Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Masa Depan*, (Jakarta: Djambatan, 2001), hlm. 219.

⁴ Taryana Sunandar, *Perkembangan Hukum Perdagangan Internasional dari GATT 1947 Sampai Terbentuknya WTO (World Trade Organization)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1996), hlm. 106.

1. Hak untuk menanggihkan *most favoured nation treatment*, tanpa meminta *waiver*⁵ berdasarkan Article XXV ayat 5⁶;
2. Berdasarkan pada prinsip *most favourable treatment to developing countries*, dalam kerja sama regional atau global diikutsertakan negara-negara berkembang bagi pertukaran konsesi yang berupa reduksi atau penghapusan tindakan non tarif terhadap barang yang diimpor dari suatu negara ke negara yang lain;
3. Hak-hak tersebut diberikan sebagai suatu upaya bersyarat karena pemberian fasilitas itu hanya untuk sementara waktu, atau sebagai upaya dalam rangka transisi yang tunduk pada prinsip bertingkat (*graduation*).

Proses perkembangan perdagangan internasional dekade abad dua puluh ini berawal dari perdagangan bebas, yaitu peraturan GATT 1947 yang menempatkan semua pihak sama, kemudian menuju kepada perubahan prinsip dengan perlakuan yang berbeda melalui perubahan yang lebih sopan berdasarkan solidaritas (*principle of solidarity*). Prinsip solidaritas ini lambat laun harus berkembang menuju ke arah pembakuan dan menjadi suatu kewajiban internasional.⁷

Perubahan persepsi keadilan melalui prinsip solidaritas⁸ yang dihubungkan dengan kepentingan perdagangan negara berkembang, sebagai berikut:⁹

⁵ *Waiver* adalah suatu pengecualian khusus dalam GATT, dimana negara-negara penandatanganan dapat melakukan pemungutan suara untuk member kesempatan bagi negara penandatanganan mempertahankan praktek tertentu, sehingga apabila tidak, akan melanggar kewajibannya dalam GATT. Lihat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional*, (Jakarta: Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 1997), hlm. 389.

⁶ GATT 1947 Article XXV ayat 5, yaitu “*In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; Provided that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties. The CONTRACTING PARTIES may also by such a vote (i) define certain categories of exceptional circumstances to which other voting requirements shall apply for the waiver of obligations, and (ii) prescribe such criteria as may be necessary for the application of this paragraph*”.

⁷ Hal ini sesuai dengan *Charter of Economic Rights and Duties of States* serta *Declaration of Establishment New International Economic Order*. Lihat Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 111.

⁸ Prinsip solidaritas menurut Prof. Will D. Verwey, yaitu “*Recognition of the principle of solidarity, derived from the principle of justice, would entail that henceforth need, instead of only power, would provide the basis for entitlement, basic need superseding non-basic need. The*

1. Prinsip kebebasan (*principle of freedom*) yang dibatasi oleh prinsip perlindungan (*principle of protection*);
2. Prinsip persamaan hak di hadapan hukum (*legal equality*) yang dikualifikasi oleh perbedaan tingkat dan kekuatan ekonomi (*economic inequality*), dan
3. Prinsip timbal balik (*principle of reciprocity*) yang karena perbedaan di dalam kekuatan ekonomi dilengkapi oleh prinsip *non reciprocity*.

Penerapan prinsip keadilan terhadap negara yang kekuatan ekonominya berbeda (*economic inequality*) merupakan suatu perlakuan diskriminatif positif yang diberikan oleh hukum kepada negara-negara berkembang sebagai pihak yang lemah. Sehubungan dengan posisinya yang memerlukan perlakuan khusus, negara berkembang harus dibedakan dari negara maju dalam perdagangan internasional. Perlakuan ini misalnya dapat berupa:¹⁰

1. Koneksi yang dipertukarkan antara negara berkembang tidak perlu dinikmati oleh negara maju berdasarkan klausula MFN;
2. Koneksi negara maju kepada negara berkembang tidak perlu dinikmati oleh negara maju lainnya;
3. Subsidi untuk kepentingan pembangunan negara berkembang harus diperkenankan;
4. Sistem *preferential* kepada negara berkembang tidak perlu disertai ketentuan resiprositas.

Prinsip ini merupakan perubahan cara pandang terhadap pengertian “*legal equality*”. Maka perdagangan internasional yang ditujukan untuk memperoleh keuntungan timbal balik berdasarkan *most favoured nation treatment* dan yang tidak boleh merugikan kepentingan negara lain,

principle of solidarity has is the Charter of Economic Right and Duties of States been called the principle of collective security for development”. Sesungguhnya konsepsi “keadilan” berdasarkan prinsip solidaritas ini merupakan hal yang di dalam tahun 1955 telah dikemukakan sebagai salah satu sila dari Dasa Sila Konferensi Asia-Afrika di Bandung yang merupakan cara pandang antara hak dan kewajiban (*right and duty*). Jika setiap negara mempunyai hak untuk merdeka, tiap negara mempunyai kewajiban untuk tidak menjajah. Demikian pula jika setiap anggota GATT mempunyai hak untuk meningkatkan kemakmuran dan standar hidup negaranya, maka setiap anggota berkewajiban untuk memberikan kesempatan kepada negara-negara lainnya untuk meraih hak tersebut. Lihat Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 95-96.

⁹ *Ibid.*, hlm. 97.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 104.

diperhalus dengan prinsip bahwa antara atau terhadap negara yang tingkat perekonomiannya tidak sama (antara negara maju dengan negara berkembang), juga tidak dapat dipersamakan dengan perlakuan antar negara yang tingkat perekonomiannya sama.¹¹

Prinsip lain yang merupakan perlakuan khusus bagi negara berkembang adalah prinsip non-resiprositas. Prinsip ini pertama kali diperkenalkan dalam Prinsip Umum UNCTAD I, sebagai berikut:¹²

Developed countries should grant concession to all developing countries and extend to developing countries all concession they grant to one another and should not, in granting these or other concession, require any concessions in return from developing countries. New preferential concessions, both tariff and non tariff, should be made to developing countries as a whole and such preferences should not be extended to developed countries. Developing countries need not extended to developed countries preferential treatment in operation among them.

Preferensi yang diberikan kepada negara berkembang menurut prinsip UNCTAD tersebut bersifat sementara, yakni untuk memberikan fasilitas perbaikan pasar negara berkembang dalam rangka transisi ke arah perdagangan yang kompetitif secara wajar. Prinsip non resiprositas tersebut kemudian dimasukkan ke dalam Bagian IV GATT tentang *Trade and Development* secara *de facto* pada tahun 1965, dan mulai berlaku pada tahun 1966. Article XXXVI yang berjudul *Principles and Objectives* (Prinsip-

¹¹ Dalam makalahnya, Chad P. Bown menyoroti tiga bagian dalam SA di mana pengecualian terhadap prinsip non-diskriminasi yang paling berpotensi saat ini. Pertama, mengenai penggunaan pilihan perlindungan terhadap impor yang diterapkan oleh negara dan metode untuk mengalokasikan pembagian pasar barang impor berdasarkan *safeguards*. Makalahnya menunjukkan bahwa jenis kebijakan yang digunakan untuk melaksanakan pengamanan secara implisit dapat menguntungkan pemasok asing tertentu atas orang lain bahkan ketika semua eksportir tunduk pada peraturan yang sama yaitu, tidak ada diskriminasi secara eksplisit. Kedua, ketentuan *safeguards* dalam WTO secara eksplisit memungkinkan sebuah negara pengimpor untuk menempatkan bagian lebih besar dari beban *safeguards* yang mempengaruhi pembagian pasar dan menunjukkan peningkatan secara tidak proporsional. Ketiga, SA juga secara eksplisit mengharuskan negara yang menerapkan *safeguards* untuk melakukan diskriminasi terhadap eksportir negara berkembang dengan membebaskan mereka dari tindakan pengamanan (*safeguards measures*), sehingga memberikan perlakuan khusus dan berbeda (*special and differential treatment*) yang konsisten dengan perjanjian GATT / WTO, antara lain seperti *Generalized System of Preferences* (GSP). Lihat Chad P. Bown, "Non-discrimination and the WTO Agreement on Safeguard," www.westlaw.com, diakses tanggal 3 Mei 2010.

¹² *Ibid.*, hlm. 107-108.

Prinsip dan Tujuan), telah memberikan dasar hukum bagi negara berkembang untuk tidak melakukan resiprositas. Prinsip ini ditegaskan pada ayat 8, sebagai berikut:

The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties.

Selain itu secara filosofis, konsepsi keadilan pun telah mengalami pergeseran dan bahkan perubahan, yaitu bahwa keadilan bagi negara berkembang (pihak yang lemah) tidak dicapai melalui kesempatan yang sama, timbal balik, serta persamaan di depan hukum. Akan tetapi melalui kesempatan yang tidak sama, perlindungan, kesempatan khusus (*preferential rights*), hubungan yang tidak timbal balik dan sebagainya.¹³

Prinsip non resiprositas ini belum merupakan suatu hak yang dapat dituntut oleh negara berkembang. Maka dapat dikatakan bahwa prinsip itu baru merupakan suatu pengakuan saja tentang adanya kepentingan negara berkembang. Sedangkan pelaksanaan prinsip itu secara hukum masih memerlukan ketentuan substansial yang tegas. Selain itu secara tersirat dapat kita simpulkan bahwa pergeseran ini pun dalam rangka proses menuju ke arah liberalisasi perdagangan yang sesungguhnya karena bagaimanapun juga prinsip ini dicanangkan untuk sementara waktu. Hal ini dibuktikan dalam perjanjian yang memberikan klausa kesempatan (*enabling clause*¹⁴) bahwa kesempatan ini tunduk pada prinsip pentahapan (*graduation*).

Secara garis besar, prinsip-prinsip hukum GATT 1947 menginginkan perlakuan yang sama atas setiap barang baik terhadap barang impor maupun

¹³ Perubahan konsepsi ini dapat kita lihat dalam Annex I *Notes And Supplementary Provisions* Ad Article XXXVI Paragraf 8, yaitu “*It is understood that the phrase "do not expect reciprocity" means, in accordance with the objectives set forth in this Article, that the less-developed contracting parties should not be expected, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs, taking into consideration past trade developments*”.

¹⁴ *Enabling Clause* merupakan bagian I dari kerangka kerja GATT sebagai hasil dari Tokyo Round untuk memberikan perlakuan yang paling menguntungkan bagi negara-negara berkembang oleh negara-negara maju dan perlakuan khusus bagi negara yang paling terbelakang, walaupun telah ada peraturan *the most favoured nation*, GATT. Lihat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional, op. cit.*, hlm. 130-131.

barang domestik. Tujuan penerapan prinsip tersebut adalah agar terciptanya perdagangan bebas yang teratur berdasarkan norma hukum GATT. Masalah perdagangan antara negara dihadapkan pada dua kepentingan, yaitu kepentingan nasional dan kepentingan internasional. GATT mengusahakan kompromi antara kedua kepentingan itu melalui berbagai peraturan dan pencantuman *schedule* tarif GATT. Prinsip-prinsip yang melandasi GATT ialah prinsip “non diskriminasi” yang mengandung tiga bentuk perlakuan terhadap barang yang dijual di pasar internasional.¹⁵

Pada tahap-tahap awal, pelaksanaan ketentuan yang terumus dalam *Final Act Embodying the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* memang tidak menguntungkan bagi sebagian besar negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia. Perbedaan kepentingan akibat perbedaan kondisi masing-masing negara membuat negara-negara ini (yang biasanya lebih lemah baik dalam kondisi politik maupun ekonomi) tidak berdaya dalam melawan paksaan kehendak negara-negara maju seperti yang terumus dalam *Final Act*.¹⁶

Indonesia mengakui bahwa sejak tahun 1948 aturan-aturan GATT telah terbukti mempunyai peranan besar dalam mengembangkan perdagangan internasional. Manfaat yang dirasakan oleh Indonesia dari pengaturan GATT adalah keberhasilan dalam mengembangkan ekspornya, terutama ekspor non migas. Sekalipun Indonesia telah menjadi anggota GATT sejak awal sebagaimana negara yang memiliki kondisi khusus, memerlukan perlakuan berbeda. Secara umum ini berarti kewajiban yang lebih lemah dalam membuat konsesi yang lebih akomodatif dari negara industri. Secara formal, perlakuan khusus dalam diferensial bagi negara berkembang merupakan bagian dari GATT, khususnya bagian IV GATT

¹⁵ Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 23.

¹⁶ Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *Laporan Akhir Dampak Yuridis Ratifikasi Final Act Uruguay Round*, (Jakarta: Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1995), hlm. 4.

1947¹⁷. Akan tetapi, secara material sistem preferensi umum merupakan satu-satunya barang konkrit dalam kaitan ini.¹⁸

Sebagai negara berkembang, Indonesia memerlukan kepastian hukum yang lebih besar dibandingkan negara-negara maju guna menjamin perdagangan internasional yang terbuka dan adil. Kebutuhan akan hukum internasional yang kuat, adil, dan efektif ini semakin mendesak sebab ada kecenderungan negara-negara maju untuk menyelesaikan perselisihan dagangnya di luar kerangka aturan internasional yang disepakati.

Penetapan tindakan *safeguards* dilakukan bukan untuk melindungi industri dalam negeri dari kondisi perdagangan (usaha) tidak sehat melainkan bertujuan untuk melakukan perlindungan atau proteksi terhadap industri dalam negeri dari lonjakan barang-barang impor yang merugikan atau mengancam terjadinya kerugian pada industri dalam negeri.

4.1.2 Generalized System Preferences (GSP)

GSP atau *Generalized System Preferences* merupakan suatu program yang menurunkan atau membebaskan bea masuk barang impor dari negara-negara berkembang untuk membantu pertumbuhan ekonomi negara-negara tersebut. GSP merupakan elemen kebijaksanaan yang dikoordinasikan oleh negara-negara industri untuk membantu negara-negara berkembang yang terlibat secara penuh dalam sistem perdagangan internasional. GSP merupakan perjanjian perdagangan internasional yang dinegosiasikan di UNCTAD II (New Delhi, tahun 1968) yang menetapkan program *preferences* negara-negara maju untuk membantu negara-negara berkembang secara temporer dan dalam jangka panjang akan saling menguntungkan.¹⁹

GSP mulai dilaksanakan Juni 1971. Negara-negara anggota GATT pada waktu itu memberi otorisasi kepada negara-negara maju anggota GATT untuk melaksanakan sistem fasilitas yang dapat diberikan untuk barang dari

¹⁷ Bagian IV GATT 1947, yaitu mengenai *Trade And Development*.

¹⁸ Syahmin, *Hukum Dagang Internasional (dalam Kerangka Studi Analitis)*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 70.

¹⁹ Lihat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional, op. cit*, hlm. 183.

negara-negara berkembang di bidang manufaktur dan semi manufaktur. Impor barang-barang ini ke negara maju dapat dilakukan dengan bebas bea atau pengurangan bea masuk.²⁰

Pada Tokyo Round yang dimulai pada tanggal 14 September 1973, para menteri anggota GATT telah mengeluarkan suatu deklarasi, sebagai berikut:²¹

1. Meneruskan liberalisasi perdagangan internasional;
2. Menaikkan pendapatan ekspor negara-negara berkembang;
3. Akan berusaha melakukan diversifikasi ekspor;
4. Masalah akselerasi penentuan harga barang;
5. Memperbaiki kondisi masuknya barang-barang yang penting dari negara-negara berkembang;
6. Negara maju tidak boleh mengharapkan perlakuan resiprositas dari komitmen-komitmen dalam negosiasi pengurangan atau penghapusan tarif serta rintangan-rintangan lainnya antara mereka dengan negara berkembang;
7. Penting untuk mempertahankan GSP bagi negara berkembang.

GSP ini jelas merupakan suatu penyimpangan dari sistem pemotongan tarif berdasarkan klausula *most favoured nation*. Salah satu aspek hukum yang penting sehubungan dengan masalah GSP adalah dikeluarkannya *enabling clause*, antara lain dalam menerapkan *preferential treatment* kepada negara berkembang. Selain hal tersebut, dalam Tokyo Round diperkenalkan pula klausula yang dikenal dengan "*carte blanche*" artinya bahwa negara maju yang telah memberikan GSP kepada negara berkembang, tidak perlu meminta "*waiver*" lagi kepada *Contracting Parties*, apabila negara tersebut mau memperpanjang preferensinya.²²

Beberapa ketentuan sehubungan dengan perlakuan GSP, sebagai berikut:²³

²⁰ Sudargo Gautama, *Segi-Segi Hukum Perdagangan Internasional (GATT&GSP)*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 186.

²¹ Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 116.

²² *Ibid.*, hlm. 116.

²³ *Ibid.*, hlm. 117.

1. Ketentuan tentang perlakuan GSP harus diberikan oleh semua negara maju kepada semua negara berkembang;
2. Perlakuan istimewa itu berupa reduksi atau penghapusan tarif;
3. Perlakuan istimewa itu akan diberikan kepada negara berkembang sebagai *beneficiary countries* dalam batas waktu 10 (sepuluh) tahun;
4. Negara donor akan menentukan sendiri siapa-siapa saja yang akan dijadikan *beneficiary countries* berdasarkan prinsip *self election*;
5. *beneficiary countries* tunduk pada klausula pentahapan (*graduation*);
6. negara maju dapat bebas untuk mencabut atau memperpanjang GSP tanpa perlu meminta persetujuan *Contracting Parties* berdasarkan Article XXV ayat 5²⁴ lagi (*carte blanche clause*).

Tujuan GSP adalah bahwa dengan memberikan fasilitas pembebasan biaya atau keringanan biaya masuk impor untuk negara berkembang ini akan dipromosi ekspor daripada barang-barang manufaktur (diubah) atau semi manufaktur (setengah diolah) mereka. Karena adanya pembatasan jumlah impor ini secara kuantitatif, maka faedah pengurangan bea atau peniadaan biaya ini untuk negara-negara berkembang menjadi berkurang. Negara-negara yang memberikan fasilitas GSP kepada negara berkembang, antara lain Australia, Austria, Canada, Jepang, New Zeland, Sweden, Swiss, dan Amerika Serikat.²⁵

Negara-negara yang memberi fasilitas GSP ini selalu mempunyai ketentuan untuk perlindungan terhadap industri domestik mereka sendiri. Juga harus ada bukti tentang “*origin*” yang menentukan, mengenai cara pengiriman barang bersangkutan dari negara berkembang yang menerima fasilitas ke negara donor pemberi fasilitas GSP ini. Tindakan-tindakan pengamanan (*safeguards measure*) untuk negara pemberi fasilitas GSP ini

²⁴ GATT Article XXV tentang *Joint Action by the Contracting Parties* ayat 5, yaitu “*In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; Provided that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties. The CONTRACTING PARTIES may also by such a vote (i) define certain categories of exceptional circumstances to which other voting requirements shall apply for the waiver of obligations, and (ii) prescribe such criteria as may be necessary for the application of this paragraph*”.

²⁵ Sudargo Gautama, *op. cit.*, hlm. 190.

dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu pertama pembatasan secara *apriori* seperti dilakukan oleh negara-negara EEC dan Jepang. Kedua, dipakai juga “*escape clause*”, yakni secara *apriori* mengatur impor yang diberi fasilitas ini atas dasar apa yang dinamakan “frustasi” perdagangan negara pemberi fasilitas ini.²⁶

4.1.3 Perlindungan Bagi *Infant Industry*

Salah satu alasan bagi suatu negara untuk menerapkan suatu proteksi dalam kebijakan perdagangan internasionalnya, adalah untuk melindungi *infant industry*²⁷. Pernyataan dan permohonan perlindungan terhadap *infant industry* ini pada awalnya diajukan oleh Hamilton (tahun 1791), Friedrich List (tahun 1841), dan John Stuart Mill (tahun 1848), dan selanjutnya permohonan perlindungan tersebut semakin sering diajukan. Pada abad ke-19, *infant industry* di Amerika Serikat dan Jerman diberikan perlindungan khusus terhadap persaingan dari barang impor, pada saat ini permohonan perlindungan terhadap *infant industry* banyak digunakan oleh negara berkembang.²⁸

Walaupun negara berkembang telah mampu menunjukkan persaingannya dengan negara maju di beberapa sektor perdagangan, tetapi khusus untuk *infant industry*, belum berada dalam posisi siap bersaing dengan industri yang telah ada di negara maju.²⁹

Sebagai implementasi dari prinsip solidaritas negara maju mempunyai kewajiban untuk memberikan perlakuan khusus (*differential treatment*) kepada negara berkembang untuk memungkinkan mereka meningkatkan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Infant industry* merupakan suatu konsep yang dijabarkan berdasarkan pemikiran untuk melakukan perlindungan dalam waktu yang sementara, dapat berbentuk hambatan tarif maupun non tarif, dengan demikian diharapkan dapat membantu perkembangan industri dan secara berangsur-angsur dapat bersaing di pasar perdagangan dunia. Walaupun dapat diberlakukan hambatan perdagangan sebagai mana argument “*infant industry*” dalam GATT, negara yang memberlakukan perlindungan *infant industry* dapat diberikan persyaratan untuk membayar kompensasi kepada negara-negara yang terkena pengaruh. Lihat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional, op. cit.*, hlm. 206.

²⁸ Peter Van Den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization-Text Cases and Materials*, Second Edition, (New York: Cambridge, 2008), hlm. 22.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 725.

tingkat perekonomiannya.³⁰ Dalam prinsip khusus (*special principle*) UNCTAD Article IV, dikemukakan bahwa “*developing countries have the right to protect their infant industries*”. Pasal yang cukup penting dalam peraturan GATT adalah Article XVIII³¹, walaupun menurut para pengamat, pasal ini tidak banyak manfaatnya bagi negara berkembang.³²

Dalam rangka memungkinkan negara-negara berkembang meningkatkan perekonomiannya, GATT membuka kemungkinan bagi negara berkembang untuk menyimpang dari ketentuan. Fasilitas tersebut hanya diberikan kepada negara-negara yang baru mampu mempunyai tingkat hidup yang masih rendah serta negara yang baru dalam taraf awal pembangunan sebagaimana dalam Article XVIII ayat1 GATT, sebagai berikut:

The contracting parties recognize that the attainment of the objectives of this Agreement will be facilitated by the progressive development of their economies, particularly of those contracting parties the economies of which can only support low standards of living and are in the early stages of development.

Hal yang dimaksud dengan “*can only support low standards of living*” adalah negara yang keadaan posisi normal ekonominya sekurang-kurangnya sama dengan negara yang sedang mengalami depresi, sehingga dibutuhkan perlakuan istimewa bagi barang ekspornya, sedangkan negara yang dimaksud dengan “*are in the early stages of development*” ini bukan berarti hanya negara yang baru memulai pembangunan ekonominya saja, tetapi juga negara yang dalam proses industrialisasi untuk mengurangi ketergantungan pada komoditi primer.³³

³⁰ Hal ini sebagaimana dikatakan dalam Piagam Hak dan Kewajiban Ekonomi Negara-Negara (Charter of Economic Rights and Duty of States), Pasal 18 “*Developed Countries should also give serious consideration to the adoption of other differential measure, in areas wehere this is feasible appropriate and in ways which will provide special and more favourable treatment, in order to meet the trade and development needs of the developing countries*”. Lihat Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 97.

³¹ GATT 1947 Article XVIII adalah mengenai “*Governmental Assistance to Economic Development*”.

³² Taryana Sunandar, *loc. cit.*

³³ Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Annex I *Notes And Supplementary Provisions Ad Article XVIII* Paragraf 1, yaitu “*When they consider whether the economy of a contracting party "can only support low standards of living", the CONTRACTING PARTIES shall take into consideration the normal position of that economy and shall not base their determination on*

Terdapat beberapa syarat bagi negara yang sedang berkembang untuk dapat menggunakan fasilitas dalam Article XVIII GATT, antara lain:³⁴

1. Negara tersebut baru memungkinkan menjalani taraf hidup yang rendah;
2. Negara yang baru dalam awal taraf pembangunan;
3. Diberikan pula kepada negara yang termasuk dalam taraf awal pembangunan, walaupun tidak termasuk kelompok negara dengan taraf hidup yang rendah;
4. Untuk melindungi *infant industry*;³⁵
5. GATT memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk turun tangan apabila terdapat situasi tertentu yang tidak mungkin dapat ditanggulangi oleh fasilitas yang diatur dalam GATT.

Negara yang mengajukan usul untuk mendapatkan perlindungan terhadap *infant industry* di negaranya, harus memberitahukan terlebih dahulu kepada *Contracting Parties* mengenai hal-hal, sebagai berikut:³⁶

1. Tindakan yang akan dilakukan oleh negara tersebut;
2. Pelaksanaan tindakan tersebut harus sesuai dengan batas waktu yang ditentukan dalam Article XVIII Paragraf 14;
3. *Contracting Parties* akan memberikan persetujuannya setelah diadakan pembicaraan antara para peserta.

exceptional circumstances such as those which may result from the temporary existence of exceptionally favourable conditions for the staple export product or products of such contracting party". Paragraf 2 "*The phrase "in the early stages of development" is not meant to apply only to contracting parties which have just started their economic development, but also to contracting parties the economies of which are undergoing a process of industrialization to correct an excessive dependence on primary production*".

³⁴ Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 103.

³⁵ Sesuai dengan ketentuan dalam Annex I *Notes And Supplementary Provisions Ad Article XVIII*, Paragraf 2, 3, 7, 13 and 22, yaitu "*The reference to the establishment of particular industries shall apply not only to the establishment of a new industry, but also to the establishment of a new branch of production in an existing industry and to the substantial transformation of an existing industry, and to the substantial expansion of an existing industry supplying a relatively small proportion of the domestic demand. It shall also cover the reconstruction of an industry destroyed or substantially damaged as a result of hostilities or natural disasters*" mengandung arti bahwa yang dimaksud dengan *infant industry* tidak hanya menyangkut industri yang baru didirikan, tetapi juga termasuk cabang produksi baru dari industri yang sudah lama atau perubahan substansial dari industri lama, atau perbaikan suatu industri yang telah mengalami kerusakan akibat perang atau akibat bencana alam.

³⁶ Taryana Sunandar, *op. cit.*, hlm. 103-104.

4.2 Pengaruh WTO terhadap Kebijakan Perdagangan Indonesia

Perdagangan internasional merupakan faktor yang sangat penting bagi setiap negara. Oleh karena itu sangat diperlukan hubungan perdagangan antar negara yang tertib dan adil. Untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan di bidang perdagangan internasional, diperlukan aturan-aturan yang mampu menjaga serta memelihara hak dan kewajiban para pelaku perdagangan internasional ini.

Indonesia harus dapat secara bertahap menyesuaikan perundang-undangan nasionalnya agar sesuai dengan ketentuan WTO, untuk mewujudkan hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor intern maupun ekstern dari sistem hukum. Faktor intern dalam sistem hukum yang berpengaruh antara lain adanya perumusan perundang-undangan yang memenuhi rasa keadilan masyarakat, adanya aparat yang memadai baik secara kuantitatif maupun kualitatif, adanya sarana yang cukup bagi para petugas untuk melaksanakan kewajibannya, dan tidak mengabaikan budaya hukum yang terdapat di masyarakat, sedangkan faktor ekstern yang sangat besar pengaruhnya adalah *political will* dari pihak yang posisinya sangat menentukan pelaksanaan perundang-undangan nasional tersebut.

Pada awal perundingan Uruguay Round di tahun 1986 dalam kelompok yang sedang membahas tentang *Functioning of the GATT System* (FOGS) mulai dipikirkan untuk merombak struktur dan fungsi dari GATT. Pembahasan dipusatkan pada upaya untuk meningkatkan pengawasan atas pelaksanaan fungsi GATT, untuk meningkatkan daya-mampu serta efektifitas pembuatan keputusan GATT melalui keterlibatan Dewan Menteri dan untuk meningkatkan sumbangan GATT dalam upaya mempererat hubungan dalam rangka penentuan *policy*³⁷ dalam ekonomi global. Hal ini diwujudkan dalam *Montreal Mid term Review* pada tahun 1988 yang menyepakati pembahasan terhadap dua agenda, yaitu (1) the *Trade Policy Review Mechanism*

³⁷ Kata "*policy*" dalam pembahasan tetap dituliskan dalam bahasa aslinya (tanpa terjemahan) untuk menghindari adanya perbedaan penafsiran.

(TPRM)³⁸ yang berupa laporan oleh negara-negara Anggota dan (2) kajian tahunan (*an annual review*).³⁹

Pembahasan tentang FOGS pada akhirnya dibagi menjadi dua bagian, yaitu peningkatan pengawasan atas *Trade Policy* para anggota dan perihal penentuan *policy* dalam ekonomi global.⁴⁰ TPRM dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kepatuhan para anggota terhadap ketentuan-ketentuan GATT, serta untuk mencapai tingkatan tertinggi dari derajat transparansi dalam *policy* perdagangan, untuk itu setiap negara harus melaporkan *policy* dan praktek-praktek perdagangan mereka kepada negara-negara anggota lainnya.⁴¹

Namun apapun kebijakan yang akan dipilih oleh pemerintah Indonesia, ada kaidah-kaidah hukum yang tidak dapat diabaikan, antara lain ketentuan pada UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh negara hukum, antara lain adanya pengakuan hak-hak dasar manusia, adanya pembagian kekuasaan, pemerintah harus didasarkan pada hukum dan perundang-undangan, dan adanya peradilan administrasi. Selain ketentuan-ketentuan tersebut, perlu diperhatikan suatu azas bahwa pembebanan kepada warga negara hanya dapat dilakukan berdasarkan undang-undang.⁴²

Diselesaikannya pembentukan suatu barang hukum, baik nasional maupun internasional bukan berarti menyelesaikan segala permasalahan yang diatur. Justru setelah barang hukum terbentuk, selalu diikuti dengan tanggung jawab yang lebih berat untuk dilaksanakan daripada proses pembentukan

³⁸ Tujuan TPRM adalah untuk memberikan sumbangan dalam rangka meningkatkan ketaatan semua anggota terhadap ketentuan-ketentuan, disiplin-disiplin, dan komitmen-komitmen yang dibuat berdasarkan Persetujuan Perdagangan Multilateral, dan bilamana dapat berlaku, persetujuan Perdagangan Multilateral dalam mewujudkan tingkat transparansi yang lebih tinggi serta saling pengertian tentang *policy* dan perdagangan para anggota.

³⁹Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, *op. cit.*, hlm. 356.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 357.

⁴² *Ibid.*, hlm. 378.

barang hukum tersebut, yaitu bagaimana mengupayakan agar hukum yang ada berlaku secara efektif.⁴³

Penerapan prinsip-prinsip dasar GATT akan menimbulkan pengaruh, baik positif maupun negatif yang sangat besar terhadap dunia usaha Indonesia. Bahkan meskipun persetujuan multilateral ini sebenarnya hanya mengenai bidang perdagangan, namun pengaruhnya akan terasa sampai ke bidang-bidang lain dalam dunia usaha pada umumnya. Dampak ini tidak hanya berlaku terhadap usaha yang berskala internasional tetapi juga akan melanda usaha yang melakukan kegiatan dalam lingkup nasional, bahkan lokal sekalipun.

Kementerian Perdagangan telah menyusun langkah-langkah konkrit penguatan sektor perdagangan, yaitu (a) pengamanan pasar barang dalam negeri, (b) penguatan daya saing global, dan (c) penguatan ekspor, meliputi pengetatan pengawasan penggunaan SKA (*origin*) dari negara mitra FTA, penggunaan barang dalam negeri, dan pengawasan barang dan jasa.⁴⁴

Arah kebijakan perdagangan dalam negeri dalam lima tahun ke depan adalah “Meningkatkan penataan sistem distribusi nasional untuk menjamin kelancaran arus barang dan jasa, kepastian usaha, dan daya saing barang domestik”. Kementerian Perdagangan bertekad meningkatkan efisiensi sistem logistik dan distribusi terutama menyangkut bahan pokok, penguatan pasar domestik, efisiensi pasar komoditi, peningkatan efektivitas perlindungan konsumen, iklim usaha perdagangan, kinerja sektor Perdagangan Besar dan Eceran, serta Ekonomi Kreatif.⁴⁵

4.3 Penerapan Tindakan *Safeguards*

Globalisasi perdagangan dunia telah berlangsung selama lebih dari satu dasawarsa, namun disayangkan masih banyak yang belum mengerti esensi

⁴³ *Ibid.*, hlm. 385.

⁴⁴ Pusat Humas Kementerian Perdagangan, “Penutupan Rapat Kerja Kementerian Perdagangan: Sinergi Kebijakan Untuk Tingkatkan Daya Saing perekonomian,” http://www.depdag.go.id/index.php?option=siaran_pers&task=detil&id=3314, diakses pada tanggal 11 Maret 2010

⁴⁵ *Ibid.*

dari pengamanan perdagangan dalam dinamika pasar bebas, khususnya yang terkait dengan instrumen pengamanan perdagangan yang diatur GATT serta dilaksanakan dan diawasi oleh WTO.⁴⁶

WTO adalah satu-satunya institusi internasional yang mengatur perdagangan antar negara (yang bersifat multilateral). WTO sering diartikan sebagai organisasi perdagangan bebas, padahal sebenarnya tidak demikian karena menurut aturan main WTO, tarif dan beberapa bentuk proteksi masih diperkenankan. WTO itu merupakan badan dunia yang mengatur sistem kompetisi yang terbuka, adil (*fair*), dan sehat.

Agreement on Safeguards dianggap sebagai suatu keberhasilan dalam Uruguay Round, walaupun *Agreement on Safeguards* dipandang lebih komprehensif dibandingkan dengan Article XIX GATT, tetapi masih terdapat beberapa kekurangan yang menyebabkan terjadinya ambiguitas dalam penerapannya.⁴⁷

Article XIX memang memperkenankan pemerintah suatu daerah membebaskan diri untuk suatu waktu dari kewajibannya di dalam GATT sehingga boleh menggunakan hambatan non tarif untuk melindungi industri domestik yang sedang mengalami *seriously injured* di dalam sistem perdagangan terbuka. Tetapi article itu juga memang tidak jelas-jelas menyebutkan bahwa *safeguards action* (tindakan perlindungan) harus bersifat *non discriminatory*, seperti tercantum secara eksplisit dalam Article I (MFN or Non Discriminatory principle).⁴⁸ Prinsip ini sering dilanggar dengan justru

⁴⁶ Hira Jhamtani, *WTO: Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: Insist Press, 2005), hlm. i.

⁴⁷ Yong-Shik Lee, "Safeguards Measures: Why Are They Not Applied Consistently With The Rules?" *Journal of World Trade* 36 (4) (2002), hlm. 642.

⁴⁸ Perjanjian Marrakesh memperkuat dan meningkatkan sistem perdagangan multilateral WTO dengan GATT. Tujuan dari WTO secara substansial yaitu, mengurangi tarif dan hambatan lain terhadap perdagangan dan menghilangkan perlakuan diskriminatif dalam praktek perdagangan di antara anggota WTO. Perjanjian WTO tentang *safeguards* (*Safeguards Agreement*) memperbolehkan anggota WTO untuk menerapkan tindakan pengamanan sementara untuk melindungi industri dalam negeri yang terancam oleh impor. *Safeguards Agreement* awalnya ditujukan untuk menghilangkan langkah-langkah proteksionis yang terdapat di dalam GATT. Anggota yang memaksakan tindakan pengamanan segera menikmati perlindungan bagi produsen domestik sedangkan WTO meninjau tindakan pengamanan, bahkan apabila WTO akhirnya menemukan bahwa tindakan pengamanan tidak valid. tindakan pengamanan hampir tidak mungkin untuk diterapkan dalam kerangka WTO karena adanya ketidakjelasan baik di dalam *Safeguards Agreement* itu sendiri maupun keputusan panel WTO. Lihat Jennifer Rivett Schick, "Agreement

melakukan hal-hal yang berlawanan, yaitu menggunakan tindakan perlindungan secara diskriminatif dan selektif yang hanya dikenakan terhadap negara-negara pemasok tertentu saja, khususnya negara-negara berkembang serta menghindari pemberian kompensasi kepada negara-negara pemasok yang dirugikan oleh tindakan pembatasan ini.⁴⁹

Pada prinsipnya, langkah-langkah *safeguard* tidak dapat ditargetkan hanya pada impor dari negara tertentu. Namun, SA tidak menjelaskan bagaimana kuota pemasok dapat dialokasikan di antara negara-negara tersebut, termasuk dalam keadaan luar biasa di mana impor dari negara-negara tertentu telah meningkat secara tidak proporsional dengan cepat.⁵⁰

Sebelum tahun 2000, penerapan tindakan pengamanan (*safeguards measures*) relatif lebih sedikit, hal ini menunjukkan keengganan di kalangan negara Anggota untuk menerapkan pengamanan dalam situasi di mana tidak ada bukti "perdagangan yang tidak adil", walaupun gelombang impor menyebabkan kerugian serius. Selama tahun 2000 dan 2001, beberapa kasus penting yang melibatkan SA muncul, termasuk kasus tentang perlindungan atas impor *footwear, dairy products, wheat gluten, dan lamb meat*. Untuk batas tertentu, Appellate Body WTO telah mengklarifikasi persyaratan yang diperlukan untuk pengenaan tindakan pengamanan yang valid, namun belum menemukan tindakan pengamanan yang sesuai dengan SA. WTO melihat tindakan *safeguards* dengan sikap skeptik dan menganggap bahwa tindakan tersebut merupakan wujud proteksionis secara alami.⁵¹

Pada bulan Maret 2002, terdapat 6 (enam) perkara yang berhubungan dengan pengajuan untuk penerapan tindakan pengamanan telah dialihkan kepada panel *Dispute Settlement Body*, WTO (DSB) yang menggunakan Article 6 dari *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) sebagai dasar hukumnya. Panel dan Appellate

on Safeguards: Realistic Tools For Protecting Domestic Industry Or Protectionist Measures?" www.westlaw.com, diakses tanggal 3 Mei 2010.

⁴⁹ Gofar Bain, *op. cit.*, hlm. 12.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Jennifer Rivett Schick, "Agreement on Safeguards: Realistic Tools For Protecting Domestic Industry Or Protectionist Measures?" www.westlaw.com, diakses tanggal 3 Mei 2010.

Body permanen dari DSB telah memutuskan bahwa terdapat 5 (lima) disputes yang tidak sesuai dengan tata cara dalam menerapkan tindakan pengamanan dalam peraturan WTO tentang *safeguards*.⁵²

Data menunjukkan, jangka waktu antara tanggal 1 Januari 1995 sampai 12 November 2008, terdapat sejumlah 168 penyelidikan penerapan *safeguards* yang diajukan, dan hanya sebanyak 89 kasus yang dilanjutkan penyelidikannya. Selama periode 1 Januari 2008 sampai dengan 12 November 2008, terdapat lima kasus yang diajukan dan hasil akhir kasus tersebut dinyatakan “*decline*”.⁵³

Sesuai dengan peraturan dalam WTO tentang tindakan pengamanan, biasanya tindakan pengamanan tersebut diterapkan pada dua bidang, yaitu bidang industri dan bidang pertanian. Bagi negara berkembang, bidang pertanian merupakan bidang yang paling penting. Negara maju saat ini mendominasi perdagangan di bidang pertanian dan menguasai 70% impor dan ekspor. Untuk mendapatkan perspektif yang tepat sangat penting untuk membandingkan dengan fakta bahwa 96% dari produsen dunia dalam pertanian adalah di negara berkembang. Peraturan tentang penerapan tindakan pengamanan tersebut ditemukan dalam Perjanjian WTO, GATT, *Agreement on Safeguards*, dan Perjanjian tentang Pertanian (AOA). Perjanjian baru di bawah WTO biasanya dibuat lebih rinci dari GATT.⁵⁴

Tindakan pengamanan di bidang industri dapat diterapkan jika memenuhi persyaratan bahwa terjadinya peningkatan impor (*increased import*), adanya perkembangan yang tak terduga (*unforeseen development*), dan kerugian serius (*serious injury*) atau ancaman kerugian serius tersebut. Dalam AOA ada aturan terpisah diciptakan tentang langkah-langkah perlindungan. Langkah-langkah ini biasanya disebut Penyisihan Perlindungan Khusus (*Special Safeguards Provision - SSG*) dan sangat berbeda dengan aturan di SA. SSG berbeda dalam hal tidak diperlukannya pembuktian adanya kerugian serius maupun kausalitas (sebab akibat). Ada dua cara yang

⁵² *Ibid.*

⁵³ WTO, “*Safeguards*,” www.wto.org, diakses pada tanggal 25 April 2009.

⁵⁴ Carl-owe Olsson, “*Developing Countries And Emergency Safeguard Measures In World Trade Law*” <http://www.essays.se/essay/60ebfe447c/>, diakses tanggal 15 April 2010.

berbeda untuk memohon dilakukannya tindakan pengamanan. Salah satunya adalah jika volume impor dari barang yang bersangkutan melebihi tingkat batas tertentu dan yang kedua adalah jika harga impor turun di bawah harga pemicu tertentu.⁵⁵

Pada awal perancangannya dalam Article XIX tidak cukup adanya peningkatan impor yang tak terduga dari konsesi perdagangan. Peningkatan impor yang terjadi harus dapat menyebabkan atau mengancam terjadinya kerugian serius. Kalimat ini menimbulkan masalah penafsiran lainnya mengenai maksud dari “kerugian serius”. Bagaimana seseorang menentukan apakah penyebab dari kerugian serius (atau ancaman tersebut) adalah karena adanya "peningkatan "impor? Pada pertanyaan pertama, teks yang muncul sengaja tidak jelas. Para perancang mungkin membuat referensi untuk mendefinisikan hal ini. Mungkin kesimpulan terbaik adalah bahwa mereka tidak ingin terlalu membatasi konsep dengan mencoba sebuah definisi, dan bahwa mereka lebih memilih mencoba berbagai faktor kemungkinan untuk dianalisis.⁵⁶

Pada pertanyaan tentang sebab-akibat, logika itu tetap cukup jelas. Gelombang impor yang tidak terduga, hasil dari konsesi perdagangan, harus bertanggung jawab atas kerugian serius. Dengan kata lain, kerugian serius harus "disebabkan" oleh konsesi perdagangan, melalui pengaruhnya terhadap tingkat persaingan impor. Demikian pula, tingkat impor dengan tidak adanya konsesi perdagangan berfungsi sebagai dasar untuk mengukur peningkatan sebagai perbandingan.⁵⁷

Pada dasarnya aturan umum GATT seringkali mencoba untuk memisahkan antara konsep “*unfair trade policies*” dengan “*safeguards policies*”, serta menuntut standar yang lebih tinggi dari keadaan yang merugikan terhadap industri dalam negeri yang bersaing dan lebih ketat lagi dalam hal “*cause by import*” dalam hal kebijakan *safeguards* tersebut dapat diaplikasikan. Pada prakteknya penafsiran aturan *safeguards* pun diliputi

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Alan O Sykes, “*The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence,*” <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>, diakses tanggal 10 April 2010.

⁵⁷ *Ibid.*

ketidakjelasan, misalnya adanya konsep “*serious injury*” (kerugian serius) dibedakan dari “*material injury*” (kerugian material) dan membedakan “*substantial cause*” (penyebab substansial) dengan “*ordinary cause*” (penyebab utama). Hal ini menjadi masalah karena tiap-tiap negara sangat sukar untuk memisahkan masing-masing kategori secara berbeda.⁵⁸

SA menetapkan kriteria untuk menilai, apakah "kerugian yang serius" ini adalah benar-benar disebabkan oleh suatu lonjakan impor atau mengancam produksi dalam negeri, dan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan dampak impor pada industri dalam negeri. Bila diterapkan, tindakan *safeguard* harus diterapkan sejauh yang diperlukan untuk mencegah atau memperbaiki kerugian serius dan untuk membantu industri yang bersangkutan untuk menyesuaikan diri, dimana restriksi kuantitatif (kuota) yang berlaku, biasanya tidak boleh mengurangi jumlah impor di bawah rata-rata tahunan selama tiga tahun dari representatif statistik yang tersedia, kecuali diberikan pembenaran yang jelas bahwa tingkat yang berbeda diperlukan untuk mencegah atau memperbaiki kerugian serius tersebut.⁵⁹

Data yang diperoleh dari World Bank⁶⁰ menunjukkan terdapat peningkatan inisiasi *safeguards* pada tahun 2009 oleh negara Anggota WTO. Pada tahun 2009 terdapat 21 (dua puluh satu) kasus impor baru yang dibatasi secara global melalui penyelidikan atas *safeguards*, 6 (enam) diantara kasus tersebut bahkan diinisiasi pada tahun 2009.

Terhitung sejak tahun 2004 sampai Januari 2010,⁶¹ sudah terdapat 3 (tiga) kasus *safeguards* yang diselidiki oleh KPPI dan telah dikenakan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (BMTP) melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK), yaitu keramik *tableware* (*ceramic tableware*), *dextrose monohydrate*,

⁵⁸ Tia Aristutia, “Ketentuan Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri (*Safeguards Measures*),” (Tesis Program Pascasarjana Program Khusus Hukum Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2004), hlm. 24-25.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ The World Bank, “*The World Bank Prem Notes Trade Policy*, No. 144, Oktober 2009”, http://www.insidetrade.com/secure/pdf13/wto2009_4652.pdf, diakses pada tanggal 10 April 2010.

⁶¹ Kasus-Kasus yang Diselidiki oleh Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia Tahun 2004 sampai dengan Januari 2010.

dan paku. Kasus keramik *tableware* (*ceramic tableware*) merupakan kasus pertama yang diproses oleh KPPI. Berdasarkan PMK No. 01/PMK.010/2006 tentang Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Terhadap Impor Barang Keramik Tableware yang ditetapkan pada tanggal 4 Januari 2006, pengenaan BMPT tersebut berlaku selama 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal ditetapkannya.

Pada tanggal 19 Oktober 2004, Indonesia melakukan inisiasi terkait dengan terjadinya kerugian serius yang dialami oleh produsen dalam negeri barang yang sejenis dengan barang impor keramik tableware, yaitu terhadap HS⁶² 6911.00.00.00 dan HS 6912.00.00.00 kecuali peralatan toilet. Inisiasi tersebut telah dinotifikasikan kepada *Committee on Safeguards* dalam dokumen nomor G/SG/N/6/IDN/1 tertanggal 19 Oktober 2004.

Pengajuan penyelidikan terhadap keramik *tableware* ini berdasarkan petisi yang diajukan oleh produsen dalam negeri yang menyatakan bahwa industri keramik *tableware* dalam negeri telah menderita kerugian serius (*serious injury*) yang disebabkan oleh adanya peningkatan impor, oleh sebab itu diperlukannya suatu tindakan *safeguards* untuk mengatasi permasalahan ini. Penyelidikan dilakukan dalam periode tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 (*investigation period*). Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam penyelidikan, sebagai berikut:

1. Lonjakan impor (*increase import*)

Penyelidikan menunjukkan bahwa jumlah impor barang yang bersangkutan meningkat tajam dan sangat signifikan selama lima tahun terakhir, baik secara absolut maupun secara relatif. Secara absolut, jumlah impor barang yang bersangkutan pada tahun 1999 hanya 11.603 ton. Namun, impor barang yang bersangkutan pada tahun 2000 sangat meningkat menjadi 21.470 ton, mewakili 85% peningkatan terhadap

⁶² HS atau *Harmonized System* merupakan suatu sistem klasifikasi barang yang diakui secara internasional untuk dipakai oleh produsen, eksportir, importer, pengangkutan, pabean, statistic, dan lainnya dalam perdagangan internasional dengan pengkodean (nomor) per jenis komoditi. Kode klasifikasi ini ditata berstruktur secara hierarki yang berisikan kurang lebih 5000 kepala (*headings*) dan sub *headings* dalam merinci jenis barang. Kode dasar HS berisikan 4 digit *headings* dan 6 digit sub *headings*. Lihat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional, op.cit.*, hlm. 197.

jumlah impor tahun sebelumnya. Pada tahun 2002, volume impor terus meningkat signifikan menjadi 35.131 ton atau sesuai dengan 90% dibandingkan dengan jumlah impor pada tahun 2001. Pada tahun 2003, dan 2004, volume impor terus meningkat, masing-masing sebesar 14% dan 25%. Bagian dari perangkat makan keramik impor pada tahun 1999 menyumbang hanya 32% dari pasar Indonesia. Hal ini meningkat menjadi 42,7% pada tahun 2000, namun sedikit menurun menjadi 38,3% pada 2001. Berbagai impor ke pasar Indonesia terus meningkat menjadi 55,9% dan secara signifikan menjadi 61% di tahun 2003.

2. Kerugian serius (*serious injury*)

Berdasarkan analisis faktor mengenai situasi produsen dalam negeri dari barang sejenis dan/atau barang yang secara langsung bersaing seperti ditunjukkan dalam Pasal 12 (1) Keputusan Presiden No 84 tahun 2002 dan Pasal 4.2 (a) dari *Agreement on Safeguards*, yang kewenangan menyelidiki telah menganalisis indikator untuk menentukan kerugian terhadap industri dalam negeri meliputi penjualan, keuntungan, pangsa pasar, produksi, utilisasi kapasitas, persediaan, kerja, upah, dan barangtivotas. Temuan penelitian menunjukkan bahwa produsen dalam negeri telah menderita kerugian serius. Total penjualan menurun sejak tahun 2002 dan seterusnya tetapi profitabilitas menurun sejak awal masa penyelidikan, sementara kerja menunjukkan penurunan mulai dari tahun 2001 sampai akhir periode investigasi. Upah menunjukkan peningkatan terutama karena amandemen peraturan pemerintah tentang upah minimum regional dan pemberian kompensasi yang harus dibayar oleh industri dalam negeri. Adanya tingkat utilisasi kapasitas dan penurunan produksi dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2003 dan telah diperkirakan akan berlanjut di tahun berikutnya. Harga impor telah dipotong (*undercut*) sebelum dan selama periode investigasi. *Price undercutting* tertinggi terjadi pada tahun 2001 diikuti dengan tahun 2000 dan 2003. Tingkat *price depressio* dan *price suppression* terjadi sejak tahun 2000 sampai akhir periode penyelidikan.

3. Kausalitas atau sebab akibat (*causation*)

Berdasarkan informasi yang tersedia, pihak otoritas telah membuat kesimpulan bahwa ada bukti yang jelas tentang hubungan sebab akibat (kausalitas) antara peningkatan barang impor dalam penyelidikan dengan kerugian yang dialami oleh industri dalam negeri yang menghasilkan barang sejenis dan/atau barang yang secara langsung bersaing.

4. Tindakan yang diusulkan (*proposed measures*)

Diusulkan bahwa perlu diambil secara definitif suatu tindakan pengamanan, langkah-langkah untuk mencegah atau memperbaiki kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang disebabkan oleh lonjakan impor. Tindakan pengamanan yang diusulkan adalah untuk mengambil bentuk tarif khusus sebagai bea tambahan yang harus dibayar. Bea yang diajukan adalah Rp. 1.600,- per kg dan akan diliberalisasi selama tiga tahun. Besarnya BMTP dikenakan secara berkala per tahunnya, yaitu tahun I sebesar Rp. 1.600,- per kg, tahun II sebesar Rp. 1.400,- per kg, dan tahun III sebesar 1.200,- per kg.

5. Negara berkembang (*developing countries*)

Penetapan tindakan *safeguards* melalui pengenaan BMTP dalam kasus keramik *tableware* tidak dilakukan terhadap impor dari semua negara, terdapat pengecualian terhadap barang impor yang berasal dari negara berkembang. Pernyataan ini dapat dilihat dalam PMK No. 01/PMK.010/2006, Pasal 2 yang menyatakan bahwa “Bea Masuk Tindakan Pengamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dikenakan terhadap importasi dari semua negara, kecuali negara-negara sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Menteri Keuangan ini.”

Perkiraan yang tak terduga (*unforeseen development*) oleh industri dalam negeri, yaitu pada tahun 2001 pemerintah Indonesia menurunkan pajak pertambahan nilai barang mewah termasuk barang *ceramic tableware* sebesar 40% sebagai konsekuensinya impor barang terselidik meningkat secara signifikan sejak penghapusan pajak pertambahan tersebut.

PMK No. 01/PMK.010/2006 dalam perjalanannya mengalami perubahan, dengan pertimbangan perlu melakukan penambahan terhadap

negara-negara yang dikecualikan dari pengenaan BMTP dan perlu diaturinya ketentuan mengenai kewajiban importir untuk menyerahkan surat keterangan asal (*Certificate of Origin*) terhadap barang impor yang dikenakan tindakan pengamanan (*safeguards*)⁶³ oleh karena itu pada tanggal 19 November 2008 dikeluarkan PMK No. 173/PMK.011/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 01/PMK.010/2006 tentang Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Terhadap Impor Barang Keramik Tableware.

Kenyataan yang terjadi, setelah 3 (tahun) berlakunya penetapan BMTP tersebut, berdasarkan hasil penyelidikan KPPI pada periode penyelidikan tahun 2005-2007 menunjukkan masih terjadinya kenaikan impor barang terselidik (dalam kasus ini keramik *tableware*) sehingga menimbulkan kerugian serius terhadap industri dalam negeri sehingga diterbitkanlah PMK No. 237/PMK.011/2008 tentang Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Terhadap Impor Barang Keramik Tableware. PMK ini pada dasarnya mencabut ketentuan yang terdapat dalam PMK No. 01/PMK.010/2006, hal tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 5.

Penetapan ketentuan BMTP dalam PMK yang berlaku sejak tanggal 4 Januari 2009 untuk tahun pertama sebesar Rp. 1.200,- per kg, tahun kedua sebesar Rp. 1.150,- per kg, dan tahun ketiga sebesar Rp. 1.100,- per kg. Pengecualian terhadap barang impor dari negara berkembang dalam PMK No. 237/PMK.011/2008 lebih banyak. Sebelumnya dalam lampiran PMK No. 01/PMK.010/2006 terdapat 96 negara berkembang yang dikecualikan dari pengenaan BMTP, sedangkan dalam PMK No. 237/PMK.011/2008 terdapat sejumlah 203 negara.

Ketika sebuah negara membatasi impor dalam rangka untuk melindungi produsen dalam negeri, pada prinsipnya harus memberikan sesuatu sebagai kompensasi. *Agreement* menyebutkan bahwa negara pengekspor (atau negara-negara pengekspor) dapat mencari kompensasi melalui konsultasi. Jika tidak tercapai persetujuan, negara pengekspor dapat membalas dengan

⁶³ Ketentuan mengenai kewajiban importir untuk menyerahkan surat keterangan asal (*Certificate of Origin*) ini berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 37/M-DAG/Per/9/2008 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate Of Origin*) Terhadap Barang Impor Yang Dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguards*).

mengambil tindakan sama, misalnya dengan menaikkan tarif atas ekspor dari negara yang memberlakukan tindakan *safeguard*. Dalam keadaan tertentu, negara pengekspor harus menunggu hingga tiga tahun setelah dikenakan tindakan *safeguard* sebelum dapat membalas dengan cara ini, yaitu jika tindakan tersebut sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian dan jika tindakan itu diambil sebagai akibat dari peningkatan kuantitas impor dari negara pengekspor.⁶⁴

Tidak semua kasus yang telah diajukan oleh pihak berkepentingan⁶⁵ dikenakan BMPT, terdapat beberapa kasus yang tidak memenuhi persyaratan untuk diinisiasi, bahkan terdapat beberapa kasus yang telah melalui proses penyelidikan (proses inisiasi) dan ternyata tidak ditemukan adanya hubungan kausal antara kerugian dan lonjakan impor barang sejenis sehingga kasus tersebut ditutup. Kasus yang ditutup dan tidak memenuhi syarat, tidak menutup kemungkinan untuk diajukan kembali.

⁶⁴WTO, “*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.

⁶⁵ Sesuai dengan ketentuan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor Pasal 1 angka 8, yaitu “*Pihak berkepentingan adalah: a. Produsen dalam negeri Indonesia yang menghasilkan barang sejenis barang terselidik dan atau barang yang secara langsung bersaing; b. Asosiasi produsen barang sejenis barang terselidik dan atau barang yang secara langsung bersaing; c. Organisasi buruh yang mewakili kepentingan para pekerja industri dalam negeri; d. Importer barang terselidik di Indonesia; e. Asosiasi importer barang terselidik; f. Industri pemakai barang terselidik; g. Eksportir atau produsen barang terselidik di luar negeri; h. Asosiasi eksportir barang terselidik; i. Pemerintah Negara pengekspor barang terselidik; dan atau j. Perorangan atau badan hukum yang dinilai Komite memiliki kepentingan atas hasil penyelidikan tindakan pengamanan.*”