

REFORMULASI STRUKTUR HUKUM YANG IDEAL BAGI LEMBAGA TINDAKAN PEMANANAN PERDAGANGAN (*SAFEGUARDS*) DI INDONESIA

Mahfud Fahrazi
Universitas Islam Kadiri
mahfud@uniska-kediri.ac.id

Abstract

This research examines the Reformulation of the Ideal Legal Structure for Safeguards in Indonesia. The purpose of this study is to analyse the constraints on the effectiveness of Safeguards in Indonesia as well as reformulation of the ideal legal structure for Safeguards in Indonesia. This study uses a Normative type of research with a conceptual approach. The results of this study explain that the obstacles to the effectiveness of Safeguards in Indonesia are (1). The first drawback is that KPPI does not function as a tribunal institution, (2). Dependence with other institutions and (3). The existence of sectoral egoism. The reformulation of the ideal legal structure for Safeguards in Indonesia is to form an independent Indonesian trade remedy institute, which will function as a court or trade tribunal institution. In addition, it is also necessary to expand the authority of KPPI as a trade remedial agency which was initially limited to investigating serious losses or threats of serious loss and then added with the authority to make decisions on whether to determine import duties and coordinates which so far have been held by the Ministry of Trade and Finance.

Keywords: *Reformulation, Legal Structure, Safeguards.*

Intisari

Penelitian ini mengkaji tentang Reformulasi Struktur Hukum yang ideal bagi Lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kendala efektivitas lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia serta reformulasi struktur hukum yang ideal bagi lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia. Kajian ini menggunakan jenis penelitian Normatif dengan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa kendala efektivitas lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia yaitu adanya (1). Kelemahan pertama adalah Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) tidak berfungsi sebagai lembaga tribunal. (2). Ketergantungan dengan lembaga yang lain serta (3). Adanya egoisme sektoral. Adapun reformulasi struktur hukum yang ideal bagi lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia, yaitu dengan membentuk lembaga remedi perdagangan Indonesia yang independen, yang akan berfungsi sebagai institusi pengadilan atau tribunal perdagangan. Selain itu juga diperlukan adanya perluasan kewenangan KPPI sebagai lembaga remedi perdagangan yang awalnya hanya sebatas penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius kemudian ditambah dengan kewenangan melakukan putusan apakah dilakukan penetapan bea masuk dan kuota yang selama ini dipegang kewenangannya oleh kementerian perdagangan

dan keuangan.

Kata kunci: Reformulasi, Struktur Hukum, *Safeguards*.

A. Pendahuluan

Bergabungnya Indonesia dalam Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO) turut melahirkan konsekuensi praktis bagi Indonesia sebagai negara yang berkembang.¹ Ditinjau dari aspek hukum, keterlibatan tersebut menuntut Indonesia sebagai negara anggota untuk tunduk terhadap semua aturan main yang terdapat dalam organisasi tersebut. Sedangkan dari aspek ekonomi, Indonesia harus bersedia untuk membuka pasar domestik terhadap perdagangan barang dan jasa dari negara-negara anggota lainnya yang pada akhirnya justru memicu masuknya lonjakan impor barang sejenis yang dapat menimbulkan kerugian bagi industri domestik di Indonesia.²

Menyadari terdapat konsekuensi praktis yang dapat memberikan ancaman kepada industri domestik negara anggota sehingga memungkinkan terjadinya penyimpangan dalam liberalisasi perdagangan, maka pemerintah melalui Kementerian Perdagangan telah membuat upaya antisipasi untuk merespons kemungkinan lahirnya dampak negatif sebagai konsekuensi praktis

1 Bicara tentang masyarakat internasional apabila dikaitkan dengan ekonomi, maka masyarakat internasional dibagi menjadi antara negara maju dan negara berkembang. Adapun negara berkembang adalah dicirikan sebagai negara yang memperoleh kemerdekaan setelah tahun 1945 dan sedang dalam proses membangun. Sedangkan dapat dicirikan sebagai negara yang telah berdiri sebelum tahun 1945 dan memiliki industri yang telah mapan. Jelasnya yang dimaksud dengan negara berkembang adalah negara yang relatif baru merdeka, termasuk Indonesia, sedangkan negara maju adalah negara industrial dan sudah lama merdeka. Lihat Hikmahanto Juwana, *Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang* (Jakarta: PT. Yasrif Watampone, 2010), 1.

2 *Appellate Body* mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan lonjakan impor adalah terjadinya peningkatan impor yang mengakibatkan kerugian atau ancaman kerugian serius bagi industri dalam negeri di mana keadaan tersebut adalah “tidak diharapkan” kemudian digariskan bahwa peningkatan impor tersebut terjadi karena adanya pemenuhan kewajiban terhadap kesepakatan internasional. Bandingkan dengan Pasal 2.1 *Agreement on Safeguard* yang mengidentifikasi lonjakan impor sebagai meningkatnya barang impor yang masuk ke wilayah kepabeanan suatu negara dalam jumlah secara absolut dan relatif dibandingkan dengan produksi dalam negeri serta mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius bagi industri yang menghasilkan barang yang serupa atau secara langsung bersaing oleh barang-barang impor tersebut. Lihat Pasal 2.1 *Agreement on Safeguard*. Jika dari kedua identifikasi tersebut dibandingkan, maka letak perbedaannya bahwa pada Pasal 2.1 *Agreement on Safeguard* mengidentifikasi lebih diperjelas dengan pencantuman unsur pembeda yaitu, unsur lonjakan impor absolut dan lonjakan impor relatif di mana hal tersebut tidak disinggung dalam Pasal 19 GATT 1994.

dari komitmen pemerintah terlibat dalam liberalisasi perdagangan tersebut.³

Upaya tersebut ditunjukkan melalui pembentukan beberapa aturan tindakan pengamanan perdagangan, di antaranya seperti pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. Selain pembentukan regulasi tersebut, upaya lain pemerintah adalah dengan membentuk lembaga-lembaga pengamanan perdagangan seperti Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) serta Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP).

KPPI didirikan pada tanggal 17 Februari 2003 melalui SK Menperindag Nomor 84/MPP/Kep/2/2003 yang memiliki kewenangan melaksanakan penyelidikan dalam rangka Tindakan Pengamanan atas Permohonan Tindakan Pengamanan terhadap produsen dalam negeri yang menderita kerugian serius dan/atau mengalami ancaman terjadinya kerugian serius, dari akibat melonjaknya impor barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang produsen dalam negeri.

Dasar hukum penyelidikan tindakan pengamanan yaitu *Agreement on Safeguard*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 Tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*, Pasal 13 ayat (1) poin a Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 tentang perubahan atas

3 Argumen ekonomi tindakan *safeguard* adalah bahwa tindakan tersebut diperlukan mengingat akibat terbukanya pasar domestik sebagai konsekuensi dari konsesi-konsesi perdagangan sebagai komitmen terhadap liberalisasi sering kali membawa dampak melonjaknya impor secara tiba-tiba dan dalam jumlah yang tidak wajar. Hal ini merugikan atau berpotensi merugikan industri lokal, meskipun harus diakui bahwa tidak ada unsur-unsur kecurangan atau ketidakjujuran dalam praktik perdagangan eksportir asing. Remedi perdagangan, dalam hal ini tindakan *safeguard* baik berupa pengenaan bea masuk tambahan dan/atau pembatasan impor diperlukan untuk memberi kesempatan kepada industri lokal untuk “bernafas” dari masifnya kompetisi asing. Selama masa remedi, industri lokal akan memiliki kesempatan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan kondisi persaingan baru, baik dengan cara menambah permodalan atau pembelian mesin-mesin baru, sehingga di akhir masa remedi industri lokal bisa bersaing dengan eksportir asing. Lihat Nandang Sutrisno, “Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 2, no. 14 (2007), 233.

Undang-Undang No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan.

KPPI mempunyai kewenangan menangani permasalahan yang berkaitan dengan upaya memulihkan kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan jumlah barang impor. Adapun tugas pokok KPPI di antaranya: (1) melakukan penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor; (2) mengumpulkan, meneliti dan mengolah bukti dan informasi terkait dengan penyelidikan; (3) membuat laporan hasil penyelidikan dan merekomendasikan peneraan tindakan pengamanan kepada Menteri; serta (4) melaksanakan tugas lain terkait yang diberikan oleh Menteri.⁴

DPP yang didirikan sejak tahun 2001 memiliki fungsi sebagai lembaga DPP yang menangani kasus tuduhan tindakan pengamanan perdagangan dari berbagai negara dan berbagai produk. Dalam melakukan pembelaan terhadap kasus-kasus tersebut ada yang berhasil dihentikan (*terminated*) namun ada juga kasus yang tidak berhasil. Keberhasilan dalam pembelaan yang dilakukan oleh DPP tidak terlepas dari dukungan yang dilakukan oleh pihak terkait (*interested parties*) seperti produsen/eksportir, instansi terkait, importir, asosiasi, dan perwakilan Indonesia di luar negeri.

Namun, persoalannya, jika dicermati fungsi dua lembaga di atas, maka diketahui persoalan tersebut terletak pada independensi lembaga pengamanan perdagangan yang saat ini masih belum berlaku sebagai institusi pengadilan di tingkat nasional. Untuk KPPI sendiri, sebagai lembaga yang memiliki kewenangan khusus dalam pelaksanaan penyelidikan permasalahan yang berkaitan dengan upaya memulihkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan barang impor masih berfungsi sebagai lembaga rekomendasi, akibatnya efektivitas, efisiensi, dan profesionalisme institusi belum bisa dicapai secara

4 Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), "Prosedur Peneraan Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards Measures*)," *Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI)*, 2017.

optimal.⁵

Keberadaan lembaga remedi perdagangan Indonesia yang independen sangat diperlukan mengingat dalam sistem peradilan konvensional, lembaga remedi perdagangan yang independen akan terbebas dari intervensi-intervensi ekonomi dan politik dari luar, sehingga keputusan untuk menerapkan tindakan Safeguards benar-benar didasarkan pada hasil investigasi yang objektif.⁶

Lawrence M. Friedman dalam bukunya “American Law An Introduction”, menyebutkan bahwa hukum sebagai sebuah sistem mempunyai tiga komponen, yaitu: substansi hukum yang terkait dengan keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang tertulis (law books) maupun tidak tertulis (living law), serta putusan pengadilan yang dipedomani oleh masyarakat dan pemerintah. Kemudian struktur hukum yang berkaitan dengan tatanan kelembagaan dan kinerja kelembagaan beserta dengan aparatnya dalam melaksanakan dan menegakkan hukum, termasuk di dalamnya pola bagaimana hukum itu dilaksanakan dan ditegakkan sesuai dengan aturan formalnya (menyangkut pula kinerja hukum). Serta kultur hukum yang berkaitan dengan sebagai nilai-nilai dan sikap serta perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Budaya hukum masyarakat bukan hanya tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat umum.⁷

Dalam sistem hukum, ketiga komponen di atas saling pengaruh mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Bahwa substansi hukum yang baik tidak akan dapat berjalan tanpa adanya dukungan oleh struktur yang baik pula dan begitu pula sebaliknya sebagai sistem yang saling mendukung dan melengkapi. Selanjutnya substansi dan struktur hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan eksistensinya kalau

5 Pasal 2 c serta Pasal 4 (3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 84/mpp/kep/2/2003 tentang Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia atau Pasal 3 d Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor : 34/M-Dag/Per/6/2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia.

6 Sutrisno, “Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri”, 242.

7 Lawrence M. Friedman, *The Legal Sistem : A Sosial Science Perspektif* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 16.

tidak didukung oleh adanya budaya hukum masyarakat yang baik pula.

Studi ini diperlukan agar pemerintah melalui Kementerian Perdagangan dapat mengubah struktur hukum tindakan pengamanan perdagangan menjadi struktur hukum yang lebih efektif di bawah satu atap lembaga pengamanan perdagangan dan memiliki yurisdiksi yang lebih luas dibandingkan hanya menjadi lembaga rekomendasi. Hal tersebut diperlukan karena sebagai konsekuensi dari yang pertama, mekanisme pengambilan keputusan pun akan menjadi lebih ringkas, karena otoritas remedi perdagangan ini menjadi penanggung jawab keseluruhan mekanisme pengambilan keputusan. Selain itu, konsekuensi lebih jauh adalah pembentukan otoritas remedi perdagangan yang profesional, dengan sumber daya manusia penuh waktu, akan lebih memungkinkan, karena intervensi-intervensi ekonomi politik tidak lagi mendominasi.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diketahui yang menjadi batasan masalah dalam penelitian ini adalah apa yang menjadi kendala efektivitas lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia serta bagaimana reformulasi struktur hukum yang ideal bagi lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia.

Kajian ini menggunakan jenis penelitian Normatif dengan menjadikan fokus kajian pada struktur hukum Lembaga Pengamanan Perdagangan di Indonesia. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, yaitu dengan menjadikan konsep sistem hukum yang dibangun oleh Lawrence. M. Friedman sebagai tolak ukur dalam mengkaji permasalahan efektivitas lembaga pengamanan perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia. Selain itu, pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini termuat dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 84/mpp/kep/2/2003 tentang Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia serta Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor : 34/M-Dag/Per/6/2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia.

B. Kendala Efektivitas Lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, sebagai salah satu instrumen remedi perdagangan, *Safeguards* didefinisikan sebagai sebuah tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan jumlah barang impor baik secara absolut maupun relatif terhadap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing.

Negara-negara anggota WTO termasuk Indonesia, diberikan kebebasan untuk membuat dan mengaplikasikan baik substansi ataupun prosedur hukum nasionalnya sendiri. Meskipun demikian hukum nasional tersebut harus konsisten dan sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 GATT serta *Agreement on Safeguards*⁸

Bagi Indonesia, instrumen remedi perdagangan ini merupakan salah satu unsur yang penting dalam pembangunan industri nasional, bukan hanya sekedar untuk memberikan perlindungan terhadap industri domestik khususnya bagi industri yang baru tumbuh (*infant industry*), tetapi juga sebagai sarana untuk membangun industri nasional yang berkelanjutan dan pada akhirnya diproyeksikan untuk mampu berkompetisi dalam perdagangan internasional. Berdasarkan motivasi tersebut, maka pemerintah melalui Kementerian Perdagangan telah membuat langkah antisipasi untuk merespons kemungkinan lahirnya dampak negatif sebagai konsekuensi praktis dari komitmen pemerintah terlibat dalam liberalisasi perdagangan salah satu upaya tersebut adalah pembentukan lembaga pengamanan perdagangan.

Namun, persoalannya, untuk menjadi lembaga pengamanan perdagangan yang memiliki kewenangan yang luas dan independen, hal tersebut masih terhalang beberapa kendala, seperti:

1. Tidak berfungsi sebagai lembaga tribunal

Seperti yang telah dijelaskan, bahwa dibentuknya KPPI awalnya

8 Sutrisno, "Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri", 238.

merupakan tindak lanjut dari Keppres Nomor 84 Tahun 2002 tanggal 16 Desember 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor yang sudah dicabut dan kini diganti dengan landasan hukum yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

Berdasarkan pada Pasal 3 Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor: 34/M-Dag/Per/6/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia menyebutkan bahwa Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia melaksanakan fungsi:

- a. Melakukan penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor;
- b. Mengumpulkan, meneliti dan mengolah bukti dan informasi terkait dengan penyelidikan;
- c. Membuat laporan hasil penyelidikan;
- d. Merekomendasikan penerapan tindakan pengamanan kepada Menteri; dan
- e. Melaksanakan tugas lain terkait yang diberikan oleh Menteri.

Jika dicermati dua ketentuan di atas, maka terlihat persoalan tersebut terletak pada independensi KPPI yang saat ini masih belum berlaku sebagai institusi pengadilan di tingkat nasional. KPPI sebagai lembaga yang memiliki kewenangan khusus dalam pelaksanaan penyelidikan permasalahan yang berkaitan dengan upaya memulihkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan barang impor masih berfungsi sebagai “lembaga rekomendasi”, akibatnya efektivitas, efisiensi dan profesionalisme institusi belum bisa dicapai secara optimal.⁹

11 Pasal 2 c serta Pasal 4 (3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 84/mpp/kep/2/2003 tentang Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia atau Pasal 3 d Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor : 34/M-Dag/Per/6/2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia.

Hal tersebut dapat terlihat dalam penjelasan Komite Pengamanan Perdagangan yang menyatakan posisi KPPI yang terbilang rumit apabila terjadi sengketa dagang dengan negara anggota lainnya, karena pada praktiknya setiap terjadi sengketa dagang justru KPPI lah yang menjadi pihak pertama mendapatkan gugatan untuk menyelesaikan sengketa dagang tersebut di pengadilan, justru bukan lembaga Kementerian Perdagangan dan Kementerian Keuangan yang memiliki wewenang untuk memutuskan atau menetapkan besaran tarif dan jangka waktu pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan.¹⁰

Seperti kasus yang terjadi pada 1 Juni 2015 Vietnam sebagai negara pengimpor utama produk yang dikenakan Bea. Masuk Tindakan Pengamanan (BMTP) merasa dirugikan atas gugatan yang diajukan Pemohon yang berakhir dengan dikenakannya BMTP terhadap produk BjLAS oleh Indonesia, mengajukan gugatan di panel WTO terkait tindakan pengamanan perdagangan yang dilakukan oleh Indonesia. Vietnam mengklaim bahwa tindakan pengamanan perdagangan yang dilakukan dianggap tidak sesuai dengan : *Articles I:1, XIX:1(a) and XIX:2 of the GATT 1994; dan Articles 2.1, 3.1, 4.1(a), 4.1 (b), 4.1(c), 4.2(a), 4.2 (b), 4.2(c), 12.2 and 12.3 of the Agreement on Safeguards.*¹¹

2. Ketergantungan dengan lembaga yang lain

Pengertian dari memiliki ketergantungan dengan lembaga yang lain adalah bahwa KPPI sebagai lembaga yang didirikan khusus untuk menanggulangi masalah lonjakan impor masih tidak memiliki kewenangan independen yang mencakup semua kewenangan tindakan pengamanan, baik dari penyelidikan, pengenaan bea masuk serta pengenaan kuota, dan kewenangan dalam menghadapi tuduhan-tuduhan yang dilakukan oleh negara-negara anggota dalam hal ada keterkaitan dengan sengketa dagang.

Sebagaimana yang diketahui sebelumnya, bahwa dilihat dari aspek kewenangan para pihak yang terkait pengenaan tindakan pengamanan

10 Hasil wawancara dengan Komite Pengamanan Perdagangan tanggal 10 Desember 2016.

11 Richard Samuel, Fx Joko Priyono, Darminto Hartono, "Gugatan Vietnam Kepada Indonesia Terkait *Safeguards* Produk Canai Lantaian dari Besi atau Baja Bukan Paduan", *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): 4.

perdagangan. Ada tiga pihak yang memiliki kewenangan, yaitu KPPI, Menperindag, dan Menteri Keuangan. Kewenangan KPPI ada pada penyelidikan juga evaluasi pelaksanaan tindakan pengamanan perdagangan, Menperindag pada penetapan rekomendasi KPPI sebagai keputusan tentang tindakan pengamanan perdagangan serta juga penentuan kuota yang dikenakan, dan Menteri Keuangan pada penetapan tarif bea masuk jika tindakan pengamanan perdagangan yang dikenakan berupa tarif masuk.

Dengan keberadaan tiga lembaga yang memiliki kewenangan penting dalam pelaksanaan tindakan pengamanan perdagangan, hal tersebut tentu saja menjadi kendala dalam hal efisiensi waktu dan tentunya memerlukan sinergi yang baik dalam tindakan pengamanan.

Dalam hal efisiensi waktu pelaksanaan tindakan pengamanan, secara prosedural Menperindag baru dapat memutuskan suatu keputusan tentang tindakan pengamanan perdagangan setelah mendapatkan rekomendasi dari KPPI, sedangkan Menteri Keuangan juga baru bisa melakukannya setelah mendapat usulan dari Menperindag.

Kewenangan Menperindag dalam memutuskan tindakan pengamanan perdagangan barang kali tidak menjadi persoalan, karena dia hanya memerlukan rekomendasi KPPI. Artinya, setelah KPPI menyampaikan rekomendasi terkait hasil penyelidikannya, maka sejak itu pula Menperindag sudah dapat menetapkan rekomendasi tersebut. Dalam tahap ini tampak tidak terdapat persoalan prosedural yang serius, karena KPPI sendiri dalam menyampaikan rekomendasinya diberikan batasan waktu. Hal yang berbeda justru terdapat pada kewenangan Menteri Keuangan.

Untuk dapat menetapkan bentuk tarif tindakan pengamanan perdagangan yang akan dikenakan, Menteri Keuangan terlebih dahulu harus menunggu usulan dari Menperindag, dan seperti disebutkan sebelumnya, Menperindag baru akan menyampaikan usulannya setelah lebih dulu mendapatkan rekomendasi KPPI. Hal demikian bisa terjadi karena memang tidak dibatasinya jangka waktu bagi Menperindag dalam menyampaikan usulan kepada Menteri Keuangan setelah menerima rekomendasi KPPI. Begitu pula dengan penerbitan Keputusan Menteri Keuangan setelah menerima usulan

Menperindag, tidak ditentukan batasan waktunya. Sebagai dampak dari kerja prosedural yang demikian itu, dibutuhkan waktu 10 sampai 15 bulan untuk terbitnya keputusan (berupa peraturan) Menteri Keuangan semenjak suatu permohonan dinyatakan memenuhi persyaratan untuk dilakukan penyelidikan.

Data tentang *safeguard* di atas menunjukkan bahwa *safeguard* keramik *tableware* baru dikeluarkan keputusannya (Peraturan Menteri) pada 4 Januari 2006, padahal inisiasi ditetapkan semenjak 19 Oktober 2004. Tarif bea masuk *safeguard* dextrose monohydrate ditetapkan pada 24 Agustus 2009, atau 15 bulan setelah inisiasi pada 14 Mei 2008. Pengenaan *safeguard* ketiga terhadap paku memang memerlukan waktu yang lebih pendek dibandingkan dua kasus pertama tersebut, yaitu ditetapkan pada 24 September 2009 dan inisiasi pada 5 November 2008, namun tetap saja masih memerlukan kurang lebih empat bulan dari batasan waktu penyelidikan yang dibatasi 200 hari. Tidak diketahui secara pasti pada tahap dan lembaga mana *safeguard* yang dikenakan itu sehingga membutuhkan waktu yang lama setelah suatu permohonan dinyatakan memenuhi persyaratan untuk dilakukan penyelidikan. Hanya saja, karena jangka waktu pada tahap penyelidikan dibatasi, yaitu 200 hari (sekitar enam bulan), dan semua *safeguard* berbentuk tarif bea masuk, maka kemungkinan berlarut-larutnya keputusan *safeguard* ada pada Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) dan atau Menteri Keuangan (Menkeu).¹²

Hal demikian bisa terjadi karena memang tidak ada pembatasan waktu internal yang bisa dilakukan lebih singkat daripada jika harus menunggu 200 hari sebagaimana yang termuat dalam Pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan yang menyatakan bahwa “Jangka waktu pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b paling lama 200 (dua ratus) hari terhitung sejak diberlakukannya”. Untuk menyampaikan usulan kepada Menteri Keuangan setelah menerima rekomendasi KPPI. Begitu pula dengan penerbitan Keputusan Menteri Keuangan setelah menerima usulan Menperindag, tidak

12 Abdurrahman Alfaqih, “Harmonisasi Regulasi dan Efektivitas Kelembagaan Safeguard di Indonesia,” *Jurnal Media Hukum* 19, no. 1 (2012): 39-42.

ditentukan batasan waktunya.

Dampak dari kerja prosedural yang demikian itu, dibutuhkan waktu 10 sampai 15 bulan untuk terbitnya keputusan (berupa peraturan) Menteri Keuangan semenjak suatu permohonan dinyatakan memenuhi persyaratan untuk dilakukan penyelidikan.

Contoh tentang pengenaaan tindakan pengamanan perdagangan atas keramik *tableware* baru dikeluarkan keputusannya (Peraturan Menteri) pada 4 Januari 2006, padahal inisiasi ditetapkan semenjak 19 Oktober 2004. Tarif bea masuk tindakan pengamanan perdagangan *dextrose monohydrate* ditetapkan pada 24 Agustus 2009, atau 15 bulan setelah inisiasi pada 14 Mei 2008. Pengenaan tindakan pengamanan perdagangan ketiga terhadap paku memang memerlukan waktu yang lebih pendek dibandingkan dua kasus pertama tersebut, yaitu ditetapkan pada 24 September 2009 dan inisiasi pada 5 November 2008, namun tetap saja masih memerlukan kurang lebih empat bulan dari batasan waktu penyelidikan yang dibatasi dua ratus hari.

Selain kompleksitas permasalahan di atas, adapun lembaga lainnya yang tidak kalah pentingnya dalam pelaksanaan tindakan pengamanan perdagangan adalah DPP yang memiliki peranan dalam menghadapi tuduhan Negara lain terkait dengan membanjirnya produk Indonesia di pasar Negara tersebut sehingga menimbulkan kerugian.

Dalam hal terjadinya tuduhan tersebut pemerintah Indonesia melalui DPP Kerja Sama Perdagangan Internasional Departemen Perdagangan memiliki kewenangan dalam hal mendapatkan informasi tuduhan dumping/ subsidi/ tindakan pengamanan perdagangan melalui perwakilan RI di luar negeri, *website*, maupun *stakeholder* lainnya dan berupaya untuk mendapatkan dokumen tuduhan berupa notifikasi, petisi dan daftar pertanyaan untuk disampaikan kepada perusahaan tertuduh.

DPP juga memiliki kewenangan untuk mengumpulkan bahan/informasi yang berkaitan dengan tuduhan seperti data ekspor dan impor dalam rangka mempelajari dan menganalisis petisi tuduhan serta untuk melakukan monitoring kasus tuduhan dumping, subsidi, dan tindakan pengamanan perdagangan guna mendapatkan informasi terbaru serta memfasilitasi upaya penyelesaian kasus

di tingkat badan penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body*) WTO di Jenewa.¹³

Maka, jika ditelaah dari aspek prosedural pengenaan tindakan pengamanan perdagangan, jelas saja kewenangan yang ada selama ini menyebabkan pengenaan tindakan pengamanan perdagangan tidak efektif. Panjangnya waktu serta prosedur yang harus dilalui untuk dapat menerbitkan tindakan pengamanan perdagangan berupa tarif bea masuk, menjadi alasannya.¹⁴

3. Egoisme sektoral kelembagaan

Kelemahan kelembagaan lainnya adalah adanya egoisme sektoral, sebagaimana yang dijumpai secara umum dalam beberapa kajian tentang kelembagaan, adalah kelemahan selama ini yang melekat pada sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Bukan rahasia lagi bahwa lembaga-lembaga pemerintah departemen ataupun non-departemen, setiap berganti kepemimpinan pasti saja selalu terjadi bukan saja pergantian kebijakan, tetapi juga pergantian personalia. Apalagi setelah reformasi, jabatan-jabatan pimpinan lembaga-lembaga pemerintah seakan lebih ditentukan oleh alokasi pembagian kekuasaan antar partai politik daripada kemampuan profesional seseorang.

Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap struktur fungsional dari lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Akibat seringnya terjadi rotasi dalam lembaga tersebut, sumber manusia yang berada di sana hampir tidak pernah mendapatkan kesempatan untuk mencapai puncak kompetensi di bidang yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya. Hal tersebut dikarenakan rotasi jabatan dilakukan bukan berdasarkan kebutuhan, namun lebih condong dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan lain, terutama pertimbangan kepentingan kelompok tertentu dan afiliasi politik.¹⁵

C. Reformulasi Struktur Hukum yang Ideal Bagi Lembaga Tindakan

13 Mohammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 246-248.

14 *Ibid.*, 42.

15 Agus Brotosusilo, "Globalisasi Ekonomi Dan Perdagangan Internasional (Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Anti-Dumping Dan Safeguard)" (Doctoral Diss., Universitas Indonesia, 2006), 81.

Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia

Alasan yang tepat untuk menjelaskan kurang optimalnya pelaksanaan tindakan pengamanan perdagangan di Indonesia adalah karena terbatasnya kewenangan KPPI sebagai lembaga yang diberikan kewenangan khusus untuk melakukan penyelidikan dampak lonjakan impor yang mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri serta terlalu banyaknya lembaga yang terlibat dalam tindakan pengaman tersebut, yang akhirnya membuat rumit dan panjangnya prosedur yang harus ditempuh para pelaku industri nasional yang berkepentingan.

Berdasarkan yang telah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan tindakan pengamanan perdagangan di Indonesia melibatkan empat lembaga sekaligus, yaitu KPPI yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor sampai pada kewenangan untuk merekomendasikan pengenaan tindakan pengamanan kepada Menteri. Selanjutnya ada Kementerian Keuangan yang memiliki kewenangan untuk menetapkan bea masuk, Kementerian Perdagangan yang memiliki kewenangan untuk menetapkan kuota serta DPP yang memiliki kewenangan menghadapi tuduhan Negara lain terkait dengan membanjirnya produk Indonesia di pasar Negara tersebut sehingga menimbulkan kerugian.

Dengan banyaknya lembaga yang terlibat lembaga serta sempitnya kewenangan yang diberikan pada KPPI, secara prosedural justru menjadi kendala dalam hal efisiensi waktu penyelidikan serta penetapan bea masuk atau kuota.

Menurut Satjipto Rahardjo, untuk mendirikan negara hukum memerlukan suatu proses yang panjang.¹⁶ Tidak hanya peraturan-peraturan hukum saja yang harus ditata kelola dengan baik, namun dibutuhkan sebuah kelembagaan yang kuat dan kokoh dengan kewenangan-kewenangan yang luar biasa dan independen, bebas dari intimidasi atau campur tangan eksekutif dan legislatif,

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Jang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Gentapress, 2008), 4.

yang dilaksanakan oleh sumber daya manusia yang bermoral baik dan bermoral teruji sehingga tidak mudah terjatuh di luar skema yang diperuntukkan baginya demi terwujudnya suatu kepastian hukum yang syarat akan keadilan.¹⁷

Keberadaan lembaga remedi perdagangan Indonesia yang independen, yang akan berfungsi sebagai “institusi pengadilan” atau “tribunal perdagangan”, sangat diperlukan mengingat beberapa hal, yaitu:

1. Sebagaimana dalam sistem peradilan konvensional, lembaga remedi perdagangan yang independen akan terbebas dari intervensi-intervensi ekonomi dan politik dari luar, sehingga keputusan untuk menerapkan tindakan *pengamanan perdagangan* benar-benar didasarkan pada hasil investigasi yang obyektif.
2. Sebagai konsekuensi dari yang pertama, mekanisme pengambilan keputusan pun akan menjadi lebih singkat, karena otoritas remedi perdagangan ini menjadi penanggung jawab keseluruhan mekanisme pengambilan keputusan.
3. Konsekuensi lebih jauh dari yang pertama dan kedua, pembentukan otoritas remedi perdagangan yang profesional, dengan sumber daya manusia penuh waktu, akan lebih memungkinkan, karena intervensi-intervensi ekonomi politik tidak lagi mendominasi.
4. Meskipun independen, otoritas remedi perdagangan tidak akan mengabaikan kepentingan nasional, karena kepentingan nasional justru akan dipertimbangkan secara lebih komprehensif.¹⁸

Dalam hal ini, bukan berarti seluruh kewenangan diatuhkan kepada KPPI sebagai lembaga pelaksana, namun yang dimaksudkan di sini yaitu perluasan kewenangan dari yang awalnya hanya sebatas penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor sampai pada kewenangan untuk merekomendasikan pengenaan tindakan pengamanan kepada Menteri, “namun dalam hal ini diperluas dengan kewenangan melakukan putusan

¹⁷ *Ibid.*

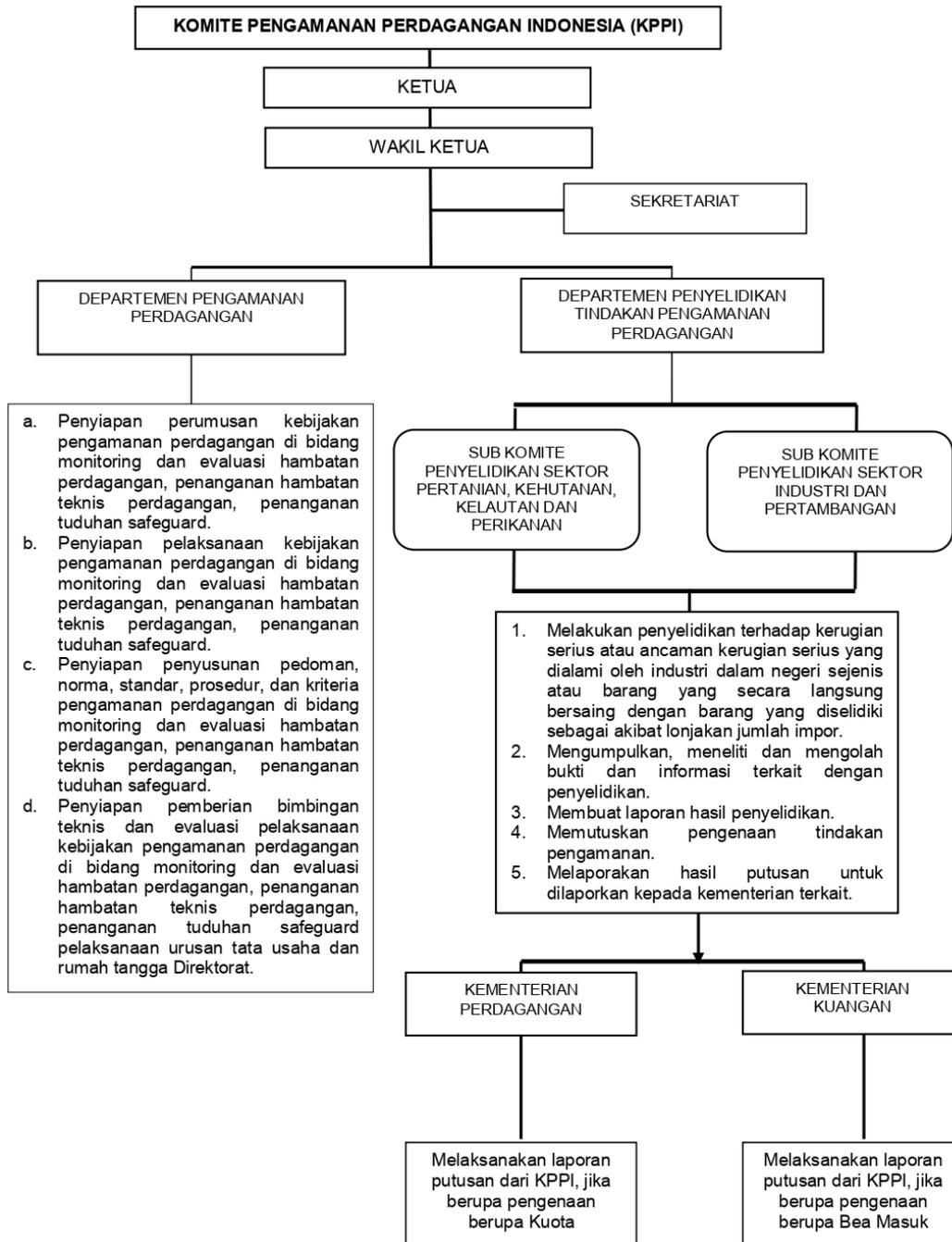
¹⁸ Sutrisno, “Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri”, 241-242.

apakah dilakukan penetapan bea masuk dan kuota” yang selama ini dipegang kewenangannya oleh kementerian perdagangan dan keuangan. Sedangkan yang melaksanakan pengenaan bea masuk tersebut tetap dalam kewenangan Kementerian Keuangan dan Perdagangan. Tentunya setiap kebijakan yang dibuat akan berimbang pada perubahan regulasi yang dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

Terkait dengan penyederhanaan kelembagaan, dalam hal ini terletak pada penambahan kewenangan kemampuan KPPI menghadapi tuduhan Negara lain terkait dengan membanjirnya produk Indonesia di pasar Negara tersebut yang mana kewenangan tersebut selama ini dipegang oleh DPP. Oleh karenanya diharapkan dengan adanya penyederhanaan kewenangan kelembagaan tersebut mampu memberikan efektivitas dalam pelaksanaan pengamanan perdagangan di Indonesia serta dapat lebih cepat dalam memberikan pelayanan bagi publik yang dalam hal ini adalah para pelaku industri nasional. Jangan sampai terjadi lagi, di mana posisi KPPI yang hanya sebatas pelaksana penyelidikan namun pada saat terjadi sengketa dagang malah justru KPPI lah yang menjadi pihak tergugat pertama.

Untuk lebih mudah memahami konsep kelembagaan yang ditawarkan di atas, maka dapat dilihat pada bagan berikut:

Bagan 4.
Rekonstruksi Struktur Organisasi Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI)



Pentingnya adanya perluasan wewenang dan penyederhanaan struktur kelembagaan yang ditawarkan di sini dikarenakan di era keterbukaan informasi saat ini suatu lembaga pengamanan perdagangan seperti KPPI mempunyai

peran yang sangat strategis dalam ikut serta membangun industri nasional. Selain itu, sebagai *public service*, KPPI senantiasa harus memperhatikan, mengawasi, mendengar dan mewujudkan kebutuhan hukum para pemangku kepentingan dalam hal ini mereka pada pelaku industri nasional.

Eksistensi lembaga pengamanan perdagangan yang tidak mendapatkan simpati dari para pelaku industri nasional akan berpengaruh langsung pada kinerja lembaga itu sendiri. Apabila sementara ini lembaga tersebut diharapkan mampu menjalankan fungsinya sebagai benteng terakhir pelaksanaan pengamanan perdagangan dalam menanggulangi kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor, maka tidak menutup kemungkinan dapat bergeser fungsinya menjadi benteng terakhir dalam upaya pemerintah membangun industri nasional yang kompetitif dalam pasar global.

Terlebih lagi dengan adanya komitmen pemerintah untuk mendeklarasikan secara terbuka dukungannya dalam perdagangan internasional sebagaimana yang tertuang dalam *Agreement Establishing The World Trade Organization* atau Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia beserta seluruh aturan yang telah disepakati yang berikutnya ditindaklanjuti pemerintah dengan membentuk Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*. Oleh karenanya dengan adanya lembaga pengamanan perdagangan yang independen merupakan salah satu pilar yang tidak dapat ditinggalkan di samping pilar-pilar lainnya dalam upaya dan komitmen pemerintah untuk membangun industri nasional yang lebih baik ke depannya.

D. Penutup

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kendala efektivitas lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia yaitu adanya: (1) kelemahan pertama adalah KPPI tidak berfungsi sebagai lembaga tribunal, maksudnya independensi KPPI yang saat ini masih belum berlaku sebagai institusi pengadilan di tingkat nasional. KPPI sebagai

lembaga yang memiliki kewenangan khusus dalam pelaksanaan penyelidikan permasalahan lonjakan barang impor masih berfungsi sebagai lembaga rekomendasi, sehingga efektivitas, efisiensi dan profesionalisme institusi belum bisa dicapai secara optimal; (2) ketergantungan dengan lembaga yang lain serta; dan (3) kelemahan kelembagaan lainnya adalah adanya egoisme sektoral, sebagaimana yang dijumpai secara umum dalam beberapa kajian tentang kelembagaan, adalah kelemahan selama ini yang melekat pada sistem pemerintahan yang ada di Indonesia termasuk juga lembaga remedi perdagangan seperti KPPI.

Reformulasi struktur hukum yang ideal bagi lembaga Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguards*) di Indonesia, yaitu dengan membentuk lembaga remedi perdagangan Indonesia yang independen, yang akan berfungsi sebagai “institusi pengadilan” atau “tribunal perdagangan”, sangat diperlukan mengingat lembaga remedi perdagangan yang independen akan terbebas dari intervensi-intervensi ekonomi dan politik dari luar, sehingga keputusan untuk menerapkan tindakan *pengamanan perdagangan* benar-benar didasarkan pada hasil investigasi yang obyektif. Hal tersebut dapat terlihat dalam pernyataan Komite Pengamanan Perdagangan yang menyatakan posisi KPPI yang terbilang rumit apabila terjadi sengketa dagang dengan Negara anggota lainnya, karena pada praktiknya setiap terjadi sengketa dagang justru KPPI lah yang menjadi pihak pertama mendapatkan gugatan untuk menyelesaikan sengketa dagang tersebut di pengadilan, justru bukan lembaga Kementerian Perdagangan dan Kementerian Keuangan yang memiliki wewenang untuk memutuskan atau menetapkan besaran tarif dan jangka waktu pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan. Selain itu juga diperlukan adanya perluasan kewenangan KPPI sebagai lembaga remedi perdagangan yang awalnya hanya sebatas penyelidikan terhadap kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sejenis atau barang yang secara langsung bersaing dengan barang yang diselidiki sebagai akibat lonjakan jumlah impor sampai pada kewenangan untuk merekomendasikan pengenaan tindakan pengamanan kepada Menteri, “namun dalam hal ini diperluas dengan kewenangan melakukan putusan apakah dilakukan penetapan bea masuk

dan kuota” yang selama ini dipegang kewenangannya oleh kementerian perdagangan dan keuangan. Sedangkan yang melaksanakan pengenaan bea masuk tersebut tetap dalam kewenangan Kementerian Keuangan dan Perdagangan.

BIBLIOGRAPHY

Agreement on Safeguard.

Brotosusilo, Agus. “Globalisasi Ekonomi Dan Perdagangan Internasional (Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Anti-Dumping Dan Safeguard)”, Doctoral Diss., Universitas Indonesia, 2006.

Hikmahanto Juwana. Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang. Jakarta: PT. Yasrif Watampone, 2010.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 84/mpp/kep/2/2003 tentang Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia atau Pasal 3 d Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor : 34/M-Dag/Per/6/2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia.

Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia. “Prosedur Pengenaan Tindakan Pengamanan Perdagangan (Safeguards Measures).” Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), 2017.

Lawrence M. Friedman. The Legal Sistem: A Sosial Science Perspective. New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Anti Dumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

Rahardjo, Satjipto. Negara Hukum Jang Membahagiakan Rakyatnya. Yogyakarta: Gentapress, 2008.

Samuel, Richard, Fx Joko Priyono, dan Darminto Hartono, “Gugatan Vietnam Kepada Indonesia Terkait Safeguards Produk Canai Lantai dari Besi atau Baja Bukan Paduan”, Diponegoro Law Journal 6, no. 2 (2017).

Sood, Mohammad. Hukum Perdagangan Internasional. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Sutrisno, Nandang. “Memperkuat Sistem Hukum Remedi Perdagangan, Melindungi Industri Dalam Negeri.” Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 2, no. 14 (2007).

Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization.

Undang-Undang No.7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang No.
10 tahun 1995 tentang Kepabeanan.