

Abdurrahman Alfaqih

Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, Jl. Gajah Mada, Simpang UIB Baloi Sei Ladi, Batam. Telp (0778) 74371111 Email: abdurrahman_alfaqih@yahoo.com

HARMONISASI REGULASI DAN EFEKTIVITAS KELEMBAGAAN *SAFEGUARD* DI INDONESIA

ABSTARCT

The implementation of WTO agreement is not easy in accordance with the established regulations, so deviations in the process of trade liberalization that press domestic industries will likely to take place. Therefore, it is necessary to have safety actions to actualize mutual benefits in international trade. There are many cases of safety actions conducted by many countries such as Argentine that implements safety actions to its footwear industries without adapting to WTO regulations which causes the country's losses. The paper examines the consistency of safeguard regulations in Indonesia with safeguard regulations of WTO and its implementation reviewed from the law effectiveness. The result of the study shows that the safeguard regulations in Indonesia is in accordance with the safeguard regulations of WTO in the normative level, but in the implementation the policy is not done effectively.

KEY WORDS: harmonization, regulation, effectiveness, safeguard

ABSTRAK

Disadari bahwa tidak mudah untuk menerapkan kesepakatan WTO sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan sehingga mungkin saja terjadi penyimpangan dalam proses liberalisasi perdagangan yang mendesak

posisi industri dalam negeri, maka diperlukan tindakan pengamanan agar kegiatan perdagangan internasional yang saling menguntungkan dapat terwujud. Banyak kasus tentang tindakan pengamanan yang diterapkan oleh beberapa negara seperti Argentina yang menerapkan tindakan pengamanan terhadap industri alas kaki dalam negerinya tanpa menselaraskan ketentuan WTO, sehingga kerugian yang dialami oleh negara tersebut. Tulisan ini mengkaji mengenai konsistensi ketentuan *safeguard* di Indonesia dengan ketentuan *safeguard* WTO dan implementasinya ditinjau dari efektifitas hukum. Hasil dari kajian ini menunjukkan bahwa ketentuan *safeguard* di Indonesia telah sesuai dengan ketentuan *safeguard* WTO dalam tataran normatif, namun pada tahap implementasi, kebijakan *safeguard* di tidak berjalan efektif.

KATA KUNCI: Harmonisasi, Regulasi, Efektifitas, *Safeguard*

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang ikut meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO Agreement) melalui ketentuan Undang-undang nomor 7 tahun 1994. Konsekuensi dari ratifikasi tersebut bagi Indonesia adalah tindakan implementatif yang bersifat yuridis dengan cara melakukan harmonisasi hukum pada level nasional.

Meskipun paradigma pembentukan *World Trade Organization* (WTO) adalah liberalisasi perdagangan yang bertumpu pada persaingan bebas di antara para pelaku usaha termasuk pedagang lintas negara, tetapi WTO juga memberikan ruang bagi negara-negara anggotanya untuk melakukan tindakan pengamanan (*safeguard*) untuk melindungi kepentingan-kepentingan dalam negerinya. Secara umum, ada beberapa mekanisme *safeguard* yang dibenarkan menurut ketentuan WTO, yaitu; *emergency protection*, *anti-dumping*, *countervailing duties*, *special safeguard provisions*, *balance of payments*, *infant industries*, *general waivers*, *permanent exceptions*, *general exceptions*, dan *modification of schedules and tariff renegotiations*. (Sutrisno, 2006: 3)

Secara umum *safeguard* merujuk kepada kewajiban-kewajiban tambahan atau pembatasan atas impor yang dikenakan jika suatu negara menghadapi lonjakan impor atau penurunan harga impor yang luar biasa yang merugikan atau mengancam terjadinya kerugian terhadap industri dalam negeri.

Ketidakonsistenan dalam substansi pengaturan dan aplikasinya akan membawa dampak pada tuntutan melalui badan penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body*) WTO. Sebagai ilustrasi, dalam kasus *Argentina-footwear*, (*Argentina-Safeguard Measures on Import of Footwear*) (*Argentina-Footwear*), *Panel Report*, WT/DS121/R, 25 June 1999; *Appellate Body Report*, WT/DS121/AB/R:1999) Uni Eropa dan beberapa negara yang bertindak sebagai pihak ketiga seperti Brazil, Indonesia, Paraguay, Uruguay dan Amerika Serikat menggugat Argentina di WTO. Gugatan tersebut didasarkan atas tindakan Argentina yang mengenakan tindakan *safeguard* sementara dan tetap terhadap produk-produk alas kaki dari negara-negara penggugat. Produk alas kaki dari Indonesia dan negara-negara penggugat lain dikenakan bea masuk US\$ 12.00 per unit dengan nilai rata-rata unit antara US\$ 11.00 dan US\$ 19.00, sehingga *ad valorem* melebihi 70 %. Menurut Indonesia, *the Argentine National Foreign Trade Commission* (ANFTC) tidak dapat membuktikan industri dalam negerinya menderita kerugian serius dan gagal untuk menunjukkan adanya

hubungan kausal antara peningkatan impor dengan kerugian serius. Dalam menentukan kerugian serius atau ancaman kerugian serius, ANFTC tidak menunjukkan “analisa kasus yang detail” atau tidak menguji “faktor-faktor yang relevan”. Panel menyimpulkan bahwa pengenaan *safeguard* tetap berdasarkan penyelidikan dan penetapan Argentina tidak konsisten dengan artikel 2 dan 4 SA.

Ketidakonsistenan dalam implementasi ketentuan-ketentuan WTO juga dapat dilihat dalam kasus *US-Definitive Safeguard (United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, Panel Report (WT/DS248/R; WT/DS249/R; WT/DS251/R; WT/DS252/R; WT/DS253/R; WT/DS258/R; WT/DS259/R)* Pada tanggal 5 Maret 2002, Amerika Serikat mengeluarkan proklamasi N. 7529 yang berjudul “*to facilitate positive adjustment to competition from imports of certain steel product*”. Berdasarkan proklamasi ini, Amerika Serikat mengenakan *safeguard* tetap pada tanggal 20 Maret 2002 sebesar 8 sampai 30 % terhadap impor beberapa produk baja tertentu yang berasal dari negara-negara penggugat, termasuk Cina. Namun karena pengenaan *safeguard* tersebut dilakukan dengan cara yang tidak konsisten dengan ketentuan *safeguard* WTO, maka Amerika dinyatakan kalah.

Dua contoh kasus di atas memberikan pelajaran bahwa substansi pengaturan *safeguard* yang dibuat Indonesia dan penerapannya harus konsisten dengan ketentuan WTO. Ketentuan *safeguard* Indonesia diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor. Adapun prosedur penyelidikan diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 85/MPP/Kep/2/2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan atas Pengamanan Industri dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor.

Oleh karena itu, berdasarkan penjelasan di atas, maka kajian terhadap konsistensi atau kesesuaian aturan *safeguard* Indonesia dengan ketentuan-ketentuan *safeguard* dalam WTO perlu dan penting sekali dilakukan dalam rangka mewujudkan konsep regulasi yang ideal yang dapat diterapkan di Indonesia dengan acuan ketentuan-ketentuan internasional.

Dari uraian di atas, muncul beberapa rumusan masalah yang fokus akan dikaji, yaitu: Apakah regulasi mengenai *safeguard* di Indonesia telah menyesuaikan substansi pengaturan ketentuan *safeguard* yang telah ditetapkan oleh WTO? Bagaimana regulasi tersebut diterapkan, Apakah terdapat lembaga khusus yang bertugas menerapkan regulasi tentang *safeguard* tersebut di Indonesia? Sejauh mana efektifitas kelembagaan tersebut?

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), sedangkan pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Yuridis; yaitu suatu pendekatan yang mendasarkan pada aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan normatif. Dalam konteks ini pendekatan yuridis yang digunakan adalah dengan merujukannya pada peraturan Internasional seperti: GATT, *Safeguard Agreement* dan peraturan nasional seperti UU No. 7 tahun 1994, Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun

2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor, dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 85/MPP/Kep/2/2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan atas Pengamanan Industri dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor. Sumber data untuk penulisan ini akan menekankan kepustakaan, yang menjadikan sumber kepustakaan sebagai *core of the data* (inti dari data) yang terdiri dari tiga bahan hukum, (Soemitro, 1994) yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu GATT, *Safeguard Agreement*, UU No. 7 Tahun 1994, Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002 dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 85/MPP/Kep/2/2003. Dari sumber ini akan dihimpun hal-hal yang berhubungan dengan pengaturan *safeguard* dan pengimplementasiannya.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yaitu beberapa pendapat dan pemikiran para pakar yang tertuang dalam berbagai buku, jurnal, makalah atau literatur lain yang ada kaitannya dengan judul karya tulis ini, seperti; buku Pengantar Hukum Organisasi Internasional, Pengantar Hukum Internasional, Pengantar Penyelesaian Sengketa Internasional, dll.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk memudahkan analisisnya, yaitu kamus-kamus Hukum Internasional dan Ensiklopedi Hukum Internasional.

Selain kepustakaan, data yang berasal dari wawancara dengan pakar atau ahli pada bidang yang berkaitan dengan judul penelitian ini juga digunakan sebagai penguat data-data kepustakaan. Adapun wawancara dilakukan pada periode tahun 2010 dan data yang ditelusuri terkait dengan *safeguard* di Indonesia terbatas sampai dengan tahun 2009.

Adapun metode pengumpulan data, secara teknis, data harus diorganisasikan ke dalam kelompok, fokus, tema dan identifikasi masalah tertentu. (Sanapiah, 1999) Oleh karena itu, keseluruhan data harus direduksi dan dikelompokkan secara khusus. Data yang telah direduksi itu kemudian ditampilkan untuk memahami dan menganalisis masalah. Terakhir, setelah dilakukan analisis melalui metode *content analysis*, maka penulis mengambil kesimpulan.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Sekilas tentang Ketentuan *Safeguard*

WTO merupakan organisasi perdagangan multilateral dengan anggota dari berbagai negara di belahan dunia. Tujuan utama dari pembentukan WTO sebenarnya dimaksudkan sebagai lembaga yang dapat menjembatani konflik kepentingan dari berbagai negara dalam menjalankan roda perdagangan yang efektif dan terbuka. (Suhardi, 2007: 25)

WTO memiliki hubungan yang erat dengan GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*)

karena ide dan gagasan pembentukan WTO dideklarasikan pada konferensi GATT yang disebut dengan Uruguay Round 1986. Dari putaran Uruguay tersebut tepatnya pada tanggal 30 Desember 1994 dibentuk WTO. Kelahiran WTO tersebut membawa misi sebagai lembaga yang dapat berperan aktif dalam mengefektifkan peranan GATT.

Namun realitanya, tidak mudah untuk menerapkan aturan-aturan yang menjadi kesepakatan dalam WTO, sehingga kemungkinan penyimpangan dalam proses liberalisasi yang menekan posisi industri dalam negeri sangat rentan terjadi. Oleh karenanya, tindakan pengamanan terhadap kegiatan perdagangan internasional menjadi penting bagi setiap negara anggota dalam kerangka menjaga *fair trade* yang saling menguntungkan. Sejak berlakunya kesepakatan GATT 1947, tindakan pengamanan tersebut telah diadopsi dalam ketentuan tersebut yang kemudian disebut dengan ketentuan tindakan *safeguard*.

Safeguard merupakan salah satu instrumen kebijakan perdagangan yang tidak jauh berbeda dengan kebijakan *anti dumping* dan anti subsidi. Ketiga instrumen kebijakan tersebut diatur dalam kesepakatan WTO yang konsekuensi dari penerapannya dapat berupa pengenaan tarif bea masuk tambahan. Ketiga kebijakan tersebut memiliki perbedaan terutama dalam hal dasar pertimbangan pengenaan atau penerapannya. Kebijakan *anti dumping* diterapkan atas dasar terjadinya praktik *dumping* (menjual barang dengan harga lebih murah dibandingkan dengan harga di dalam negeri negara pengekspor) yang menyebabkan terjadinya kerugian terhadap industri serupa dalam negeri. Sedangkan kebijakan anti subsidi dikenakan atas dasar adanya subsidi dari pemerintah di negara asal barang terhadap produsen sehingga mengakibatkan munculnya kerugian bagi industri serupa dalam negeri. Sementara kebijakan *safeguard* sama sekali tidak berkaitan dengan adanya praktik *dumping* dan atau subsidi, tetapi kebijakan *safeguard* diterapkan atas dasar adanya peredaran barang impor yang masuk ke pasar domestik yang mengakibatkan terjadinya kerugian bagi industri serupa dalam negeri. (Media Industri dan Perdagangan, No. II/XI, 2002: 4)

Dengan kata lain, kebijakan pengamanan (*safeguard*) diterapkan tidak untuk melindungi industri dalam negeri dari tindakan *unfair*, seperti *dumping* dan subsidi. Pengaturan *safeguard* bertujuan untuk melakukan perlindungan terhadap industri dalam negeri dari lonjakan barang-barang impor yang merugikan atau mengancam terjadinya kerugian pada industri dalam negeri. (Barutu, 2007: 102)

Sesuai dengan persetujuan *safeguard* (Article XIX of GATT 1994) bahwa tindakan *safeguard* adalah tindakan pengamanan yang diambil oleh pemerintah negara pengimpor untuk memulihkan kerugian serius dan atau mencegah ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing. Tindakan ini digunakan oleh negara anggota WTO untuk melindungi industri dalam negeri dan bersifat non-diskriminatif.

B. Konsistensi Regulasi tentang Safeguard di Indonesia

Pada prinsipnya perdagangan internasional yang terbuka menuntut adanya keseragaman aturan

yang berlaku di tingkatan internasional dengan aturan yang dibuat di tingkat nasional. Keseragaman aturan ini lazim disebut sebagai suatu keharmonisan antara aturan internasional dan aturan nasional. Didalam harmonisasi hukum ini, yang terpenting adalah adanya titik temu pada prinsip-prinsip yang bersifat fundamental di antara keduanya, sehingga dihindari terjadinya *conflict of law*.

Untuk mengetahui apakah ketentuan *safeguard* yang dibuat oleh pemerintah Indonesia telah sesuai atau konsisten dengan ketentuan yang berlaku di lingkup internasional, maka prinsip-prinsip yang bersifat fundamental pada GATT dan perundang-undangan nasional perlu diperbandingkan. Prinsip-prinsip fundamental tersebut di dalam tulisan ini ditelaah melalui tiga kategori, yaitu syarat pengenaan *safeguard*, bentuk *safeguard* yang dapat dikenakan, dan prosedur pengenaan *safeguard*. Di Indonesia, ketentuan mengenai *safeguard* diatur dalam Keputusan Presiden No. 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor (Keppres *Safeguard*); sedangkan di tingkat internasional, ketentuan *safeguard* yang terdapat pada GATT dijabarkan lebih lanjut dalam *Agreement on Safeguard*.

Pertama, syarat pengenaan *safeguard*. Dalam Keppres, syarat *safeguard* dapat ditemui di dalam definisi *safeguard*, yaitu tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian serius dan atau mencegah ancaman kerugian serius dari 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 dan atau ancaman kerugian serius tersebut dapat melakukan penyesuaian struktural. Menurut definisi ini, syarat untuk dapat dilakukan penyesuaian struktural, yang merupakan tujuan dari penerapan *safeguard*, ialah adanya kerugian serius atau ancaman kerugian serius pada industri di dalam negeri, adanya lonjakan impor terhadap impor barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing, serta adanya hubungan kausalitas dimana kerugian tersebut diakibatkan oleh lonjakan impor yang terjadi.

Hubungan kausalitas antara kerugian serius atau ancaman kerugian serius dengan lonjakan impor tersebut menurut Keppres harus didasarkan kepada hasil analisis dari seluruh faktor-faktor terkait secara objektif dan terukur, yang meliputi: (Pasal 12 Ayat (1) Keppres *Safeguard*)

- a) tingkat dan besarnya lonjakan impor barang diselidik, baik secara absolut ataupun relatif terhadap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing,
- b) pangsa pasar dalam negeri yang diambil akibat lonjakan impor barang diselidik, dan
- c) perubahan tingkat penjualan, produksi, produktivitas, pemanfaatan kapasitas, keuntungan dan kerugian serta kesempatan kerja.

Apabila akibat yang ditimbulkan adalah ancaman kerugian serius, maka terdapat faktor lainnya yang dapat dijadikan bahan analisa dalam penentuannya, yaitu kapasitas ekspor riil dan potensial dari negara atau negara-negara produsen asal barang, dan persediaan barang diselidik di dalam negeri dan di negara pengekspor. (Pasal 12 Ayat (2) Keppres *Safeguard*) Hanya jika terjadi hubungan

kausalitas antara kerugian serius atau ancaman kerugian serius dengan lonjakan imporlah sehingga *Safeguard* dapat diterapkan. Apabila dalam penyelidikan dibuktikan kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang terjadi bersamaan dengan lonjakan impor ternyata disebabkan oleh faktor-faktor lainnya di luar yang disebutkan di atas, maka *safeguard* juga tidak dapat dikenakan karena tidak dapat dinyatakan ada hubungan kausalitas di antara kerugian dan impor tersebut. (Pasal 12 Ayat (3) Keppres *Safeguard*)

Ketentuan tentang syarat pengenaan *safeguard* ini sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam *Agreement on Safeguard*. Perbedaan antara *Agreement on Safeguard* dengan Keppres terkait dengan syarat *safeguard* ini hanya pada tolok ukur lainnya yang di dalam Keppres disebut dapat digunakan untuk menilai ada dan tidaknya ancaman kerugian serius, yaitu berupa kapasitas ekspor riil dan potensial dari negara atau negara-negara produsen asal barang, dan persediaan barang terselidik di dalam negeri dan di negara pengekspor. Dengan demikian, Keppres lebih detail dalam mengatur syarat *safeguard*, karena memuat pula tolok ukur lainnya yang dapat dianalisis untuk mengetahui adanya ancaman kerugian serius. Namun begitu, keduanya pada prinsipnya mengatur syarat *safeguard* dan tolok ukur pembuktian yang juga sama.

Kedua, tentang bentuk *safeguard*. Di dalam Keppres disebutkan, *safeguard* dapat dikenakan dalam bentuk bea masuk maupun kuota. Jika bentuk *safeguard* yang dipilih adalah bea masuk, maka yang menetapkannya adalah Menteri Keuangan, sedangkan *safeguard* berupa kuota ditetapkan Menteri Perindustrian dan Perdagangan. (Pasal 21 Ayat (2) Keppres *Safeguard*) *Safeguard* dalam bentuk kuota ditetapkan tidak boleh kurang dari volume impor rata-rata selama tiga tahun terakhir, kecuali terdapat alasan bahwa kuota lebih kecil diperlukan untuk memulihkan kerugian serius dan atau mencegah ancaman kerugian serius. (Pasal 22 Ayat (1) Keppres *Safeguard*) Dalam hal pengekspor ternyata lebih dari satu negara, maka kuota harus dialokasikan secara pro-rata sesuai dengan prosentase besarnya impor dari tiap negara. (Pasal 22 Ayat (2) dan (3) Keppres *Safeguard*)

Dari segi waktu keberlakuannya, Keppres membagi *safeguard* ke dalam *safeguard* sementara dan *safeguard* tetap. *Safeguard* sementara dapat diterapkan dalam masa penyelidikan, disebabkan karena jika tidak dikenakan akan menimbulkan kesulitan dalam pemulihannya. (Pasal 9 Keppres *Safeguard*) *Safeguard* sementara ini hanya dapat dikenakan dalam bentuk bea masuk, (Pasal 10 Ayat (2) Keppres *Safeguard*) dan diberlakukan tidak lebih dari 200 hari. (Pasal 10 Ayat (3) Keppres *Safeguard*). Sedangkan *safeguard* yang bersifat tetap baru dikenakan setelah dapat dibuktikan bahwa kerugian serius atau ancaman kerugian serius memang disebabkan oleh lonjakan impor yang terjadi. Masa berlakunya adalah empat tahun, (Pasal 23 Ayat (2) Keppres *Safeguard*) tetapi masih dapat diperpanjang, yang keseluruhannya sejak awal (termasuk jika sebelumnya telah dikenakan *safeguard* sementara) tidak boleh lebih dari sepuluh tahun. (Pasal 24 Ayat (3) Keppres *Safeguard*).

Pengaturan bentuk *safeguard* dalam Keppres ini sama dengan pengaturan dalam *Agreement on Safeguard*. Kalaupun ada perbedaan, hal itu hanya pada bentuk *safeguard* sementara, dalam *Agreement on Safeguard* disebutkan sebaiknya dikenakan dalam bentuk tarif bea masuk (dan bukan

kuota), sementara di dalam Keppres disebutkan hanya dikenakan dalam bentuk tarif bea masuk dan bukan sebagai sebuah pilihan. (Pasal 6 *Agreement of Safeguard*).

Ketiga, berkenaan dengan prosedur pengenaan *safeguard*. Pengenaan *safeguard* menurut Keppres dimulai dari tahap penyelidikan, (Pasal 3 Ayat (1) Keppres *Safeguard*) yang dalam hal ini dilakukan oleh Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI). (Kepmenperindag No. 84/MPP/Kep/2/2003) Tahapan penyelidikan sendiri diawali dengan pengajuan permohonan penyelidikan oleh pihak berkepentingan (produsen dalam negeri, asosiasi produsen, organisasi buruh, importir, asosiasi importir, industri pemakai, eksportir/produsen terselidik, asosiasi eksportir, pemerintah negara pengekspor, perorangan atau badan hukum yang dinilai memiliki kepentingan atas hasil penyelidikan) (Pasal 1 butir ke-8 Keppres *Safeguard*) kepada Komite. (Pasal 3 Ayat (1) Keppres *Safeguard*) Pilihan kata “dapat mengajukan” dalam pasal tersebut menyiratkan jika pengajuan permohonan oleh pihak berkepentingan bukanlah suatu syarat mutlak untuk dapat dilakukannya penyelidikan oleh Komite, melainkan alternatif. Terlebih lagi ketentuan lebih lanjut mengenai *safeguard* ini, yaitu Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 85/MPP/Kep/2/2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan atas Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor (Kepmenperindag Permohonan Penyelidikan *Safeguard*), menyebutkan jika Komite melalui prakarsa sendiri dapat melakukan penyelidikan. (Pasal 2 Ayat (4) Kepmenperindag Permohonan Penyelidikan *Safeguard*).

Agar permohonan penyelidikan yang diajukan pihak berkepentingan dapat ditindaklanjuti dengan penyelidikan oleh Komite, maka permohonan tersebut harus dilengkapi dengan data-data berupa identitas pemohon, uraian lengkap barang terselidik, uraian lengkap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing, nama eksportir dan negara pengekspor dan atau negara asal barang, industri dalam negeri yang dirugikan, informasi mengenai kerugian serius dan atau ancaman kerugian serius, dan informasi data impor barang terselidik. (Pasal 3 Ayat (2) Keppres *Safeguard*) Dalam waktu paling lama 30 hari sejak permohonan diajukan, Komite memutuskan untuk menerima atau menolak permohonan tersebut. (Pasal 3 Ayat (3) Keppres *Safeguard*) Apabila Komite menilai permohonan yang diajukan perlu dilanjutkan dengan penyelidikan, maka jangka waktu yang dimiliki Komite untuk membuktikan adanya hubungan kausalitas antara kerugian serius dengan lonjakan impor yang terjadi adalah 200 hari.

Selama proses penyelidikan berlangsung, Komite berhak meminta data dan informasi kepada pihak yang berkepentingan. (Pasal 14 Keppres *Safeguard*) Terhadap data dan informasi ini, Komite juga diharuskan memberikan kesempatan yang sama atau seimbang kepada pihak yang berkepentingan untuk menyampaikannya. (Pasal 17 Keppres *Safeguard*).

Setelah penyelidikan selesai dilakukan, Komite membuat kesimpulan mengenai ada dan tidaknya hubungan kausalitas antara ancaman/kerugian serius dengan lonjakan impor yang terjadi. Jika dalam hasil akhir ini Komite merekomendasikan untuk dilakukan *safeguard*, maka Komite terlebih dahulu diwajibkan untuk menyelenggarakan musyawarah dengan pihak yang berkepentingan. (Pasal 19 Keppres *Safeguard*) Rekomendasi *safeguard* selanjutnya disampaikan kepada pihak

berkepentingan dan diumumkan dalam Berita Negara dan atau media cetak, selambat-lambatnya 10 hari sejak keputusan rekomendasi diambil. (Pasal 20 Keppres *Safeguard*, khususnya Ayat (3)).

Rekomendasi Komite selanjutnya disampaikan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan. (Pasal 21 Ayat (1) Keppres *Safeguard*) Keppres tidak menerangkan lebih lanjut keputusan yang harus diberikan Menteri Perindustrian dan Perdagangan terkait dengan rekomendasi Komite. Keppres hanya menyebutkan jika *safeguard* ditetapkan dalam bentuk bea masuk, yang menetapkannya adalah Menteri Keuangan, sedangkan apabila berupa kuota ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Berapa lama batasan waktu antara penyampaian rekomendasi oleh Komite kepada Menteri dengan keputusan penetapan *safeguard* oleh Menteri, tidak disebutkan oleh Keppres dan juga ketentuan lanjutannya. Demikian juga dengan jangka waktu antara keputusan yang diambil oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan terkait rekomendasi Komite dengan penetapan bentuk *safeguard*, baik oleh Menteri Keuangan maupun Menteri Perindustrian dan Perdagangan sendiri, juga tidak diterangkan batasannya.

Tugas Komite tidak berhenti pada penyampaian rekomendasi kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Ketika *safeguard* telah dikenakan, Komite juga masih bertugas, yaitu melakukan pengkajian atas *safeguard* yang telah berlangsung tiga tahun, dan memberitahukan hasilnya kepada pihak berkepentingan sekurang-kurangnya enam bulan sebelum masa *safeguard* berakhir. (Pasal 23 Ayat (3) Keppres *Safeguard*)

Pengenaan *safeguard* dapat dikenakan perpanjangan, yaitu melalui pengajuan oleh industri dalam negeri ataupun atas dasar parakarsa Komite.

Semua pelaksanaan *safeguard* ini harus dinotifikasikan kepada Komite *Safeguard*, baik menyangkut penetapan dimulainya penyelidikan dan penetapan hasil penyelidikan, penetapan kerugian nyata dan atau ancaman kerugian sebagai akibat dari lonjakan impor, maupun penetapan *safeguard*, baik sementara ataupun tetap, dan perpanjangannya. (Pasal 28 Keppres *Safeguard*).

Selain keharusan notifikasi, pemerintah juga dapat menyelenggarakan konsultasi mengenai keputusan notifikasi yang disampaikan Komite jika diminta oleh negara-negara yang mempunyai kepentingan utama terhadap barang terselidik. (Pasal 29 Ayat (1) Keppres *Safeguard*) Hasil dari konsultasi ini kemudian juga mesti dinotifikasikan kepada Komite *Safeguard*. (Pasal 29 Ayat (2) Keppres *Safeguard*).

Ketentuan tentang prosedur pengenaan *safeguard* ini sejalan dengan ketentuan GATT/*Agreement on Safeguard*. Dapat dikatakan, berkaitan dengan prosedur penerapan, pengaturan dalam AS hanya mengatur prinsip-prinsip dasarnya saja, sementara perincian selebihnya, semisal pihak yang berwenang melakukan kegiatan penyelidikan, dan pihak yang menetapkan bentuk *safeguard* yang akan dikenakan, sepenuhnya diserahkan sebagai urusan domestik suatu negara.

Operasionalisasi prinsip-prinsip dasar itu yang kemudian dijabarkan dalam Keppres dan juga Kepmenperindag. Misalnya, keputusan untuk menerima permohonan penyelidikan atau tidak diputuskan dalam waktu paling lama 30 hari. Begitu juga dengan kewenangan dalam memutuskan untuk mengenakan *safeguard*, yang ada pada Menteri Perindustrian dan Perdagangan, namun

keputusan berupa tarif bea masuk yang mungkin akan dikenakan sepenuhnya menjadi kewenangan Menteri Keuangan. Terkait dengan keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan dalam menetapkan perlu mengenakan *safeguard* serta keputusan besaran tarif yang ditetapkan Menteri Keuangan atau kuota oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan inilah Keppres tidak menyebutkan alokasi waktunya. Ketidakjelasan alokasi waktu ini tentu saja bisa menyebabkan rekomendasi KPPI menjadi berlarut-larut untuk berlaku sebagai *safeguard*.

Meski demikian, secara prinsipil terdapat kesamaan antara prosedur yang ditetapkan oleh *Agreement on Safeguard* dengan yang ditetapkan oleh Keppres dan Kepmenperindag. Memang, di dalam Keppres disebutkan bahwa hasil konsultasi yang diselenggarakan KPPI dinotifikasikan kepada Komite *Safeguard*, sementara oleh *Agreement on Safeguard* disebutkan dinotifikasikan kepada Dewan Perdagangan Barang. Namun begitu, hal ini bukanlah suatu penyimpangan, dikarenakan dalam *Agreement on Safeguard* pun disebutkan jika segala laporan kepada Dewan Perdagangan Barang diberikan melalui Komite *Safeguard*. (Pasal 12 (10) *Agreement on Safeguard*).

C. Penggunaan Instrumen *Safeguard* oleh Pemerintah Indonesia

Instrumen hukum bagi penerapan *safeguard* di Indonesia telah dibuatkan sejak tahun 2002 melalui Keppres No. 84 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor. Meski demikian, efektifitas peraturan tersebut baru dapat dilaksanakan setelah ketentuan-ketentuan pelaksanaannya diterbitkan. Ketentuan pelaksanaannya di sini ialah mengenai tata cara dan persyaratan permohonan penyelidikan atas pengamanan industri dalam negeri dari akibat lonjakan impor, yang diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 85/MPP/Kep/2/2003, dan pembentukan suatu komite yang bertugas melakukan penyelidikan dan segala keputusan yang berkaitan dengan rekomendasi mengenai pelaksanaan *safeguard*, yang dalam hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 84/MPP/Kep/2/2003. Kedua Kepmenperindag ini diterbitkan pada 17 Februari 2003. Sejak saat itulah Keppres *Safeguard* secara efektif baru dapat dilaksanakan, meskipun ketentuan penutup Kepmenperindag menyebutkan jika keputusan ini mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Januari 2003.

Sampai saat ini, *safeguard* baru dikenakan pemerintah Indonesia terhadap tiga produk impor, yaitu keramik (*ceramic tableware*), *dextrose monohydrate*, dan paku. Permohonan penyelidikan *safeguard* terhadap keramik diajukan oleh Asosiasi Aneka Industri Keramik Indonesia (ASAKI) pada tanggal 17 Mei 2004. *Safeguard* atas keramik ini dikenakan berupa bea masuk selama tiga tahun, yaitu melalui Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) No. 01/PMK.010/2006. Bea masuk yang dikenakan adalah Rp. 1600/kg pada tahun pertama, Rp. 1400/kg pada tahun kedua, dan Rp. 1200/kg pada tahun ketiga. Pada tanggal 23 Desember 2008, *safeguard* keramik *tableware* ini berdasarkan Permenkeu No. 237/PMK.011/2008 telah dilakukan perpanjangan untuk tiga tahun, yaitu berupa tarif Rp. 1200/kg pada tahun pertama, Rp. 1150/kg pada tahun kedua, dan Rp. 1100/kg pada tahun ketiga.

Safeguard yang kedua dikenakan kepada produk impor *dextrose monohydrate*. Permohonan

TABEL 1
PRODUK IMPOR YANG DIKENAKAN SAFEGUARD

NO	PRODUK	NEGARA ASAL IMPOR	TANGGAL PERMOHONAN	TANGGAL INISIASI	TANGGAL PENGENAAN
1	Keramik <i>Tableware</i>	RRC, Hong Kong, India, Korea Selatan, Singapura, Jepang, Taiwan, Thailand, Italia, Inggris, Malaysia, USA, Jerman, Australia, Perancis	17 Mei 2004	19 Oktober 2004 5 Juni 2008 (perpanjangan)	4 Januari 2006, melalui Permenkeu No. 01/PMK.010/2006, dengan rincian: Thn 1 Rp. 1600/kg Thn 2 Rp. 1400/kg Thn 3 Rp. 1200/kg Pada tanggal 23 Desember 2008, melalui Permenkeu No. 237/PMK.011/2008 telah dilakukan perpanjangan safeguard pengenaan tarif berupa: Thn 1 Rp. 1200/kg Thn 2 Rp. 1150/kg Thn 3 Rp. 1100/kg
2	<i>Dextrose monohydrate</i>	RRC, Perancis, Italia, Afrika Selatan, Korea Selatan, Jerman, Hong Kong, Thailand, Malaysia, Singapura	9 April 2008	14 Mei 2008	24 Agustus 2009 melalui Permenkeu No. 133/PMK.011/2009, dengan rincian: Thn 1 Rp. 2700/kg Thn 2 Rp. 2400/kg Thn 3 Rp. 2100/kg
3	Paku	RRC, Taiwan, Saingapura, Malaysia	17 Oktober 2008	5 November 2008	24 September 2009 melalui Permenkeu No. 151/PMK.011.2009, dengan rincian: Thn 1 145% Th 2 115% Thn 3 85%

Sumber: KPPI 2009

penyelidikan atas produk impor ini diajukan pada 9 April 2008, dan dikenakan *safeguard* pada tanggal 24 Agustus 2009 berdasarkan Permenkeu No. 133/PMK.011.2009. Besaran bea masuk yang dikenakan adalah Rp. 2700/kg pada tahun pertama, Rp. 2400/kg pada tahun kedua, dan Rp. 2100/kg pada tahun ketiga.

Safeguard ketiga atau terbaru yang dikenakan oleh pemerintah Indonesia adalah *safeguard* terhadap produk impor paku. Permohonan bagi penyelidikan impor produk ini diajukan pada tanggal 17 Oktober 2008, dan pengenaan *safeguard* berdasarkan Permenkeu No. 151/PMK.011/2009 dikenakan mulai tanggal 24 September 2009. Rincian bea masuk yang dikenakan adalah 145% pada tahun pertama, 115% pada tahun kedua, dan 85% di tahun ketiga.

Ketiga *safeguard* yang telah dikenakan oleh pemerintah Indonesia tersebut secara skematis dapat dilihat dalam tabel berikut:

(lihat tabel 1)

Meski baru dikenakan terhadap tiga produk impor (dan satu darinya telah dilakukan perpanjangan), permohonan penyelidikan yang telah diajukan oleh pihak-pihak berkepentingan

TABEL 2
PERMOHONAN *SAFEGUARD* YANG TIDAK MEMENUHI PERSYARATAN UNTUK DIINISIASI

NO	PRODUK	NEGARA ASAL IMPOR	TANGGAL PERMOHONAN	KETERANGAN
1	Sepeda (bicycle)	RRC, Singapura, Malaysia, Taiwan, Australia	10 Mei 2004	Kasus ditutup tanggal 23 Maret 2005 atas permintaan petisioner
2	Kaca lembaran (float glass)	RRC, Thailand, Korea Selatan, Taiwan, Australia	26 Mei 2004	Kasus ditutup tanggal 6 September 2005 atas permintaan petisioner
3	Jarum suntik (syringe)	Jepang, Singapura	8 Oktober 2004	Permohonan ditolak karena tidak cukup bukti
4	Sari pati jagung (corn starch)	RRC, Korea Selatan, Italia	16 Mei 2006	Permohonan ditolak karena tidak cukup bukti
5	Sodium tripolyphosphate	RRC, Thailand, Belgia, Australia, Belanda, Sziss, Inggris	26 Mei 2006	Permohonan ditolak karena tidak cukup bukti
6	Stainless steel tableware	RRC	24 April 2007	<ul style="list-style-type: none"> - telah dilakukan asistensi perusahaan - pemohon (PT Bandar Bunder) belum menanggapi kuesioner - informasi terakhir: pabrik akan ditutup karena biaya - KPPI telah menghubungi perusahaan sejenis lainnya - Upaya investigasi safeguard tidak didukung perusahaan sejenis (berada di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur)
7	Pipa baja (steel pipa)	RRC, Rusia, India	6 Desember 2006	<ul style="list-style-type: none"> - telah dilakukan asistensi perusahaan - Sebagian besar perusahaan belum memberuikan respon terhadap kuesioner (dari 7 perusahaan yang diperiksa hanya PT Bhumi Kaya yang merespon kuesioner) anggota GAPIPA kurang memahami confidentiality (KPPI akan menjaga kerahasiaan informasi industri yang disampaikan). Faktor ini diperkirakan yang menyebabkan lambannya respon

Sumber: KPPI 2009

sebenarnya sudah banyak. Hanya saja sebagian besar darinya, dari analisis KPPI ditemukan persyaratan yang tidak terpenuhi, baik untuk inisiasi maupun untuk peneraan *safeguard*. Ada tujuh permohonan yang oleh KPPI dinyatakan tidak memenuhi persyaratan untuk dilakukan inisiasi, baik karena alasan tidak cukup bukti, tidak adanya dukungan dari perusahaan sejenis, maupun karena permintaan dari pemohon sendiri. Ketujuh permohonan yang tidak memenuhi persyaratan untuk diinisiasi ini terlihat dalam tabel berikut:

(Lihat Tabel 2)

Selain itu, sebagian dari permohonan *safeguard* yang diajukan juga ada yang oleh KPPI dinyatakan ditutup karena tidak ditemukan hubungan kausal antara kerugian dan lonjakan impor barang sejenis. Sejauh ini baru ada dua penyelidikan yang oleh KPPI dinyatakan tidak ada hubungan kausalitas, yaitu produk impor korek api kayu serta kaca tuang dan kaca cerai. Keduanya terlihat dalam tabel berikut:

(Lihat Tabel 3)

TABEL 3
KASUS YANG DITUTUP KARENA TIDAK ADA HUBUNGAN KAUSALITAS ANTARA KERUGIAN DENGAN LONJAKAN IMPOR PRODUK SEJENIS

NO	PRODUK	NEGARA ASAL IMPOR	TANGGAL PERMOHONAN	TANGGAL INISIASI	KETERANGAN
1	Korek api kayu (matches)	RRC, Hong Kong, Jepang, Singapura, Malaysia, Jerman, Philipina, Korea Selatan, Vietnam, Thailand, Taiwan, Perancis, Australia, Selandia Baru, USA, Spanyol, Turki, Kanada, Afrika Selatan, India, American Samoa, Austria, Barbados, Christmas Island, Denmark, Italia, Norwzgia, Slovenia, Swedia, Swiss, Inggris	29 Juni 2005	28 Juli 2005	Kasus ditutup tanggal 19 Januari 2006 karena tidak bukti kerugian disebabkan lonjakan impor barang sejenis
2	Kaca tuang dan kaca cerai (cast and rolled glass)	RRC, Afrika Selatan, Korea Selatan, Taiwan, Jepang, Belgia, Thailand, India, Spanyol, Italia, Arab Saudi, Vietnam, Perancis, Belanda, Kanada, Inggris, Malaysia, Hong Kong, Jerman, Australia, Singapura, Mexico, Swiss, Australia, Brazil, Selandia Baru	5 Desember 2005	2 Januari 2006	Kasus ditutup tanggal 7 September 2006 karena tidak bukti kerugian disebabkan lonjakan impor barang sejenis

Sumber: KPPI 2009

D. Problem Kelembagaan dalam Penggunaan *Safeguard*

Uraian tentang pengenaan *safeguard* di atas menunjukkan bahwa terdapat sedikit tindakan *safeguard* yang dikenakan oleh pemerintah Indonesia. Selain itu, juga ditemukan kecenderungan lamanya proses pengenaan *safeguard* dari penyelidikan sampai dengan penerbitan surat keputusan pengenaan *safeguard*. Persoalan berkaitan dengan kelembagaan pengenaan *safeguard* patut diduga sebagai penyebab mengapa proses berlangsungnya lama dan hanya dikenakan kepada sedikit kasus.

Pertama, hal ini dapat dilihat dari aspek kewenanganpihak yang mengenakan *safeguard*. Ada tiga pihak yang memiliki kewenangan tersebut, yaitu KPPI, Menperindag, dan Menteri Keuangan. Kewenangan KPPI ada pada penyelidikan dan juga evaluasi pelaksanaan *safeguard*, Menperindag pada penetapan rekomendasi KPPI sebagai keputusan tentang *safeguard* serta juga penentuan kuota yang dikenakan, dan Menteri Keuangan pada penetapan tarif bea masuk jika *safeguard* yang dikenakan berupa tarif masuk. Menperindag baru dapat memutuskan suatu keputusan tentang *safeguard* setelah mendapatkan rekomendasi dari KPPI, sedangkan Menteri Keuangan juga baru bisa melakukannya setelah mendapat usulan dari Menperindag.

Kewenangan Menperindag dalam memutuskan *safeguard* 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 *safeguard* 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. Dengan demikian, ada prosedur yang sangat panjang dan mungkin juga rumit untuk penerbitan keputusan Menteri Keuangan, sementara pemulihan kerugian serius atau pencegahan ancaman kerugian serius memerlukan tindakan yang selain cermat tentu juga cepat.

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 Menperindag dan atau Menkeu.

Dengan demikian, ditelaah dari aspek prosedural pengenaan *safeguard*, jelas saja kewenangan yang ada selama ini menyebabkan pengenaan *safeguard* tidak efektif. Panjangnya prosedur yang harus dilalui untuk dapat menerbitkan *safeguard* berupa tarif bea masuk, menjadi alasannya. Ada dua alternatif yang dapat dilakukan untuk membenahi dan mengefektifkan prosedur pengenaan *safeguard* yang berbentuk tarif bea masuk itu, yaitu menyederhanakan prosedur pengenaannya, atau jika tidak, menetapkan batasan waktu. Pilihan pada alternatif pertama memerlukan perubahan pada kewenangan yang diberikan selama ini, yaitu Menteri Keuangan sebaiknya sudah dapat menetapkan besaran tarif bea masuk melalui rekomendasi dari KPPI dan tidak melalui Menperindag, sehingga secara prosedural menjadi lebih pendek. Oleh karena itu KPPI seharusnya diberikan kewenangan tidak sekedar menyampaikan rekomendasi hasil penyelidikan yang dilakukannya, tetapi juga menetapkan bentuk *safeguard* yang sebaiknya diambil. Jika menurut KPPI *safeguard* dikenakan dalam bentuk tarif bea masuk, maka rekomendasi disampaikan kepada Menteri Keuangan, dan apabila bentuk *safeguard* berupa kuota maka rekomendasi disampaikan kepada Menperindag.

Alternatif kedua memerlukan pembenahan yang lebih sederhana, karena hanya menetapkan

saja batasan waktunya. Pembatasan waktu ini menyangkut penyampaian usulan Menperindag kepada Menteri Keuangan setelah menerima rekomendasi dari KPPI, dan begitu pula pembatasan waktu bagi Menteri Keuangan untuk sudah menetapkan peraturan setelah menerima usulan dari Menperindag. Dengan adanya pembatasan waktu ini, maka dapat dihindari berlarut-larutnya penerbitan keputusan pengenaan *safeguard* setelah penyelidikan selesai dilakukan.

Problem kelembagaan dalam pengenaan *safeguard* tersebut juga dapat dilihat pada kuantitas *safeguard* yang dikenakan. Secara kuantitas, jumlah tiga produk impor yang baru dikenakan *safeguard* tentu sangat sedikit sekali. Bahkan dari jumlah pengajuan permohonannya saja, sejumlah 15, jika dirata-rata hanya ada 2,1 setiap tahunnya, dan diperparah, dari jumlah itu yang layak diselidiki tidak sampai satu kasus setiap tahunnya, karena baru berjumlah lima.

Memang, kuantitas tidaklah menjadi tolak ukur dari efektifitas pemanfaatan instrumen *safeguard* di Indonesia. Hanya saja, jika neraca perdagangan memperlihatkan kecenderungan peningkatan impor setiap tahunnya, maka jelas hal ini mengindikasikan pemanfaatan instrumen *safeguard* secara tidak efektif. Data yang dipublikasikan oleh Departemen Perdagangan, yang semulanya berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS), (Purba, wawancara pada 11 Januari 2010) memperlihatkan adanya kecenderungan peningkatan impor pada sebagian jenis impor barang dalam beberapa tahun terakhir.

Alasan yang sangat logis dalam menjelaskan ketidakefektifan penggunaan instrumen *safeguard* sejauh ini adalah karena pasifnya pergerakan KPPI dalam menjalankan perannya sebagai lembaga penyelidik. Se jauh ini, sebagaimana terlihat dalam tabel-tabel *safeguard* di atas, untuk melakukan penyelidikan KPPI selalu menunggu adanya permohonan dari pihak berkepentingan. Bahkan, karena alasan tidak ada dukungan dari produsen sejenis lainnya atau juga tidak adanya upaya yang aktif dari pihak pemohon, permohonan tersebut bisa dinyatakan tidak layak dilanjutkan ke tahap penyelidikan.

Memang, menurut Kepala Bidang Pengaduan dan Hukum KPPI, Murod Purba, KPPI telah melakukan berbagai upaya aktif dalam mengawal perdagangan Indonesia dengan luar negeri. (Hasil wawancara pada 11 Januari 2010) Namun begitu, dalam upaya menjalankan peran dan fungsinya mengamankan industri dalam negeri dari kemungkinan kerugian serius yang diakibatkan oleh impor, maka perlu dilakukan upaya-upaya lebih dari sekadar cukup. Upaya lainnya yang dirasa bahkan lebih perlu untuk dilakukan KPPI adalah, selalu memantau perkembangan impor yang terjadi dan pertumbuhan industri di dalam negeri, serta melakukan interaksi yang lebih intensif dengan industri dan asosiasi industri dalam negeri.

Selain itu, KPPI juga perlu menginisiasi penyelidikan dengan tanpa harus diawali permohonan yang diajukan oleh pihak-pihak berkepentingan. Ini artinya, setelah diketahui perkembangan impor dan pertumbuhan industri dalam negeri, maka jika dinilai diketahui ada indikasi kerugian serius atau ancaman kerugian serius yang disebabkan impor yang terjadi, maka di sinilah dibutuhkan keaktifan dari KPPI lagi, yaitu memulai penyelidikan ada dan tidaknya hubungan kausalitas. Penyelidikan melalui inisiatif KPPI seperti diusulkan dalam artikel ini tidaklah menyalahi

aturan, karena Kepmenperindag No. 85/MPP/ Kep/2/2003 memungkinkan untuk itu. Kewenangan untuk mengambil inisiatif inilah yang tampaknya belum dilakukan KPPI selama ini, dan patut diduga menjadi salah satu penyebab kenapa *safeguard* yang dikenakan juga sangat sedikit.

IV. SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, pertama, implementasi ketentuan *safeguard* dalam perundang-undangan nasional sudah sejalan (konsisten) dengan ketentuan GATT dan *Agreement on Safeguard*. Kedua, penggunaan *safeguard* dalam praktik perdagangan internasional oleh pihak Indonesia belum berjalan efektif, antara lain disebabkan persoalan yang berkenaan dengan kelembagaan. Problem kelembagaan ini misalnya dapat dilihat dari prosedur kerja yang panjang dalam penerbitan keputusan pengenaan *safeguard*. Kalau pada tahap penyelidikan yang dilakukan KPPI diberikan batasan waktu, maka pada tahap penerbitan pengenaan *safeguard* oleh Menteri Perindustrian (dalam hal *safeguard* berbentuk kuota) atau pengusulan pengenaan *safeguard* dari Menteri Perindustrian sampai penerbitan keputusan oleh Menteri Keuangan (dalam hal *safeguard* berbentuk bea masuk) tidak ada batasan waktunya. Selain itu, sistem kerja KPPI yang pasif dalam artian menunggu pengaduan dan partisipasi aktif dari pemohon yang berkepentingan, juga patut diduga turut menyebabkan ketidakefektifan penggunaan *safeguard* sejauh ini.

DAFTAR PUSTAKA

Agreement of Safeguards.

Argentina-Safeguard Measures on Import of Footwear (Argentina-Footwear), Panel Report, WT/DS121/R, 25 June 1999; Appellate Body Report, WT/DS121/AB/R, 14 Desember 1999.

Barutu, Christophorus, 2007, *Ketentuan Anti Dumping, Subsidi dan Tindakan Pengamanan (Safeguard) dalam GATT dan WTO*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2002, "Pemerintah Ambil Langkah Strategis Amankan Pasar Domestik", *Media Industri dan Perdagangan*, Nomor II/XI.

Suhardi, Gunarto, 2007, *Politik Perdagangan Internasional Modern* Yogyakarta: Kanisius

Sutrisno, Nandang. 2006, "Implikasi Ketentuan *Safeguard* dan Anti-Dumping bagi Indonesia".

Makalah disampaikan dalam seminar *Implikasi Ketentuan Safeguard dan Anti Dumping bagi Indonesia*. Diselenggarakan oleh Komite Anti Dumping Indonesia (KADI), Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) bekerjasama dengan Fakultas Hukum UII di Hotel Garuda Yogyakarta, Agustus

Strategi Menghadapi Tindakan Pengamanan Perdagangan (*Safeguard Measures*), 2003, Direktorat Pengamanan Perdagangan Ditjen Kerjasama Perdagangan Internasional Departemen Perdagangan RI

United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, Panel Report, WT/DS248/R; WT/DS249/R; WT/DS251/R; WT/DS252/R; WT/DS253/R; WT/DS258/R; WT/DS259/R.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Eshtablishing the World Trade Organisasin.

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor

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

Republik Indonesia, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 85/MPP/ Kep/2/2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan atas Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor.

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1994)