

TESIS

**TINDAKAN PENGAMANAN PERDAGANGAN (SAFEGUARD) TERHADAP IMPOR
TERIGU MENURUT PRINSIP-PRINSIP GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND
TRADE (GATT)/WTO DI INDONESIA**

**(THE SAFEGUARD MEASURES AGAINST THE IMPORT OF WHEAT FLOUR IN
ACCORDANCE WITH THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE
(GATT/WTO PRINCIPLES) IN INDONESIA)**



OLEH :

**MUHAMMAD TAUFIQ
P0903214006**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM PERDATA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2017**

TESIS

TINDAKAN PENGAMANAN PERDAGANGAN (*SAFEGUARD*) TERHADAP IMPOR TERIGU
MENURUT PRINSIP-PRINSIP *GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE*
(GATT)/WTO DI INDONESIA

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD TAUFIQ
Nomor Pokok P903214006

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 02 Agustus 2017

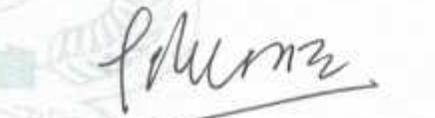
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat



Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H.,LLM.

Ketua



Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H.

Anggota

Plh. Program Studi S2
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN

Nama : Muhammad Taufiq

NIM : P0903214006

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis berjudul " Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguard*) Terhadap Impor Terigu Menurut Prinsip-prinsip *General Agreement On Tariffs And Trade* (GATT)/WTO Di Indonesia", adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang telah saya peroleh dari tesis tersebut.

Makassar, Juni 2017

Yang Membuat Pernyataan



Muhammad Taufiq

ABSTRAK

MUHAMMAD TAUFIQ. Tindakan Pengamanan Perdagangan (Safeguard) Terhadap Impor Terigu Menurut Prinsip-prinsip General Agreement On Tariffs And Trade (GATT)/WTO di Indonesia. (dibimbing oleh Winner Sitorus dan Abdul Maasba Magassing).

Penelitian ini bertujuan mengetahui kesesuaian tindakan pengamanan perdagangan Indonesia terhadap impor terigu dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam GATT/WTO serta bentuk pelaksanaan tindakan pengamanan tersebut berdasarkan ketentuan GATT/WTO.

Penelitian ini bersifat normatif. Data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder. Data dianalisis secara kualitatif dan teknik analisis isi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus, statuta dan konsep.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor terigu Indonesia telah memenuhi syarat yaitu : syarat prosedural berupa tahap penyelidikan, notifikasi dan konsultasi serta syarat substantif berupa pembuktian lonjakan impor terigu, kerugian serius dan unsur hubungan sebab akibat. Tindakan pengamanan perdagangan diterapkan dalam 2 bentuk yaitu tindakan pengamanan sementara berupa pengenaan bea masuk tindakan pengamanan sementara (BMTPS) sebesar 20% dari nilai impor dan tindakan pengamanan tetap berupa pembatasan kuota dengan pengecualian negara-negara berkembang yang pangsa pasarnya kurang dari 3% dari total volume impor atau secara kolektif pangsa pasarnya tidak melebihi 9%. Pembatasan kuota tersebut tidak melanggar prinsip penghapusan hambatan kuantitatif mengingat industri terigu dalam negeri mengalami kerugian serius yang sulit diperbaiki akibat lonjakan impor terigu. Adanya pengecualian dalam *article XIX GATT 1947* menegaskan bahwa apabila industri negara pengimpor yang mengalami kerugian serius akibat lonjakan impor boleh untuk tidak tunduk pada prinsip ini.

Kata Kunci : Tindakan Pengamanan Perdagangan, Tepung Gandum/Terigu, GATT/WTO

ABSTRACT

MUHAMMAD TAUFIQ. The Safeguard measures against the import of wheat flour in accordance with the General Agreement On Tariffs And Trade (GATT / WTO Principles) in Indonesia. (supervised by Winner Sitorus and Abdul Maasba Magassing).

This research aimed to investigate whether Indonesia's safeguard measures against the import of wheat flour was in accordance with the Principles set out in the GATT / WTO and how the implementation of such safeguard measures based on GATT / WTO stipulation.

The research type was normative, and it used primary and secondary legal materials. The data were analyzed qualitatively using content analysis techniques. The research also applied the case approach, the statute approach and the concept approach.

The research result indicated that the Indonesian safeguard measures against the wheat flour import had fulfilled the requirements of both the procedural requirement in the stages of the investigation, notification, and consultation, and the substantive requirement, such as the increases of wheat flour, the serious loss and the cause and effect relationship. The safeguard measures of the trade had been implemented in two forms, i.e. provisional safeguard measures in the form of ad-valorem duty, which was 20% from the value of the imports, and the safeguard measures in the form of quota with the exception of the developing countries whose market share was less than 3% of the total volume of imports or collectively their market share did not exceed 9%. The restriction of the quota had not violated the principle of Prohibition of quantity since the internal wheat flour industry suffered from a serious loss which was difficult to repair as the result of the increase of the wheat flour imports. The exceptions stipulated in article XIX GATT, 1947, had confirmed that if the industry of importing country had suffered from a serious loss as the result of the import increase, then the concerned country may not be subject to this principle.

Key words : safeguard measures, wheat flour, GATT/WTO

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat, inayah, taufik dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi materi maupun teknik penulisan. Olehnya itu, segala saran dan kritik yang bersifat membangun diperlukan guna menyempurnakan tesis ini sebagai karya ilmiah yang nantinya dapat bermanfaat bagi segala pihak.

Pada kesempatan ini, penulis hendak menyampaikan ungkapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Ayahanda alm. Atjo Muhammad Amin dan Ibunda Fatimah Nontji. Terima kasih atas segala kasih sayang yang telah diberikan, dukungan moril maupun materil serta arahan hidup yang telah kalian tanamkan sejak dini kepada penulis. Dengan penuh hormat, gelar magister hukum ini penulis persembahkan kepada ayahanda dan ibunda tercinta, semoga mampu menjadi kebanggaan atas terkabulnya doa dan cita-cita ayahanda dan ibunda kepada penulis.
2. Kakanda Hasmiah Herawaty Atjo. S.E., M.Pd., Inrayati Atjo, S.Pd., M.Pd., dan Cica Anriaco, S.Pd yang senantiasa tanpa lelah terus memberikan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
3. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar beserta segenap jajarannya.
4. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum dan segenap jajarannya.
5. Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Prof. Dr. Andi Pangeran Moenta, S.H., M.H., DFM
6. Dewan Pembimbing Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., LL.M serta Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H., terima kasih atas kesediaan waktu dan kesempatan dalam memberikan bimbingan dan arahan yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian penulisan tesis ini.
7. Dewan penguji Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H., Dr. Oky Deviany Burhamzah, S.H., M.H., dan Dr. Iin Karita Sakarina, S.H., M.H.
8. Tim investigator KPPI, terkhusus bapak Ferry, S.E yang telah meluangkan waktunya dalam memberikan petunjuk serta data yang dibutuhkan dalam penyelesaian penulisan tesis ini.
9. Segenap Dosen Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
10. Ibu Rahmah dan Bapak Rizal yang senantiasa aktif membantu penulis dalam urusan administrasi dan akademik penulis.
11. Seluruh rekan-rekan Program Magister Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar angkatan 2014.

Akhir kata, penulis berharap tesis ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum dan bagi para pembaca sekalian.

Makassar, Juli 2017

Muhammad Taufiq

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN TESIS.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Gambaran umum, Ruang lingkup dan Prinsip-prinsip Hukum Perdagangan Internasional.....	15
1. Gambaran Umum Hukum Perdagangan Internasional.....	15
2. Ruang Lingkup dan Prinsip Hukum Perdagangan Internasional	26
B. Hubungan GATT dengan <i>World Trade Organization</i> (WTO)	34
C. Tinjauan Umum Tindakan Pengamanan (<i>Safeguard</i>)	39

1. Pengertian dan Dasar Hukum Tindakan Pengamanan (<i>Safeguard</i>)	39
2. Pengaturan <i>Safeguard</i>	42
3. Pelaksanaan <i>Safeguard</i> dalam Perdagangan Internasional.....	48
D. Landasan Teori	60
Teori Kedaulatan	60
E. Kerangka Berpikir.....	65
BAB III METODE PENELITIAN.....	68
A. Tipe Penelitian	68
B. Bahan Hukum	68
C. Pendekatan Masalah	69
D. Pengumpulan Bahan Hukum	70
E. Analisis Bahan Hukum	71
BAB IV PEMBAHASAN.....	72
A. Syarat-syarat Penerapan <i>Safeguard</i> Terhadap Impor Terigu.....	72
1. Unsur Prosedural.....	73
2. Unsur Substantif/kerugian.....	91
B. Karakteristik Penerapan <i>Safeguard</i> Terhadap Impor Terigu.....	100
1. Tindakan Pengamanan Sementara.....	100
2. Tindakan Pengamanan Tetap.....	103
BAB V PENUTUP	109
A. Kesimpulan.....	109

B. Saran.....	110
DAFTAR PUSTAKA.....	112
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Konsumsi Nasional, Jumlah Impor, dan Pangsa Pasar.....	91
Tabel 2 Data Kinerja Pemohon.....	93
Tabel 3 Perbandingan Harga.....	95
Tabel 4 Konsumsi Nasional dan Kapasitas Pemohon.....	97

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator penting dalam pencapaian perekonomian suatu bangsa, di samping pengangguran, inflasi, kemiskinan, pemerataan pendapatan dan sebagainya. Suatu hubungan atau keterkaitan dan ketergantungan antar bangsa dan antar manusia di seluruh dunia terjalin dalam sebuah kegiatan perekonomian. Negara–negara di seluruh dunia menjadi satu kegiatan pasar yang makin terintegrasi dengan tanpa rintangan batas territorial negara sebagai akibat dari globalisasi perekonomian dunia.

Salah satu bentuk nyata dari globalisasi adalah terjadinya kegiatan perdagangan antar negara yang kemudian dikenal dengan perdagangan internasional. Perdagangan internasional adalah kegiatan transaksi dagang antara satu negara dengan negara lain, baik mengenai barang ataupun jasa-jasa, dan dilakukan melewati batas daerah suatu negara. Perdagangan internasional sebagai salah satu bagian dari kegiatan ekonomi atau kegiatan bisnis, dalam dekade terakhir ini menunjukkan perkembangan yang sangat pesat, ditengah semakin meningkatnya perhatian dunia usaha terhadap kegiatan bisnis internasional.

Berbagai alasan mengapa negara atau subjek hukum bersedia melakukan transaksi dagang internasional. Faktanya adalah bahwa perdagangan internasional sudah menjadi tulang punggung bagi negara untuk menjadi makmur, sejahtera, dan kuat. Pada mulanya hubungan perdagangan hanya terbatas pada satu wilayah negara tertentu, tetapi dengan semakin berkembangnya arus perdagangan maka hubungan dagang tersebut tidak hanya dilakukan antar para pengusaha dalam satu wilayah negara saja, akan tetapi turut melibatkan para pedagang dari negara lain. Kegiatan ekspor impor didasari oleh kondisi bahwa tidak ada satu negara yang benar-benar mandiri karena satu sama lain saling membutuhkan dan saling mengisi. Setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda, baik sumber daya alam, iklim, geografis, demografi, struktur ekonomi, dan struktur sosial. Sehingga dengan perbedaan-perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan komoditas yang dihasilkan. Maka dari itu, negara-negara perlu menjalin suatu hubungan perdagangan untuk memenuhi kebutuhan tiap-tiap negara.¹

Perdagangan internasional berkembang ke arah perdagangan yang lebih bebas dan terbuka. Negara-negara secara bilateral, regional, maupun global mengadakan kerjasama dalam bentuk penurunan atau penghapusan sama sekali hambatan-hambatan perdagangan, tarif

¹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, 2000, *Transaksi Bisnis Internasional: Ekspor Impor dan Imbal Beli*. PT RajaGrafindo Persada : Jakarta, hal. 1

maupun nontarif untuk menciptakan suatu mekanisme perdagangan yang lebih kondusif, agresif dan progresif.²

Untuk mendukung terlaksananya kegiatan perekonomian/bisnis antar negara diperlukan suatu instrumen hukum dalam bentuk regulasi baik nasional maupun internasional seperti pengaturan dalam hukum perdagangan internasional (*international trade law*). Sebagai satu-satunya badan internasional yang secara khusus mengatur masalah perdagangan antar negara, *World Trade Organization* (WTO) atau Organisasi Perdagangan Dunia merupakan sebuah pintu gerbang bagi suatu negara untuk memperluas akses pasarnya. Sistem perdagangan multilateral WTO diatur melalui suatu persetujuan yang berisi aturan-aturan dasar perdagangan internasional sebagai hasil perundingan yang telah ditandatangani oleh negara-negara anggota. Persetujuan tersebut merupakan kontrak antar negara-anggota yang mengikat pemerintah untuk mematuhi dalam pelaksanaan kebijakan perdagangannya. Oleh karena itu, dengan masuknya Indonesia sebagai anggota perdagangan dunia melalui ratifikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization* (WTO) membawa konsekuensi bagi Indonesia, yaitu harus mematuhi seluruh hasil kesepakatan dalam forum WTO, serta melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan hasil kesepakatan WTO.

² Ida Bagus Wyasa Putra, 2000, *Aspek-aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Transaksi Bisnis Internasional*, PT. Refika Aditama : Bandung, hal. 3-4

Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO) telah tumbuh dan berkembang menjadi salah satu organisasi internasional yang paling penting dan berpengaruh dalam hubungan ekonomi dan pembangunan antar bangsa. Organisasi yang beranggotakan sebagian besar negara di dunia ini berperan dalam mengatur hubungan perdagangan internasional dalam rangka peningkatan pembangunan ekonomi dan standar hidup bagi negara-negara anggotanya.

Sistem perdagangan multilateral dalam kerangka hukum WTO mencakup bidang dan kegiatan yang sangat luas dan kompleks, tidak saja substansi dan isu-isu yang berkaitan dengan perdagangan barang tetapi juga menjangkau dimensi-dimensi baru seperti perdagangan jasa (*services*) dan aspek-aspek perdagangan dari hak milik intelektual serta isu perdagangan yang terkait dengan masalah pembangunan dan integrasi negara-negara berkembang ke dalam perdagangan dunia, masalah kelestarian lingkungan dan isu-isu yang sifatnya *non-trade* atau memiliki nilai-nilai sosial kemasyarakatan. Perdagangan barang telah pula mengalami perkembangan dan pendalaman dalam pengaturannya di berbagai sektor seperti pertanian, *sanitary and pythosanitary*, hambatan teknis terhadap perdagangan, anti-dumping, pengamanan perdagangan (*safeguard*), subsidi, dan hambatan - hambatan yang bersifat *non tariff*.³

³<https://angelinasinaga.wordpress.com/2013/04/04/tindakan-pengamanan-safeguard-dalam-perdagangan-internasional/>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2016

Pesatnya dinamika perkembangan perdagangan Internasional menyisakan sejumlah permasalahan sebagai implikasi dari kegiatan perdagangan Internasional itu sendiri. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat mengkristal menjadi hambatan yang dapat mendorong terjadinya degradasi hubungan yang harmonis dalam hubungan perdagangan internasional. Dalam hubungan perdagangan internasional antar negara, komitmen dalam mewujudkan perdagangan yang jujur dan fair merupakan tuntutan sangat penting yang tidak boleh diabaikan. Salah satu bentuk praktik tidak sehat adalah terkait dengan kebijakan perdagangan suatu negara yang menerapkan tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*) terhadap impor suatu produk dari negara lain.

Setiap negara dapat menerapkan tindakan pengamanan terhadap produk domestiknya apabila industri dalam negeri tidak mampu bersaing sehingga mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius atas membanjirnya produk impor.

Dalam hukum Internasional, *safeguard* merupakan *a restraint on international trade or economic development to protect communities from development aggression or home industries from foreign competition*.⁴ Pengaturan *safeguard* mengacu pada *Article XIX GATT (Emergency Action on Imports of Particular Products)* sebagaimana disempurnakan dengan *Agreement on Safeguard* 1994. Tindakan pengamanan

⁴ <https://en.wikipedia.org/wiki/Safeguard>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2016

(*safeguard*) itu sendiri diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan pengganti Kepres Nomor 84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor serta Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) terhadap barang impor yang dikenakan Tindakan Pengamanan (*safeguard*).

Peraturan Menteri Perdagangan No. 37/M-Dag/Per/9/2008 menentukan bahwa yang dimaksud dengan tindakan pengamanan (*safeguard*) adalah tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius industri dalam negeri 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 atau ancaman kerugian serius tersebut dapat melakukan penyesuaian struktural.

Perkembangan kasus *safeguard* selama periode 1995-2012, terdapat 254 kasus yang dituduhkan oleh negara-negara anggota WTO. India merupakan negara yang paling banyak melakukan inisiasi penyelidikan *safeguard* terhadap kenaikan lonjakan impor, dengan jumlah

total kasus sebanyak 29. Sementara Indonesia berada di peringkat 2 dengan inisiasi *safeguard* sebanyak 23 kasus, diikuti oleh Turki dengan 17 kasus. Terlihat bahwa negara-negara berkembang sangat aktif berupaya melindungi industri dalam negerinya dari serbuan barang-barang impor.⁵

Beberapa kasus *safeguard* yang diterapkan di negara asing diantaranya adalah kasus rokok kretek antara Indonesia dan AS, berawal dari diberlakukannya *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act* di AS. Undang-undang tersebut bertujuan untuk menurunkan tingkat perokok muda di kalangan masyarakat AS, dengan melarang produksi dan perdagangan rokok beraroma, termasuk rokok kretek dan rokok beraroma buah-buahan. Namun, ketentuan tersebut mengecualikan rokok beraroma mentol produksi dalam negeri AS.⁶

Setelah proses konsultasi yang berlangsung panjang tanpa mencapai kesepakatan, Indonesia akhirnya mengajukan pembentukan Panel ke Badan Penyelesaian Sengketa WTO (*Dispute Settlement Body* DSB) atas dasar AS melanggar ketentuan WTO mengenai *National Treatment Obligation*. Hal itu tercantum dalam Pasal 2.1 *Technical Barrier to Trade (TBT) Agreement*. Dalam prinsip *National Treatment*, setiap negara anggota WTO berkewajiban untuk memberikan perlakuan yang

⁵<https://www.kemendag.go.id/files/pdf/2015/02/02/analisis-kebijakan-pengamanan-1422851508.pdf>. diakses pada tanggal 5 Agustus 2016

⁶<https://pujarahayu.wordpress.com/2015/07/11/kasus-kasus-yang-melibatkan-indonesia-wto/> diakses pada tanggal 5 Agustus 2016

sama terhadap produk sejenis, baik yang diproduksi di dalam negeri maupun yang berasal dari impor negara anggota WTO lainnya.

Panel WTO kemudian menemukan bahwa kebijakan AS tersebut tidak sesuai dengan ketentuan WTO, karena rokok kretek dan rokok mentol adalah produk sejenis (*like products*), dan keduanya memiliki daya tarik yang sama bagi kaum muda. Menurut WTO, kebijakan yang membedakan perlakuan terhadap dua produk sejenis, merupakan tindakan yang tidak adil (*less favourable*).⁷

Hal serupa juga terjadi di negara Australia, sejak dikeluarkan *Tobacco Plain Packaging Act* tentang kebijakan *plain packaging* (wajib kemasan rokok polos) dinilai berpengaruh terhadap kinerja ekspor tembakau dan rokok Indonesia. Dalam peraturan tersebut dikatakan, seluruh rokok dan produk tembakau yang diproduksi sejak Oktober 2012 dan dipasarkan sejak 1 Desember 2012 wajib dikemas dalam kemasan polos tanpa mencantumkan warna, gambar, logo, dan slogan produk. Kebijakan kemasan polos untuk seluruh produk tembakau dinilai sebagai ancaman nyata bagi produk tembakau dari Indonesia, karena dengan penerapan peraturan terkait kemasan polos tersebut, daya saing produk diyakini akan menurun.⁸

Indonesia sendiri sebagai negara anggota WTO juga menerapkan tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*) atas barang impor. Hal

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

tersebut dapat dilihat pemberlakuan *safeguard atas* impor terigu atau tepung gandum. Pasalnya impor yang dilakukan terus menerus dapat mengakibatkan ketergantungan masyarakat dan juga mengabaikan potensi alternatif pangan yang mendukung kemandirian bangsa. Ketergantungan Indonesia atas gandum sendiri telah muncul sejak program kerjasama ekonomi Indonesia-Amerika Serikat dengan nama kerjasama PL 480 di tahun 1969 dengan maksud mencari bahan makanan alternatif selain beras. Latar belakang kerjasama ini terutama masalah gandum adalah untuk menanggulangi harga beras yang tinggi pada waktu itu sehingga pemerintah lebih memilih mengimpor gandum dibandingkan dengan mengimpor beras. Gandum menjadi pengganti beras yang diterima dengan sangat baik oleh masyarakat Indonesia hingga menjadi makanan pokok yang populer kedua setelah nasi. Kebijakan diversifikasi pangan untuk memperkenalkan gandum sebagai bahan pangan alternatif menjadi awal bencana yang tidak disadari pada waktu itu. Ketergantungan yang kronis terhadap gandum telah menguras devisa negara setiap tahunnya, padahal gandum sampai saat ini belum dapat dibudidayakan secara komersial di Indonesia.⁹ Kondisi inilah yang menciptakan ketergantungan lewat impor besar-besaran karena tidak dibarengi dengan pemberdayaan potensi lokal.

⁹EllaSyafputri,2012, *MencanduGandum*.Diaksesdari <https://singkongday.wordpress.com/2014/06/21/ketergantungan-indonesia-terhadap-impor-gandum/> diakses pada tanggal 1 Januari 2017

Deregulasi tata niaga terigu mengakibatkan perubahan fundamental dalam hal penyelenggaraannya dimana tata niaga terigu sebelumnya dilaksanakan oleh BULOG beralih ke pihak swasta, yang diawali dengan penerbitan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 45 Tahun 1997 tentang pengaturan kembali tentang tugas pokok dan fungsi BULOG yang hanya mengelola tata niaga komoditi beras dan gula pasir. Selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 19 tahun 1998, BULOG hanya melaksanakan tata niaga bagi komoditi beras saja. Sejak saat itu, industri nasional tepung gandum/terigu sepenuhnya diselenggarakan oleh sektor swasta. Perubahan dari sistem monopoli ke sistem pasar terbuka mengakibatkan pemenuhan kebutuhan konsumsi nasional akan tepung gandum/terigu sebagian dipenuhi melalui importasi tepung gandum/terigu ke wilayah Indonesia, tanpa intervensi pemerintah seperti sebelumnya.

Tepung terigu dari waktu ke waktu semakin menjadi komoditi pangan yang penting di Indonesia. Sebagai bahan pangan alternatif yang dikonsumsi oleh hampir seluruh masyarakat Indonesia, tidak berlebihan apabila tepung terigu masuk dalam klasifikasi komoditi pangan yang vital mengingat besaran volume konsumsi komoditi ini dari tahun ke tahun semakin meningkat. Peningkatan konsumsi pangan berbasis gandum ini disebabkan oleh perubahan pola konsumsi pangan masyarakat seperti mie, bihun, kue, dan lain sebagainya. Hal ini sangat mempengaruhi

ketahanan pangan dalam negeri karena kebutuhan akan gandum seluruhnya dipenuhi dari impor.

Olehnya itu, Kementerian Perdagangan Indonesia telah memberlakukan BMTPS (Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara) sebesar 20 persen sebagai pengamanan perdagangan sementara atas impor tepung terigu. Selain itu, Kementerian Perdagangan Indonesia juga akan membatasi izin impor tepung terigu dengan menerapkan sistem kuota. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar industri tepung terigu lokal tidak terganggu dengan serbuan produk impor tepung terigu.¹⁰

Tindakan pengamanan ini tetap diberlakukan meskipun mendapat protes dari negara Turki sebagai salah satu negara pengekspor terigu yang menilai tindakan investigasi yang dilakukan oleh Indonesia tersebut bertentangan dengan ketentuan WTO.

Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa apakah kebijakan penerapan tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*) terhadap impor terigu oleh negara Indonesia berpotensi menimbulkan permasalahan dengan negara pengekspor terkait dengan *appropriate or inappropriate* penerapan *safeguard* terhadap impor terigu tersebut berdasarkan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan yang telah ditentukan dalam GATT/WTO.

¹⁰<http://indonesiarayanews.com/read/2013/03/24/53807/news-ekbis-03-24-2013-23-58-turki-kembali-ancam-safeguard-terigu-indonesia-ke-wto#diakses> pada tanggal 5 Agustus 2016

B. Rumusan Masalah

1. Apakah tindakan *safeguard* Indonesia terhadap impor terigu telah sesuai dengan prinsip-prinsip GATT/WTO ?
2. Bagaimanakah bentuk pelaksanaan tindakan *safeguard* terhadap impor terigu berdasarkan ketentuan GATT/WTO di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami, dan menjelaskan apakah tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*) yang dilakukan Negara Indonesia terhadap impor terigu telah sesuai dengan prinsip-prinsip GATT/WTO.
2. Untuk memahami, dan menjelaskan bagaimanakah tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard*) Indonesia terhadap impor terigu berdasarkan ketentuan GATT/WTO.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoretis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu hukum, khususnya dalam hukum dagang internasional.
 - b. Memberikan tambahan wawasan kepada kalangan yang berminat pada hukum dagang internasional.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan kepada setiap individu yang berminat dan berkecimpung dalam perdagangan internasional

- b. Diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan kepada pihak yang berwenang dalam mengatur perdagangan domestik dan internasional, dalam hal ini Departemen Perdagangan Republik Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

Sepengetahuan penulis dari hasil penelusuran kepustakaan, penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil penelitian berdasarkan tesis yang ditulis oleh Yohanes Hermanto Sirait, magister ilmu hukum Universitas Gajahmada tahun 2012, dengan judul “IMPLEMENTASI *SAFEGUARD MEASURES* SEBAGAI MEKANISME PERLINDUNGAN BAGI INDUSTRI PERTANIAN LOKAL DI INDONESIA”.

Tesis tersebut membahas mengenai harmonisasi ketentuan tindakan pengamanan ke dalam hukum nasional Indonesia, faktor yang mempengaruhi implementasi tindakan pengamanan produk pertanian Indonesia, serta instrumen yang relevan untuk melindungi industri pertanian lokal Indonesia.

Berdasarkan pada pokok permasalahan yang telah dibahas dalam penelitian sebelumnya oleh Yohanes Hermanto Sirait, dan permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini, yang akan membahas tentang kedudukan tindakan *safeguard* Indonesia terhadap impor terigu menurut prinsip-prinsip dalam *General Agreement on tariffs and trade (GATT)* serta sejauh manakah tindakan *safeguard* Indonesia atas impor terigu menurut

ketentuan dalam *General Agreement on tariffs and trade (GATT)*, maka dapat terlihat jelas perbedaan yang telah dilakukan oleh Yohanes Hermanto Sirait dengan penelitian yang akan dilakukan dalam tesis ini.

Dengan kata lain, perbedaan yang mendasar adalah aturan hukum yang digunakan dalam penelitian, serta objek kajian yang diteliti. penelitian yang dibahas oleh Yohanes Hermanto Sirait menggunakan aturan hukum nasional dan objek kajiannya adalah tindakan pemerintah dalam melindungi industri pertanian dalam negeri, sementara tesis ini menggunakan aturan hukum nasional dan internasional dimana objek kajiannya adalah mengkaji tindakan pemerintah dalam melakukan perlindungan terhadap lonjakan impor terigu berdasarkan prinsip dan ketentuan hukum internasional.

Olehnya itu, tesis ini asli karya tulis penulis sendiri dan keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Gambaran umum, Ruang lingkup dan Prinsip-prinsip Hukum Perdagangan Internasional

1. Gambaran Umum Hukum Perdagangan Internasional

Perdagangan merupakan sektor jasa yang menunjang kegiatan ekonomi antar anggota masyarakat dan antar bangsa. Olehnya itu, perdagangan sangat vital bagi upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan bagi negara termasuk Indonesia.

Istilah perdagangan internasional (*international trade*) pertama kali dikenal di benua Eropa yang kemudian berkembang di Asia dan Afrika. Negara-negara yang terhimpun dalam kegiatan perdagangan internasional membentuk suatu persetujuan dagang dan tarif (*General Agreement on Tariff and Trade/GATT*), yang kemudian berkembang menjadi suatu organisasi perdagangan internasional yang dikenal dengan organisasi perdagangan internasional (*World Trade Organization/WTO*).

Perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan oleh penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain atas dasar kesepakatan bersama. Penduduk yang dimaksud dapat berupa antar perorangan (individu dengan individu), antara individu dengan pemerintah suatu negara atau pemerintah suatu negara dengan

pemerintah negara lain. Bila dibandingkan dengan pelaksanaan perdagangan di dalam negeri, maka perdagangan internasional sangatlah rumit dan kompleks. Kerumitan ini disebabkan oleh faktor-faktor antara lain :¹¹

1. Pembeli dan penjual terpisah oleh batas-batas kenegaraan.
2. Barang harus dikirim dan diangkut dari suatu negara ke negara lainnya melalui bermacam peraturan seperti pabean, yang bersumber dari pembatasan yang dikeluarkan oleh masing-masing pemerintah.
3. Antara satu negara dengan negara lainnya terdapat perbedaan dalam bahasa, mata uang, taksiran dan timbangan, hukum dalam perdagangan dan sebagainya.

Perdagangan internasional dapat didefinisikan sebagai perdagangan antar atau lintas negara, yang mencakup ekspor dan impor yang terbagi dalam dua kategori yakni perdagangan barang (fisik) dan perdagangan jasa.¹² Menurut Sumantoro, perdagangan internasional adalah : *the exchange of goods and services between nations* dan selanjutnya “ *as used, it generally refers to the total goods and services exchanges among all nations*”, yang intinya mengandung

¹¹ “Perdagangan Internasional” dalam <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2012/03/perdagangan-internasional-akuntansi-internasional/> , diakses tanggal 11 Agustus 2016

¹² Tulus Wijanarko Tambunan, 2000, *Perdagangan Internasional dan Neraca Pembayaran*, Ghalia Indonesia: Jakarta, hal. 1

pengertian pertukaran seluruh barang dan jasa antara semua bangsa/negara.¹³

Istilah “perdagangan internasional” sebenarnya adalah pertukaran barang, jasa, dan modal antar penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain. Adapun pengertian umum dari perdagangan internasional adalah kegiatan-kegiatan perniagaan dari suatu negara asal yang melintasi perbatasan menuju suatu negara tujuan yang dilakukan perusahaan untuk melakukan perpindahan barang dan jasa, modal dan tenaga kerja, teknologi (pabrik), dan merek dagang.¹⁴

Selanjutnya, kaidah hukum internasional yang mengatur masalah perdagangan internasional yang disebut dengan hukum perdagangan internasional adalah kaidah hukum internasional yang mengatur tentang pertukaran barang, jasa maupun modal antar penduduk dari suatu negara dengan negara lainnya, atau yang terjadi antar dua atau lebih warga atau penduduk (subjek hukum) yang berbeda negara.

Perkembangan hukum perdagangan internasional (HPI) telah lahir semenjak zaman modern itu ada. Sejak saat itu juga hukum

¹³ Sumantoro, 1997/1998, *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan RUU tentang Perdagangan Internasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI. Jakarta, hal. 29

¹⁴ *Ibid*, hal. 5

perdagangan internasional mengalami perkembangan pesat sesuai dengan tingkat dan hubungan dagang antar negara.

Dalam perkembangannya hukum perdagangan internasional dibagi menjadi tiga fase:¹⁵

1. Hukum Perdagangan Internasional pada Masa Awal Pertumbuhan

Ciri pada fase ini yang paling terkenal adalah dengan adanya *Lex Mercatoria* atau aturan hukum kebiasaan dagang bisa juga disebut *Law of Merchant*. Timbulnya *Lex Mercatoria* disebabkan karena empat faktor yaitu:

- a. lahirnya aturan adanya kebiasaan yang timbul akibat berbagai pekan raya (*The Law of The Fairs*)
- b. lahirnya kebiasaan yang timbul dalam penyelesaian sengketa bidang perdagangan, adalah klausul-klausul yang dipakai dalam penyelesaian sengketa di bidang perdagangan,
- c. lahirnya kebiasaan akibat kebiasaan dalam hukum laut, maksud dalam tahap ini adalah karena adanya kebiasaan dalam mengatur batas negara dari udara, laut, dan darat yang biasanya disebut ekstra teritorial, dan negara bisa juga dibatasi oleh perbatasan tembok, seperti di Cina
- d. adanya notaris sebagai pemberi layanan jasa hukum dagang

¹⁵ Huala Adolf, 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT. Rajawali Pers: Jakarta, hal. 24-28

2. Hukum Perdagangan Internasional yang dicantumkan dalam Hukum Nasional

Dalam fase ini, yang dimaksudkan dalam pencantuman hukum perdagangan internasional ke dalam hukum nasional adalah dengan menjadikan hukum perdagangan internasional itu sebagai undang-undang dalam hukum nasional suatu negara. Pencantuman hukum perdagangan internasional dalam hukum nasional ini berarti negara telah bersedia secara sukarela untuk mengikatkan diri dan tunduk dibawah aturan yang berlaku, proses ini juga disebut sebagai ratifikasi. Contohnya adalah Perancis membuat Kitab Undang-undang Hukum Dagang (*Code de Commerce*) pada tahun 1807.

3. Lahirnya Organisasi Perdagangan Internasional sebagai Lembaga yang Mengurusi Perdagangan Internasional

Dalam perkembangan ketiga ini, aturan-aturan hukum perdagangan internasional lahir sebagian besar karena dipengaruhi oleh semakin banyaknya berbagai perjanjian internasional yang ditandatangani baik secara bilateral, regional, maupun multilateral.

Secara khusus tahap ketiga ini muncul secara signifikan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Salah satu perjanjian multilateral yang ditandatangani pada masa ini adalah disepakati lahirnya GATT tahun

1947. Tahapan ini disebut "*Internasionalism*" oleh Schmithoff menyatakan sebagai berikut :¹⁶

"We are beginning to rediscover the international character of commercial law and the circle now contemplates itself: the general trend of commercial law everywhere is to move away from the restrictions of national law to a universal, international conception of the law of international trade."

Sejak berdiri hingga dewasa ini aturan-aturan perdagangan GATT telah berkembang dan mengalami perkembangan yang cukup penting. Bahkan dalam putaran perundingan tahun 1986-1994, negara-negara anggota GATT telah sepakat untuk membentuk suatu badan atau lembaga internasional baru, yaitu WTO.

Perubahan dari GATT ke WTO berdampak luas terhadap bidang hukum perdagangan internasional. Alasannya, bidang pengaturan yang tercakup di dalam WTO sekarang ini adalah kompleks. Ia tidak semata-mata lagi mengatur tarif dan barang, tetapi juga mengatur jasa, hak kekayaan intelektual, penanaman modal, lingkungan, dan lain-lain

Ciri kedua dalam perkembangan tahap ketiga ini yakni munculnya organisasi internasional. Salah satu badan yang menonjol adalah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Sebetulnya peran PBB di bidang perdagangan internasional tidaklah langsung. Peran PBB di bidang ekonomi dan perdagangan ini termuat dalam pasal 1:3 Piagam PBB,

¹⁶ *Ibid*

yakni aturan tentang tujuan PBB yakni mencapai kerjasama internasional di dalam antara lain menyelesaikan masalah-masalah ekonomi internasional.

Selanjutnya, beberapa ahli memberikan definisi hukum perdagangan internasional sebagaimana yang dikutip oleh Huala Adolf sebagai berikut :¹⁷

1. Schmitthoff mengemukakan bahwa hukum perdagangan internasional sebagai : “.. *the body of rules governing commercial relationship of private law nature involving different nations*”.

Definisi tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa aturan-aturan ini bersifat komersial, dan termasuk dalam hukum privat (*private law*); atau ruang lingkup bidang hukum perdagangan internasional tidak termasuk dalam hubungan hukum komersial internasional yang merupakan bidang hukum publik (*public international trade law*). Dengan kata lain Schmitthoff menegaskan bahwa wilayah hukum perdagangan internasional tidak termasuk aturan-aturan hukum internasional publik yang mengatur hubungan internasional, misalnya mengatur hubungan dagang dalam kerangka GATT, atau mengatur blok-blok perdagangan regional.

2. M. Rafiqul Islam mengemukakan bahwa perdagangan internasional adalah : “... *a wide ranging, transnational,*

¹⁷ *Ibid*, hal. 4-11.

commercial, exchange of goods and services between individual business persons, trading bodies and states “.

Berdasarkan definisi di atas, bahwa hubungan finansial terkait erat dengan perdagangan internasional. Keterkaitan ini tampak karena hubungan-hubungan keuangan ini mendampingi transaksi keuangan antara para pedagang (dengan pengecualian transaksi barter atau *counter-trade*). Dengan adanya ketertarikan tersebut, selanjutnya Rafiqul Islam mendefinisikan hukum perdagangan internasional dan keuangan (*international trade and financial law*) sebagai suatu kumpulan aturan, prinsip, norma, dan praktik yang menciptakan suatu pengaturan (*regulatory regime*) untuk transaksi-transaksi perdagangan internasional dan sistem pembayarannya yang memiliki dampak terhadap pelaku komersial lembaga-lembaga perdagangan.

3. Michelle Sanson menyatakan bahwa , “ *International trade law can be defined as the regulation of conduct of parties involved the exchange of goods, service and technology between nations*”.

Menurut Huala Adolf,¹⁸ definisi ini tidak menyebutkan secara jelas apakah hukum perdagangan internasional termasuk dalam bidang hukum privat, publik atau hukum internasional. Sanson hanya menyebutkan bahwa bidang hukum ini adalah *the regulation of conduct of parties*, yang mana para pihak masih samar-samar hanya

¹⁸ *ibid*

disebut *parties*, sementara objek kajiannya jelas, yaitu jual beli barang, jasa dan teknologi.

Meskipun definisi ini agak mengambang, namun Sanson membagi hukum perdagangan internasional kedalam dua bagian utama, yaitu hukum perdagangan internasional publik (*public international trade law*) dan hukum perdagangan internasional privat (*private international trade law*).

Lebih lanjut Huala Adolf menyatakan bahwa meskipun ada perbedaan ini namun para sarjana mengakui bahwa batas-batas kedua istilah ini pun sangat sulit dibuat garis batasnya, sebagaimana yang dinyatakan Sanson bahwa "*the modern development is that the distinction between public and private trade law has less meaning*".

Hukum perdagangan internasional itu sendiri merupakan bagian dari hukum bisnis atau hukum ekonomi internasional. Istilah hukum ekonomi pertama kali dikenal di Eropa Barat terutama di Inggris dan Prancis sekitar abad ke-19. Untuk meningkatkan kegiatan perdagangan, pemerintah pusat (raja) mempunyai kekuatan absolut yang menghendaki agar negara kebangsaan atau *national state* menjadi kuat baik dalam politik, ekonomi, maupun militer. Hal tersebut dilakukan melalui kebijakan restriksi dalam perdagangan logam mulia, monopoli perdagangan dan pengembangan wilayah kolonial. Dalam hubungan dagang, baik antar negara Eropa maupun dengan negara di luar Eropa senantiasa diberlakukan politik yang bersifat protektif

yang membatasi masuknya produk-produk impor guna melindungi produk dalam negeri.

Adapun ciri atau karakteristik hukum ekonomi internasional dapat dikemukakan sebagai berikut :¹⁹

1. Hukum ekonomi internasional adalah juga cabang atau bagian dari hukum internasional publik. Karena sifatnya ini maka ada prinsip-prinsip atau aturan-aturan hukum internasional publik yang dapat diterapkan ke dalam hukum ekonomi internasional.

Prinsip persamaan kedudukan antar negara atau prinsip tanggung jawab negara adalah contoh-contoh prinsip hukum internasional publik yang dapat diterapkan pada hukum ekonomi internasional.

2. Ada beberapa sifat dari hukum ekonomi internasional yang berbeda dengan hukum internasional publik. Yang utama dan yang terpenting adalah bahwa hanya sedikit sekali norma-norma kebiasaan pada hukum ekonomi internasional. Umumnya hukum ekonomi internasional didasarkan pada perjanjian-perjanjian internasional yang dihasilkan oleh organisasi internasional.

3. Dibandingkan dengan hukum internasional publik, dalam hukum ekonomi internasional terdapat cukup banyak perjanjian bilateral. Misalkan perjanjian-perjanjian mengenai persahabatan,

¹⁹ Huala Adolf, 2010, *Hukum Ekonomi Internasional, Suatu Pengantar*, CV. Keni Media: Bandung, hal. 13

perdagangan, navigasi, perjanjian penghindaran pajak berganda, penanaman modal, dan lain-lain.

4. Pendekatan disiplin ilmu hukum ekonomi internasional. Menurut Sunaryati Hartono, hukum ekonomi internasional menggunakan pula pendekatan interdisipliner dan transnasional.

Pendekatan interdisipliner digunakan karena untuk memahami bidang hukum ekonomi internasional tidak semata-mata mengkajinya dari sudut hukum internasional publik, tetapi juga misalnya, teori-teori ekonomi.

Pendekatan transnasional diperlukan dalam mengkaji hukum ekonomi internasional dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum internasional publik, hukum perdata internasional dan kaidah-kaidah perdata maupun publik internasional secara integral.²⁰

5. Jakson mengemukakan bahwa hubungan antara hukum ekonomi internasional dengan hukum nasional sangatlah penting.²¹ Arti penting ini akan terkait dengan efektifitas hukum ekonomi internasional. Dalam hal ini, efektifitas berlakunya suatu aturan hukum ekonomi internasional akan bergantung pada pelaksanaan aturan hukum tersebut di wilayah hukum dari suatu negara.²²

²⁰ *Ibid*, hal. 13

²¹ *Ibid*, hal. 13

²² *Ibid*, hal. 13

2. Ruang Lingkup dan Prinsip Hukum Perdagangan Internasional

Bertolak dari beberapa definisi di atas menunjukkan bahwa dalam hukum perdagangan internasional selain melibatkan negara-negara dan lembaga-lembaga internasional berdasarkan ketentuan GATT-WTO, juga melibatkan para pihak dari negara yang berbeda yang melakukan transaksi dagang internasional. Olehnya itu, ruang lingkup hukum perdagangan internasional dapat dikaji dari aspek hukum publik internasional (*public international law*) dan dari aspek hukum privat internasional (*private international law*). Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Ray August, bahwa :²³

“public international law is the division of international law that deals primarily with the right and duties of states and intergovernmental organizations in their international affair; and private international law, is the division of international law that deals primarily with the right and duties of individuals and non governmental in their international affair”.

Berdasarkan pengertian di atas, terlihat bahwa ruang lingkup hukum perdagangan internasional publik (*public international trade law*) merupakan bagian dari hukum internasional terkait dengan hak dan kewajiban negara dan organisasi internasional dalam urusan internasional. Artinya bahwa dalam perdagangan internasional melibatkan negara-negara dan lembaga internasional baik secara global maupun regional yang mengacu pada ketentuan dan prinsip-prinsip hukum internasional yang disepakati dalam GATT-WTO.

²³ Muhammad Sood, 2011, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT. RajaGrafindo Perkasa: Jakarta, hal. 22

Adapun ruang lingkup hukum perdagangan internasional privat (*private international trade law*) adalah bagian dari hukum internasional terkait dengan hak dan kewajiban individu (para pihak) dan lembaga internasional non pemerintah dalam urusan internasional mengacu pada kaidah prinsip-prinsip hukum perjanjian/ kontrak internasional yang disepakati para pihak, dan konvensi perdagangan internasional (*international trade convention*).

Selanjutnya, prinsip-prinsip dasar yang melandasi GATT menurut Will D. Verwey adalah prinsip nondiskriminasi yang mengundang tiga bentuk perlakuan terhadap barang yang akan dijual di pasar internasional. Prinsip-prinsip ini berakar dari filsafah liberalisme barat, yang dikenal dengan "Trinita" yaitu kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan asas timbal balik (*reciprocity*).²⁴

Adapun prinsip-prinsip hukum dari perdagangan internasional yang diatur dalam GATT/WTO adalah sebagai berikut :²⁵

a. Prinsip Nondiskriminasi (*Non-Discrimination Principle*)

Prinsip ini meliputi Prinsip *Most Favoured Nation (MFN Principle)* dan prinsip *National Treatment (NT Principle)*.

Prinsip *Most Favoured Nation (MFN)*

²⁴ Ginanjar Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES : Jakarta. hal.100.

²⁵ Muhammad Sood, 2011, *Op.cit.*, hal.39-48

Prinsip ini diatur dalam *Article 1 GATT 1947* yang berjudul *General Favoured Nation Treatment*, yang merupakan prinsip nondiskriminasi terhadap produk sesama negara-negara anggota WTO.

Berdasarkan prinsip ini, semua negara terikat untuk memberikan negara-negara lainnya perlakuan yang sama dalam pelaksanaan dan kebijakan impor dan ekspor serta menyangkut biaya-biaya lainnya, dan harus dilaksanakan dengan segera dan tanpa syarat (*immediately and unconditionally*) terhadap produk yang berasal atau yang ditujukan kepada semua anggota GATT. Karena itu, suatu negara tidak boleh memberikan perlakuan istimewa kepada negara lainnya atau melakukan tindakan diskriminasi terhadapnya.

Pengecualian terhadap prinsip MFN sebagaimana diatur dalam *Article XXIV GATT1947*, yakni tidak berlaku :

- a. Dalam hubungan ekonomi antara negara-negara *free trade Area/Custom Unions* dengan negara-negara yang bukan anggota, misalnya antara negara anggota AFTA (Indonesia) dengan India.
- b. Dalam hubungan dagang antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang melalui GSP (*Generalized System of Preferences*)

GSP pada dasarnya adalah bantuan atau fasilitas dalam perdagangan internasional yang diberikan oleh pemerintah dari suatu negara maju kepada negara berkembang, seperti bantuan pemerintah Inggris kepada negara-negara berkembang yang merupakan anggota *Common Wealth*, bantuan Prancis melalui organisasi *Franch Union*, bantuan pemerintah Belanda terhadap Indonesia melalui IGGI (*International Government Group of Indonesia*), dan lain sebagainya.

Prinsip *National Treatment* (NT)

Prinsip ini diatur dalam *Article III GATT 1947*, berjudul "*National Treatment on Taxation and Regulation*", yang menyatakan bahwa "*this standart provide for inland parity that is say equality for treatment between nation and foreigners*".

Berdasarkan ketentuan di atas, prinsip ini tidak menghendaki adanya diskriminasi antar produk dalam negeri dengan produk serupa dari luar negeri. Artinya, apabila suatu produk impor telah memasuki wilayah suatu negara karena diimpor, maka harus mendapatkan perlakuan yang sama seperti halnya perlakuan pemerintah terhadap produk dalam negeri yang sejenis.

Menurut Mosler unsur-unsur penting yang terkandung dalam prinsip *National Treatment* sebagai berikut :²⁶

²⁶ Mahmul Siregar, 2005, *Perdagangan Internasional dan Penanaman Modal*, Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara : Medan, hal.67-68

- a. Adanya kepentingan lebih dari satu negara
- b. Kepentingan tersebut terletak di wilayah yurisdiksi suatu negara.
- c. Negara tuan rumah harus memberikan perlakuan yang sama baik terhadap kepentingan sendiri maupun kepentingan negara lain yang berada di wilayahnya.
- d. Perlakuan tersebut tidak boleh menimbulkan keuntungan bagi negara tuan rumah sendiri dan merugikan kepentingan negara lain.

Penerapan prinsip ini merupakan pencerminan dari pembatasan kedaulatan suatu negara. Hal ini kerap kali diperjanjikan dalam rangka mewujudkan suatu kompromi antara kepentingan nasional dengan kepentingan internasional yang sering bertentangan. Sehubungan dengan hal tersebut, Herman Mosler menyatakan bahwa "*Prinsip National Treatment*" semata-mata merupakan urusan hukum nasional yang termasuk yurisdiksi domestik suatu negara, sehingga sukar untuk dituntut berdasarkan hukum internasional.²⁷

b. Prinsip Resiprositas (*Reciprocity Principle*)

Prinsip Resiprositas (*Reciprocity Principle*) yang diatur dalam Article II GATT 1947, dimana mensyaratkan adanya perlakuan timbal balik diantara sesama negara anggota WTO dalam kebijaksanaan

²⁷ Taryana Sunandar, 1996, *Hukum Perdagangan Internasional dari GATT 1947 sampai Terbentuknya WTO*, BPHN, Departemen Kehakiman : Jakarta, hal.25

perdagangan internasional. Artinya bahwa, apabila suatu negara dalam kebijaksanaan perdagangan internasionalnya menurunkan tarif masuk atas produk impor suatu negara maka negara pengekspor produk tersebut juga wajib menurunkan tarif masuk untuk produk dari negara pertama tadi. Berdasarkan prinsip ini diharapkan setiap negara secara timbal balik saling memberikan kemudahan bagi lalu lintas barang dan jasa. Dengan demikian, pada akhirnya diharapkan setiap negara akan saling menikmati hasil perdagangan internasional yang lincer dan bebas.

c. Prinsip Penghapusan Hambatan Kuantitatif (*Prohibition of quantitative Restriction*)

Prinsip ini telah diatur dalam *Article IX* GATT 1947, yang menghendaki transparansi dan penghapusan hambatan kuantitatif dalam perdagangan internasional. Hambatan kuantitatif dalam GATT/WTO adalah hambatan perdagangan yang bukan merupakan hambatan tarif atau bea masuk. Termasuk dalam kategori hambatan ini adalah kuota dan pembatasan ekspor secara sukarela (*Voluntary Export Rrestraints*). Disadari bahwa kuota cenderung tidak adil, dan dalam praktiknya justru menimbulkan diskriminasi dan peluang-peluang subjektif lainnya, olehnya itu hukum perdagangan internasional melalui WTO menetapkan untuk menghilangkan jenis hambatan kuantitatif.

Adanya prinsip transparansi membawa akibat bahwa negara-negara anggota WTO apabila hendak melakukan proteksi perdagangan internasional tidak boleh menggunakan kuota sebagai penghambat, melainkan hanya tarif yang diizinkan untuk diterapkan. Prinsip ini sering kali disebut tarififikasi hambatan perdagangan.

Pengecualian dari prinsip penghapusan hambatan kuantitatif adalah sebagai berikut :

1. Negara yang mengalami kesulitan neraca pembayaran diizinkan untuk membatasi impor dengan cara kuota (*Article XII-XIV GATT 1947*).
2. Industri domestik negara pengimpor mengalami kerugian serius akibat meningkatnya impor produk sejenis, maka negara tersebut boleh tidak tunduk pada prinsip ini (*Article XIX GATT 1947*).
3. Demi kepentingan kesehatan publik, keselamatan dan keamanan negara pengimpor, negara tersebut diizinkan untuk membebaskan diri dari kewajiban tunduk pada prinsip ini (*Article XX dan XXI GATT 1947*).

d. Prinsip Perdagangan yang Adil (*Fairness Principle*)

Prinsip *fairness* dalam perdagangan internasional yang melarang *Dumping* (*Article VI*) dan Subsidi (*Article XVI*) dimaksudkan agar jangan sampai terjadi suatu negara menerima keuntungan tertentu

dengan melaksanakan kebijakan tertentu, sedangkan dipihak lain kebijakan tersebut justru menimbulkan kerugian bagi negara lainnya. Prinsip ini diarahkan untuk menghilangkan praktik-praktik persaingan curang dalam kegiatan ekonomi yang disebut praktik dumping dan subsidi dalam perdagangan internasional.

Dumping dan subsidi dinilai sebagai praktik ekonomi yang tidak adil atau curang, maka WTO menentukan bahwa apabila suatu negara terbukti melakukan praktik tersebut, maka negara pengimpor yang dirugikan mempunyai hak untuk menjatuhkan sanksi balasan. Sanksi balasan itu berupa pengenaan bea masuk tambahan yang disebut “bea masuk antidumping” yang dijatuhkan terhadap produk-produk yang diekspor secara *dumping* dan *countervailing duties* atau bea masuk untuk barang-barang yang terbukti telah diekspor dengan fasilitas subsidi.

e. Prinsip Tarif mengikat (*Binding Tariff Principle*)

Prinsip ini telah diatur dalam *Article II section* GATT-WTO 1995, bahwa setiap negara harus mematuhi berapapun besarnya tarif mengikat. Pembatasan perdagangan bebas dengan menggunakan tarif oleh WTO dipandang sebagai suatu model yang masih dapat ditoleransi, misalkan melakukan tindakan proteksi terhadap industri domestik melalui kenaikan tarif. Perlindungan ini masih memungkinkan adanya kompetisi yang sehat. Namun demikian, dalam kesepakatan perdagangan internasional telah diupayakan

mengarah kepada sistem perdagangan bebas yang menghendaki pengurangan tarif secara bertahap.

Penerapan tarif impor mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut :²⁸

1. Tarif sebagai pajak, adalah tarif terhadap barang impor (pajak barang impor) yang merupakan pungutan oleh negara untuk dijadikan kas negara.
2. Tarif untuk melindungi produk domestik dari praktik dumping yang dilakukan negara pengekspor
3. Tarif untuk memberikan balasan terhadap negara pengekspor yang melakukan proteksi produk melalui praktik subsidi terhadap produk ekspor.

B. Hubungan GATT dengan World Trade Organization (WTO)

Sejak adanya peristiwa *Great Depression* setelah berakhirnya Perang Dunia II, muncul berbagai kekacauan ekonomi di dunia. Hal tersebut lantas mendorong Amerika Serikat dan sekutunya untuk mengisi kebijakan-kebijakan ekonomi internasional dan kemudian memutuskan untuk membentuk kebijakan *The Reciprocal Trade Agreement Act* pada tahun 1934. Kebijakan ini memberi kebebasan pada pihak-pihak terkait untuk melakukan negosiasi. Terlebih lagi, kebijakan ini juga menitikberatkan pada pengurangan tarif

²⁸ Munir Fuady, 2004, *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*, PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, hal. 28

perdagangan yang berlaku secara umum sehingga dapat dikatakan *The Reciprocal Trade Agreement Act* merupakan gerbang awal bagi arus liberalisasi ekonomi di dunia.²⁹

Kebijakan tersebut kemudian dijadikan dasar pembentukan *GATT (General Agreement On Tariffs And Trade)* pada tahun 1947 dimana terdapat 23 negara anggota yang menyepakati satu set aturan untuk mengatur arus perdagangan dan pengurangan tarif impor bagi seluruh anggota.³⁰ Yang perlu digaris bawahi di sini adalah GATT tidak sah secara organisasi dengan alasan tidak mempunyai anggaran dasar yang memuat struktur organisasi dan tidak ada ketentuan-ketentuan yang mengatur hukum formal sebagai suatu organisasi. Namun, memang pada dasarnya pembentukan GATT hanya sebagai rangkaian perjanjian bilateral antara negara-negara anggota untuk mengurangi batasan-batasan yang ada dalam kegiatan perdagangan. Dalam kurun waktu empat puluh tahun berikutnya, keanggotaan GATT kian berkembang dan akhirnya anggota GATT pun kian sering mengadakan *negotiating rounds*.³¹

GATT sebenarnya hanya salah satu dari IX *Chapters* yang direncanakan menjadi isi dari *Havana Charter* mengenai pembentukan *International Trade Organization (ITO)* pada tahun 1947, yaitu *Chapter*

²⁹ Robert J Carbaugh, 2007, "Trade Regulations and Industrial Policies", dalam *International Economics 11th Edition*, Mason: Thompson South Western, hal 184

³⁰ Meredith A Crowley, 2003, "An Introduction to the WTO and GATT", dalam *Economic Perspectives*, Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, hal 43

³¹ *Ibid*

IV: *Commercial Policy. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* adalah sebagai suatu persetujuan internasional yang mengatur mengenai tarif perdagangan yang dirumuskan di Jenewa, Swiss. GATT ini didirikan pada tahun 1948. Pembentukan GATT atau *General Agreement on Tariffs and Trade* ini dilatar belakangi oleh tidak adanya aturan mengenai perdagangan internasional sehingga menyebabkan terjadinya pelanggaran serta diskriminasi dalam perdagangan internasional tersebut. Namun, GATT atau *General Agreement on Tariffs and Trade* ini hanya berfokus pada pendistribusian barang dan kurang memperhatikan arus jasa yang terjadi saat itu. Hal ini disebabkan oleh sifat *ad-hoc* yang diusung oleh rezim tersebut. Namun, dibalik kelemahan rezim tersebut terdapat adanya perlakuan yang sama pada setiap anggota GATT atau *General Agreement on Tariffs and Trade* serta rezim mengusung transparansi dan kompetitifitas yang mewajibkan setiap negara untuk mengetahui kebijakan negara lain, karena rezim ini berprinsip *most favored nations* (MFN). Namun *International Trade Organization (ITO)* tidak berhasil didirikan, walaupun *Havana Charter* sudah disepakati dan ditandatangani oleh 53 negara pada Maret 1948. Hal tersebut dikarenakan Amerika Serikat menolak untuk meratifikasinya di mana Kongres Amerika Serikat khawatir wewenangnya dalam menentukan kebijakan Amerika Serikat semakin berkurang. GATT kemudian dimasukkan hanya sebagai perjanjian sementara (*interim*) melalui

sebuah *Protocol of Provisional Application* sampai *Havana Charter* dapat diberlakukan dan sebagai badan pelaksana GATT adalah *Committee-ITO/GATT* yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal.³²

Selanjutnya, Hoekman et al mengemukakan beberapa putaran yang dilakukan oleh negara-negara anggota GATT hingga terbentuknya WTO (*World Trade Organization*). Diawali pada tahun 1964-1967 diadakan Putaran Kennedy di Jenewa yang membahas mengenai kebijakan tarif dan anti-dumping. Pada tahun 1973-1979 diadakan Putaran Tokyo di Jenewa yang membahas tentang kebijakan tarif dan non-tarif, serta kerangka persetujuan. Selanjutnya, masih di Jenewa, diadakan Putaran Uruguay pada tahun 1986-1994 yang membicarakan mengenai kebijakan tarif dan non-tarif, jasa, kekayaan intelektual, penyelesaian sengketa, agrikultura, dan lain sebagainya. Pada putaran Uruguay inilah yang kemudian dibentuk WTO (*World Trade Organization*) pada tanggal 1 Januari 1995 yang pada dasarnya bertujuan untuk menyempurnakan fungsi-fungsi GATT dan melakukan apa yang tidak bisa dilakukan oleh GATT sebelumnya.³³

Menurut Robert. J. Carbaugh terdapat beberapa perbedaan mendasar antara GATT dan WTO. Pertama, WTO merupakan

³²<http://eksistensial.blogspot.co.id/2015/06/sejarah-gatt-sampai-bertransformasi.html>

³³ Anon, 2007, *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia*, Jakarta : Elex Media Computindo, hal 69-70

organisasi internasional resmi yang memiliki kantor pusat di Jenewa, sementara GATT hanyalah serangkaian perjanjian antar anggota yang dilayani oleh sekretariat *ad hoc*. Kedua, WTO memiliki ruang lingkup yang jauh lebih luas daripada GATT. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, GATT hanya sebatas tentang tarif dan barang *tangible*, sedangkan WTO menyediakan sistem perdagangan multilateral yang lebih kompleks meliputi tarif dan non tarif, serta barang *tangible* dan *intangible*. Ketiga, WTO menangani seperangkat perjanjian dalam suatu kesatuan dimana seluruh anggota berkomitmen dalam perjanjian tersebut, sementara GATT hanya terdiri dari banyak perjanjian dimana keanggotaannya terbatas pada beberapa negara saja. Keempat, WTO dapat menjangkau area sensitif tertentu seperti agrikultur dan tekstil yang sebelumnya tidak begitu ditoleransi oleh GATT. Sehingga dapat dikatakan struktur organisasi WTO tidak terikat pada peraturan-peraturan pemerintah dimana negara-negara bebas untuk menentukan tingkat perlindungan, lingkungan, kesehatan, serta tenaga kerja yang sesuai bagi negaranya.³⁴

Berdasarkan penjelasan singkat diatas terlihat jelas bahwa WTO merupakan bentuk penyempurnaan dari GATT dengan prinsip-prinsip yang sama dengan prinsip-prinsip yang dimiliki GATT. Persetujuan GATT tetap berlaku dan telah diperbarui dan dimasukkan ke dalam

³⁴http://listyani-novitasari-fisip13.web.unair.ac.id/artikel_detail-144786-EKI303%20PPEI-GATT%20dan%20WTO:%20Serupa%20Tapi%20Tak%20Sama.html

persetujuan WTO, tentunya berdampingan dengan persetujuan *GATS (General Agreement on Trade in Services)* dan *TRIPs (Agreement on Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights)*. WTO mencakup ketiga persetujuan tersebut dalam satu organisasi, satu aturan dan satu sistem untuk penyelesaian sengketa.

C. Tinjauan Umum Tindakan Pengamanan (Safeguard)

1. Pengertian dan Dasar Hukum Tindakan Pengamanan (Safeguard)

Tindakan pengamanan (*Safeguard*) merupakan salah satu instrumen kebijakan perdagangan yang hampir mirip dengan kebijakan antidumping dan anti subsidi. Ketiga-tiganya sama-sama diatur dalam WTO, dan sama-sama dapat dikenakan tarif bea masuk tambahan apabila menimbulkan kerugian (*injury*) terhadap negara pengimpor.³⁵

Dalam perdagangan internasional, *safeguard* merupakan tindakan sementara yang dilakukan negara pengimpor sebagai tindakan darurat untuk melindungi industri domestiknya dari tingginya lonjakan volume impor. Esensi dari tindakan ini adalah pembatasan impor dan penangguhan atas aturan normal dan kewajiban-kewajiban dalam liberalisasi perdagangan.

Tindakan pengamanan (*safeguard*) dapat diartikan sebagai tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian serius dan/atau mencegah ancaman kerugian serius dan kemungkinan dapat

³⁵ Muhammad Sood, 2000, *Op.Cit.*, hal. 213

membangkrutkan industri dalam negeri.³⁶ Kerugian serius adalah kerugian nyata yang diderita oleh industri dalam negeri dan didasarkan pada (*shall be based on*) fakta bukan didasarkan tuduhan (seperti dalam kasus anti dumping, dugaan, atau perkiraan).

Safeguard bisa diterapkan kalau ternyata produk yang diimpor dari luar pabean atau suatu negara, melonjak tajam dalam jumlah dan berpengaruh secara absolut atau relatif terhadap produk barang sejenis, serupa atau yang secara langsung menyaingi produk dalam negeri. Hal ini menimbulkan ancaman dan menyebabkan *injury* atas industri domestik dan secara langsung bersaing dengan industri lokal.³⁷

Menurut Ramziati, *safeguard* adalah suatu instrumen untuk melindungi industri dalam negeri terhadap lonjakan impor yang dilakukan secara *fair* tetapi merugikan industri dalam negeri.³⁸

Sebuah tindakan pengamanan (*safeguard*) memiliki beberapa ketentuan khusus yang dapat menentukan bahwa suatu tindakan dapat dikatakan sebuah tindakan pengamanan ataukah tidak. Adapun kriteria yang menjadi syarat sahnya tindakan pengamanan tersebut, yaitu :

³⁶ Ali Purwito, 2006, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, Samudra Ilmu : Jakarta, hal. 306

³⁷ *ibid*

³⁸ Ramziati, 2007, *Pengamanan Perdagangan Dalam Negeri (Safeguard) Dalam Teori dan Praktek*, Pustaka Bangsa Press : Medan, hal.3

1. Tindakan tersebut dilakukan pemerintah. Sesuatu yang dilakukan pemerintah untuk mengamankan industri lokalnya dari kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang terjadi akibat berlimpahnya produk impor yang masuk ke Indonesia. Dalam hal ini yang mempunyai peran adalah pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk bertindak melakukan pengamanan industri dalam negerinya, bukan pelaku usaha langsung yang terlibat dalam melakukan tindakan pengamanan tersebut.
2. Terdapat kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Maksud dari kerugian serius disini adalah kerugian menyeluruh yang signifikan yang diderita oleh industri dalam negeri. Sedangkan yang dimaksud dengan ancaman kerugian serius adalah kerugian serius yang jelas akan terjadi dalam waktu dekat pada industri dalam negeri yang penetapannya didasarkan atas fakta-fakta bukan didasarkan pada tuduhan, dugaan, atau perkiraan.³⁹
3. Tindakan tersebut bertujuan untuk melindungi atau memulihkan industri dalam negeri.
4. Terdapat barang sejenis. Barang sejenis adalah barang produksi dalam negeri yang identik atau sama dalam segala hal dengan barang terselidik atau barang yang memiliki karakteristik fisik, tehnik, atau kimiawi menyerupai barang terselidik dimaksud.

³⁹ <http://kppi.kemendag.go.id/faq/index/8>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2016

5. Terdapat barang yang secara langsung bersaing. Barang yang secara langsung bersaing adalah barang produksi dalam negeri yang merupakan barang sejenis atau substitusi barang terselidik.

Tindakan *safeguard* ini dapat diterapkan apabila kerugian industri atau produsen memang diakibatkan oleh lonjakan volume impor dimana terdapat hubungan sebab akibat. Sedangkan bila meski terjadi kerugian, tapi disebabkan oleh faktor lain yang tak ada hubungannya dengan lonjakan volume impor, maka tindakan *safeguard* tidak bisa dilakukan.

2. Pengaturan Safeguard

a. Sebelum Perundingan Uruguay Round

Berdasarkan *Article XIX GATT 1947* bahwa salah satu syarat untuk melakukan tindakan pengamanan (*safeguard*) oleh negara-negara anggota WTO adalah untuk melindungi industri dalam negeri dan bersifat non diskriminatif. Hal ini berarti bahwa tindakan *safeguard* melalui pembatasan impor diterapkan karena telah terjadi peningkatan produk impor, sehingga menimbulkan kerugian (*injury*) yang serius di dalam negeri (negara pengimpor). Dengan demikian, negara-negara pengekspor harus dibatasi aksesnya di pasar negara pengimpor. Selain itu, syarat lain adalah bahwa negara yang menghadapi negara pengimpor harus diberi kompensasi. Selanjutnya ditentukan pula bahwa *remedy* yang

dikenakan dalam upaya *safeguard* adalah tarif walaupun pembatasan kuantitatif juga dibolehkan.

b. Pasca Perundingan Uruguay Round

1. Pertemuan Punta del Este (Uruguay) 1986-1988

Dengan dilaksanakan perundingan *safeguard* di Punta del Este (Uruguay) yang menyempurnakan ketentuan Article XIX GATT bertujuan untuk mencapai suatu perjanjian yang komprehensif yang pada gilirannya akan menyempurnakan aturan main sistem perdagangan multilateral. Selanjutnya dapat dicatat bahwa Deklarasi Punta del Este juga menetapkan agar perjanjian dapat dicapai dalam negosiasi mengenai *safeguard* harus berdasarkan pada prinsip dasar dari GATT yang dalam hal ini menyangkut prinsip non diskriminasi (*Most Favoured nation principles*).

Selama proses perundingan pertama dari 1986 sampai 1988 di Punta Del Este, perundingan di bidang *safeguard* merupakan perundingan yang paling sulit dan berlarut-larut. Menurut H.S Kartadjoemena,⁴⁰ permasalahan utama yang dihadapi para perunding adalah bagaimana merumuskan suatu bentuk persetujuan tentang *safeguard* yang memuat semua unsur-unsur

⁴⁰ H.S Kartadjoemena, 1996, *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan Internasional*, UI- Press : Jakarta, hal. 157

sebagaimana ditetapkan dalam mandat deklarasi. Dari semua unsur tersebut penerapan prinsip nondiskriminasi khususnya MFN merupakan masalah utama yang paling banyak menimbulkan pertentangan khususnya antara negara maju dan negara berkembang.

Prinsip non diskriminasi adalah prinsip utama yang menjadi dasar GATT. Prinsip ini menyatakan bahwa perdagangan internasional antara anggota GATT harus dilaksanakan secara non diskriminatif, yaitu untuk memperlakukan produk impor dan produk lokal secara sama dan *most-favoured nation* untuk menerapkan tarif yang sama untuk setiap barang impor. GATT juga mengurus hambatan-hambatan non tarif yang diterapkan sebagai proteksi, contohnya adalah standar ramah lingkungan. Namun beberapa prinsip dalam GATT tidak mudah untuk diikuti karena dalam banyak hal perlu adanya perubahan pada kebijakan nasional untuk menerapkannya. Selain itu tidak mudah untuk menerapkan prinsip dan perlakuan yang sama kepada negara yang tidak sejajar. Kesulitan untuk mengikuti prinsip dan aturan GATT terutama dialami oleh negara berkembang.

2. Sidang *Mid-Term review* Montreal (Canada) 1988

Pada sidang *Mid-Term Review* di Montreal 1988 di Montreal, para menteri hanya memberikan petunjuk mengenai langkah-langkah perundingan *safeguard* yang berdasarkan pada

prinsip-prinsip dasar dari persetujuan umum yang bertujuan untuk mengembangkan pengawasan *safeguard* dengan melakukan tindakan pembatasan serta selalu melakukan kontrol. Para menteri juga mengakui bahwa melalui persetujuan tersebut sebagai suatu hal yang sangat penting untuk memperkuat sistem GATT dalam rangka mengembangkan negosiasi perdagangan secara multilateral (*Multilateral Trade Negotiation*).

3. Sidang Tingkat Menteri di Brussels (Swedia) Desember 1990

Selanjutnya pada sidang tingkat Menteri di Brussels 1990, bidang *safeguard* masih memerlukan keputusan politis karena hal tersebut belum dapat diselesaikan dalam perundingan sebelumnya baik di Punta del Este maupun di Montreal. Beberapa masalah utama yang menjadi kontroversial adalah masalah penerapan *safeguard* secara selektif (*selectivity*). Selain itu, masalah aturan permainan di bidang *safeguard* juga semakin jarang dilaksanakan karena syaratnya dianggap terlalu berat untuk dipenuhi. Oleh karena itu maka ada pemikiran untuk memberikan insentif dalam penggunaan *safeguard* dengan menambah syarat agar tidak melakukan tindakan pembalasan (*retaliation*).

Tindakan pengamanan (*safeguard*) dilakukan apabila suatu industri dalam negeri menghadapi kesulitan karena membanjir produk impor. Namun bagi negara berkembang diberikan

perlakuan khusus yang meringankan. Hal ini merupakan prinsip yang berlaku dalam perjanjian sebagai suatu masalah *special and defferential treatment* yang harus mendapat penyelesaian, antara lain, masalah waktu *safeguard* yang juga masih memerlukan penyelesaian politis, demikian pula semakin banyaknya negara yang bergabung dalam *free trade area* dan *custom union*.

4. Hasil Akhir Perundingan *Safeguard* di Marrakech (Marroco) 1994.

Dengan diselenggarakannya putaran akhir perundingan Uruguay Round di Marrakesh (Marocco) 15 April 1994 akhirnya berhasil disepakati hasil persetujuan di bidang *safeguard*. Adapun ringkasan hasil perundingan di bidang *safeguard* adalah sebagai berikut :

- a. *Safeguard* adalah hak darurat membatasi impor apabila terjadi peningkatan impor yang menimbulkan *serious injury* terhadap industri domestik.
- b. Negara berkembang khawatir akan adanya langkah yang semakin efektif.
- c. Ketentuan tentang *safeguard* dapat diterapkan secara provisional selama penyidikan apabila :
 1. Ada bukti yang jelas bahwa peningkatan impor telah atau akan menimbulkan *serious injury*.

2. Apabila keterlambatan penerapan *safeguard* akan menimbulkan kerugian yang sulit diperbaiki.
- d. Ketentuan seperti *voluntary export restraints (VER)* tidak boleh diterapkan.
- e. *Safeguard* tidak boleh diterapkan lebih dari 4 (empat) tahun kecuali bila masih perlu untuk mencegah *injury* dan industri yang terkena sedang dalam restrukturisasi.
- f. *Safeguard* yang melebihi satu tahun harus dihapus bertahap dan jika melebihi 3 (tiga) tahun harus ditinjau dalam satu setengah tahun.
- g. *Safeguard* tidak dikenakan untuk negara berkembang apabila pangsa negara tersebut 3% (tiga persen) atau kurang dari total impor negara penerap *safeguard* dan apabila pangsa kolektif negara-negara berkembang 9% (sembilan persen) atau kurang dari total impor negara tersebut.

Persetujuan di bidang *Safeguard* yang berakhir di Marrakesh (Marocco) 15 April 1994 bertujuan untuk meningkatkan dan memperkuat sistem perdagangan internasional berdasarkan ketentuan GATT 1994 dengan pertimbangan yaitu :

1. Memperjelas dan memperkuat tata tertib GATT 1994, dan khususnya Article XIX GATT (Tindakan Darurat atas Impor

Produk tertentu), untuk menegakkan kembali pengendalian multilateral tentang tindakan pengamanan, dan menghilangkan yang lolos dari pengendalian tersebut.

2. Pentingnya penyesuaian struktural dan kebutuhan untuk meningkatkan dan bukan membatasi persaingan dalam pasar internasional.
3. Pertimbangan lebih lanjut bahwa untuk tujuan ini, persetujuan menyeluruh yang dapat diterapkan oleh semua anggota berdasarkan prinsip-prinsip GATT 1994. Dengan dilaksanakan persetujuan di bidang *safeguard* maka setiap negara dapat menerapkan tindakan pengamanan terhadap produk domestiknya apabila industri dalam negeri tidak mampu bersaing sehingga mengalami kerugian serius sebagai akibat membanjirnya produk impor.

3. Pelaksanaan Safeguard dalam Perdagangan Internasional

Dalam ketentuan Umum Persetujuan Tindak Pengamanan (*Agreement on Safeguard*) dinyatakan bahwa perjanjian *safeguard* menerapkan peraturan untuk pelaksanaan tindakan pengamanan yang harus diartikan sebagai tindakan yang akan diatur dalam *Article XIX* GATT 1994. Penerapan tindakan pengamanan (*safeguard*) dimaksudkan untuk melindungi produk industri dalam negeri dari lonjakan atau membanjirnya produk impor yang merugikan atau mengancam kerugian industri dalam negeri.

Adapun syarat-syarat penerapan *safeguard* sebagaimana dijelaskan dalam *Article 2 Agreement on Safeguard* sebagai berikut :

1. Anggota dapat memohon tindakan pengamanan atas suatu produk jika produk yang diimpor ke dalam wilayah dalam jumlah demikian rupa, mengancam produk sejenis dalam negeri, sehingga menyebabkan kerugian serius bagi industri dalam negeri yang memproduksi produk sejenis atau produk yang langsung.
2. Tindakan *safeguard* akan diterapkan pada produk yang diimpor tanpa dilihat dari sumbernya. Kebijakan penerapan tindakan Pengamanan (*safeguard*) oleh negara pengimpor dilaksanakan melalui beberapa tahapan antara lain melakukan penyidikan dan pembuktian, menentukan adanya kerugian atau ancaman kerugian, dan penerapan tindakan pengamanan.
 - a. Penyidikan dan pembuktian.

Setiap negara anggota dapat menerapkan tindakan pengamanan setelah dilakukan penyelidikan oleh pihak yang berwenang sesuai dengan prosedur dan diumumkan sesuai dengan Article XIX GATT 1994. Hal ini dinyatakan dalam *Article 3 Agreement on Safeguard*: “A member may apply a safeguard measure only following an investigation by the competent authorities of that Member pursuant to procedures previously established and made public in consonance with Article XIX of GATT 1994”.

Penyelidikan ini harus mencakup pemberitahuan kepada semua pihak yang berkepentingan sehingga para importir, eksportir dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dapat mengajukan bukti dan pandangan mereka, apakah tindakan pengamanan melindungi kepentingan umum. Para pejabat yang berwenang selanjutnya akan menyampaikan laporan penyelidikan mereka dan memberikan kesimpulan mengenai semua fakta dan hukum yang berlaku.

Pelaksanaan penyelidikan terhadap adanya kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri akibat lonjakan impor dilakukan oleh sebuah Komite, yang di Indonesia disebut Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI). Untuk itu maka kepada pihak berkepentingan yang secara langsung terkena dampaknya dapat mengajukan permohonan penyelidikan atas pengamanan kepada Komite.

Adapun pihak berkepentingan yang terkena langsung dampak peningkatan produk impor adalah sebagai berikut :⁴¹

1. Produsen dalam negeri Indonesia yang menghasilkan barang sejenis barang terselidik dan atau barang yang secara langsung bersaing;
2. Asosiasi produsen barang sejenis barang terselidik dan atau barang yang secara langsung bersaing;

⁴¹ <http://kppi.kemendag.go.id/faq/index/8>, diakses tanggal 10 Agustus 2016

3. Organisasi buruh yang mewakili kepentingan para pekerja industri dalam negeri.

Penyelidikan yang dilakukan oleh KPPI atas barang diselidiki dapat dilakukan berdasarkan permohonan atau berdasarkan inisiatif KPPI.⁴² Adapun pihak berkepentingan yang dapat mengajukan permohonan penyelidikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 72 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan adalah industri dalam negeri dan/atau pihak-pihak lain dalam negeri.

Selanjutnya dalam Pasal 72 Ayat (2) ditentukan bahwa permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilengkapi dengan bukti awal dan didukung dengan dokumen mengenai adanya :

- a. Lonjakan atas jumlah barang impor yang sama dengan barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing; dan
- b. Kerugian serius atau ancaman kerugian serius

Penyelidikan berdasarkan inisiatif KPPI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Ayat (2) dapat dilakukan apabila KPPI memiliki bukti awal yang cukup mengenai kerugian serius atau

⁴² Pasal 71 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan

ancaman kerugian serius yang dialami industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan barang impor.⁴³

Untuk kepentingan pengumpulan alat bukti dan kepentingan pembuktian dalam melaksanakan kewenangannya Komite berhak meminta penjelasan/informasi kepada pihak pemohon atau industri dalam negeri, importir dan pihak-pihak lain yang terkait.⁴⁴ Penjelasan yang dimaksud harus disertai dengan dokumen yang bersifat rahasia dan tidak rahasia.⁴⁵

Komite memperlakukan setiap data dan informasi rahasia sesuai dengan sifatnya. Pasal 78 Ayat (3) mengatur bahwa data dan informasi rahasia tidak dapat diungkapkan pada umum tanpa izin dari pemilik data dan informasi tersebut. Pihak-pihak berkepentingan yang menyampaikan data dan informasi rahasia kepada Komite harus melampirkan suatu catatan ringkas yang berasal dari data dan informasi yang bersifat rahasia. Catatan ringkas tersebut bersifat tidak rahasia (*non-confidential summaries*).

Dalam melaksanakan proses pembuktian, Komite harus memberikan kesempatan yang sama dan seimbang kepada pihak

⁴³ Pasal 73 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan

⁴⁴ Pasal 78 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan

⁴⁵ Pasal 78 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan

berkepentingan untuk menyampaikan bukti-bukti tertulis dan untuk memberikan informasi atau keterangan tambahan tertulis lainnya kepada Komite. Kemudian Komite dapat melakukan verifikasi atas data dan informasi yang berasal atau diperoleh dari pihak berkepentingan di negara pengekspor atau di negara asal barang terselidik dan industri dalam negeri.

Selanjutnya dalam waktu paling lambat 30 hari kerja sejak pengajuan permohonan tindakan pengamanan tersebut diterima lengkap oleh Komite, berdasarkan hasil penelitian serta bukti-bukti awal yang lengkap sebagaimana yang diajukan pemohon tersebut, Komite memberikan keputusan berupa :

1. Menghentikan penyelidikan dan melaporkan kepada menteri.
Penghentian penyelidikan ini harus di umumkan kepada publik serta memberitahukan penghentian penyelidikan kepada pemohon baik itu yang berdasarkan permohonan maupun atas inisiatif KPPI ; atau
 2. Merekomendasikan kepada menteri mengenai pengenaan tindakan pengamanan apabila hasil penyelidikan terbukti adanya lonjakan barang impor yang menyebabkan kerugian serius atau ancaman serius.
- b. Penentuan Adanya Kerugian atau Ancaman Kerugian

Sebelum tindakan pengamanan diberlakukan terlebih dahulu dilakukan pembuktian telah terjadinya kerugian serius atau

ancaman kerugian serius akibat melonjaknya barang impor. Penentuan adanya kerugian atau ancaman kerugian dimaksud, diatur dalam *Article 4 Agreement on safeguard* sebagai berikut :

1. Terjadinya "kerugian serius" yang diartikan dapat menghalangi perkembangan atau keberadaan industri dalam negeri;
2. Adanya "ancaman kerugian serius" yang harus dipahami sebagai kerugian berat yang jelas akan terjadi. Penentuan adanya ancaman kerugian serius harus didasarkan pada fakta dan bukan pada tuduhan, dugaan atau kemungkinan yang tersamar lainnya.

Dalam menentukan kerugian atau ancaman tersebut, "industri dalam negeri" merupakan produsen secara keseluruhan yang memproduksi produk sejenis atau yang langsung bersaing yang beroperasi di dalam wilayah suatu anggota, atau hasil produksi atas produk sejenis yang secara langsung bersaing merupakan bagian terbesar dari total produksi.

Adapun indikator penyebab terjadinya kerugian serius atau ancaman kerugian serius adalah :⁴⁶

- a. Tergerus atau tidak tergerusnya pangsa pasar industri dalam negeri;
- b. Turun atau naiknya penjualan;

⁴⁶ <http://kppi.kemendag.go.id/faq/index/8>, diakses tanggal 10 Agustus 2016

- c. Turun atau naiknya produksi;
- d. Turun atau naiknya produktivitas;
- e. Turun atau naiknya kapasitas terpakai;
- f. Laba atau rugi;
- g. Berkurang atau tidaknya jumlah tenaga kerja; dan
- h. Turun atau naiknya persediaan.

Penetapan terjadinya suatu ancaman kerugian serius sebagai akibat lonjakan impor harus didasarkan pada fakta-fakta dan tidak boleh didasarkan pada dugaan-dugaan, prakiraan atau kemungkinan-kemungkinan.

Hal ini dimaksudkan bahwa dalam menentukan adanya kerugian atau ancaman kerugian serius, Komite Pengamanan Perdagangan harus melakukan penyelidikan dan analisis secara mendalam guna menemukan fakta-fakta yang akurat bahwa kerugian atau ancaman kerugian tersebut benar-benar sebagai akibat dari lonjakan impor, bukan didasarkan pada dugaan atau persepsi semata. Penyelidikan kurang cermat tidak saja merugikan baik pihak negara pengimpor melainkan juga negara pengekspor.

c. Penenaan Tindakan Pengamanan

Penenaan Tindakan Pengamanan diatur dalam *Agreement on Safeguard*, yaitu *article 5* (tindakan pengamanan tetap) dan *article 6* (tindakan pengamanan sementara).

Kedua *article* tersebut memperbolehkan kepada setiap negara anggota untuk menerapkan tindakan pengamanan sejauh diperlukan untuk mencegah atau memperbaiki kerugian serius guna mempermudah penyesuaian atau pemberian ganti kerugian. Tindakan pengamanan tersebut dapat dalam bentuk tarif, kuota dan kombinasi antara tarif dan kuota.

Penjelasan *article* tersebut di atas menunjukkan bahwa tindakan pengamanan dilakukan terhadap produk dalam negeri karena :

1. Adanya lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung merupakan saingan produk industri dalam negeri.
2. Adanya kerugian serius atau ancaman kerugian serius pada industri dalam negeri karena membanjirnya produk impor.
3. Adanya hubungan kausal antara lonjakan impor dengan kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Analisis kausalitas berdasarkan indikator ekonomi meliputi: produksi, penjualan dalam negeri, pangsa pasar, keuntungan, utilitas kapasitas dan tenaga kerja.

Berdasarkan hasil penyidikan, apabila ditemukannya bukti bahwa terjadi kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri domestik karena adanya lonjakan produk impor, maka negara pengimpor harus memberitahukan kepada Komite

Safeguard sebelum mengambil tindakan pengamanan. Kemudian negara pengimpor anggota WTO terlebih dahulu mengundang negara pengekspor selaku anggota untuk melakukan konsultasi guna memberikan kesempatan kepada negara tersebut untuk menegosiasikan penyelesaian masalah.

Menurut Bhagirath Lai Das bahwa setelah konsultasi, negara anggota memutuskan untuk mengambil tindakan *safeguard* dalam bentuk : ⁴⁷

1. Pemberlakuan tarif seperti: peningkatan kewajiban impor melampaui tingkat batas, pembebanan biaya tambahan atau pajak tambahan, penggantian pajak produksi, pengenaan tarif kuota yaitu kuota untuk impor pada suatu tarif yang lebih rendah dan pembebanan pada tarif yang lebih tinggi untuk impor yang berada di atas kuota.
2. Pembebanan non-tarif seperti: penetapan kuota global untuk impor, pengenalan kemudahan dalam perizinan, kewenangan impor, dan tindakan lain yang serupa untuk pengendalian impor.

Untuk menerapkan tindakan pengamanan, dalam *Agreement on Safeguard*, tindakan pengamanan meliputi dua bentuk :

1. Tindakan pengamanan sementara.

⁴⁷ Christophorus Barutu, 2007, *Ketentuan Anti Dumping dan Tindakan Pengamanan (safeguard) dalam GATT dan WTO*, Citra Aditya Bakti: Bandung, hal. 116-117

Bentuk tindakan pengamanan sementara hendaknya dilakukan sebelum pelaksanaan tindakan pengamanan tetap. Tindakan pengamanan sementara dilaksanakan semenjak inisiasi atau permulaan proses penyidikan yang didahulukan dengan notifikasi. Tindakan ini dilakukan apabila terjadi keadaan darurat yang jika ditunda atau tidak dilaksanakan, akan menyebabkan terjadinya kerusakan yang sulit diperbaiki.

Tindakan pengamanan sementara adalah berupa tarif (*cash bond*) yang berlaku maksimum 200 hari. Namun apabila tidak diketemukan bukti bahwa impor barang mengakibatkan kerugian serius atau ancaman terjadinya kerugian serius terhadap industri dalam negeri maka tarif yang akan dibayarkan harus dikembalikan kepada importir. Hal ini telah ditentukan dalam *Article 5 Agreement on Safeguard*, bahwa tindakan pengamanan sementara dapat dilakukan oleh negara pengimpor anggota WTO jika terjadi keadaan darurat dan apabila ditunda akan menyebabkan terjadinya kerusakan yang sulit diperbaiki. Tindakan pengamanan sementara tidak boleh melebihi 200 hari, tindakan tersebut dilakukan sesuai dengan penentuan sementara yang membuktikan secara nyata bahwa impor yang meningkat telah menyebabkan atau mengancam kerugian berat terhadap industri domestik.

2. Tindakan Pengamanan Tetap

Menurut Christophorus Barutu, tindakan *safeguard* tetap dapat ditetapkan dalam tiga bentuk meliputi peningkatan bea masuk, penetapan kuota impor, dan kombinasi dari kedua bentuk tersebut. Jika tindakan *safeguard* tetap ditetapkan dalam bentuk kuota maka kuotanya tidak boleh lebih kecil dari impor rata-rata dalam tiga tahun terakhir.⁴⁸ Dengan kata lain, kasus pengenaan kuota yang berbeda dari rata-rata impor tiga tahun terakhir diperlukan adanya bukti atau pembenaran secara khusus seperti yang ditegaskan dalam *Article 5 (1) Agreement on Safeguard*.

Selanjutnya, negara yang melakukan tindakan *safeguard* dalam bentuk kuota dapat membuat kesepakatan dengan negara pengekspor terbesar mengenai alokasi kuota tersebut. jika tidak ada kesepakatan masing-masing ditentukan pada pangsa pasar ekspor masing-masing negara dalam periode tertentu.⁴⁹

Persetujuan ini membenarkan tindakan dalam situasi khusus dimana negara-negara anggota mengadakan penyimpangan terhadap aturan nondiskriminasi dalam menerapkan pembatasan kuota pada satu atau lebih negara yang impornya berasal dari negara tersebut meningkat persentase impornya secara tidak proporsional dalam hubungannya dengan total peningkatan impor barang-barang dalam periode yang mewakili. Untuk memastikan

⁴⁸ *Ibid*, hal. 119

⁴⁹ *ibid*

bahwa tindakan yang dimaksud diambil dalam situasi khusus, persetujuan menetapkan bahwa para pihak harus melaksanakannya setelah melalui proses konsultasi dan disetujui oleh Komite *Safeguard*.

D. Landasan Teori

Teori Kedaulatan

Negara merupakan subjek hukum terpenting di dalam hukum perdagangan internasional atau dengan kata lain negara adalah subjek hukum yang paling sempurna dengan atribut kedaulatan yang disandangnya.

Kedaulatan berasal dari bahasa Arab yaitu "*daulah*" atau "*daulat*" yang berarti kekuasaan atau dinasti pemerintahan, dan disamakan dengan *sovranita* dalam bahasa Italia, *sovereignty/sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berasal dari bahasa Latin yaitu "*superanus*" yang berarti tertinggi atau dalam kamus lain diartikan sebagai raja kepala negara yang tertinggi.

Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki negara. Bila dikatakan bahwa negara itu berdaulat, dimaksudkan bahwa negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi. Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi. Negara berdaulat memang berarti bahwa negara itu tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi dari pada kekuasaannya sendiri. Ruang berlaku kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas wilayah negara itu,

artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas wilayahnya.

Dalam hukum internasional dikenal suatu prinsip yang mengatakan '*par in parem non habet iurisdictionem*', yang artinya bahwa setiap negara mempunyai kedudukan yang sama dan sejajar, tidak ada satu negara yang melaksanakan yurisdiksinya terhadap negara lain tanpa dengan persetujuan negara lain tersebut. Dengan demikian, adanya kekebalan negara dipengaruhi oleh dua hal, yaitu kedaulatan negara (*state sovereignty*) dan persamaan kedudukan antar negara (*equality of the states*). Berdasarkan ajaran kedaulatan ini maka dalam setiap wilayah atau negara hanya berlaku satu macam hukum, yaitu hukum dari negara yang memiliki kedaulatan di wilayahnya tersebut. Hukum itu berlaku baik terhadap orang-orang, benda-benda maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan disana.⁵⁰

Secara umum kedaulatan dapat diartikan sebagai *to govern itself* (memerintah dirinya sendiri). Negara sebagai sebuah entitas sudah pasti memiliki kedaulatan, hal itu berarti negara memiliki kekuasaan tertinggi untuk melakukan segala hal terhadap apa saja yang ada di dalam negaranya.⁵¹

⁵⁰ Sudargo Gautama, 1988, *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Binacipta : Jakarta, hal. 141

⁵¹<http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/03/seputar-pengertian-kedaulatan.html>, di akses pada tanggal 18 Agustus 2016

Kedaulatan adalah suatu hak eksklusif untuk menguasai suatu wilayah pemerintahan, masyarakat, atau atas diri sendiri terdapat penganut dalam dua teori yaitu berdasarkan pemberian dari Tuhan atau masyarakat.⁵² Dalam hukum konstitusi dan internasional, konsep kedaulatan terkait dengan suatu pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya sendiri dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya, dan dalam konteks tertentu terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri. Penentuan apakah suatu entitas merupakan suatu entitas yang berdaulat bukanlah sesuatu yang pasti, melainkan seringkali merupakan masalah sengketa diplomatik.

Kedaulatan sebagai sebuah konsep secara tradisional memiliki pengertian eksternal dan internal. Pengertian dari kedaulatan eksternal adalah memiliki kedudukan yang sama dengan negara-negara lain. Kelanjutan dari prinsip persamaan (*equality*) antar negara-negara mengakibatkan negara tersebut memiliki:

1. Sebuah yurisdiksi atas wilayahnya dan warga yang mendiaminya;
2. Kewajiban bagi negara-negara lain untuk tidak ikut campur tangan atas persoalan yang terjadi di wilayah negara lain;

⁵² Hugo Grotius, *DE IURE BELLI AC PACIS*, Janssonio-Waesbergios, 1735 dalam <https://id.wikipedia.org/wiki/Kedaulatan>, di akses pada tanggal 18 Agustus 2016

3. Kewajiban-kewajiban yang diakibatkan oleh hukum kebiasaan dan perjanjian internasional didasarkan pada kehendak dari negara-negara itu sendiri.

Pengertian kedaulatan secara internal bisa dikatakan sebagai kedaulatan yang ditunjukkan kedalam wilayah hukum dari negara yang bersangkutan dan kedaulatan secara internal tersebut diantaranya direalisasikan dalam bentuk kewenangan atau kemampuan untuk :⁵³

1. Membentuk hukum;
2. Mendapatkan ketundukan; dan
3. Memutus persoalan-persoalan yang timbul dalam yurisdiksinya.

Selanjutnya, Nkambo Mugerwa menyatakan bahwa kedaulatan itu sendiri sesuai konsep hukum internasional, memiliki 3 aspek utama, yaitu ekstern, intern, dan teritorial⁵⁴

1. Aspek ekstern kedaulatan adalah hak bagi setiap negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok-kelompok lain tanpa kekangan, tekanan atau pengawasan dari negara lain.
2. Aspek intern kedaulatan adalah hak atau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara kerja lembaga-lembaga tersebut dan hak untuk membuat

⁵³<http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/03/seputar-pengertian-kedaulatan.html>, di akses pada tanggal 18 Agustus 2016

⁵⁴ Boer Mauna, 2001, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni: Bandung, hal. 24

undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhi.

3. Aspek teritorial kedaulatan berarti kekuasaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

Disamping itu, kedaulatan juga mempunyai pengertian negatif dan positif⁵⁵

Pengertian negatif

- a. Kedaulatan dapat berarti bahwa negara tidak tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mempunyai status lebih tinggi.
- b. Kedaulatan berarti bahwa negara tidak tunduk pada kekuasaan apapun dan dari manapun datangnya tanpa persetujuan negara yang bersangkutan.

Pengertian positif

- a. Kedaulatan memberikan kepada titulernya yaitu negara pimpinan tertinggi atas warga negaranya. Ini yang dinamakan wewenang penuh dari suatu Negara.
- b. Kedaulatan memberikan wewenang kepada negara untuk mengeksploitasi sumber-sumber alam wilayah nasional bagi kesejahteraan umum masyarakat banyak. Ini yang disebut kedaulatan permanen atas sumber-sumber alam.

⁵⁵ *Ibid*, hal. 25

Olehnya itu, negara-negara mendasarkan pergaulannya satu sama lain atas prinsip *souvereign equality* sebagai dasar kerjasama antar bangsa.⁵⁶

E. Kerangka Berpikir

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka yang telah diuraikan sebelumnya, maka kerangka pikir ini disusun dengan bertitik tolak pada landasan hukum internasional yaitu *Article XIX (Emergency Action on Imports of Particular Products)* dalam GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) serta landasan hukum nasional yaitu Undang-undang No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Esthablishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, dan 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*).

Dalam hal penerapan tindakan pengamanan perdagangan timbul masalah sebagaimana dirumuskan sebelumnya, yaitu bagaimanakah

⁵⁶ Pasal 2 Ayat 1 Piagam PBB

kedudukan tindakan *safeguard* terhadap impor terigu berdasarkan prinsip-prinsip GATT serta sejauh manakah pelaksanaan tindakan *safeguard* terhadap impor terigu berdasarkan ketentuan GATT.

Terdapat 2 (dua) variabel yang hendak diteliti, variabel pertama adalah tindakan pengamanan perdagangan itu sendiri dimana terdapat indikator yaitu prinsip non diskriminasi yang berupa :

1. Prinsip *Most-Favoured-Nation*, prinsip ini menyatakan bahwa suatu kebijakan perdagangan harus dilaksanakan atas dasar nondiskriminatif. Indikator ini untuk melihat apakah tindakan pengamanan perdagangan tersebut dilaksanakan atas dasar nondiskriminasi, semua negara harus diperlakukan sama terhadap kebijakan perdagangan.
2. Prinsip *National Treatment*, dimana produk dari suatu negara yang diimpor kedalam suatu negara harus diperlakukan sama seperti halnya produk dalam negeri. Prinsip ini juga memberikan perlindungan terhadap proteksionisme sebagai akibat dari upaya-upaya atau kebijakan administratif atau legislatif.
3. Prinsip Larangan Restriksi (pembatasan) Kuantitatif, prinsip ini melarang adanya pembatasan kuantitatif terhadap ekspor atau impor dalam bentuk apapun. Indikator ini digunakan untuk melihat apakah pembatasan kuantitatif dapat diterapkan terhadap produk impor dengan alasan upaya untuk melindungi atau mengamankan industri dalam negeri.

Variable kedua yaitu pelaksanaan tindakan pengamanan. Dalam variabel ini terdapat indikator, yaitu :

1. Tindakan Pengamanan Sementara
2. Tindakan Pengamanan Tetap

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Berdasarkan fokus penelitiannya, tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative research*) dengan menggunakan kasus hukum normatif yang mengkaji hukum positif yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap individu.⁵⁷

B. Bahan Hukum

Penelitian hukum ini menggunakan beberapa bahan hukum, yakni :

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang mengikat atau bahan hukum otoritatif (yang memiliki otoritas) seperti peraturan perundang-undangan, traktat/konvensi, yurisprudensi dan sebagainya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang hendak diteliti.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa literatur-literatur hukum, jurnal hukum, makalah hukum, artikel hukum, pandangan hukum, dan sebagainya yang memiliki relevansi dengan objek yang hendak diteliti. Di samping itu juga dipergunakan bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui

⁵⁷ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti : Bandung, hal. 184

electronic research yaitu melalui internet dengan jalan mengunduh bahan hukum yang diperlukan.

C. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan kasus (*case approach*) dengan menggunakan *ratio decidendi* atau *reasoning* dalam menginterpretasikan peristiwa hukum yang hendak diteliti, dimana fakta materil menjadi rujukan dalam penyusunan argumentasi dalam pemecahan suatu isu hukum.⁵⁸ Fakta materil dalam penelitian ini adalah tindakan *safeguard* terhadap impor terigu yang ditempuh pemerintah Indonesia dalam melindungi industri dalam negeri.

Pendekatan lain yang juga digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang relevan dalam memecahkan isu hukum yang hendak diteliti. Adapun undang-undang dan regulasi yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 37/M-Dag/Per/9/2008 Tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate Of Origin*)

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group: Jakarta, hal. 158

Terhadap Barang Impor Yang Dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguards*), serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Ketentuan Pengenaan Kuota Dalam Rangka Tindakan Pengamanan Perdagangan Terhadap Impor Terigu. Sementara aturan hukum internasional yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah aturan WTO dalam *General Agreement On Trade and Tariff (GATT)/Agreement On Safeguard (AOS)*.

Selanjutnya, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan memahami pandangan-pandangan hukum, konsep-konsep hukum maupun asas-asas hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang hendak diteliti.⁵⁹ Konsep hukum yang terkait dengan penelitian ini adalah konsep hukum sebagai komando (*Law Is A Command Of Sovereign*). Dalam pandangan Jhon Austin hukum yang berlaku di masyarakat adalah komando umum dari entitas politik yang memiliki kedaulatan, yakni otoritas politik yang paling tinggi (*The Supreme Political Authority*). Pemegang otoritas menjadi sumber hukum yang secara faktual empiris memiliki otoritas untuk menciptakan hukum.⁶⁰

D. Pengumpulan Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dengan teknik dokumenter, yakni mengumpulkan dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan (*legislation* maupun *regulation*), traktat/konvensi,

⁵⁹ *Ibid*, hal. 132-136

⁶⁰http://www.kompasiana.com/stevesht/hukum-dalam-perspektif-austin-dan-hart_5500875ea33311a96f51166c diakses pada tanggal 10 Januari 2017

yurisprudensi dan sebagainya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang hendak diteliti.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi terhadap literatur-literatur hukum, makalah hukum, jurnal hukum, artikel hukum, pandangan hukum, doktrin, dan sebagainya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang hendak diteliti.

E. Analisis Bahan Hukum

Setelah memperoleh bahan hukum, baik itu bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, nantinya akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif dan teknik analisis isi, dimaksudkan untuk mendeskripsikan hasil penelitian berdasarkan analisis kualitatif dan analisis isi.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Syarat-syarat Penerapan Safeguard Terhadap Impor Terigu

Terminologi *safeguard* atau *safeguard measure* ditujukan pada tindakan perdagangan yang diterapkan untuk melindungi industri domestik dari kompetisi impor yang menyebabkan kerugian ataupun ancaman kerugian serius padanya.⁶¹ *Safeguard* merupakan pengecualian yang memungkinkan negara anggota tertentu untuk menghindari kewajibannya sebagai anggota WTO dalam melakukan langkah darurat sementara (*escape clause*). Terdapat beberapa persyaratan yang sangat ketat yang harus dipenuhi jika negara ingin menerapkan *safeguard* tersebut.

Safeguard diterapkan bukan untuk melindungi industri dalam negeri dari praktik perdagangan tidak adil (*unfair*), seperti *dumping* atau subsidi. Sebaliknya, *safeguard* dikenakan terhadap perdagangan yang adil (*fair*), yaitu tidak terdapatnya kesalahan dari pengeksport atau tidak dijual dengan harga *dumping* ataupun telah diberikannya subsidi terhadap produk impor tersebut. Namun, hanya dikarenakan bahwa produk impor yang sangat kompetitif sehingga mereka memenangkan persaingan terhadap produk domestik suatu negara. Dengan kata lain, *safeguard* dimaksudkan untuk melakukan perlindungan/proteksi terhadap industri

⁶¹ Patrick F.J. Macrory, Arthur E. Appleton, and Michael G. Plummer, 2005, ed., *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume 1, (New York: Springer Science +Business Media, Inc.), hal. 751

dalam negeri dari lonjakan barang-barang impor yang merugikan atau mengancam terjadinya kerugian pada industri dalam negeri.

Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal XIX GATT 1994 dan Pasal 2 *Agreement on Safeguard*, tindakan *safeguard* perdagangan hanya dapat diterapkan bila memenuhi tiga persyaratan substantif, yaitu persyaratan lonjakan/kenaikan impor, persyaratan kerugian serius atau ancaman daripadanya, dan persyaratan hubungan sebab-akibat (*causal link*) antara kenaikan impor dengan kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Selain memenuhi persyaratan substantif, juga harus dipenuhinya persyaratan prosedural. Persyaratan prosedural tersebut terdiri dari penyelidikan, notifikasi, dan konsultasi. Jika persyaratan prosedural ini tidak dipenuhi, maka penerapan tindakan pengamanan perdagangan tersebut melanggar ketentuan WTO.⁶²

1. Unsur prosedural

a. Penyelidikan

Permohonan penyelidikan terhadap impor terigu diinisiasi oleh Asosiasi Produsen Tepung Terigu (APTINDO) atas terjadinya lonjakan impor terigu yang menimbulkan kerugian bagi produsen tepung terigu Indonesia pada tanggal 13 Agustus 2012.

Menyikapi hal tersebut, Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) melakukan analisa terhadap bukti-bukti yang

⁶² Peter van den Bossche, Daniar Natakusumah, dan Joseph Wira Koesnadi, 2010, *Pengantar Hukum WTO (World Trade Organization)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 75

disampaikan dalam permohonan dan menemukan adanya bukti awal yang cukup untuk memulai penyelidikan. Berdasarkan hal tersebut, KPPI memutuskan untuk melakukan penyelidikan terhadap kenaikan volume impor tepung gandum, kerugian yang dialami pemohon, dan hubungan sebab-akibat antara kenaikan volume impor dengan kerugian tersebut.

Penyelidikan terhadap kenaikan volume impor terigu dimulai pada tanggal 24 Agustus 2012 hingga 13 November 2012 dengan periode penyelidikan impor terigu tahun 2008 hingga tahun 2012. Sebagaimana hasil penyelidikan sementara, ada 4 produsen tepung gandum anggota APTINDO, yaitu PT. Berkat Indah Gemilang, PT. Golden Grand Mills, PT. Lumbung Nasional Flour Mills, dan PT. Panganmas Inti Persada, berada dalam kondisi yang sangat mengkhawatirkan, karena mengalami kesulitan serius dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya.

Untuk menghindari kerugian yang tidak dapat diperbaiki, pada tanggal 13 November 2012, KPPI menyampaikan usulan pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara (BMTPS) terhadap importasi tepung gandum kepada Menteri Perdagangan RI. Selanjutnya, KPPI juga membagikan kuesioner terkait lonjakan impor terigu kepada 19 produsen tepung gandum di Indonesia, terdapat 9 produsen tepung gandum anggota APTINDO yang menjawab dan menyampaikan kuesioner. Namun, PT. Golden Grand Mills dan PT.

Sriboga Raturaya tidak bersedia diverifikasi sehingga dikeluarkan dari penyelidikan. Sedangkan 10 produsen tepung gandum di luar anggota APTINDO tidak menjawab kuesioner, sehingga dikeluarkan dari penyelidikan. Sehubungan dengan hal tersebut, Indonesia hanya diwakili oleh 7 produsen tepung gandum anggota APTINDO yang mewakili 86% dari total produksi nasional industri barang yang sejenis.

Selain itu, pada tanggal 19 Desember 2012, KPPI juga meminta penjelasan melalui kuesioner kepada 24 importir tepung gandum. Hasilnya, hanya 3 importir yang menjawab dan menyampaikan kuesioner untuk dijadikan sebagai data dan informasi penunjang penyelidikan. Sebagaimana diatur berdasarkan *Article 3.1 WTO Agreement on Safeguards*, selama masa penyelidikan, KPPI antara lain telah menyelenggarakan dengar pendapat, dan memberikan kesempatan konsultasi dimana pihak yang berkepentingan yaitu, Pemohon, negara eksportir, eksportir, dan importir, dapat menyampaikan bukti dan tanggapan secara tertulis, yang terkait dengan penyelidikan.

Adapun ringkasan hasil dengar pendapat dengan pihak yang berkepentingan dalam impor terigu adalah sebagai berikut :

1. Pemohon

APTINDO selaku Pemohon menyampaikan klaim dalam rangka mengajukan permohonan *safeguards*, diantaranya adalah:

- a. Alasan APTINDO mengajukan permohonan *safeguards* adalah berdasarkan data Volume Impor Tepung Gandum tahun 2008-2011, tahun 2008 sebesar 530.914 ton, tahun 2009 sebesar 645.010 ton, tahun 2010 sebesar 775.534, dan tahun 2011 sebesar 680.125 ton.(Sumber: BPS)
- b. Harga jual tepung gandum impor di pasar domestik lebih murah jika dibandingkan dengan biaya produksi tepung gandum Pemohon, sehingga sebagian besar anggota APTINDO mengalami penurunan keuntungan dari tahun ke tahun, bahkan beberapa produsen mengalami kerugian serius dan terancam bangkrut dengan kondisi yang sulit diperbaiki apabila tidak segera dikenakan tindakan.

2. Negara Eksportir

a. Turki

Pemerintah Turki menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Petisi versi tidak rahasia pemohon, data dan informasinya sangat tidak memadai. Dalam petisi tidak ditemukan penjelasan mengenai perkembangan tak terduga.
2. Tren impor secara keseluruhan tidak terlihat mengalami lonjakan impor yang mendadak (*sudden*) dalam waktu dekat (*recent*), secara tajam (*sharp*), dan signifikan selama periode penyelidikan.

3. Tidak ada hubungan sebab akibat antara kerugian yang dialami dengan lonjakan impor yang terjadi.
4. Perlu diselidiki alasan PT. ISM Bogasari turut serta dalam permohonan, mengingat kondisi finansial perusahaan yang baik dalam industri tepung gandum, selain itu alasan PT. Sriboga Raturaya tidak dimasukkan dalam data konsolidasi petisi, dan meminta klarifikasi apakah data konsolidasi sudah termasuk data kinerja PT. Golden Grand Mills.
5. Pengenaan TPP akan menyebabkan langkanya produk tepung gandum sehingga merugikan konsumen di Indonesia.
6. TPP akan memberikan dampak negatif terhadap perdagangan bilateral antara Turki dan Indonesia, sehingga meminta kepada Indonesia untuk menghentikan penyelidikan *safeguards* yang sedang berjalan tanpa adanya pengenaan TPP.
7. Dasar usulan pengenaan TPP kurang jelas, level kuota yang diusulkan terlalu rendah, dan tingkat tarif yang diusulkan masih terlalu tinggi.
8. Meminta klarifikasi besaran kuota yang dialokasikan kepada setiap negara eksportir, metode perhitungan porsi kuota, metode perhitungan tingkat tarif, dan mekanisme di Indonesia apabila pengenaan kuota diterapkan.

Menyikapi hal tersebut, KPPI memberikan tanggapan sebagai berikut :

1. Menanggapi *recital 1*, data dan informasi yang disampaikan oleh Pemohon untuk kepentingan pengajuan permohonan *safeguards* telah memenuhi ketentuan WTO dan sudah cukup kuat sebagai bukti awal untuk dimulainya penyelidikan. Dalam Notifikasi *Article 12.1(b)* dijelaskan bahwa peningkatan volume impor pada tahun 2008-2010 atas barang yang diselidiki adalah peristiwa yang tidak terduga sebelumnya, karena kenaikan volume impor yang masuk ke Indonesia dengan harga di bawah biaya produksi pemohon. Hal ini mengancam keberlangsungan beberapa perusahaan anggota pemohon, dan mengakibatkan penurunan keuntungan yang tajam.
2. Menanggapi *recital 2*, pada kasus US — *Pipe Line*, Panel menyatakan bahwa kata *recent* mengandung arti analisa retrospektif (analisa dengan melihat masa lampau)", tetapi analisa tersebut bukan berarti harus dilakukan terhadap kondisi impor pada tahun dikeluarkannya hasil penyelidikan. Hal tersebut juga tidak berarti bahwa analisa tersebut harus secara khusus melihat kondisi impor pada tahun akhir periode penyelidikan. Panel juga menyatakan bahwa tidak ada ketentuan yang mengatur bahwa impor harus meningkat sampai dengan saat ini. Peningkatan impor dapat dilihat dari tahun-tahun sebelumnya, tetapi tidak harus meningkat hingga

tahun terakhir pada periode penyelidikan atau tahun yang sama dengan saat dikeluarkannya hasil penyelidikan.

3. Menanggapi *recital* 3, dalam Notifikasi *Article* 12.1(b), dinyatakan bahwa peningkatan volume impor di tahun 2008 – 2010 merupakan akibat dari masuknya impor dengan harga di bawah harga domestik, sehingga pangsa pasar impor meningkat. Kemudian bila dilihat dari kondisi impor yang terjadi di tahun 2011, pemohon mengalami penurunan laba dan beberapa perusahaan bahkan mengalami kerugian finansial, karena pangsa pasar impor masih cukup besar untuk mempengaruhi harga tepung gandum di pasar Indonesia, sehingga pemohon tidak dapat menaikkan harga jual untuk menutupi biaya produksi.
4. Menanggapi *recital* 4, telah disampaikan di dalam Notifikasi *Article* 12.1(b):
 - a. Yang mengajukan permohonan TPP adalah APTINDO yang anggotanya 9 perusahaan, dimana salah satu anggotanya adalah PT. ISM Bogasari.
 - b. PT. Sriboga Raturaya merupakan anggota APTINDO, namun perusahaan tersebut tidak bersedia diverifikasi sehingga dikeluarkan dari data kinerja konsolidasi.
 - c. Data kinerja PT. Golden Grand Mills masuk dalam data kinerja konsolidasi. Namun, perusahaan tersebut menolak

untuk dilakukan verifikasi, sehingga KPPI memutuskan untuk mengeluarkan PT. Golden Grand Mills dari penyelidikan.

5. Menanggapi *recital* 5, berdasarkan data yang diperoleh, kapasitas produksi pemohon sudah lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan tepung gandum domestik.
6. Menanggapi *recital* 6, Berdasarkan ketentuan WTO, setiap negara anggota berhak memberlakukan pengenaan TPP setelah dilakukan penyelidikan yang sesuai dengan aturan WTO.
7. Menanggapi *recital* 7 dan 8, KPPI telah melakukan konsultasi atas hasil penyelidikan dengan negara-negara eksportir terbesar termasuk Turki, dan memberikan kesempatan kepada negara-negara tersebut termasuk Turki untuk menyampaikan pendapat.

b. Srilanka

Pemerintah Sri Lanka menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Tidak ada lonjakan volume impor, tidak ada bukti kerugian serius atau ancaman kerugian serius, tidak ada hubungan kausal, tidak ada analisa perkembangan yang tak terduga, dan tidak ada analisis faktor lain.
2. TPP yang akan dikenakan masih terlalu tinggi dan kuota yang dialokasikan kepada Sri Lanka harus sesuai dengan ketentuan WTO. Selain itu, perlu penjelasan mengenai

mekanisme pelaksanaan kuota di lapangan apabila TPP diberlakukan dalam bentuk kuota.

Adapun tanggapan KPPI terkait dengan hal tersebut adalah :

1. Tanggapan atas *recital* 1 telah disampaikan pada *recital* 1, 2, dan 3 negara Turki.
2. Menanggapi *recital* 2, telah dilakukan konsultasi atas hasil penyelidikan dengan negara-negara eksportir terbesar termasuk Sri Lanka, dan memberikan kesempatan kepada negara-negara tersebut termasuk Sri Lanka untuk menyampaikan pendapat.

c. Ukraina

Pemerintah Ukraina menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Pertanyaan mengenai *Major proportion* dari pemohon.
2. Tidak ada lonjakan volume impor, tidak ada bukti kerugian, dan tidak ada hubungan kausal.

KPPI memberikan tanggapan sebagai berikut :

1. Pemohon sudah memenuhi *major proportion* dengan mewakili 86% dari total produksi nasional.
2. Tanggapan atas *recital* 2 telah ditanggapi sebelumnya seperti halnya Negara Turki dan Srilanka.

d. Uni Eropa

Uni Eropa menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Tidak ada peningkatan impor dalam waktu singkat, mendadak, menanjak tajam dan signifikan, yang menyebabkan atau mengancam kerugian serius.
2. Analisa perkembangan tidak terduga seharusnya dilakukan sebelum penyelidikan dilaksanakan.

Menyikapi hal tersebut, KPPI memberikan tanggapan :

1. Tanggapan atas pertanyaan pada *recital 1* telah disampaikan pada *recital 2* negara Turki, serta di dalam Notifikasi *Article 12.1(b)*.
2. Dalam kasus *safeguards* Amerika Serikat untuk produk baja, panel sepakat bahwa *Article 3 Agreement on Safeguards* tidak mengharuskan otoritas penyelidik untuk memberikan draft laporan temuan berkaitan dengan *unforeseen development* kepada pihak yang berkepentingan sebelum laporan temuan tersebut dipublikasikan.

e. Australia

Pemerintah Australia menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Tidak ada peningkatan impor, perkembangan tak terduga, dan kerugian serius. Ekspor Australia tepung gandum ke Indonesia telah berkurang secara signifikan selama beberapa tahun terakhir.

2. BMTPS hanya dapat diambil di mana ada "keadaan darurat yang akan menyebabkan kerusakan yang sulit diperbaiki apabila tidak segera diberikan perlindungan".

Tanggapan yang diberikan KPPI sebagai berikut:

1. Tanggapan atas *recital* 1 telah disampaikan dalam *recital* 1, 2, dan 3 negara Turki.
2. Menanggapi *recital* 2, telah disampaikan di dalam Notifikasi Article 12.4 bahwa BMTPS diberlakukan karena beberapa produsen mengalami kesulitan likuiditas, solvabilitas dan ketidaksehatan finansial.

f. Singapura

Pemerintah Singapura menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Sebagai negara berkembang meminta dikecualikan dari pengenaan TPP karena pangsa pasar impor tepung gandumnya kurang dari 3%.

Tanggapan KPPI :

1. Sesuai dengan ketentuan WTO, negara berkembang yang memiliki pangsa pasar impor kurang dari 3% dikecualikan dari pengenaan TPP.

g. Taiwan

Pemerintah Taiwan menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Volume impor tepung gandum Indonesia dari Taiwan pada tahun 2011 kurang dari 3% dari total impor, sehingga Taiwan meminta untuk dikecualikan dari penyelidikan.

Tanggapan KPPI:

1. Sesuai dengan ketentuan WTO, negara berkembang yang memiliki pangsa pasar impor kurang dari 3% dikecualikan dari pengenaan TPP.

3. Perusahaan/Asosiasi Eksportir

a. *Prima Ceylon (Private) Limited (PCL)*

PCL menyampaikan tanggapan bahwa tidak terbukti adanya peningkatan impor, kerugian serius dan/atau hubungan antara kerugian serius dengan peningkatan impor. Selain itu, petisi tidak memberikan informasi mengenai *unforeseen developments*.

Terkait dengan hal tersebut KPPI memberikan tanggapan yang sama pada *recital* 1,2,3 negara Turki.

b. *Central Anatolian Exporters Union (OAIB)*

OAIB menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Tidak adanya bukti yang cukup dari peningkatan impor, kerugian serius/ancaman kerugian serius, dan atau hubungan kausal antara kerugian serius yang dialami dengan peningkatan impor.
2. Elemen terpenting yang mendasari kenaikan volume impor berdasarkan yurisprudensi WTO *Appellate Body* dalam kasus

Argentina *Footwear* adalah *recent, sudden, sharp, and significant*.

3. Ketentuan WTO mengharuskan adanya analisis *unforeseen developments* dalam kaitannya dengan peningkatan impor, persyaratan yang ketat untuk pengenaan tindakan pengamanan, serta jaminan ketat untuk keadilan dan transparansi.

Tanggapan KPPI telah disampaikan dalam *recital* 1,2,3 negara Turki

c. Manildra Pty. Ltd.

Manildra menyampaikan tanggapan antara lain:

1. Penyelidikan harus dihentikan tanpa pengenaan tindakan karena tidak ada lonjakan volume impor, tidak ada bukti kerugian serius atau ancaman kerugian serius, tidak ada hubungan kausal, dan tidak ada analisa perkembangan yang tak terduga.
2. BMTPS hanya dapat diambil apabila ada "keadaan darurat yang akan menyebabkan kerusakan yang sulit diperbaiki apabila tidak segera diberikan perlindungan."

Tanggapan atas *recital* 1 telah disampaikan dalam *recital* 1, 2 dan 3 negara Turki. *Recital* 2 telah disampaikan di dalam Notifikasi *Article* 12.4 yang disirkulasikan di WTO *Committee on Safeguards* bahwa BMTPS diberlakukan karena beberapa produsen mengalami kesulitan likuiditas, solvabilitas dan ketidaksehatan finansial.

3. Importir

a. Gabungan Perusahaan Makanan Ternak (GPMT)

GPMT menyampaikan tanggapan bahwa TPP akan berdampak pada kenaikan harga pakan ikan, yang akan berpengaruh terhadap biaya produksi budidaya ikan dan udang. Hal tersebut dapat menyebabkan penurunan daya saing usaha perikanan Indonesia. Diharapkan APTINDO dapat menyediakan tepung gandum untuk pakan sesuai dengan spesifikasinya dengan harga yang bersaing sehingga anggota GPMT tidak tergantung dari impor.

KPPI memberikan tanggapan bahwa APTINDO telah menyampaikan kesanggupannya untuk memenuhi permintaan GPMT apabila TPP diterapkan. Berdasarkan data yang diperoleh KPPI, kapasitas produksi Pemohon sudah lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan tepung gandum domestik, meskipun tidak ada importasi tepung gandum ke Indonesia.

b. PT. Prakarsa Alam Segar

Prakarsa Alam Segar menyampaikan tanggapan penerapan *safeguards* supaya dapat ditinjau kembali oleh karena perusahaan tersebut lebih banyak melakukan kegiatan impor dari Negara Srilanka dan Australia.

KPPI memberikan tanggapan bahwa rekomendasi pengenaan *safeguards* dilakukan berdasarkan hasil penyelidikan KPPI dan telah dilakukan verifikasi data ke lapangan.

c. PT. Olaga Food

PT. Olaga Food tidak mendukung adanya pengenaan BMTPS tepung gandum sebesar 20% karena akan memacu ekspansi dan pembangunan pabrik penggilingan tepung gandum di dalam negeri. Tanggapan KPPI telah disampaikan dalam *recital* PT Prakarsa Alam Segar.

b. Notifikasi

Setelah melakukan analisa terhadap bukti-bukti yang disampaikan dalam permohonan, KPPI menemukan adanya bukti awal yang cukup untuk memulai penyelidikan. Tahapan penyelidikan selanjutnya yang terkait dengan publikasi dan notifikasi adalah sebagai berikut:

1. Pemberitahuan dimulainya penyelidikan pada tanggal 24 Agustus 2012, melalui pengumuman pada surat kabar nasional Bisnis Indonesia yang dimuat pada tanggal 24 Agustus 2012 dan melalui siaran pers yang dimuat dalam website Kementerian Perdagangan pada tanggal 28 Agustus 2012;
2. Pada tanggal yang sama, KPPI menyampaikan pemberitahuan secara tertulis tentang dimulainya penyelidikan kepada Pemohon dan Gabungan Importir Nasional Seluruh Indonesia (GINSI);
3. Pada tanggal 28 Agustus 2012, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan notifikasi *Article 12.1(a)* kepada *Committee on Safeguards di World Trade Organization (WTO)*, perihal

dimulainya penyelidikan atas kenaikan volume impor Tepung Gandum ke Indonesia yang merugikan Pemohon, dan telah disirkulasi oleh WTO pada tanggal 4 September 2012 dengan nomor dokumen G/SG/N/6/IDN/19 (Lampiran 1);

4. Pada tanggal 27 November 2012, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan notifikasi *Article 12.4* kepada *Committee on Safeguards* di WTO, perihal pemberitahuan akan dikenakannya BMTPS atas importasi Tepung Gandum ke Indonesia, yang disirkulasi oleh WTO pada tanggal 5 Desember 2012 dengan nomor dokumen G/SG/N/7/IDN/1 (Lampiran 2);
5. Pada tanggal 13 Desember 2012, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan suplemen notifikasi *Article 12.1(a)* kepada *Committee on Safeguards* di WTO, perihal rencana dengar pendapat yang akan diselenggarakan pada tanggal 17 Januari 2013, yang disirkulasi oleh WTO pada tanggal 19 Desember 2012 dengan nomor dokumen G/SG/N/6/IDN/19/Suppl.1 (Lampiran 3);
6. Pada tanggal 13 Desember 2012, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan suplemen notifikasi *Article 12.4* kepada *Committee on Safeguards* di WTO, yang disirkulasi oleh WTO pada tanggal 19 Desember 2012 dengan nomor dokumen G/SG/N/7/IDN/1/Suppl.1 (Lampiran 4), perihal pengenaan BMTPS terhadap importasi Tepung Gandum ke Indonesia yang mulai

berlaku sejak tanggal 5 Desember 2012 berdasarkan PMK Nomor 193/PMK.011/2012;

7. Pada tanggal 3 Januari 2013, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan notifikasi *Article 12.5* kepada *Council for Trade in Goods* di WTO, perihal hasil pelaksanaan konsultasi dengan negara eksportir terbesar atas pengenaan BMTPS terhadap importasi Tepung Gandum (Lampiran 5);
8. Pada tanggal 31 Mei 2013, Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan notifikasi *Article 12.1(b)* kepada *Committee on Safeguards* di WTO, perihal hasil penyelidikan, yang disirkulasi oleh WTO pada tanggal 5 Juni 2013 dengan nomor dokumen G/SG/N/8/IDN/15; G/SG/N/10/IDN/15 (Lampiran 6).

c. Konsultasi

Berdasarkan *Agreement on Safeguards*, KPPI menyediakan kesempatan untuk melakukan konsultasi kepada negara eksportir pemasok utama tepung gandum di Indonesia terkait hasil temuan KPPI atas penyelidikan kenaikan volume impor barang yang diselidiki, yang telah disampaikan melalui notifikasi hasil temuan penyelidikan sesuai dengan *article 12.1(b)* pada tanggal 31 Mei 2013. Konsultasi dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 2013 yang dihadiri oleh Turki, Sri Lanka, Ukraina, Uni Eropa dan Australia, yang pada kesempatan tersebut menyampaikan tanggapan dan pandangannya.

Selanjutnya, KPPI mengirimkan surat kepada negara-negara pemasok tepung gandum terbesar ke Indonesia pada tanggal 13 Juni 2013 perihal opsi usulan pengenaan TPP atas importasi tepung gandum. Berdasarkan permintaan pihak terkait, KPPI memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan konsultasi bilateral dengan negara-negara pemasok tepung gandum terbesar ke Indonesia yaitu Turki, Sri Lanka, dan Ukraina, yang diberikan waktu pada tanggal 19-21 Juni 2013. Selain itu, berdasarkan permintaan Negara Australia, KPPI juga memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan konsultasi bilateral dengan Australia pada tanggal 18 Juni 2013, perihal usulan pengenaan TPP atas importasi tepung gandum.

Hasil sementara dari konsultasi bilateral adalah pemilihan opsi dari kombinasi kuota dan tarif sebagai bentuk pengenaan TPP atas importasi tepung gandum. Setelah dilakukan koordinasi dengan instansi-instansi terkait dan menimbang tidak memungkinkannya untuk pengenaan TPP dengan bentuk opsi kombinasi kuota dan tarif, maka KPPI pada tanggal 13 Agustus 2013 mengirimkan surat kepada negara pemasok utama, mengenai opsi usulan pengenaan TPP atas importasi Tepung Gandum yang memungkinkan untuk dilaksanakan di Indonesia, yaitu berupa tarif atau kuota.

KPPI juga memberikan kembali kesempatan untuk menyelenggarakan konsultasi bilateral dengan Negara Turki yang diberikan waktu pada tanggal 28 Agustus dan 27 September 2013,

dan Negara Sri Lanka yang diberikan waktu pada tanggal 19 Juli dan 16 September 2013, perihal opsi usulan pengenaan TPP atas importasi Tepung Gandum berupa tarif atau kuota, serta mekanisme teknis apabila pengenaan TPP atas importasi Tepung Gandum adalah berupa kuota.

2. Unsur Substantif/Kerugian

KPPI sebagai lembaga yang berwenang memeriksa semua data dan informasi yang tersedia terkait kondisi aktual industri dalam negeri. Selain itu, dilakukan verifikasi lapangan terhadap kinerja industri dalam negeri pada bulan November-Desember 2012. Adapun unsur kerugian yang terjadi akibat lonjakan impor terigu tergambar dalam hasil investigasi yang dilaksanakan oleh KPPI sebagai berikut :

a. Konsumsi Nasional, Jumlah Impor, dan Pangsa Pasar

tabel 1 : Konsumsi Nasional, Jumlah Impor, dan Pangsa Pasar

No	Uraian	Satuan	Tahun			
			2008	2009	2010	2011
1	Konsumsi Nasional	Indeks	100	111	119	133
2	Jumlah Impor	Ton	530.914	645.010	775.534	680.125
3	Pangsa Pasar Impor	%Indeks	100	109	122	96
4	Pangsa Pasar Industri Dalam Negeri	%Indeks	100	98	96	101

Selama periode penyelidikan konsumsi nasional telah mengalami tren peningkatan sebesar 9,7%. Pada tahun 2011, konsumsi nasional meningkat sebesar 14 poin indeks dibandingkan dengan tahun 2010. Di lain pihak, pangsa pasar industri dalam negeri mengalami penurunan

sampai dengan tahun 2010 walaupun pada tahun 2011 terjadi peningkatan.

Selanjutnya, selama periode penyelidikan jumlah impor Barang Yang Diselidiki telah mengalami kenaikan, yaitu dengan tren sebesar 10%. Walaupun pada tahun 2011 jumlah impor mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2010, namun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 terjadi kenaikan volume impor barang yang diselidiki, dari sebesar 530.914 ton ditahun 2008 menjadi 645.010 ton ditahun 2009, dan menjadi 775.534 ton ditahun 2010;

Sehubungan dengan terjadinya kenaikan jumlah impor barang yang diselidiki, pangsa pasar impor mengalami peningkatan selama periode penyelidikan, yaitu dengan tren sebesar 5%. Walaupun pada tahun 2011 pangsa pasar impor mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2010, namun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 terjadi kenaikan pangsa pasar impor barang yang diselidiki, yaitu dari 100 poin indeks menjadi 122 poin indeks; dan sebaliknya, pangsa pasar industri dalam negeri mengalami penurunan selama periode penyelidikan dengan tren sebesar 6%. Walaupun pada tahun 2011 pangsa pasar industri dalam negeri mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2010, namun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 terjadi penurunan pangsa pasar industri dalam negeri, yaitu dari 100 poin indeks menjadi 96 poin indeks.

b. Kinerja

Indikator yang digunakan dalam menentukan kerugian serius akibat lonjakan impor terigu dengan melihat kinerja pemohon yang tergambar sebagai berikut :

Tabel 2. Data Kinerja Pemohon

No	Uraian	Satuan	Tahun			
			2008	2009	2010	2011
1	Penjualan domestik	Indeks	100	108	120	133
2	Produksi	Indeks	100	108	121	135
3	Kapasitas Terpakai	%Indeks	100	101	109	115
4	Laba	Indeks	100	198	220	84
5	Tenaga Kerja	Indeks	100	99	98	102
6	Persediaan (Stock)	Indeks	100	194	343	497
7	Produktivitas	Indeks	100	109	124	132

Sumber: Hasil verifikasi KPPI

Penjualan domestik dan produksi mengalami peningkatan selama periode penyelidikan dan pada periode yang sama kapasitas terpakai serta produktivitas juga meningkat. Namun demikian, keuntungan pemohon pada tahun 2011 mengalami penurunan yang drastis yaitu sebesar 136 poin indeks dibandingkan dengan tahun 2010. Hal ini disebabkan pemohon terpaksa menurunkan harga jualnya agar dapat bersaing dengan barang impor yang dijual dibawah biaya produksi pemohon.

Produksi pemohon mengalami peningkatan selama periode penyelidikan, namun pemohon tidak dapat mengoptimalkan penjualan domestiknya sehingga pada periode tersebut terjadi peningkatan

persediaan dari 100 poin indeks di tahun 2008 menjadi 497 poin indeks di tahun 2011;

Sesuai dengan perkembangan penjualan domestik dan produksi pemohon pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2010, kapasitas terpakai pemohon mengalami peningkatan dari 100 poin indeks pada tahun 2008 menjadi sebesar 115 poin indeks di tahun 2011. Terjadinya peningkatan produksi yang menyebabkan peningkatan kapasitas terpakai pada industri pemohon selama periode penyelidikan, bukan sepenuhnya disebabkan oleh adanya peningkatan penjualan domestik. Dalam hal ini, selama periode tersebut terdapat data persediaan yang meningkat cukup tajam dari 100 poin indeks menjadi 497 poin indeks. Apabila jumlah persediaan tersebut dikeluarkan dari perhitungan produksi, maka kapasitas terpakai industri pemohon hanya akan sebesar 54%, 53%, 56%, dan 57% selama periode penyelidikan, yaitu sedikit di atas tingkat *break even point* industri tepung gandum secara umum;

Hal yang dapat mendorong peningkatan kapasitas terpakai adalah peningkatan penjualan domestik dan peningkatan pangsa pasar. Meskipun konsumsi nasional meningkat sebesar 33% selama periode penyelidikan, namun pangsa pasar industri dalam negeri cenderung stabil jika dibandingkan antara tahun 2008 dengan 2011, bahkan pada 2009-2010 mengalami penurunan. Sedangkan, selama periode tersebut volume impor meningkat sebesar 21% selama 2008-2010 walaupun terjadi penurunan yang relatif tajam pada tahun 2011. Dalam hal ini, dapat

diambil kesimpulan bahwa barang impor lebih banyak mendapatkan keuntungan atas adanya peningkatan konsumsi tepung gandum domestik, jika dibandingkan dengan penjualan dari pemohon yang peningkatannya relatif rendah. Selain itu dapat juga disimpulkan bahwa peningkatan yang terjadi atas persediaan disebabkan oleh adanya barang impor;

Tenaga kerja pemohon mengalami pengurangan dari tahun 2008 ke tahun 2010, dengan angka pengurangan sebesar 2,4% pada tahun 2009 dan 1,5% pada tahun 2010 dibandingkan tahun sebelumnya, walaupun selanjutnya pada tahun 2011 mengalami peningkatan sebesar 4,6% menjadi 102 poin indeks; Jika melihat kondisi impor, harga jual impor dari pemasok utama berada di bawah biaya produksi pemohon, bahkan ada yang hanya selisih sedikit di atas biaya bahan baku. Melihat persaingan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa terjadi depresiasi harga pada penjualan domestik yang menyebabkan penurunan laba tertinggi pada tahun 2011, karena produsen domestik tidak dapat melakukan penyesuaian harga ke level yang dapat menutupi kenaikan biaya bahan baku dan biaya investasi yang telah dilakukan.

Tabel 3. Perbandingan Harga

Tahun	Harga Gandum Impor	Ratarata	satuan	Harga Tepung Gandum Impor					Biaya Produksi Pemohon Per Unit	Harga Tepung Gandum Pemohon
				Turki	Srilanka	Ukraina	Australia	Belgia		
2008	100	189	indeks	169	202	187	216	206	172	197
2009	100	104	indeks	93	108	95	122	106	130	164
2010	100	125	indeks	112	147	111	159	132	134	179
2011	100	135	indeks	115	162	113	155	159	141	166

Sumber: Hasil Verifikasi KPPI dan BPS

Berdasarkan tabel 3 di atas, terlihat bahwa biaya produksi pemohon per unit lebih tinggi jika dibandingkan dengan harga tepung gandum impor pada tahun 2009-2011, walaupun pada tahun 2008 biaya produksi Pemohon per unit yaitu sebesar 172 poin indeks sedikit lebih rendah jika dibandingkan dengan harga tepung gandum impor yaitu sebesar 189 poin indeks. Bahkan pada tahun 2009 harga gandum impor lebih tinggi jika dibandingkan dengan harga tepung gandum impor dari Turki dan Ukraina.

c. Perkembangan Tidak Terduga

Kebijakan Pemerintah Indonesia untuk menurunkan tarif MFN secara bertahap pada barang yang diselidiki adalah dalam rangka membuka pasar dan memberikan kesempatan industri dalam negeri untuk berkembang sekaligus menjaga keamanan pasokan pangan. Kebijakan tersebut mengakibatkan kenaikan volume impor tepung gandum. Namun, terjadinya kenaikan volume impor tepung gandum tersebut disertai dengan harga jual di pasar domestik di bawah biaya produksi pemohon, sehingga menyebabkan permintaan tepung gandum impor meningkat tajam, dimana hal ini tidak dapat diduga sebelumnya. Peningkatan impor yang tajam tersebut mengancam kelangsungan hidup sejumlah industri pemohon, serta menyebabkan penurunan laba secara drastis dan/atau kerugian finansial terhadap pemohon.

d. Faktor lain

Sebagaimana terlihat dalam Tabel 4, bahwa terjadi kelebihan kapasitas pada industri dalam negeri, namun dari Tabel 3 dapat dilihat bahwa kapasitas terpakai mengalami peningkatan, dan kapasitas terpakai yang mengalami peningkatan tersebut melebihi dari standar *break even point* untuk industri komoditi yang sensitif seperti tepung gandum. Dapat disimpulkan bahwa kerugian yang dialami oleh industri dalam negeri bukan disebabkan oleh ketidakmampuan industri dalam negeri untuk dapat memenuhi kebutuhan nasional, tetapi karena adanya barang impor yang mempengaruhi kinerja keuangan industri dalam negeri.

Tabel 4. Konsumsi Nasional dan Kapasitas Terpasang Pemohon

No	Uraian	Tahun			
		2008	2009	2010	2011
1	Konsumsi Nasional	100	111	119	133
2	Kapasitas Terpasang Pemohon	145	155	161	170

Meskipun pemohon sangat tergantung pada impor gandum yang harganya berfluktuasi sesuai dengan penawaran dan permintaan di pasar internasional, tetapi pemohon dapat mengatasi hal tersebut dengan menggunakan *forward contract* pembelian bahan baku dan manajemen pengendalian persediaan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, kerugian serius pemohon merupakan akibat dari lonjakan impor tepung gandum yang dijual di pasar domestik dengan harga yang kadang-kadang

berada di bawah harga bahan baku, bukan disebabkan oleh ketergantungan pada impor gandum.

Persaingan antara industri dalam negeri tidak menyebabkan penurunan keuntungan pemohon, namun penurunan keuntungan pemohon lebih disebabkan oleh tepung gandum yang berasal dari impor, yang dijual di pasar domestik dengan harga di bawah biaya produksi pemohon.

Harga produk industri hilir yang menggunakan tepung gandum sebagai bahan baku, secara umum masih tetap stabil dengan permintaan yang meningkat. Sehubungan dengan itu, tidak ada tekanan dari industri hilir tepung gandum kepada produsen tepung gandum untuk menurunkan harga jual tepung gandum. Tekanan harga dari industri hilir bukan merupakan penyebab penurunan keuntungan dari pemohon.

e. Hubungan Sebab-Akibat

Meskipun industri dalam negeri mampu meningkatkan produksi dan penjualan domestik yang pada gilirannya juga meningkatkan kapasitas terpakai dan produktivitas, namun justru terjadi penurunan keuntungan yang cukup tajam dari tahun 2010 ke tahun 2011. Penurunan tersebut merupakan akibat dari ketidakmampuan industri dalam negeri untuk meningkatkan harga jual, dengan terjadinya peningkatan biaya bahan baku. Dengan demikian, terjadinya peningkatan kapasitas terpakai dan penjualan domestik tidak diimbangi oleh peningkatan pendapatan. Di samping itu, terjadi peningkatan yang cukup tajam pada persediaan

karena ditahannya persediaan oleh beberapa produsen yang mengharapkan adanya kenaikan harga.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa penentuan kerugian serius ataupun ancaman kerugian serius atas lonjakan impor terigu telah dilakukan sesuai dengan article 4.1.(b) *Agreement On Safeguards* yang penetapannya didasari oleh fakta-fakta bukan didasarkan pada tuduhan, perkiraan ataupun dugaan.

Terlepas dari hal tersebut di atas, timbul pertanyaan yang cukup menarik dalam menentukan lonjakan impor terigu, apakah investigasi hanya terfokus pada produsen terigu sebagai pihak yang dirugikan atas meningkatnya volume impor ? Bagaimana dengan importir terigu yang bukan produsen terigu ? Tidak dapat dipungkiri bahwa importir terigu memiliki andil yang besar terhadap lonjakan impor terigu di Indonesia. Investigasi terhadap importir terigu sejogjanya dilakukan lebih dalam bukan hanya sebatas data dan angka. Terkait dengan kebijakan fiskal sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan dari Pajak Pertambahan Nilai, dalam Pasal 2 Angka (1) Huruf b menetapkan untuk impor bahan baku *feed grade* tidak dikenakan pajak pertambahan nilai (Ppn), sementara untuk *feed grade* lokal sendiri dikenakan Ppn sebesar 10%.

Beranjak dari hal tersebut, penulis beranggapan bahwa terdapat celah yang bisa dimanfaatkan oleh importir untuk melakukan tindakan *unfair* terkait lonjakan impor tepung gandum di Indonesia. Diskriminasi kebijakan Ppn inilah yang mendorong importir untuk mengimpor terigu secara besar- besaran. Dengan kata lain tidak adanya aturan jelas yang menjadi acuan dalam melakukan pengawasan dan kontrol kepada importir dalam hubungannya dengan lonjakan volume impor terigu di Indonesia.

Tindakan *unfair* tersebut berupa tindakan pemotongan harga (*price under cutting*) yang dilakukan oleh importir – produsen terhadap barang impor atau yang diproduksi guna merebut pangsa pasar domestik negara tujuan ekspor sehingga menjadikan harga jual barang impor tersebut dapat berada dibawah harga jual tepung gandum/terigu.⁶³ Terdapat 16 importir yang diduga melakukan tindakan *price undercutting*, yakni CV.Hitado, PT. Cetril Pangan Pertiwi, PT. Pertiwi Bahari, PT. Proteina Prima, PT. Exindo Karsa Agung, PT. Intraco Agro Industry, PT. Kifa Citra Lestari, PT. Sari Gandum Sukses Abadi, PT. Interindo Kharisma, PT. Lestari Alam Segar, PT. Prakarsa Alam Segar, PT. PT. Pangan Lestari Sentosa, PT. Sriwijaya Alam Segar, PT. Charoend Pokphand Indo, dan PT Gold Coin Indonesia.⁶⁴ Tindakan *unfair* yang dilakukan importir ini juga menjadi persoalan dalam negeri Indonesia sendiri yang membutuhkan investigasi, pembahasan dan tindakan lebih lanjut.

⁶³ <http://aptindo.or.id/2016/10/28/buku-putih-aptindo/> diakses pada tanggal 16 Mei 2017

⁶⁴ www.baib.gov.tr/files/downloads/pagefiles/%7Bfc2a93b1-6fce-44f5.../Ek-1.pdf diakses pada tanggal 16 Mei 2017

Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah terkait tanggapan negara Turki tentang alasan tidak dimasukkannya 3 produsen terigu domestik terbesar dalam investigasi terhadap kerugian serius yang diakibatkan lonjakan impor terigu. Penolakan ke 3 produsen tersebut untuk diverifikasi menimbulkan dugaan adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai atas permohonan pengenaan *safeguard* terhadap impor terigu. Apakah permohonan tersebut murni didasarkan pada kerugian yang dialami akibat lonjakan impor ataukah ada tujuan lain yang berhubungan dengan politik dagang pemohon yang berusaha melakukan tindakan monopoli niaga tepung gandum demi menguasai pangsa pasar tepung gandum itu sendiri. Dengan kata lain, dibutuhkan investigasi yang lebih mendalam untuk mengetahui motif utama daripada permohonan pengenaan *safeguard* terhadap impor terigu di Indonesia.

Karakteristik Penerapan Safeguard Terhadap Impor Terigu

1. Tindakan Pengamanan Sementara

Terkait pembatasan impor terigu, Negara Indonesia dalam hal ini pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa penambahan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara (BMTPS) yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 193/PMK.011/2012 tentang Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara Terhadap Impor Tepung Gandum.

BMTPS terhadap impor tepung gandum termasuk dalam pos tarif 1101.00.10.10 dan 1101.00.10.90. Pos tarif 1101.00.10.10 adalah untuk

tepung pangan (*foodgrade*) dan 1101.00.10.90 untuk tepung non pangan (*feedgrade*). Pos tarif disebut juga dengan *Harmonized system code* (HS). HS merupakan bahasa numerik secara klasifikasi produk atau bahan produk sebagai standar internasional untuk pelaporan barang di bea cukai dan instansi pemerintah.

Bentuk tindakan pengamanan sementara ini dilaksanakan semenjak inisiasi permulaan proses penyidikan yang didahulukan dengan notifikasi. Berdasarkan *article 5 Agreement On Safeguard*, tindakan pengamanan sementara dapat dilakukan oleh negara pengimpor anggota WTO jika terjadi keadaan darurat dan apabila ditunda akan mengakibatkan terjadinya kerusakan yang sulit diperbaiki. Selanjutnya, dalam *article 6 Agreement On Safeguard* menegaskan bahwa jangka waktu pengenaan tindakan pengamanan sementara *shall not exceed 200 days*. Namun, apabila tidak diketemukan bukti bahwa impor barang mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius maka tarif/ bea masuk yang akan dibayarkan harus dikembalikan kepada importir.⁶⁵

Penerapan BMTPS merupakan suatu kebijakan yang bertujuan untuk memberikan waktu kepada industri dalam negeri untuk melakukan pemulihan struktural. Pemulihan struktural dilakukan karena kerugian yang dialami industri dalam negeri merupakan kerugian serius yang membutuhkan waktu untuk memulihkannya dan salah satu cara untuk

⁶⁵ Muhammad Sood, 2011, *Op.Cit.*, hal. 236

memulihkannya adalah dengan menahan lonjakan impor tersebut melalui kebijakan tindakan pengamanan.

Selanjutnya, untuk besaran BMTPS berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan No. 193/PMK.011/2012 ditentukan bahwa Tarif Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai impor.

Bea masuk yang dimaksudkan diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Keuangan No. 193/PMK.011/2012 yang menentukan bahwa :

1. Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 merupakan:
 - a. tambahan bea masuk umum (*Most Favored Nation*); atau
 - b. tambahan bea masuk preferensi berdasarkan skema-skema perjanjian perdagangan barang internasional yang berlaku, dalam hal impor dilakukan dari negara-negara yang termasuk dalam skema-skema perjanjian perdagangan barang internasional dimaksud dan memenuhi ketentuan dalam skema-skema perjanjian perdagangan barang internasional.
2. Dalam hal ketentuan dalam skema-skema perjanjian perdagangan barang internasional tidak dipenuhi, pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara atas importasi dari negara-negara yang termasuk dalam skema-skema perjanjian perdagangan barang

internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan tambahan bea masuk umum (*Most Favored Nation*).

Terkait dengan pengenaan BMTPS, terdapat pengecualian/ batasan yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan No. 193/PMK.011/2012 yang menentukan bahwa Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dikenakan terhadap importasi dari semua negara, kecuali terhadap barang sebagaimana dimaksud Pasal 1 yang diproduksi dari negara-negara sebagaimana yang tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini. Lampiran yang dimaksud merupakan daftar negara-negara yang dikecualikan dari pengenaan BMTPS terhadap impor gandum yang berjumlah 118 negara berkembang yang pangsa pasarnya kurang dari 3 % total volume impor.

Adapun jangka waktu pengenaan BMTPS telah diatur dalam Pasal 7 Ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan No. 193/PMK.011/2012 yang menegaskan bahwa Pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara berdasarkan Peraturan Menteri ini berlaku untuk jangka waktu selama 200 (dua ratus) hari terhitung sejak tanggal berlakunya Peraturan Menteri ini.

2. Tindakan Pengamanan Tetap

Merujuk pada hasil penyelidikan terhadap impor terigu, KPPI mengajukan rekomendasi pasca berakhirnya BMTPS yang berupa bea masuk tindakan pengamanan atau pengenaan kuota. Berdasarkan

rekomendasi tersebut serta hasil konsultasi dengan negara pengekspor, pemerintah Indonesia mengambil kebijakan atas impor terigu yang berupa pembatasan kuota. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014 sebagai tindakan lanjutan setelah masa BMTPS berakhir.

Pengenaan tindakan pengamanan tetap didasarkan pada rekomendasi yang diajukan oleh KPPI. Rekomendasi tersebut berupa bea masuk tindakan pengamanan (BMTP) atau kuota ataupun kombinasi keduanya. Terhitung sejak berdirinya KPPI tahun 2003 terdapat 16 barang impor yang dikenakan tindakan *safeguard* di Indonesia. Barang tersebut diantaranya adalah keramik *tableware*, *dextrose monohydrate* (DMH), perpanjangan keramik *tableware*, paku kawat (*wire nails*), kawat kawat bindrat, kawat seng, tali kawat baja 1 pilinan dan 6 pilinan atau lebih, tenunan dari kapas, terpal dari serat sintetis selain *awning* dan kerai matahari, bronjong kawat, *wired rod, casing and tubing*, tepung gandum dan *coated paper*. Kasus impor terigu merupakan satu-satunya kasus yang dikenakan tindakan pengamanan tetap berupa pembatasan kuota. Sementara kasus selebihnya dikenakan bea masuk tindakan pengamanan (BMTP). Contoh kasus yang dikenakan BMTP adalah impor *coated paper* (kertas karton yang dilapisi) di tahun 2015. Berdasarkan hasil investigasi KPPI menemukan adanya ancaman kerugian serius yang diakibatkan lonjakan impor *coated paper*. Olehnya itu, KPPI mengajukan rekomendasi

tindakan pengamanan tetap dalam bentuk bea masuk tindakan pengamanan (BMTP).

Berbeda halnya dengan impor terigu dimana hasil investigasi KPPI menemukan adanya kerugian serius yang terjadi atas lonjakan impor terigu tersebut. Berdasarkan hasil investigasi tersebut, KPPI kemudian mengajukan rekomendasi tindakan pengamanan tetap opsional berupa bea masuk tindakan pengamanan atau pengenaan kuota.

Selanjutnya, Pasal 2 Ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014 menegaskan sebagai berikut :

1. Terhadap impor tepung gandum dikenakan tindakan pengamanan berupa kuota.
2. Tepung gandum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah tepung gandum yang termasuk dalam pos tarif/HS:
 - a. 1101.00.10.10:-- tepung gandum, telah difortifikasi;
 - b. 1101.00.10.90:-- tepung gandum, lain-lain.

Terkait dengan besaran kuota impor terigu, telah diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 dan 2 yang menentukan besaran kuota tepung gandum, yakni:

1. Kuota dalam rangka tindakan pengamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) sebesar 441.141 ton, dengan alokasi sebagai berikut:
 - a. Turki dengan kuota sebesar 251.450 ton;
 - b. Srilanka dengan kuota sebesar 136.754 ton;

- c. Ukraina dengan kuota sebesar 22.057 ton;
- d. Negara lainnya dengan kuota sebesar 30.880 ton;

Besaran alokasi kuota yang diberikan kepada negara eksportir adalah berdasarkan pangsa impor tepung gandum tahun 2011, dimana alokasi kuota dengan sistem *first come first serve* diberikan kepada negara lainnya di luar 3 negara eksportir terbesar sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014 .

Menurut hemat penulis, pengenaan kuota terhadap impor terigu tidak melanggar prinsip penghapusan hambatan kuantitatif sebagaimana ditetapkan dalam *article IX* GATT 1947. Kuota merupakan jenis hambatan kuantitatif selain dari VER (*Voluntary export Restraints*). Hal tersebut dikarenakan adanya pengecualian terhadap prinsip ini yang dijelaskan dalam *article XIX* GATT 1947 bahwa industri domestik negara pengimpor yang mengalami kerugian serius akibat meningkatnya impor produk sejenis, maka negara tersebut boleh untuk tidak tunduk pada prinsip ini.

Selain itu, importasi terigu juga dibatasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 Peraturan Menteri Perdagangan RI No.23/M-DAG/PER/4/2014 yang mana hanya dapat dilakukan melalui pelabuhan tujuan, yaitu Belawan di Medan, Boom Baru di Palembang, Panjang di Lampung, Tanjung Priok di Jakarta, Tanjung Emas di Semarang, Tanjung Perak di Surabaya, dan Soekarno Hatta di Makassar.

Jangka waktu pengenaan tindakan pengamanan itu sendiri telah diatur dalam pasal 21 Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014 yang didasarkan pada article 7.1 dan 7.3 *Agreement on Safeguard*. Article 7.1 menegaskan bahwa negara anggota WTO dibolehkan untuk menerapkan *safeguard* hanya dalam jangka waktu tertentu, dalam hal ini tidak melebihi dari 4 tahun, serta dapat diperpanjang hingga 8 tahun sesuai yang tercantum dalam article 7.3 *Agreement on Safeguard*. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia menerapkan *safeguard* terhadap impor terigu dalam bentuk pengenaan kuota hanya diberlakukan dalam waktu 6 bulan terhitung tanggal 4 Mei 2014 dan berakhir pada tanggal 4 Desember 2014.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 90 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan dan Pasal 5 Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014 serta *Article 9.1 WTO Agreement on Safeguards*, pengenaan TPP berupa BMTP maupun Kuota dikenakan terhadap semua negara kecuali negara-negara berkembang dengan pangsa pasar impor kurang dari 3% dari total volume impor, atau secara kolektif pangsa pasar impor tidak melebihi 9% sebagai batasan atau pengecualian atas tindakan pengamanan terhadap impor terigu. Terdapat 114 negara yang termasuk dalam daftar negara yang tidak dikenakan pembatasan kuota atas impor terigu yang terdapat dalam lampiran Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 23/M-DAG/PER/4/2014.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguard*) terhadap impor terigu di Indonesia telah memenuhi syarat dalam pengenaan *Safeguard* sesuai dengan prinsip *Most Favoured Nation* dan prinsip *National Treatment* yang diatur dalam GATT/WTO, baik itu syarat prosedural yang berupa tahap penyelidikan, notifikasi dan konsultasi serta syarat substantif, yakni pembuktian unsur kerugian yang diakibatkan lonjakan volume impor terigu.
2. Bentuk tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguard*) terhadap impor terigu di Indonesia berupa tindakan pengamanan sementara dan tindakan pengamanan tetap. Tindakan pengamanan sementara berupa pengenaan bea masuk tindakan pengamanan sementara sebesar 20% dari nilai impor dengan pengecualian negara-negara berkembang yang pangsa pasarnya kurang dari 3% atau secara kolektif pangsa pasar impor tidak melebihi 9%. Tindakan pengamanan tetap diterapkan dengan pembatasan kuota sesuai dengan proporsi negara pengekspor dan pengecualian terhadap negara-negara berkembang yang pangsa pasarnya kurang

dari 3% dari total volume impor atau secara kolektif pangsa pasar impor tidak melebihi 9%. Penerapan *Safeguard* tersebut telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam GATT/WTO.

B. Saran

1. Pemerintah Indonesia melalui KPPI sebagai lembaga independen yang berwenang melakukan penyelidikan terhadap lonjakan barang impor yang berdampak pada kerugian serius maupun ancaman kerugian serius, seyogyanya melakukan penyelidikan menyeluruh terhadap importir yang turut berperan dalam peningkatan volume impor terigu di Indonesia. Selain itu juga memperketat pengawasan terhadap importir terigu mengingat adanya celah yang bisa dimanfaatkan untuk melakukan tindakan *unfair* terkait dengan peningkatan volume impor terigu di Indonesia. Dibutuhkan aturan yang jelas dalam menindaklanjuti hal tersebut.
2. Pemerintah Indonesia hendaknya melakukan tindakan lain/lanjutan diluar dari tindakan *safeguard* yang berupa BMTPS dan pembatasan kuota untuk menangani kerugian serius yang sulit diperbaiki akibat lonjakan impor terigu, mengingat tindakan *safeguard* tersebut hanya bersifat sementara. Tindakan yang dimaksud berupa pemberian insentif yang dituangkan dalam bentuk kebijakan fiskal yang menysasar pada industri terigu

nasional. Kebijakan lain yang dapat ditempuh adalah kebijakan penerapan ijin khusus impor terigu sebagai bentuk pengendalian impor terigu itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. 2005. *Hukum Perdagangan Internasional*. PT. Rajagrafindo Persada: Jakarta.
- Adolf, Huala. 2010. *Hukum Ekonomi Internasional, suatu pengantar*. CV. Keni Media: Bandung.
- A.K., Syahmin. 2006. *Hukum Dagang Internasional (Dalam Kerangka Studi Analitis)*. PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Anon. 2007. *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia*. Elex Media Computindo: Jakarta.
- Barutu, Christophorus. 2007. *Ketentuan Anti Dumping dan Tindakan Pengamanan (safeguard) dalam GATT dan WTO*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Carbaugh, Robert J. 2007. "Trade Regulations and Industrial Policies", dalam *International Economics 11th Edition*.: Thompson South Western: Mason.
- Crowley, Meredith A. 2003. "An Introduction to the WTO and GATT", dalam *Economic Perspectives*. Federal Reserve Bank of Chicago: Chicago.
- Fuady, Munir. 2004. *Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum dari WTO)*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.

- Gautama, Sudargo. 1988. *Hukum Perdata Internasional*, Binacipta : Jakarta
- Islam, M Rafiqul. 2006. *International Trade Law of WTO*. Oxford University Press : New York.
- Kartadjoemena, H.S. 1996. *GATT dan WTO system, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan Internasional*. UI- Press : Jakarta.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. CIDES : Jakarta.
- Macrory, Patrick F.J., Arthur E. Appleton, and Michael G. Plummer. 2005. ed., *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume 1. Springer Science +Business Media, Inc : New York.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group: Jakarta.
- Mauna, Boer. 2001. *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. Alumni: Bandung.
- Muhammad, Abdul Kadir. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya Bakti : Bandung.
- Putra, Ida Bagus Wyasa. 2000. *Aspek-aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Transaksi Bisnis Internasional*. PT. Refika Aditama : Bandung.

- Purwito, Ali. 2006. *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*. Samudra Ilmu : Jakarta.
- Ramziati, 2007. *Pengamanan Perdagangan Dalam Negeri (Safeguard) Dalam Teori dan Praktek*. Pustaka Bangsa Press : Medan.
- Siregar, Mahmul. 2005. *Perdagangan Internasional dan Penanaman Modal*. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara : Medan.
- Sood, Muhammad. 2011. *Hukum Perdagangan Internasional*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Sunandar, Taryana. 1996. *Hukum Perdagangan Internasional dari GATT 1947 sampai Terbentuknya WTO*. BPHN, Departemen Kehakiman : Jakarta.
- Tambunan, Tulus Wijanarko. 2000. *Perdagangan Internasional dan Neraca Pembayaran*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Van den Bossche, Peter, Daniar Natakusumah, dan Joseph Wira Koesnadi. 2010. *Pengantar Hukum WTO (World Trade Organization)*, Yayasan Obor Indonesia : Jakarta
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. 2000. *Transaksi Bisnis Internasional: Ekspor Impor dan Imbal Beli*. PT RajaGrafindo Persada : Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Esthablishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).

Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan dari Pajak Pertambahan Nilai

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 34 tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

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*).

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23/M-Dag/Per/4/2014 Tentang Ketentuan Pengenaan Kuota Dalam Rangka Tindakan Pengamanan Perdagangan Terhadap Impor Terigu.

Internet

<https://angelinasinaga.wordpress.com/2013/04/04/tindakan-pengamanan-safeguard-dalam-perdagangan-internasional/>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2016

<http://aptindo.or.id/2016/10/26/industri-tepung-terigu-nasional/> diakses pada tanggal 16 Mei 2017

http://listyani-novitasari-fisip13.web.unair.ac.id/artikel_detail-144786-EKI303%20PPEIGATT%20dan%20WTO:%20Serupa%20Tapi%20Tak%20Sama.html diakses pada tanggal 21 April 2017

<https://pujarahayu.wordpress.com/2015/07/11/kasus-kasus-yang-melibatkan-indonesia-wto/> diakses pada tanggal 05 Agustus 2016

<http://indonesiarayanews.com/read/2013/03/24/53807/news-ekbis-03-24-2013-23-58-turki-kembali-ancam-safeguard-terigu-indonesia-ke-wto#ixzz3ySke3Bkj> diakses pada tanggal 05 Agustus 2016

<https://en.wikipedia.org/wiki/Safeguard> diakses pada tanggal 05 Agustus 2016.

<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2012/03/perdagangan-internasional-akuntansi-internasional> diakses tanggal 07 Agustus 2016

<http://kemendag.go.id/files/pdf/2015/02/02/analisis-kebijakan-pengamanan-1422851508.pdf>, diakses tanggal 07 Agustus 2016

<http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/03/seputar-pengertian-kedaulatan.html>, di akses pada tanggal 18 Agustus 2016

<https://id.wikipedia.org/wiki/Kedaulatan>, di akses pada tanggal 18 Agustus 2016

<http://kppi.kemendag.go.id/faq/index/8>, diakses tanggal 10 Agustus 2016

<https://singkongday.wordpress.com/2014/06/21/ketergantungan-indonesia-terhadap-impor-gandum/>, diakses pada tanggal 1 Januari 2017

http://www.kompasiana.com/stevesht/hukum-dalam-perspektif-austin-dan-hart_5500875ea33311a96f51166c, diakses pada tanggal 22 Maret 2017

www.baib.gov.tr/files/downloads/pagefiles/%7Bfc2a93b1-6fce-44f5.../Ek-1.pdf, diakses pada tanggal 16 Mei 2017

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(A) OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS ON INITIATION OF AN INVESTIGATION
AND THE REASONS FOR IT**

INDONESIA

(Wheat Flour under HS Code 1101.00.10)

The following communication, dated 3 September 2012, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Pursuant to Article 12.1(a) of the WTO Agreement on Safeguards, the Republic of Indonesia hereby wishes to notify the Committee on Safeguards that the Indonesian Safeguards Committee (*Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia/KPPI*), hereinafter referred as "the Investigating Authority", has initiated a safeguard investigation on the imports of Wheat Flour.

On 13 August 2012, an application for a safeguard measures was received by the Investigating Authority from the Indonesian Flour Mills Association (*Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia/APTINDO*), hereinafter referred as "the Applicant", against importation of Wheat Flour.

After examining the properly documented application, the Investigating Authority concluded that there was sufficient evidence to justify the initiation of a safeguard investigation.

1. The date of initiation

The investigation initiated on 24 August 2012.

2. Subject good

Wheat Flour under HS Code 1101.00.10

3. Reasons for initiation of investigation procedure

The investigation was initiated following an evaluation of *prima facie* evidence provided in the application for a safeguard measure by the Applicant, on behalf of the majority of the producers representing the domestic industry of the Subject Goods in Indonesia.

The data and information in the document submitted by the Applicant showed that there was an increase in the volume of imports of the Subject Goods under such conditions as to cause or

threaten to cause serious injury to the domestic industry of the like product in terms of reduced profits and/or financial losses.

4. Further information

All views or comments should be made in writing and submitted to the following address:

THE INDONESIAN SAFEGUARDS COMMITTEE
(Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia/KPPI)
Jl. M.I. Ridwan Rais No.5, Building I, 9th floor, Jakarta 10110
Telephone / Facsimile: (62-21) 385 7758
E-mail: kppi@kemendag.go.id

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(A) OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS ON INITIATION OF AN INVESTIGATION
AND THE REASONS FOR IT**

INDONESIA

(Wheat Flour under HS Code 1101.00.10)

Supplement

The following communication, dated 17 December 2012, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Referring to the WTO document G/SG/N/6/IDN/19 circulated on 4 September 2012, the Government of the Republic of Indonesia hereby notifies the Committee on Safeguards, that Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), hereinafter referred as "the Investigating Authority", will be conducting a hearing in order to provide the opportunities for those Members, having a substantial interest as exporters of the subject good, to present their evidence and views, in accordance with Article 3.1 WTO Agreement on Safeguards. Such hearing is scheduled to be held on Thursday 17 January 2013, and the details as to the venue and time, will be informed through invitation letter which will be sent on the first week of January 2013.

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.4 OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS BEFORE TAKING A PROVISIONAL
SAFEGUARD MEASURE REFERRED TO IN ARTICLE 6**

INDONESIA

(Wheat Flour)

The following communication, dated 28 November 2012, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Pursuant to Article 12.4 of the Agreement on Safeguards, the Government of the Republic of Indonesia hereby wishes to notify the Committee on Safeguards before taking a provisional safeguard measure referred to in Article 6.

1. Background

Referring to the WTO document G/SG/N/6/IDN/19, dated 4 September 2012, a safeguards investigation relating to the Subject Good was initiated on 24 August 2012. During the investigation, the *Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia / KPPI*, hereinafter referred as "the Investigating Authority", received a submission from the Indonesian Flour Mills Association (*Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia / APTINDO*), hereinafter referred as "the Applicant", on behalf of a domestic industry, for the Government of the Republic of Indonesia to impose a provisional safeguard measure against the importation of wheat flour. The application was based on the consideration that a number of producers are in critical conditions, which will suffer irreparable damage if no concrete action is taken.

2. The product subject to the proposed provisional safeguard measure

The product subject to the proposed provisional safeguard measure is wheat flour. The product concerned is currently classified under HS Code 1101.00.10 within the Indonesian Customs Tariff Book.

3. The proposed provisional safeguard measure

It is proposed to impose a provisional safeguard measure in the form of ad-valorem duty, which is 20%.

4. Entry into force of the provisional safeguard measure

The provisional safeguard measure is proposed to enter into force along with the publication of the decree of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia, which will be promulgated at the Official Gazette.

5. The expected duration of the provisional safeguard measure

The provisional safeguard measure will be applied up to a maximum 200 days from the date of the publication in the Official Gazette.

6. Provide the basis for

- (i) **making a preliminary determination, as provided for in Article 6, that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury; and,**

No.	Description	Unit	2008	2009	2010	2011
1	Domestic Consumption	Index	100	112	127	137
2	Absolute Volume of Import	Kg	530,913,723	645,010,029	775,533,828	680,124,975
3	Share of Import	Index	100	108	115	93

The trend of import volume is increasing around 9.7% during the period 2008-2011. During this period, there was a significant increase in the volume of imports respectively in the period 2008 – 2009 amounted to 21.5%, and in the period 2009 – 2010 amounted to 20.24%.

Except in 2011, an increase in the volume of wheat imports during the period of 2008 – 2010 which resulted in an increase in the market share of imports of wheat flour from 100 index points in the year 2008, to 115 index points in 2010.

The increase in import volume during the period 2008 – 2010 due to the declining prices of imported wheat flour into Indonesian territory. In 2011, the decline in import volume is considered attributable to the decision of the producers concerned to lower prices to increase sales and win back market share.

No.	Description	Unit	2008	2009	2010	2011
1	Sales Volume	Index	100	208	259	407
2	Production Volume	Index	100	214	269	415
3	Productivity	Index	100	143	139	149
4	Production Capacity	Index	100	112	139	239
5	Capacity Utilization	Index	100	191	194	174
6	Profit (Loss)	Index	(100)	18	(37)	(72)
7	Employment	Index	100	149	193	278
8	Inventory (Stock)	Index	100	394	926	1.393

Although a number of these indicators show a positive trend such as sales volume, production and productivity, it is to be noted that the improvements are from a very low base and by 2011 are still unsatisfactory.

The increased losses in 2011 are attributable to the decision of the applicant to reduce prices in an effort to increase market share and achieve economies of scale. While this resulted in a decline in imports, sales were largely made below costs resulting in increased financial losses. The situation is further exacerbated by an increase in capacity during 2011 as a new production facility entered on stream.

On a preliminary basis, the Investigating Authority is satisfied that there is sufficient evidence that the financial losses are due to the volume and conditions of imports.

(ii) determining that there are critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair.

In order to determine that there are critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, the Investigating Authority analyzes the aspects of liquidity, solvency, and the financial health of the producers concerned.

No	Description	Unit	Result	Benchmark
1	Current Ratio	Index	Range between 100-266	≥ 286
2	Quick acid ratio	Index	Range between 100-177	≥ 322
3	Cash Ratio	Index	Range between 100-1,033	$\geq 1,667$
4	Debt to asset ratio	Index	Range between 130-204	≤ 100
5	Debt to equity ratio	Index	(12,226), 376, 720 and 3,680	$0 \leq x \leq 100$
6	Long term debt to equity ratio	Index	(4,430), 208, 364, and 1,592	$0 \leq x \leq 100$
7	Z-Score	Score	< 1.23	≥ 2.9

As it can be seen from the above ratios, the very viability of the producers concerned is a stake, and the preliminary determination of the Investigating Authority is that unless provisional safeguard measures are urgently taken, irreparable damage will result in terms of capacity shut downs, plant closures and eventual bankruptcy.

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.4 OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS BEFORE TAKING A PROVISIONAL
SAFEGUARD MEASURE REFERRED TO IN ARTICLE 6**

INDONESIA

(Wheat Flour)

Supplement

The following communication, dated 17 December 2012, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Referring to the WTO document G/SG/N/7/IDN/1 circulated on 5 December 2012, the Government of the Republic of Indonesia hereby notifies the Committee on Safeguards that the Provisional Safeguard Measure has entered into force with the issuance of the Minister of Finance's Regulation Number 193/PMK.011/2012 dated 5 December 2012, which has been promulgated in the Berita Negara (State Gazette) of the Republic of Indonesia Year 2012 Number 1221 on the same date.

Pursuant to Article 12.4 of the Agreement on Safeguards, the Republic of Indonesia is prepared to arrange a consultation with those Members having a substantial interest as exporters of the subject good. The consultation is scheduled to be held on 20 December 2012, and the invitation letter for such consultation has been sent on 12 December 2012.



5 June 2013

(13-2914)

Page: 1/6

Committee on Safeguards

Original: English

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(B) OF THE AGREEMENT ON
SAFEGUARDS ON FINDING A SERIOUS INJURY OR THREAT
THEREOF CAUSED BY INCREASED IMPORTS**

NOTIFICATION OF A PROPOSAL TO IMPOSE A MEASURE

INDONESIA

(Wheat Flour)

The following communication dated 3 June 2013, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Pursuant to Article 12.1(b) of the WTO Agreement on Safeguards, the Government of the Republic of Indonesia, hereinafter referred as "GOI", hereby notifies to the Committee on Safeguards on its findings of investigation concerning the importation of the Subject Good.

A. GENERAL BACKGROUND

1. On 13 August 2012, the KPPI hereinafter referred as the "Investigating Authority", received an application from Indonesian Flour Mills Association (Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia/APTINDO), hereinafter referred as the "Applicant", requesting for the imposition of a safeguard measure on importation of "Subject Good" that is claimed to be the cause of injury as incurred by the Applicant.

Based on the examination of the above mentioned application, the Investigating Authority initiated an investigation on 24 August 2012 and announced it in the national daily newspaper ("Bisnis Indonesia"), and notified the WTO on 4 September 2012 through G/SG/N/6/IDN/19.

Referring to the WTO document G/SG/N/7/IDN/1 circulated on 5 December 2012, the GOI has imposed the Provisional Safeguard Measure with the issuance of the Minister of Finance's Regulation Number 193/PMK.011/2012 dated 5 December 2012, which has been promulgated in the Berita Negara (State Gazette) of the Republic of Indonesia Year 2012 Number 1221 on the same date.

Questionnaires were issued to all known producers not just cited in the application, but to both APTINDO and non-APTINDO members consisting nineteen producers known to exist. There are nine producers that completed questionnaires. However, as two companies namely, PT. Golden Grand Mills and PT. Sriboga Raturaya, declined on-site verifications, the KPPI decided that they be excluded from the domestic industry which as a consequence, is represented by seven producers. The seven producers are hereby referred to as the domestic industry.

Questionnaires were also issued to twenty four importers with only three fully completed questionnaires were received.

2. Subject Good

Wheat Flour under HS Code 1101.00.10.

3. Period of Investigation

The period of investigation covers 2008 to 2011.

4. Major Proportion

Table 1: Applicant and Non-Applicant Proportion to National Production in 2011

No.	Description	Percentage
1.	Applicant Proportion	86%
2.	Non-Applicant Proportion	14%

Based on table 1, it is confirmed that the Applicant represents the domestic industry.

5. Views and Comments by Interested Parties

In accordance to Article 3.1 WTO Agreement on Safeguards, during the process of investigation, the Investigating Authority has provided opportunities to the Applicant, other interest parties, and representative of exporting countries to submit their views, evidences, and responses. In addition, the Investigating Authority held public hearing on 17 January 2013.

Pursuant to Article 12.4 of the Agreement on Safeguards, the GOI also has arranged a consultation with those Members having a substantial interest as exporters of the subject good. The consultation was held on 20 December 2012.

Amongst others, the following issues were raised:

There were no unforeseen developments to support the application of measures.

With regard to unforeseen developments, it is noted that the general policy of the Government of Indonesia (GOI) has been to reduce MFN rates on the subject goods bearing in mind the demand for wheat flour to support the development of bread and noodles as alternative food staples to rice. The gradual reduction of rates from bound levels of 27% in 2004 was intended to gradually open up competition in the wheat flour sector while allowing the domestic industry to become well established. Combination of imports and strong domestic industry was considered necessary to underpin overall growth in this sector to ensure reliability of supply of key food commodities.

However, the sharp rise in imports in 2008-2010 of the subject goods could not have been foreseen with significant quantities entering below the cost of production of the domestic industry threatening the very viability of a number of domestic producers, and resulting in drastically reduced profits and/or financial losses for the domestic Industry overall.

Increased imports are not recent, sudden, sharp and significant enough, both quantitatively and qualitatively to cause serious injury.

It is noted that on a point to point analysis, imports increased by 27 percent points over the period 2008-2011. Within the period concerned, a sharp increase in the order of 46 percentage points is noted over the period 2008-2010 and between 2008-2009, a 21 percentage increase rising to 25 percentage points over 2009-2010.

It is also noted that imports increased at a rate relative to production over the period 2009-2010. A decline is noted in 2011.

The Investigating Authority considers that the purpose of safeguard measures is to protect against serious injury, injury of which may not just be limited to an increase in imports (and the rate of increases in imports), but also to the conditions of imports; and the combined impact that volume

and the condition of such imports has on the market and the domestic industry. The fact that there is a decline in imports in 2011 does not offset the serious injury that occurred before nor does it mean that there is no longer any injury in 2011.

While the period of investigation confirms a significant increase over 2008-2010 and sharp increases in 2009 and 2010, the Investigating Authority concludes that the increase in imports alone does not justify the imposition of measures nor does the decline in 2011 justify a termination of a proceeding.

There is no injury because most factors are positive such as production, capacity utilization, domestic sales, market share and productivity.

In assessing serious injury, it is important not just to consider factors affecting the domestic industry in terms of increases or declines, but to assess the underlying reasons for the trends noted.

In general, consumption of wheat flour in Indonesia is expanding as downstream demand for bread and noodles continues to increase. This has attracted new investments to Indonesia in, amongst others, 2010 and 2011. Combination of both increased demand and new investment has inevitably resulted in increased production, domestic sales, and productivity.

In spite of these positive indicators, the increase in imports over the period concerned is largely a consequence of import prices being set below those of the domestic industry in order to gain market share and this has had direct effect on the profitability of the domestic industry whose core market remains domestic. Increase production and domestic sales has not benefited the domestic industry. On the contrary, due to the condition of imports, the domestic industry overall has suffered several reduced profits and/or financial losses.

The importance of the condition of imports can be seen from the figures in 2011. Although imports declined during this period, the market share of imports remained large enough to continue to influence pricing of wheat flour on the Indonesian market resulting in a domestic industry unable to increase prices to cover costs.

No valid restructuring plan has been submitted by the domestic industry to justify the imposition of measures.

The price sensitive nature of wheat flour is addressed in the restructuring plans proposed to the Investigating Authority. In terms of cost of manufacturing, the focus of the domestic industry is to improve on yields through the implementation of programs focused on:

- a. Minimizing downtime through preventive and predictive maintenance;
- b. Improvement of climate control systems;
- c. Reduce the disruptive impact of shift rotations; and
- d. Improve the skill factor of millers.

These improvements are also combined with a program of product differentiation at the marketing level through improving logistics, branding and also offering support for major users of wheat flour such as bakeries, etc.

While the above restructuring plans will vary between producers, a monitoring system is to be established to ensure the progressive implementation of these plans by the domestic industry during the duration of the measures.

B. DATA OF INCREASED IMPORTS**Table 2: Volume of Imports**

HS	Unit	2008	2009	2010	2011
1101.00.10	Kg	530,913,723	645,010,029	775,533,828	680,124,975

Source: Statistics Indonesia (BPS)

As affirmed in Table 2, the volume of imports of the Subject Good showed an increase, by 21.49% from 2008 to 2009, and by 20.24% from 2009 to 2010. Furthermore, there was a decline of the volume of imports by 12.30% from 2010 to 2011.

C. EVIDENCE OF INJURY CAUSED BY INCREASED IMPORTS

The Investigating Authority examined all data and information available having a bearing on the actual condition of the domestic industry. In addition, the Investigating Authority also conducted on-site verifications to the domestic industry.

The following table 3 and table 4, contained data and information of the situation of the domestic industry, which is provided in indices due to confidentiality of the information concerned.

Table 3: National Consumption and Market Shares

No.	Description	Unit	Year			
			2008	2009	2010	2011
1	National Consumption	Index	100	111	119	133
2	Market Share of the domestic industry	Index	100	98	96	101
3	Market Share of Imports	Index	100	109	122	96

Source: Applicants and the Investigating Authority.

Based on Table 3, the Investigating Authority discovered the following facts:

1. During the period of investigation, there was an increase of national consumption of the Subject Good from 100 in 2008 to 133 in 2011.
2. During the period 2008-2011, the market share of the domestic decreased by 6% annually and market share of imports increased by 5% annually.

Table 4: The Applicant's Data of Injury

No.	Description	Unit	Year			
			2008	2009	2010	2011
1.	Domestic Sales	Index	100	108	120	133
2.	Production	Index	100	108	121	135
3.	Capacity Utilization	Index	100	101	109	115
4.	Profit/Loss	Index	100	198	220	84
5.	Employment	Index	100	99	98	102
6.	Inventories	Index	100	194	343	497
7.	Productivity	Index	100	109	124	132

Source: As verified by the Investigating Authority.

Although the domestic industry has been able to increase production and domestic sales which in turn has benefited capacity utilization rates and productivity, a sharp decline in profits from 2010/2011 onwards is noted and based on the investigation, this fall in profits results from an inability to increase prices during escalating raw material costs. As such, the benefit of increases in production capacity utilization and domestic sales has been offset by the reduction in net revenues. In addition, it is noted there were relatively sharp increases in inventories due to the holding of stocks by certain producers in the hope of an improvements in pricing.

The Investigating Authority has analyzed the extent to which this reduced profit is attributable to the condition of imports, which in volume terms declined in 2011. In this respect, it is important to bear in mind that wheat flour is a price sensitive commodity and the continued availability of imports at prices below the cost of production of the domestic industry has had a very significant adverse impact on the domestic industry. While imports declined in 2011, the overall market share of imports remained significant and sufficient to influence price trends.

From the seven producers constituting the domestic industry, the viability of four the producers was at stake upon which the PSM has been applied and overall the profitability of the domestic industry is not sufficient to justify the investments made.

D. OTHER FACTORS THAT MAY CONTRIBUTE TO INJURY

In order to find whether there are other factors that, beside the increased volume of imports of the Subject Good, threaten to cause serious injury to the Applicant, the Investigating Authority has also analyzed the following known factors:

1. The capacity of the domestic industry is in excess of domestic consumption and exports are not sufficient to absorb this overcapacity. In this respect, the Authority notes that the capacities have entered on stream in Indonesia anticipating the increased in consumption that is confirmed from the indices above.

Although there is an excess of capacity, it is noted that capacity utilization rates have improved beyond what would be considered the break-even point for a commodity sensitive industry. The Authority therefore concludes that the serious injury witnessed is not due to overcapacity, but rather the conditions of imports that have severally affected profitability.

2. Consideration is being given to whether the problem faced by the domestic industry in Indonesia is because of the fact that there are no local raw materials. In this respect, the domestic industry does rely on imports of wheat and therefore the cost of production also fluctuates according to the vagaries of supply and demand on the international market.

In this respect, the Authority considers that it is only reasonable to expect the wheat flour industry to adjust prices to raw material costs whether the source of wheat is local or imported and that the serious injury witnessed in this case is due to significant volume of imports entering below and/or barely above raw material costs which could not have been foreseen. Furthermore, the domestic industry has been able to offset the vagaries of supply and demand through forward contracts and reasonable stocks levels.

3. An assessment has been made on whether the decline in profitability is due in whole or in part to competition between producers constituting the domestic industry. In this respect, it is noted that there is intense competition between producers in Indonesia with prices varying between producers. In particular, the well-established producers do not have to absorb startup costs of new investments. On the whole however, the condition of imports in terms of pricing is such to have affected not only new investment in Indonesia but also the well-established producers.

4. Consideration has been given to whether the injury is downstream generated due to demand in the noodle and bread-making sector. In this respect, there is no evidence to suggest that the decline in overall profitability of the domestic industry is due to price pressure downstream. On the contrary, prices of downstream staple products have generally remained strong in line with growing demand.

Based on the aforesaid findings, the Investigating Authority is of the view that there are no other factors contributing to the threat of serious injury as suffered by the Applicant, beside the increased volume of imports of the Subject Good.

E. THE CAUSAL LINK

In accordance to the findings as duly elaborated in Sections C and D, the Investigating Authority concluded that there is a strong evidence of a causal link between the increased volume of imports of the Subject Good and serious injury as suffered by the Applicant.

F. PROPOSED MEASURE

1. In view of the aforementioned conclusion of the Causal Link, the Investigating Authority has proposed to the Government of the Republic of Indonesia a Safeguard Measure to be imposed on the importation of the Subject Good for a period of four years. Consideration is being given to maintaining and liberalizing the existing provisional safeguard measure or the application of a quota under the terms of article 5.2(a) of the Agreement or to invoke the provisions of 5.2(b).

With regard to 5.2(b), a number of Members have requested that measures should apply only to the supply country principally responsible or the serious injury suffered.

2. The proposed Safeguard Measure to be imposed is now being circulated for inputs from relevant government agencies, which form and amount will be elaborated in the notification under the Article 12.1(c) of the WTO Agreement on Safeguards.

3. The imposition of the Safeguard Measure will be carried out in accordance with the Article 2.2 and Article 9 of the WTO Agreement on Safeguards.

G. CONSULTATIONS

In light of the Article 12.3 of the WTO Agreement on Safeguards, it is hereby informed that prior consultation as may be required by those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned is scheduled to be carried out on 5 June, with a view to, inter alia, review the information upon which it is proposed to apply measures on the Subject Good, to exchange views on the nature of the measures, and to reach an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8 of the WTO Agreement on Safeguards.

Members with a substantial interest as such are required to register with the Indonesian Safeguards Committee as to their intention to undertake consultation at no later than 7 (seven) days after the date of the relevant WTO communication regarding this notification being circulated, to the following address:

THE INDONESIAN SAFEGUARDS COMMITTEE
(Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia/KPPI)
Jl. M.I. Ridwan Rais No. 5, Building I, 5th floor, Jakarta 10110
Telephone / Facsimile: (62-21) 385 7758
E-mail: kppi@kemendag.go.id



**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(B) OF THE AGREEMENT ON
SAFEGUARDS ON FINDING A SERIOUS INJURY OR THREAT
THEREOF CAUSED BY INCREASED IMPORTS**

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(C) OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS ON TAKING A DECISION
TO APPLY A SAFEGUARD MEASURE**

**NOTIFICATION PURSUANT TO ARTICLE 9, FOOTNOTE 2,
OF THE AGREEMENT ON SAFEGUARDS**

INDONESIA

(Wheat Flour)

The following communication dated 7 May 2014, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Pursuant to Article 12.1(c) of the WTO Agreement on Safeguards, the Republic of Indonesia hereby notifies on the imposition of a safeguard measure in the form of quota on the importation of Subject Good, for a period of 7 (seven) months by the issuance of Minister of Trade's Decree Number 23/M-DAG/PER/4/2014 dated 28 April 2014, promulgated in the Berita Negara of The Republic of Indonesia Year 2014 Number 579 on 29 April 2014.

1 BACKGROUND

On 5 June 2013 The Republic of Indonesia notified on the findings of investigation in which it was concluded that there was strong evidence that the increased of volume of imports of the Subject Good have caused serious injury to the domestic industry concerned (Ref. G/SG/N/8/IDN/15-G/SG/N/10/IDN/15).

It was also indicated in the notification that the Investigating Authority was proposing to the Government of the Republic of Indonesia the imposition of a safeguard measure on the importation of Subject Good.

2 SUBJECT GOOD

Wheat Flour under HS Code 1101.00.10.

3 DESCRIPTION OF THE SAFEGUARD MEASURE

1. With reference to the proposal from the Investigating Authority, and taking into account the need to effectuate the safeguard measure as proposed and the relevant requirements stipulated in the WTO Agreement on Safeguards, the Government of the Republic of Indonesia has decided to impose safeguard measure in the form of quota as follow:

Table 1: Safeguard Measure in the Form of Quota

Country	Quota Allocation
Turkey	251,450 Ton
Sri Lanka	136,754 Ton
Ukraine	22,057 Ton
Others*	30,880 Ton
TOTAL	441,141 Ton

* List of other countries described in Table 2.

Table 2: List of Countries Imposed by Safeguard Measures other than Turkey, Sri Lanka, Ukraine

No	Country	No	Country
1	Australia	18	Japan
2	Austria	19	Liechtenstein
3	Belgium	20	Luxembourg
4	Canada	21	Malta
5	Cyprus	22	Netherlands
6	Czech Republic	23	New Zealand
7	Denmark	24	Norway
8	Estonia	25	Poland
9	European Union (formerly European Communities)	26	Portugal
10	Finland	27	Russian Federation
11	France	28	Slovak Republic
12	Germany	29	Slovenia
13	Greece	30	Spain
14	Hungary	31	Sweden
15	Iceland	32	Switzerland
16	Ireland	33	United Kingdom
17	Italy	34	United States of America

2. The duration of safeguard measure is from 4 May 2014 to 4 December 2014.

3. In accordance with article 12.3 of the Agreement on Safeguards, the Investigating Authority have provide adequate opportunity for prior consultation with members having a substantial interest on the subject good.

4. The Subject Good originates from developing countries with a market share which 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, shall be excluded from the imposition of the safeguard measure.

5. Below is the list of developing countries excluded from the said safeguard measure.

List of Developing Countries Excluded from the Measure

No	Country	No	Country
1	Albania	58	Kyrgyz Republic
2	Angola	59	Latvia
3	Antigua, and Barbuda	60	Lesotho
4	Argentina	61	Lithuania
5	Armenia	62	Macao, China
6	Bahrain, Kingdom of	63	Madagascar
7	Bangladesh	64	Malawi
8	Barbados	65	Malaysia
9	Belize	66	Maldives
10	Benin	67	Mali
11	Bolivia, Plurinational State of	68	Mauritania
12	Botswana	69	Mauritius
13	Brazil	70	Mexico
14	Brunei Darussalam	71	Moldova
15	Bulgaria	72	Mongolia
16	Burkina Faso	73	Morocco
17	Burundi	74	Mozambique
18	Cambodia	75	Myanmar
19	Cameroon	76	Namibia
20	Cape Verde	77	Nepal
21	Central African Republic	78	Nicaragua
22	Chad	79	Niger
23	Chile	80	Nigeria
24	China	81	Oman
25	Chinese Taipei	82	Pakistan
26	Colombia	83	Panama
27	Congo	84	Papua New Guinea
28	Costa Rica	85	Paraguay
29	Côte d'Ivoire	86	Peru
30	Croatia	87	Philippines
31	Cuba	88	Qatar
32	Djibouti	89	Romania
33	Dominica	90	Rwanda
34	Dominican Republic	91	Saint Kitts and Nevis
35	Ecuador	92	Saint Lucia
36	Egypt	93	Saint Vincent & the Grenadines
37	El Salvador	94	Saudi Arabia
38	Fiji	95	Senegal
39	Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)	96	Sierra Leone
40	Gabon	97	Singapore

No	Country	No	Country
41	Gambia	98	Solomon Islands
42	Georgia	99	South Africa
43	Ghana	100	Suriname
44	Grenada	101	Swaziland
45	Guatemala	102	Tanzania
46	Guinea	103	Thailand
47	Guinea Bissau	104	Togo
48	Guyana	105	Tonga
49	Haiti	106	Trinidad and Tobago
50	Honduras	107	Tunisia
51	India	108	Uganda
52	Israel	109	United Arab Emirates
53	Jamaica	110	Uruguay
54	Jordan	111	Venezuela, Bolivarian Republic of
55	Kenya	112	Vietnam
56	Korea, Republic of	113	Zambia
57	Kuwait	114	Zimbabwe

It is requested that this notification under Article 12.1 (c) of the WTO Agreement on Safeguards be brought to the notice of Members.

THE INDONESIAN SAFEGUARDS COMMITTEE
(Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia/KPPI)
 Jl. M.I. Ridwan Rais No. 5, Building I, 5th floor, Jakarta 10110
 Telephone / Facsimile: (62-21) 385 7758
 E-mail: kppi@kemendag.go.id

**NOTIFICATION UNDER ARTICLE 12.1(A) OF THE AGREEMENT
ON SAFEGUARDS ON INITIATION OF AN INVESTIGATION
AND THE REASONS FOR IT**

INDONESIA

(Wheat Flour under HS Code 1101.00.10)

Supplement

The following communication, dated 17 December 2012, is being circulated at the request of the Delegation of Indonesia.

Referring to the WTO document G/SG/N/6/IDN/19 circulated on 4 September 2012, the Government of the Republic of Indonesia hereby notifies the Committee on Safeguards, that Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), hereinafter referred as "the Investigating Authority", will be conducting a hearing in order to provide the opportunities for those Members, having a substantial interest as exporters of the subject good, to present their evidence and views, in accordance with Article 3.1 WTO Agreement on Safeguards. Such hearing is scheduled to be held on Thursday 17 January 2013, and the details as to the venue and time, will be informed through invitation letter which will be sent on the first week of January 2013.
