

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Teori Hukum Perdagangan International

#### 2.1.1 Pengantar dan Definisi

Hukum perdagangan internasional adalah bidang hukum yang berkembang cepat. Ruang lingkup bidang hukum ini pun cukup luas. Hubungan-hubungan dagang yang sifatnya lintas batas dapat mencakup banyak jenisnya. Dari bentuknya yang sederhana, yaitu dari barter, jual beli barang atau komoditi (produk-produk pertanian, perkebunan, dan sejenisnya), hingga hubungan atau transaksi dagang yang kompleks.

Kompleksnya hubungan atau transaksi dagang internasional ini sedikit banyak disebabkan oleh adanya jasa teknologi (khususnya teknologi informasi). Sehingga, transaksi-transaksi dagang semakin berlangsung dengan cepat. Batas-batas negara bukan lagi halangan dalam bertransaksi. Bahkan dengan pesatnya teknologi, dewasa ini para pelaku dagang tidak perlu mengetahui atau mengenal siapa rekanan dagangnya yang berada jauh di belahan bumi lain. Hal ini tampak dengan lahirnya transaksi-transaksi yang disebut dengan *e-commerce*.

Ada berbagai motif atau alasan mengapa negara atau subyek hukum (pelaku dalam perdagangan) melakukan transaksi dagang internasional. Yang menjadi fakta adalah bahwa perdagangan internasional sudah menjadi tulang punggung bagi negara untuk menjadi makmur, sejahtera dan kuat. Hal ini sudah banyak terbukti dalam sejarah perkembangan dunia.

Besar dan jayanya negara-negara di dunia tidak terlepas dari keberhasilan dan aktivitas negara-negara tersebut di dalam perdagangan internasional. Sebagai satu contoh, kejayaan Cina masa lalu tidak terlepas dari kebijakan dagang yang terkenal dengan nama '*Silk Road*' atau jalan sutera. *Silk Road* tidak lain adalah rute-rute perjalanan yang ditempuh oleh saudagar-saudagar Cina untuk

berdagang dengan bangsa-bangsa lain di dunia.<sup>1</sup> Setelah kejayaan Cina, menyusul negara-negara lain seperti Spanyol dengan Spanish Conquistadors-nya, Inggris dengan The British Empire-nya (beserta perusahaan multinasionalnya yang pertama di dunia, yakni ‘*the East-India Company*’, Belanda dengan VOC-nya, dll. Kejayaan negara-negara ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintahnya untuk melakukan transaksi dagang internasional.

Kesadaran untuk melakukan transaksi dagang internasional ini juga telah cukup lama disadari oleh para pelaku pedagang di tanah air sejak. Adalah Amanna Gappa, seorang kepala suku Bugis yang sadar akan pentingnya dagang (dan pelayaran) bagi kesejahteraan sukunya. Keunggulan suku bugis dalam berlayar dengan hanya menggunakan perahu-perahu bugis yang kecil telah mengarungi lautan luas hingga ke Malaya (sekarang menjadi wilayah Singapura dan Malaysia).<sup>2</sup>

Esensi untuk bertransaksi dagang ini adalah dasar filosofinya. Telah dikemukakan bahwa berdagang ini adalah suatu “kebebasan fundamental” (*fundamental freedom*).<sup>3</sup> Dengan kebebasan ini siapa saja harus memiliki kebebasan untuk berdagang. Kebebasan ini tidak boleh dibatasi oleh adanya perbedaan agama, suku, kepercayaan, politik, sistem hukum, dll. Piagam Hak-hak dan Kewajiban Negara (*Charter of Economic Rights and Duties of States*) juga mengakui bahwa setiap negara memiliki hak untuk melakukan perdagangan internasional. (“*Every State has the right to engage in international trade*”) (Pasal 4).

---

<sup>1</sup> Jonathan Reuvid, *The Strategic Guide to International Trade* (London: Kogan Page), 1997.

<sup>2</sup> PH.O.L. Tobing, *Hukum Pelayaran dan Perdagangan Amanna Gappa*.

(Ujung Pandang: Yayasan Kebudayaan Sulawesi Selatan, 1977, hlm. 154. Di Singapura, misalnya, ada suatu daerah yang khusus untuk menghormati suku Bugis ini karena keunggulan mereka sebagai pelaut dan pedagang. Pemerintah Singapura memberi nama pada suatu daerah di tengah Singapura dengan nama Bugis (di wilayah Bugis Junction). Di Bugis Junction ini kita dapat melihat replika perahu kecil suku Bugis yang berlayar ke Malaka (sekarang Singapura). Bahkan pernah ada data yang mengungkapkan bahwa perahu Bugis telah juga mengunjungi wilayah utara benua Australia. Prestasi ini telah membuat kagum banyak bangsa di dunia. Bahkan banyak ahli hukum dari berbagai dunia, khususnya Inggris dan Belanda, yang mempelajari hukum-hukum bangsa Bugis ini yang disalin oleh Amanna Gappa. Mereka mempelajari hukum-hukum pelayaran dan hukum dagang bangsa Bugis untuk kemungkinan diterapkan pada keadaan dewasa ini. Menurut hemat penulis, sesungguhnya, apa yang diperbuat oleh ahli hukum Belanda dan ahli hukum Inggris tersebut merupakan pukulan telak pada ahli hukum di tanah air. Kenapa justru ahli hukum asing yang mempelajari dan mennggali hukum dagang (internasional) Bugis, bukannya bangsa kita sendiri.

<sup>3</sup> Lihat buku penulis, Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional : Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, cet. 3, 2002, Bab I.

### 2.1.2 Definisi

Cepatnya perkembangan bidang hukum ini ternyata masih belum ada kesepakatan tentang definisi untuk bidang hukum ini. Hingga dewasa ini terdapat berbagai definisi yang satu sama lain berbeda.

#### I. Definisi Schmitthoff

Definisi pertama adalah definisi yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal PBB dalam laporannya tahun 1966.<sup>4</sup> Definisi ini sebenarnya adalah definisi buatan seorang guru besar ternama dalam hukum dagang internasional dari City of London College, yaitu Professor Clive M. Schmitthoff. Sehingga dapat dikatakan bahwa definisi yang tercakup dalam Laporan Sekretaris Jenderal tersebut tidak lain adalah laporan Schmitthoff.

Schmitthoff mendefinisikan hukum perdagangan internasional sebagai: “... *the body of rules governing commercial relationship of a private law nature involving different nations*”.<sup>5</sup>

Dari definisi tersebut dapat tampak unsur-unsur berikut:

- 1) Hukum perdagangan internasional adalah sekumpulan aturan yang mengatur hubungan-hubungan komersial yang sifatnya hukum perdata,
- 2) Aturan-aturan hukum tersebut mengatur transaksi-transaksi yang berbeda negara.

Definisi di atas menunjukkan dengan jelas bahwa aturan-aturan tersebut bersifat komersial. Artinya, Schmitthoff dengan tegas membedakan antara hukum perdata (“*private law nature*”) dan hukum publik.

---

<sup>4</sup> United Nations, *Progressive Development of the Law of International Trade: Report of the Secretary General of the United Nations 1966*, (New York: United Nations), 1966, hlm. 1. (Selanjutnya disebut Secretary General Report).

<sup>5</sup> Secretary General Report, *op.cit.*, para. 10.

Dalam definisinya itu, Schmitthoff menegaskan bahwa ruang lingkup bidang hukum ini *tidak* termasuk hubungan-hubungan komersial internasional dengan ciri hukum publik. Termasuk dalam bidang hukum publik ini yakni aturan-aturan yang mengatur tingkah laku atau perilaku negara-negara dalam mengatur perilaku perdagangan yang mempengaruhi wilayahnya.<sup>6</sup>

Dengan kata lain, Schmitthoff menegaskan wilayah hukum perdagangan internasional tidak termasuk atau terlepas dari aturan-aturan hukum internasional publik yang mengatur hubunganhubungan komersial. Misalnya, aturan-aturan hukum internasional yang mengatur hubungan dagang dalam kerangka GATT atau aturanaturan yang mengatur blok-blok perdagangan regional, aturan-aturan yang mengatur komoditi, dan sebagainya.<sup>7</sup> Dalam salah satu tulisannya Schmitthoff dengan jelas menegaskan sebagai berikut:

*“First, the modern law of international trade is not a branch of international law; it does not form part of the jus gentium, but it is applied in every national jurisdiction by tolerance of the national sovereign whose public policy may override or qualify a particular rule of that law.”*<sup>8</sup>

Dari latar belakang definisi tersebut pun berdampak pada ruang lingkup cakupan hukum dagang internasional. Schmitthoff menguraikan bidang-bidang berikut sebagai bidang cakupan bidang hukum ini:

---

<sup>6</sup> Secretary General Report, *op.cit.*, para. 11.

<sup>7</sup> Secretary General Report, *op.cit.*, para. 11.

<sup>8</sup> Schmitthoff, “The Unification of the Law of International Trade,” (1968) JBL 109 (pendapat Schmitthoff ini juga adalah pendapat sarjana terkemuka hukum perdagangan internasional Profesor Aleksander Goldštajn). Menurut hemat penulis salah satu kelemahan dari definisi ini adalah sulitnya diterima bahwa berlakunya hukum perdagangan internasional ke dalam yurisdiksi nasional negarane-negara di dunia adalah berdasarkan apa yang beliau sebut “tolerance of the national sovereign.” Dalam hukum, sulit diterima adanya toleransi ini. Yang ada adalah penundukan diri baik secara diam-diam maupun tegas seperti dalam ratifikasi atau aksesi suatu perjanjian internasional (dalam hal ini hukum perdagangan internasional) oleh suatu negara. Seperti kita ketahui, masalah ratifikasi atau aksesi terhadap suatu perjanjian internasional (tidak terkecuali perjanjian di bidang hukum perdagangan internasional) tunduk pada prinsip-prinsip hukum internasional publik, dalam hal ini prinsip hukum perjanjian internasional.

- 1) Jual beli dagang internasional: (i) pembentukan kontrak; (ii) perwakilan-perwakilan dagang (*agency*); (iii) pengaturan penjualan eksklusif
- 2) Surat-surat berharga
- 3) Hukum mengenai kegiatan-kegiatan tentang tingkah laku mengenai perdagangan internasional
- 4) Asuransi
- 5) Pengangkutan melalui darat dan kereta api, laut, udara, perairan pedalaman
- 6) Hak milik industry
- 7) Arbitrase komersial.<sup>9</sup>

## II. Definisi M. Rafiqul Islam

Dalam upayanya memberi batasan atau definisi hukum perdagangan internasional, Rafiqul Islam menekankan keterkaitan erat antara perdagangan internasional dan hubungan keuangan (*financial relations*). Dalam hal ini Rafiqul Islam memberi batasan perdagangan internasional sebagai "... *a wide ranging, transnational, commercial exchange of goods and services between individual business persons, trading bodies and States*".<sup>10</sup>

Hubungan finansial terkait erat dengan perdagangan internasional. Keterkaitan erat ini tampak karena hubunganhubungan keuangan ini mendampingi transaksi perdagangan antara para pedagang (dengan pengecualian transaksi barter atau *counter-*

---

<sup>9</sup> Secretary General Report, *op.cit.*, para. 10.

<sup>10</sup> Rafiqul Islam, *International Trade Law*, NSW: LBC, 1999, hlm. 1. Sarjana-sarjana dewasa ini cenderung untuk membagi ruang lingkup perdagangan internasional ke dalam dua bagian: perdagangan barang dan jasa (sebagaimana halnya dengan Rafiqul Islam di atas). Lihat misalnya, Pablo Vilanueva, "Patterns and Trends in World Trade," dalam: Jonathan Reuvid (ed.), *The Strategic Guide to International Trade*, Kogan page (tt), hlm 3. (Villanueva menggambarkan bidang perdagangan internasional ke dalam dua bidang: (1) Perdagangan barang (*merchandise trade*) yang mencakup mineral, produk pertanian, barang industri; dan (2) jasa komersial (*commercial services*) yang mencakup perbankan, konsultasi dan pariwisata).

*trade*).<sup>11</sup> Dengan adanya keterkaitan erat antara perdagangan internasional dan keuangan, Rafiqul Islam mendefinisikan "hukum perdagangan dan keuangan ("international trade and finance law") sebagai suatu kumpulan aturan, prinsip, norma dan praktek yang menciptakan suatu pengaturan (regulatory regime) untuk transaksi perdagangan transnasional dan sistem pembayarannya, yang memiliki dampak terhadap perilaku komersial lembaga-lembaga perdagangan<sup>12</sup> Kegiatan-kegiatan komersial tersebut dapat dibagi ke dalam kegiatan "komersial" yang berada dalam ruang lingkup hukum perdata internasional atau *Conflict of Laws*; perdagangan antar pemerintah atau antar negara, yang diatur oleh hukum internasional publik.<sup>13</sup>

Dari batasan tersebut tampak bahwa ruang lingkup hukum perdagangan internasional sangat luas.<sup>14</sup> Karena ruang lingkup kajian bidang hukum ini sifatnya adalah lintas batas atau transnasional, konsekuensinya adalah terkaitnya lebih dari satu sistem hukum yang berbeda.

### III. Definisi Michelle Sanson

Sarjana lainnya yang mencoba memberi batasan bidang hukum ini adalah sarjana Australia Sanson. Sanson memberi batasan bidang ini sesuai dengan pengeritan kata-kata dari bidang hukum ini, yaitu hukum, dagang dan internasional (dengan kata dasar nasion atau negara).

---

<sup>11</sup> Pengecualian terhadap kedua bentuk transaksi tersebut karena memang untuk kedua transaksi tersebut tidak terkait dengan adanya hubungan keuangan. (Rafiqul Islam, *op.cit.*, hlm. 1).

<sup>12</sup> Rafiqul Islam, *op.cit.*, hlm. 1.

<sup>13</sup> Rafiqul Islam, *op.cit.*, hlm. 1. Selengkapanya Rafiqul Islam menulis sebagai berikut: "international trade and finance law is a body of rules, principles, norms and their associated payments systems, with a controlling impact on the commercial behaviour of the trading entities").

<sup>14</sup> Rafiqul Islam, *op.cit.*, hlm. 1.

Hukum perdagangan internasional menurut definisi Sanson

*'can be defined as the regulation of the conduct of parties involved in the exchange of goods, services and technology between nations.'*<sup>15</sup>

Definisi di atas sederhana. Ia tidak menyebut secara jelas bidang hukum ini jatuh ke bidang hukum yang mana: hukum privat, publik, atau hukum internasional. Sanson hanya menyebut bidang hukum ini adalah *the regulation of the conduct of parties*. Para pihaknya pun dibuat samar, hanya disebut parties. Sedangkan obyek kajiannya, Sanson agak jelas yaitu jual beli barang, jasa dan teknologi.

Meskipun memberi definisi yang mengambang tersebut, Sanson membagi hukum perdagangan internasional ini ke dalam dua bagian utama, yaitu hukum perdagangan internasional publik (*public international trade law*) dan hukum perdagangan internasional privat (*private international trade law*).<sup>16</sup>

*Public international trade law* adalah hukum yang mengatur perilaku dagang antar negara. Sedangkan yang kedua, *private international trade law* adalah hukum yang mengatur perilaku dagang secara orang perorangan (*private traders*) di negara-negara yang berbeda.<sup>17</sup>

Meskipun ada pembedaan ini, namun para sarjana mengakui bahwa batas-batas kedua istilah ini pun sangat sulit untuk dibuat garis batasnya. Sanson menyatakan bahwa

*'The modern development is that the distinction between public and private international trade law has less meaning.'*<sup>18</sup>

<sup>15</sup> M. Sanson, *Essential International Trade Law*, (Sydney: Cavendish, 2002), hlm. 3.

<sup>16</sup> M. Sanson, *op.cit.*, hlm. 4. Lihat pula pendekatan Rafiqul Islam, supra, dan Schmitthoff, supra.

<sup>17</sup> M. Sanson, *op.cit.*, hlm. 4.

<sup>18</sup> M. Sanson, *op.cit.*, hlm. 4. Sanson dengan benar memberi contoh tentang hukum WTO. Perjanjian WTO adalah bidang hukum perdagangan internasional publik. Tetapi aturan hukumnya

Mirip dengan Sanson, Rafiqul Islam melihat hubungan atau keterkaitan ini juga sulit untuk tidak bersentuhan dan saling mempengaruhi. Beliau menulis:

*'The effect of public international law on private transactions is indirect but can be very profound in certain aspects. Some such aspects of private transactions will be considered merely because public international law has shaped, or is in the process of reshaping, their legal order.'*<sup>19</sup>

#### IV. Definisi Hercules Booyesen

Booyesen sarjana Afrika Selatan tidak memberi definisi secara tegas. Beliau menyadari bahwa ilmu hukum sangatlah kompleks. Karena itu, upaya untuk membuat definisi bidang hukum, termasuk hukum perdagangan internasional, sangatlah sulit dan jarang tepat.<sup>20</sup>

Oleh karena itu, dalam upayanya memberi definisi tersebut, beliau hanya mengungkapkan unsur-unsur dari definisi hukum perdagangan internasional. Menurut beliau ada tiga unsur, yakni:

- 1) Hukum perdagangan internasional dapat dipandang sebagai suatu cabang khusus dari hukum internasional (*international trade law may also be regarded as a specialised branch of international law*).
- 2) Hukum perdagangan internasional adalah aturan-aturan hukum internasional yang berlaku terhadap perdagangan barang, jasa dan perlindungan hak atas kekayaan intelektual (HAKI). (*International trade law can be described as those rules of international law which are applicable to trade in goods, services and the protection*

---

terjewartahkan ke dalam bidang-bidang privat, misalnya saja dalam hal tarif, dumping, perpajakan. (Ibid).

<sup>19</sup> Rafiqul Islam, *op.cit.*, hlm. 1.

<sup>20</sup> Interlegal's Definitions (<http://home.yebro.co.za/~interlegal/definitions.htm>). Bandingkan dengan pendapat Reuvid, bahwa istilah 'Perdagangan internasional' mencakup bidang dan teknik dagang yang sangat luas ('international trade covers a bewildering number of activities and procedures' (Jonathan Reuvid, (ed.), hlm. xv).



*of intellectual property*). Bentuk-bentuk hukum perdagangan internasional seperti ini misalnya saja adalah aturan-aturan WTO, perjanjian multilateral mengenai perdagangan mengenai barang seperti GATT, perjanjian mengenai perdagangan di bidang jasa (GATS/WTO, dan perjanjian mengenai aspek-aspek yang terkait dengan HAKI (TRIPS).<sup>21</sup>

- 3) Dalam lingkup definisi ini diakui bahwa negara bukanlah semata-mata pelaku utama dalam bidang perdagangan internasional. Negara lebih berperan sebagai regulator (pengatur). Karena itu hukum perdagangan internasional juga mencakup aturan-aturan internasional mengenai transaksi-transaksi nyata yang bersifat internasional dari para pedagang (*international law merchants*). Karenanya, *international law merchants* ini adalah bagian dari hukum perdagangan internasional.<sup>22</sup> Hukum perdagangan internasional terdiri dari aturan-aturan hukum nasional yang memiliki atau pengaruh langsung terhadap perdagangan internasional secara umum. Karena sifat aturanaturan hukum nasional tersebut, maka atura-aturan tersebut merupakan bagian dari hukum perdagangan internasional. Contoh dari aturan hukum nasional seperti itu adalah perundangundangan yang ekstrateritorial (the extraterritorial legislation).<sup>23</sup>

### **2.1.3 Hubungan antara Hukum Perdagangan Internasional dan Bidang Hukum Lainnya**

Satu catatan lain yang juga penting adalah hubungan antara hukum perdagangan internasional dan hukum lainnya yang terkait dengan perdagangan internasional. Di bagian awal tulisan ini tampak luasnya bidang cakupan hukum perdagangan internasional ini. Luasnya bidang cakupan

---

<sup>21</sup> Interlegal's Definitions (<http://home.yebro.co.za/~interlegal/definitions.htm>).

<sup>22</sup> Interlegal's Definitions (<http://home.yebro.co.za/~interlegal/definitions.htm>).

<sup>23</sup> Interlegal's Definitions (<http://home.yebro.co.za/~interlegal/definitions.htm>).

membuat cakupan yang dikajinya sulit untuk tidak tumpang tindih dengan bidang-bidang lainnya. Misalnya dengan hukum ekonomi internasional, hukum transaksi bisnis internasional, hukum komersial internasional, dan lain-lain.<sup>24</sup>

Catatan di atas menunjukkan kedudukan penulis yang mengakui adanya keterkaitan antara hukum perdagangan internasional dengan hukum internasional. Di sisi lain, penulis berpendirian bahwa hukum ekonomi internasional adalah juga bagian atau cabang dari hukum internasional.<sup>25</sup>

Masalahnya adalah di mana letak atau garis batas di antara hukum perdagangan dengan bidang-bidang hukum lain disebut di atas, khususnya hukum ekonomi internasional. Ada bidang-bidang yang sama-sama tunduk pada dua bidang hukum ini. Misalnya saja, pembahasan mengenai subyek-subyek dan sumber-sumber dari kedua bidang hukum sedikit banyak hampir sama.<sup>26</sup>

Sementara ini pendekatan yang ditempuh untuk membedakan kedua bidang hukum ini adalah melihat subyek hukum yang tunduk kepada kedua bidang hukum tersebut. Hukum ekonomi internasional lebih banyak mengatur subyek hukum yang bersifat publik (*policy*), seperti misalnya hubungan-hubungan di bidang ekonomi yang dilakukan oleh negara atau organisasi internasional. Sementara itu, hukum perdagangan internasional lebih menekankan kepada hubungan-hubungan hukum yang dilakukan oleh badan-badan hukum privat. Dalam kenyataannya, pendirian tersebut tidak begitu valid. Hukum ekonomi internasional dalam kenyataannya juga mengatur kegiatan-kegiatan atau transaksi-transaksi badan hukum privat atau yang terkait dengan kepentingan privat, misalnya mengenai perlindungan dan nasionalisasi atau ekspropriasi perusahaan asing. Selain itu, meskipun hukum ekonomi internasional mengatur subjek-subjek hukum publik atau negara, namun aturan-aturan tersebut bagaimanapun juga akan berdampak pada individu atau subjek-subjek hukum lainnya di dalam wilayah suatu negara.

---

<sup>24</sup> Cf., M. Sanson, *op.cit.*, hlm. 2.

<sup>25</sup> Lihat buku penulis, *Hukum Ekonomi Internasional: Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajagrafindo, cet. 3, 2003, Bab I.

<sup>26</sup> *Ibid*

### 2.1.4 Ruang lingkup Hukum Perdagangan Internasiona

Bertitik tolak dari definisi diatas 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. Oleh karena itu, ruang lingkup hukum perdagangan internasional selain dapat dikaji dari aspek hukum publik internasional (*Public International Law*), juga dapat dikaji dari aspek hukum perdata internasional (*private international law*). Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Ray August bahwa:"

*Public international law is the division of international law that deals primary with the right and duties of states and intergovernmental organization in their international affairs, and Private international law is the division of international law that deals primary with the right and duties of individuals and non governmental in their international affairs."*<sup>27</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, 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-lembaga internasional baik secara global maupun regional yang mengacu pada ketentuan dan prinsip-prinsip hukum internasional yang disepakati dalam GATT-WTO. Adapun ruang lingkup hukum perdagangan internasional privat (*Private International Trade Law*) adalah bagian dari hukum internasional yang terkait dengan dan kewajiban individu (para pihak) dan lembaga internasional nonpemerintahan dalam urusan internasional yang mengacu pada kaidah perinsip hukum perjanjian/kontrak internasional yang disepakati oleh para pihak, dan konvensi perdagangan international (*international trade convention*).

Kedua aspek tersebut dalam praktiknya senantiasa berjalan bersama tanpa terpisah satu sama lain, namun dalam bukui penulis hanya akan membatasi diri pada ruang lingkup kajian hukum perdagangan internasional

---

<sup>27</sup> Ray August, *International Business Law, Tax Cases amd Readings*, (Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Education, Prentice Hall, 2004), page 1

dari aspek hukum publik. Aspek kajian tersebut meliputi antara lain : Sejarah perdagangan internasional, prinsip-prinsip hukum perdagangan internasional dalam GATT-WTO; hasil-hasil perundingan GATT-WTO; regulasi perdagangan internasional di bidang tarif dan nontarif; regulasi antidumping, pelarangan subsidi, dan *Safeguard* dalam perdagangan internasional; kecenderungan Indonesia menerima perdagangan bebas, dan peran serta pemerintah Indonesia dalam menghadapi globalisasi perdagangan internasional.

### **2.1.5 Dasar Pengaturan Perdagangan Internasional**

Untuk mengantisipasi kemajuan dalam bidang ekonomi, dan semakin majunya lalu lintas perdagangan, baik di tingkat nasional maupun internasional (global dan regional), Indonesia memerlukan instrumen hukum baru yang dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum dalam bidang ekonomi dan perdagangan yang berkembang dewasa ini. hal ini diperlukan karena banyaknya persoalan hukum yang menyangkut masalah-masalah ekonomi/bisnis yang belum diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) maupun Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang berlaku di Indonesia.

Dengan ditandatanganinya hasil perundingan *Uruguay Round* telah membawa konsekuensi yuridis bagi Indonesia, artinya Indonesia harus melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional sesuai hasil kesepakatan WHO, misalnya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Persetujuan Berdirinya WTO, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang kemudian dirubah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 yang antara lain mengatur tentang ketentuan antidumping, pelarangan subsidi dan tindakan pengamanan (*safeguard*).

Kemajuan di bidang ekonomi terutama di sektor perdagangan belum dapat diikuti oleh instrumen hukum yang berlaku di negara kita, baik aturan hukum perdata maupun hukum dagang. Kodifikasi hukum perdata dan hukum dagang yang mengatur tentang kegiatan bisnis dan perdagangan Indonesia adalah berasal dari *Code Civil* dan *Code du Commerce* Perancis tahun 1808, kemudian berlaku di Negeri Belanda tahun 1828 menjadi

*Burgelijk Wetboek (BW)*, dan *Wetboek van Kophandel (WvK)*. Kedua bidang hukum tersebut selanjutnya diterapkan di Indonesia berdasarkan asas konkordansi semenjak 1838 menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).

Kedua bidang hukum ini sudah tidak dapat lagi menjangkau permasalahan ekonomi dan bisnis yang semakin kompleks dewasa ini, antara lain menyangkut masalah investasi, perdagangan internasional, pasar modal, antri trust, dan sebagainya. Oleh karena itu, diperlukan instrumen hukum baru yang berupa peraturan-peraturan di bidang bisnis baik secara nasional maupun internasional.

Menurut T. Mulya Lubis, perubahan di bidang hukum mutlak dilakukan terutama pengembangan di bidang hukum perdata dan hukum dagang. Hendaknya dalam perubahan hukum yang akan dilakukan, arah perubahan tersebut dipertimbangkan, jangan sampai perubahan tersebut justru merugikan kepentingan umum dan menguntungkan segolongan orang. Prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia haruslah dijadikan landasan dari perubahan KUHD ini. perlindungan terhadap pengusaha kecil haruslah tetap dijamin, jangan mereka jadi korban persaingan tidak sehat dari pengusaha besar, nasional, maupun asing. Agaknya suatu perubahan yang memberikan kemudahan bagi pengusaha kecil memang sudah pada tempatnya, apalagi jika kita mau menyetujui pendapat Rouscoe Pound yang menganggap hukum sebagai alat kontrol sosial (*social engineering*) dari interaksi pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi.<sup>28</sup>

Dalam pelaksanaan pembangunan termasuk pembangunan di bidang ekonomi, hukum bukan saja dipandang sebagai salah satu objek atau sarana dari pembangunan, akan tetapi juga berfungsi sebagai suatu penunjang bagi kelangsungan pembangunan, baik dalam memberikan dasar kepastian, alat pengamanan maupun sebagai alat untuk mempercepat proses pembangunan. Jelasnya bahwa hukum merupakan alat untuk menentukan berhasil tidaknya pembangunan itu sendiri, lebih-lebih Indonesia akan menghadapi globalisasi di bidang perdagangan internasional baik pada tataran global (GATT-WTO) maupun regional (AFTA, APEC, dan CAFTA).

---

<sup>28</sup> T. Mulya Lubis, *Op.cit*, hlm 15-16.

Dalam kaitannya dengan berfungsinya hukum sebagai alat perubahan masyarakat, selanjutnya Mochtar Kusuma Atmadja yang diilhami oleh Rousco Pound dengan teorinya yang dikenal dengan “*the law of social engineering*” memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat di Indonesia. Fungsi hukum dalam pembangunan Indonesia adalah sebagai sarana pembaruan masyarakat. Hal ini didasarkan anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan suatu yang harus dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu, hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut di atas seyogianya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.<sup>29</sup>

Dalam rangka melakukan perubahan di bidang hukum, persoalan yang dihadapi memang cukup rumit, dan kita sedikit sekali memiliki keberanian untuk memulai perubahan. Kita terjebak dalam proses menunggu yang berkepanjangan, entah sampai kapan sementara lalu lintas ekonomi menjadi semakin rumit, kita sengaja menutup mata terhadap ketidakberlakuan pasal-pasal KUHD dan ketentuan perundang-undangan yang lain, seolah kita menyerahkan lalu lintas ekonomi di tangan “kebiasaan” baru yang ditentukan oleh interaksi ekonomi di pasar.

Menurut Sunaryati Hartono, kaidah-kaidah hukum baru yang merupakan hukum ekonomi sebagian besar tidak lagi berpegangan pada asas-asas hukum perdata maupun hukum publik yang konvensional. Akan tetapi, dengan timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru timbul pula kaidah-kaidah baru dan pranata-pranata baru yang sulit sekali dikategorikan ke dalam sistem hukum perdata maupun sistem hukum publik konvensional.<sup>30</sup>

Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut serta dalam pertemuan Double WTO, tidak terlepas dari rangkaian kebijaksanaan di sektor perdagangan. Berbagai persetujuan hasil Putaran Uruguay yang disepakati di Marrakesh (Marocco) yang berakhir tahun 1994, merupakan kesepakatan untuk memperbaiki situasi hubungan perdagangan internasional melalui

---

<sup>29</sup> Mochtar Kusuma Atmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1976), hlm. 9.

<sup>30</sup> Sunaryati Hartono, *Op.cit*, hlm. 38.

upaya mempertahankan akses pasar barang dan jasa, menyempurnakan berbagai peraturan perdagangan, memperluas cakupan dari ketentuan dan disiplin GATT, dan memperbaiki kelembagaan atau institusi perdagangan multilateral antara berbagai bangsa. Dengan demikian, Indonesia telah terikat untuk mematuhi segala kaidah-kaidah yang disepakati dalam persetujuan perdagangan internasional, termasuk melakukan perubahan dalam baik terhadap instrumen hukum maupun kebijaksanaan pembangunan di bidang perdagangan.<sup>31</sup>

Sebagai salah satu negara yang telah menjadi anggota organisasi perdagangan internasional, Indonesia terikat untuk mematuhi ketentuan-ketentuan perdagangan internasional yang disepakati dalam perundingan GATT-WTO. Ketentuan-ketentuan tersebut sedikit banyak memberikan pengaruh terhadap sistem dan pranata hukum nasional di sektor perdagangan termasuk pada kegiatan industri kecil. Pengaruh tersebut tidak dapat dihindari terutama dalam pembangunan ekonomi sosial, karena Indonesia telah menganut sistem perdagangan bebas semenjak ditandatanganinya persetujuan Perundingan Putratan Uruguay (*Uruguay Round*) yang berakhir di Marrakech (Morocco) tanggal 15 April 1994.

Masuknya Indonesia sebagai anggota perdagangan dunia melalui ratifikasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization/WTO* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) membawa konsekuensi baik eksternal maupun internal. Konsekuensi eksternal, Indonesia harus mematuhi seluruh hasil kesepakatan dalam forum WTO. Konsekuensi internal Indonesia harus melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dengan ketentuan hasil kesepakatan WTO, artinya dalam melakukan harmonisasi Indonesia harus tetap memikirkan kepentingan nasional namun tidak melanggar rambu-rambu ketentuan WTO.

Sebagai tindak lanjut dari dukungan tersebut, pemerintah Indonesia telah menentukan arah kebijaksanaan di bidang hukum yang mendukung kegiatan ekonomi sebagaimana dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan

---

<sup>31</sup> Muhammad Sood, *Pengaturan Perdagangan Internasional dan Implikasinya terhadap Kelestarian Fungsi Hutan di Indonesia*, (Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2000), hlm. 4 – 5.

Negara (GBHN) 1999-2004, Tap MPR No.IV/MPR/1999. Hal ini telah dinyatakan dalam butir 7, bahwa Indoensia harus mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.

Dalam menghadapi era globalisasi di bidang ekonomi khususnya perdagangan internasional, peranan hukum bisnis terutama hukum perdagangan internasional sangat diperlukan dalam melakukan hubungan hukum atau transaksi antarbangsa. Hubungan tersebut menyangkut kegiatan perniagaan atau pertukaran barang, jasa, modal maupun tenaga kerja, yang meliputi dua kegiatan pokok, yaitu kegiatan impor adalah memasukkan barang ke dalam daerah pabean, dan kegiatan ekspor adalah mengeluarkan barang dari daerah pabean.

Dengan diratifikasi persetujuan berdirinya WTO (*Agreement on Establishing of World Trade Organization*) dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, artinya Indonesia telah resmi menerima kesepakatan WTO. Sebagai tindak lanjutnya pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan perdagangan internasional antara lain :

- 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan
- 4) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 136.MPP/Kep/6/1996 tentang Pembentukan Komite Antidumping Indonesia
- 5) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 172/MPP/Kep/6/1996 tentang Organisasi dan Cara Kerja Tim Organisasi Antidumping
- 6) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/ 2000 tentang Komite Antidumping Indonesia
- 7) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 428/MPP/Kep/10/ 2000 tentang Pengangkatan Anggota Komite Antidumping Indonesia



- 8) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 216/MPP/Kep/7/2001 tentang Perubahan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 261/MPP/Kep/9/1996 tentang Tata Cara Persyaratan Pengajuan Penyelidikan Atas Barang Dumping dan Barang Mengandung Subsidi.
- 9) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 37/M-Dag/Per/9/2008 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) Terhadap Barang Impor yang dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguard*).

Dengan diterapkannya peraturan-peraturan tersebut, keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian perdagangan internasional baik pada tataran global (GATT-WTO) maupun regional (AFTA, APEC, dan CAFTA) diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi terutama sektor usaha industri kecil dan menengah baik secara nasional maupun internasional, sehingga peranan industri kecil dan menengah merupakan salah satu sektor penting dalam perekonomian nasional. Oleh karena itu, kebijaksanaan pembangunan di bidang ekonomi yang didukung oleh kemajuan di bidang hukum diharapkan dapat terciptanya kerangka landasan guna menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Untuk itu pentingnya upaya sosialisasi perangkat peraturan terhadap kelompok industri kecil dan menengah, karena kedua kelompok ini merupakan salah satu bagian dari sektor industri manufaktur nasional yang akan menerima dampak, baik dampak positif maupun negatif secara langsung dari pemberlakuan GATT-WTO lebih-lebih dalam menghadapi pasar bebas ASEAN pasca AFTA sejak 2003 yang kemudian diikuti oleh pasar bebas Cina-ASEAN melalui kesepakatan CAFTA sejak 1 Januari 2010, kemudian APEC yang akan berlaku untuk negara berkembang pada 2020.

Selain dari peraturan-peraturan tersebut di atas, juga harus dioahami peranan instansi-instansi dalam mendukung kegiatan perdagangan internasional (ekspor-impor) sangat dominan seperti, Departemen Perindustrian dan Perdagangan; Departemen Keuangan dan Lembaga Perbankan; Asuransi; Kepabeanan yang mengelola masalah ekspor impor, administrasi, pengawasan, bea masuk dalam rangka memenuhi ketentuan

GATT-WTO, APEC, AFTA, serta ketentuan-ketentuan lain yang disepakati secara bilateral dan multilateral.

## **2.2 Sejarah Perdagangan Internasional (Zaman Kolonial-Pasca Perang Dunia II)**

### **2.2.1 Periode Kolonial Sebelum Abad Ke-19 (1500-1750)**

Perdagangan internasional atau disebut dengan perdagangan antar bangsa-bangsa, pertama kali berkembang di Eropa yang kemudian di Asia dan Afrika. Terjadinya perdagangan antara negara-negara di dunia, menurut David Ricardo dalam Martin Khor Kok Peng,<sup>32</sup> pada awalnya didasarkan pada prinsip pembagian kerja secara internasional sesuai dengan teori keunggulan komparatif yang dimiliki oleh tiap-tiap Negara. Artinya setiap Negara mengkhususkan diri pada kegiatan ekonomi yang didasarkan pada keunggulan komparatif. Dalam pembagian kerja tersebut, Portugal misalnya mengkhususkan dirinya kepada produksi anggur, karena di negara tersebut sangat cocok untuk tanaman anggur, sedangkan Inggris mengkhususkan diri pada produksi bahan pakaian wol, karena di Inggris biaya produksinya murah. Kedua negara tersebut kemudian mempertukarkan hasil produksinya melalui perdagangan internasional dengan harapan saling menguntungkan semua pihak.

Dalam perkembangannya, pengusaha Inggris ingin memperluas usahanya, bukan saja dalam usaha produksi kain wol, akan tetapi dalam usaha produksi anggur untuk menyaingi Portugis. Pemikiran tersebut timbul karena negara Inggris merasa lebih kuat dari Portugis, baik secara militer maupun dalam permodalan dan penguasaan pasar. Pemikiran seperti ini merupakan benih dari imperialisme dan kolonialisme dalam sistem kapitalisme yang akhirnya memberikan pengaruh buruk bagi negara-negara dunia ketiga baik di Asia maupun Afrika.

Menurut Huala Adolf, ada beberapa motif atau alasan mengapa negara atau subjek hukum (pelaku dalam perdagangan) melakukan transaksi dagang internasional adalah karena perdagangan internasional merupakan

---

<sup>32</sup> Lihat Martin Khor Kok Peng, *Imperialisme Ekonomi Baru, Putaran Uruguay dan Kedaulatan Dunia Ketiga*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. xi.

tulang punggung bagi negara untuk menjadi makmur, sejahtera, dan kuat. Hal ini sudah terbukti dalam sejarah perkembangan dunia.<sup>33</sup>

Jauh sebelum bangsa Eropa mengenal perdagangan internasional, sebenarnya bangsa Cina telah lebih dahulu melakukan perdagangan antarbangsa terutama perdagangan sutera, sehingga memberikan kemakmuran dan kejayaan terhadap bangsa Cina. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Jonathan Reuvid dalam Hualala Adolf, bahwa besarnya kejayaan negara-negara di dunia tidak terlepas dari keberhasilan dan aktivitas negara-negara tersebut dalam perdagangan internasional, sebagai contoh kejayaan Cina masa lalu dengan kebijaksanaan dagang yang terkenal dengan nama “*Silk Road*” atau jalan sutera. *Silk Road* merupakan rute perjalanan yang ditempuh oleh saudagar-saudagar Cina untuk berdagang dengan bangsa-bangsa lain di dunia.<sup>34</sup>

Menurut Hualala Adolf, setelah kejayaan Cina menyusul negara-negara lain, seperti Spanyol dengan Spanish Conquistador-nya Inggris dengan The British Empire-nya (beserta perusahaan multinasionalnya yang pertama di dunia), Belanda dengan VOC-nya dan lain-lain. Kejayaan negara ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintahannya untuk melakukan transaksi perdagangan internasional.<sup>35</sup>

Kesadaran untuk melakukan transaksi dagang internasional juga telah cukup lama disadari oleh para pelaku dagang di tanah air terutama pada suku Bugis. Hal ini dinyatakan oleh PH.O.L.Tobing dalam Hualala Adolf bahwa bangsa Indonesia telah mengenal perdagangan internasional sejak abad ke-17. Salah satunya adalah Amanna Gappa, kepala suku Bugis yang sadar akan pentingnya dagang (dan pelayaran) bagi kesejahteraan sukunya. Keunggulan suku Bugis dalam berlayar yang hanya menggunakan perahu-perahu Bugis yang kecil telah mengarungi lautan luas hingga ke Malaya (sekarang menjadi wilayah Singapura dan Malaysia).<sup>36</sup>

Selanjutnya Indonesia mulai mengenal dunia Barat melalui perdagangan, hal itu terjadi sejak kedatangan Portugis kemudian zaman penjajahan Belanda. Motivasi kedatangan bangsa Barat di negara Asia

---

<sup>33</sup> Hualala Adolf, *Op.cit*, hlm. 2

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

teramsuk Indonesia pada mulanya untuk berdagang, seperti mencari rempah-rempat untuk diperdagangkan di Eropa. Namun kemudian, dengan motivasi komersial yang semula menjadi tujuan utama keberadaan bangsa Eropa menjadi tergeser oleh kepentingan yang lebih luas, yakni kepentingan penguasaan politik melalui kekuatan militer untuk menguasai ekonomi yang lebih luas. Mereka berusaha untuk menguasai negara-negara di Asia dengan menerapkan paham merkantilisme (*mercantilism*). Kenyataan tersebut telah memengaruhi sejarah bangsa-bangsa Asia termasuk Indonesia, terutama pada awal periode kolonial hingga periode kemerdekaan.

Paham merkantilisme didasarkan pada suatu pemikiran, bahwa peningkatan kesejahteraan negara tidak dapat dipisahkan dari konflik kepentingan antarnegara yang bersangkutan. Jadi analisis tentang perdagangan internasional lebih diwarnai oleh kepentingan politis daripada kepentingan ekonomi. Kaum merkantilistis menghendaki agar pemerintah campur tangan dalam setiap kegiatan ekonomi. Dengan demikian, negara akan mendapatkan keuntungan dari perdagangan internasional yang dilakukan, jika terjadi surplus perdagangan terhadap negara lain.

Menurut Ellsworth dalam H. S. Kartadjoemena, secara skematis paham merkantilisme yang berkembang di Eropa pada abad ke-16 dan ke-17 berlandaskan pada faktor fundamental yang mencakup hal-hal sebagai berikut.<sup>37</sup>

- 1) Pergeseran perkembangan dalam kegiatan ekonomi. Merkantilisme sebagai landasan pemikiran merupakan kemajuan di Eropa. Untuk pertama kalinya Eropa mulai membebaskan diri dari belenggu rural agraris dan feodalisme zaman pertengahan (*Middle Ages*), di mana kegiatan ekonomi bersifat lokal dan kegiatan niaga sangat terbatas pada lokasi tertentu. Dengan timbulnya pusat-pusat urban dalam kehidupan Kota yang semakin berkembang, maka kegiatan niaga zaman feodal tidak lagi merupakan kegiatan terhormat, menjadi kegiatan penting. Hubungan dagang dengan wilayah di luar Eropa semakin menjadi

---

<sup>37</sup> H.S. Kartadjoemena, *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan Internasional*, Cetakan I, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia/UI-Pres), 1996), hlm. 14-15.

penting pula, demikian pula pusat-pusat dan pelabuhan perdagangan semakin berkembang.

- 2) Peningkatan peranan saudagar/pedagang kapitalis sebagai kelas sosial yang penting. Kegiatan niaga yang semakin meningkat, dan peningkatan pusat perdagangan di berbagai Kota pelabuhan menumbuhkan suatu kelas yang mempunyai kemampuan untuk mengelola kegiatan komersial, angkutan laut, manufaktur secara kontinu, sistematis, dan cukup pragmatis. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa kemampuan dalam kegiatan finansial telah menempatkan kelas tersebut sebagai sumber keuangan dan pengelolaan dana raja-raja Eropa walaupun kekuasaan politik masih tetap di tangan raja dan bangsawan yang dekat dengan raja.
- 3) Perkembangan negara kebangsaan (*National State*). Pada periode abad pertengahan di Eropa sebelum merkantilisme berkembang, kekuasaan politik dan militer tidak berada di tangan raja, tetapi di tangan penguasa bangsawan lokal. Setelah periode abad pertengahan, perhatian pemerintah kerajaan di Eropa dicurahkan untuk memperkuat pemerintah pusat di bawah raja. Pada abad ke-16 dan ke-17, upaya sentralisasi di bawah kekuasaan ini berkembang pula dalam kegiatan ekonomi, terutama melalui regulasi yang meluas dan hampir komprehensif dalam cakupannya.

Ketiga faktor tersebut menjadi landasan ekonomi, sosial dan politik dalam menerpakan paham merkantilisme. Hal ini menyebabkan kehidupan ekonomi dan politik di Eropa menjadi semakin meluas dan terkonsentrasi kepada kegiatan perdagangan, bukan saja terhadap perdagangan lokal, tetapi meluas ke luar Eropa. Untuk meningkatkan kegiatan perdagangan, pemerintah pusat (raja) mempunyai kekuasaan yang bersifat absolut yang menghendaki agar negara kebangsaan atau nasional-state menjadi kuat, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun militer. Hal ini dilakukan melalui kebijaksanaan restriksi dalam perdagangan logam mulia, monopoli perdagangan dan pengembangan wilayah kolonial.

Pola pikir yang berkembang pada abad ke-16 dan ke-17, kegiatan ekonomi harus dipusatkan pada upaya memperoleh sumber daya atau

kekayaan (*wealth*) sebanyak mungkin guna mendukung kekuatan politis maupun militer. Dengan adanya kekuatan militer yang tangguh, pemerintah pusat (raja) dapat dengan mudah melakukan ekspansi teritorial ke negara lainnya. Ekspansi ini dimaksudkan juga untuk menguasai sumber daya alam negara yang ditaklukkan, terutama untuk mendapatkan logam mulia (emas dan perak). Jadi menurut pola merkantilisme, kekayaan didefinisikan dalam bentuk logam mulia. Untuk itu, perdagangan harus senantiasa mencapai surplus dalam bentuk emas guna membiayai kepentingan politik, militer dan ekspansi teritorial.

Secara efektif, paham merkantilisme berpijak pada pangkal tolak bahwa kesejahteraan perekonomian suatu negara dapat dicapai bila negara tersebut memiliki cadangan emas yang besar, yang dapat dicapai dengan mengekspor lebih banyak daripada mengimpor. Dengan demikian maka surplus ekspor melalui peningkatan ekspor dan pembatasan impor, merupakan tujuan utama, dan bukan peningkatan pendapatan nasional atau kesejahteraan masyarakat.

Faktor-faktor diatas telah banyak menghasilkan kemajuan ekonomi dan politik untuk negara-negara Eropa sebagai *nation-state* di bawah kekuasaan raja. Adapun negara-negara di luar Eropa baik di Benua Amerika, Asia maupun Afrika mengalami perlakuan yang tidak adil sebagai wilayah kolonial negara Eropa, baik dari segi ekonomi, politik, maupun sosial budaya.

### **2.2.2 Zaman Keemasan Perdagangan Bebas**

Dari prespektif sejarah ekonomi, periode liberalisasi dalam bidang perdagangan pernah mengalami masa keemasan di Eropa sejak akhir perang Napoleon tahun 1815 hingga saat meletusnya perang Dunia I tahun 1914. Periode tersebut merupakan satu abad yang sangat gemilang dalam perdagangan internasional, karena perdagangan dunia berjalan dengan bebas tanpa ada hambatan atau pembatasan, sehingga setiap Negara di Eropa dapat melakukan kegiatan perdagangannya berdasarkan keunggulan komperatif masing-masing Negara.

Liberalisasi perdagangan internasional mengalami pertumbuhan yang sangat pesat pada abad ke-19, sehingga memberikan keuntungan dalam bidang ekonomi di Eropa, namun kebebasan perdangan tersebut tidak dapat

dinikmati oleh bangsa lainya di luar Eropa, terutama di Asia maupun Afrika. Hal ini disebabkan karena Asia dan Afrika merupakan wilayah kolonial atau jajahan dari Negara-negara Eropa, sehingga dalam bidang perdagangan bangsa Asia dan Afrika tidak mendapatkan kesempatan dan kebebasan sama seperti bangsa Eropa. Dengan demikian, yang memegang kekuasaan ekonomi maupun politik pada periode liberal ini adalah bangsa Eropa, sebaliknya bangsa Asia maupun Afrika tidak mempunyai kekuasaan maupun politik di negaranya sendiri.

Periode perdagangan bebas 1815-1914 diwarnai oleh kekuatan landasan filsafat perdagangan liberal berdasarkan atas teori keunggulan komparatif, bahwa suatu Negara akan mengkhususkan diri pada produksi dan ekspor, sebab Negara tersebut mempunyai biaya yang lebih rendah daripada Negara mitra dagangnya. Periode ini merupakan terobosan intelektual yang merombak logika dan sistematika pola pikir ekonomi menurut teori Adam Smith.

Teori yang dikemukakan oleh Adam Smith dalam bukunya "*The Wealth of Nations*" membantah pendapat kaum merkantilisme yang mengatakan, bahwa melakukan hambatan perdagangan adalah jalan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat suatu negara. Menurut Adam Smith, kesejahteraan masyarakat suatu negara justru akan semakin meningkat jika perdagangan internasional dilakukan dalam pasar bebas dan intervensi pemerintah dilakukan dengan seminimal mungkin. Dengan sistem perdagangan bebas, sumber daya yang akan digunakan secara efisien, sehingga kesejahteraan yang akan di capai akan lebih optimal.<sup>38</sup>

Teori tersebut di atas dinamakan teori keunggulan absolut. Teori ini mendasarkan pada asumsi bahwa setiap negara memiliki keunggulan absolut nyata terhadap mitra dagangnya. Menurut teori ini, suatu negara yang mempunyai keunggulan absolut relatif terhadap negara mitra dagangnya dalam memproduksi barang atau komoditi, tentu akan mengekspor komoditi tersebut ke negara mitra yang tidak memiliki keunggulan absolut (*absoluth disadvantage*). Demikian pula sebaliknya, sehingga dalam sistem

---

<sup>38</sup> Prayitno dan Budi Santosa, *Op.Cit.*, hlm. 261

perdagangan bebas, di antara negara-negara mitra dagang tersebut akan memiliki nilai ekspor yang sama dengan nilai impornya.

Pandangan yang dikemukakan oleh Adam Smith telah membuka jalan yang memungkinkan bahwa spesialisasi dalam perdagangan dapat timbul, apabila suatu negara melakukan pemusatan pada bidang keunggulan absolut (*absolute advantage*) yang dimilikinya. Pandangan tersebut kemudian dikembangkan oleh David Ricardo dalam karyanya yang terbit tahun 1817 yang berjudul *Principle of Political Economy and Taxation* yang merupakan suatu terobosan besar.

Menurut David Ricardo, “suatu negara akan tetap memperoleh keunggulan (*gain from trade*) apabila memusatkan kegiatan pada bidang-bidang yang biayanya.” relatif lebih rendah daripada kegiatan alternatif lainnya di negara itu walaupun negara mitranya mempunyai keunggulan absolut (*absolute advantage*) di semua bidang. Sebaliknya, untuk memenuhi kebutuhan intern akan produk lainnya, negara yang bersangkutan dapat mengimpor.”<sup>39</sup>

Selanjutnya menurut Robert Gilpin, jalan pikiran yang dikemukakan oleh Ricardo memungkinkan semua pihak yang berdagang untuk memperoleh keuntungan dari perdagangan yang memusatkan kegiatan pada bidang-bidang yang mempunyai keunggulan komparatif (*comparative advantage*). Konsep ini sebagai dasar untuk melakukan perdagangan melalui spesialisasi, masih tetap merupakan dasar kokoh pemikiran untuk menerapkan perdagangan bebas dunia....<sup>40</sup>

Berdasarkan uraian di atas, secara skematis paham liberalisasi yang mewarnai perekonomian dunia pada abad ke-19 mencakup hal-hal sebagai berikut.<sup>41</sup>

- 1) Perubahan utama yang bersifat fundamental dan yang merupakan landasan yang bertolak belakang dengan merkantilisme adalah peranan utama yang dipegang oleh mekanisme pasar sebagai penggerak dalam kegiatan ekonomi. Kegiatan ekonomi yang rasional dikendalikan oleh suatu “tangan tak terlihat” atau

---

<sup>39</sup> H. S. Kartadjoemena, *Op.cit.*, hlm. 23.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*



*invisible hand* yang tak lain adalah kegiatan ekonomi yang dilaksanakan oleh masing-masing pelaku ekonomi untuk kepentingannya sendiri guna memenuhi penawaran dan permintaan yang otomatis mengendalikan kegiatan yang optimal bagi semua pihak yang melakukan kegiatan ekonomi.

- 2) Agar mekanisme pasar ini dapat bergerak sesuai dengan logika permintaan dan penawaran, maka hambatan terhadap kegiatan ekonomi dalam bentuk regulasi dan berbagai jenis larangan yang menimbulkan distorsi pasar harus dihapus. Mengingat betapa ekstensifnya larangan dan regulasi yang berlaku dalam periode markantilisme, maka keinginan untuk menghapus regulasi merupakan tuntutan yang mendesak.
- 3) Kegiatan perdagangan antarbangsa dapat berkembang secara saling menguntungkan, karena perbedaan struktur biaya secara alamiah akan menimbulkan spesialisasi bagi masing-masing pihak. Yang akan memustakan kegiatan pada bidang-bidang di mana negara tersebut memiliki keunggulan komparatif. Dengan kata lain, apabila masing-masing negara memusatkan kegiatan di bidang keunggulannya, maka setiap negara akan mencapai atau mendaki titik optimal.

### **2.2.3 Fragmentasi dan Disintegrasi di Eropa**

Sistem perdagangan internasional yang menitikberatkan pada landasan liberalisme, mulai mengalami fragmentasi selama satu abad setelah mengalami era keemasan dari tahun 1914 hingga 1945. Pasar bebas dan perdagangan bebas mulai menghadapi berbagai macam distorsi sebagai akibat diterapkannya kebijaksanaan yang menyimpang dari paham liberal. Kebijakan distorsif semakin mengarahkan perekonomian kepada kegiatan yang mengesampingkan mekanisme pasar.

Menurut H. S. Kartadjoemena, periode disintegrasi sistem perdagangan bebas 1914-1945, yakni dari Perang Dunia II tahun 1945 merupakan periode disintegrasi, karena tidak terciptanya suasana yang dapat mengembalikan sepenuhnya keadaan dan sistem yang berlaku pada periode zaman keemasan perdagangan internasional ataupun sistem alternatif yang

koheren. Dalam perkembangannya, yang timbul adalah kebijaksanaan perekonomian nasional yang sempit dan semakin meningkatnya nasionalisme yang berbentuk negatif, dan bukan berbentuk patriotisme yang konstruktif.<sup>42</sup>

### 2.3 Prinsip *Most Favoreted Treatment* (MFN)

Prinsip adalah asas kebenaran yang menjadi pokok dasar orang berpikir bertindak dan sebagainya.<sup>43</sup> Adapun prinsip-prinsip hukum atau disebut pula dengan asas-asas hukum merupakan dasar pembentukan hukum yang secara filosofis mempunyai atau memiliki peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan hukum.

Selanjutnya menurut Nursalam Sianipar,<sup>44</sup> suatu prinsip hukum adalah Norma yang sangat abstrak, dan jika tidak dituangkan lebih lanjut ke dalam norma lain, hanya akan berfungsi sebagai petunjuk bagi para pembentukan peraturan atau pelaksanaannya atau subjek hukum pada umumnya, dan bukan sebagai aturan yang meletakkan hak dan kewajiban secara konkret. Namun, tidak sebagaimana halnya politik hukum, prinsip hukum tidak terbatas pada penetapan tujuan dan standar saja. Prinsip Hukum dapat meletakkan suatu norma yang harus dipakai sebagai titik tolak dalam merealisasikan tujuan atau standar tersebut. Akhirnya bahwa prinsip hukum dalam pengertian substansif umumnya mengandung ukuran yang dalam pandangan pokok telah meneruskan atau bagi mereka yang telah memasukannya dalam suatu perjanjian internasional atau instrument hukum lain, bersifat sangat penting atau memiliki nilai yang sangat mendasar.

Prinsip-prinsip dasar yang melandasi GATT/WTO menurut Wil D. Verwey dalam Ginanjar Kartasmita ialah prinsip non diskriminasi yang mengundang tiga bentuk perlakuan terhadap barang yang akan dijual dipasar internasional. Prinsip-prinsip itu berakar dari filsafah liberalisme barat, yang dikenal dengan trinita', yaitu kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan asas timbal balik (*reciprocity*).<sup>45</sup>

Pada dasarnya prinsip-prinsip tersebut menganggap semua pihak sama kedudukannya. Dari prinsip-prinsip tersebut tersirat prinsip persaingan bebas melalui

---

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm. 29.

<sup>43</sup> W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, cetakan IX, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1986), hlm 768.

<sup>44</sup> Nursalam Sianipar, Aspek Hukum peran serta pemerintah dalam mengantisipasi Pasar Bebas, Badfan pembinaan hukum nasional departemen kehakiman dan ham ri, 2001

<sup>45</sup> Ginanjar Kartasmita, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: CIDES, 1996, hlm. 100.

kesempatan yang sama. Prinsip hukum liberal tersebut menganggap semua Negara sama kuat. Namun demikian, timbul persoalan ketika muncul Negara-negara berkembang yang baru merdeka setelah perang dunia ke 2. Kehadiran negara-negara berkembang mengakibatkan negara industri maju yang kuat bersaing dengan negara berkembang yang lemah, akibatnya asas persamaan tidak lagi membawa keadilan (*equity*), tetapi sering justru memperbesar ketidakadilan.

Dalam perdagangan internasional, secara garis besar prinsip-prinsip hukum menghendaki perlakuan yang sama atas setiap produk baik terhadap produk impor maupun produk domestik. Tujuan penerapan prinsip tersebut adalah agar terciptanya perdagangan bebas yang teratur berdasarkan norma hukum GATT. Masalah perdagangan antar negara dihadapkan kepada dua kepentingan nasional dan kepentingan internasional. GATT-WTO, meliputi prinsip Non-Diskriminasi, Prinsip Resiprositas (*Reciprocity*), Prinsip penghapusan Hambatan kuantitatif, Prinsip Perdagangan yang adil (*fairness principle*), dan prinsip tariff mengikat (*Tariff Binding Principle*), yang akan diuraikan berikut ini.

Prinsip-prinsip GATT Untuk mencapai tujuan tujuannya, GATT berpedoman prinsip :

#### 1) **Prinsip *Most-favoured-Nation*.**

Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) ini termuat dalam pasal I GATT. Prinsip ini menyatakan bahwa suatu kebijakan perdagangan harus dilaksanakan atas dasar nondiskriminatif. Menurut prinsip ini, semua negara anggota terikat untuk memberikan negara-negara lainnya perlakuan yang sama dalam pelaksanaan dan kebijakan impor dan ekspor serta yang menyangkut biaya biaya lainnya.<sup>46</sup>

Perlakuan yang sama tersebut harus dijalankan dengan segera dan tanpa syarat (*immediately and unconditionally*) terhadap produk yang berasal atau yang diajukan kepada semua anggota GATT.<sup>47</sup> Oleh karena itu, sesuatu negara tidak boleh memberikan perlakuan istimewa kepada negara lainnya atau melakukan tindakan diskriminasi terhadapnya. Prinsip ini tampak dalam pasal 4 perjanjian yang terkait dengan hak kekayaan intelektual (TRIPS) dan tercantum pula dalam pasal 2 perjanjian mengenai jasa (GATS).

---

<sup>46</sup> CF.Olivier Long, *op.cit.*, hlm. 8-11.

<sup>47</sup> Gunther Jaenicke, *op.cit.*, hlm. 22.

Pendek kata, semua negara harus diperlakukan atas dasar yang sama dan semua negara menikmati keuntungan dari suatu kebijaksanaan perdagangan. Namun demikian dalam pelaksanaannya prinsip ini mendapat pengecualian-pengecualiannya, khususnya dalam menyangkut kepentingan negara sedang berkembang.

Jadi, berdasarkan prinsip itu, suatu negara anggota pada pokoknya dapat menuntut untuk diperlakukan sama terhadap produk impor dan ekspornya di negara-negara anggota lain. Namun demikian, ada beberapa pengecualian terhadap prinsip ini. Pengecualian tersebut sebagian ada yang ditetapkan dalam pasal-pasal GATT itu sendiri dan sebagian lagi ada yang ditetapkan dalam putusan-putusan dalam konferensi-konferensi GATT melalui suatu *penanggalan (waiver)* dan prinsip-prinsip GATT berdasarkan pasal XXV. Pengecualian yang dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Keuntungan yang diperoleh karena jarak lalu lintas (*frontier traffic advantage*), tidak boleh dikenakan terhadap anggota GATT lainnya (Pasal VI).
- b. Perlakuan prefensi di wilayah-wilayah tertentu yang sudah ada (misalnya kerja sama ekonomi dalam 'British Commonwealth'. The French Union (Prancis dengan negara-negara bekas koloninya); dan (Banelux economic Union), tetap boleh terus dilaksanakan namun tingkat batas prefensinya tidak boleh dinaikkan (Pasal I ayat 2-4).
- c. Anggota-anggota GATT yang membentuk suatu Customs union atau free Trade area yang memenuhi persyaratan Pasal XXIV tidak harus memberikan perlakuan yang sama kepada negara anggota lainnya, Untuk negara-negara yang membentuk pengaturan-pengaturan prefensial regional dan bilateral yang tidak memenuhi persyaratan pasal XXIV, dapat membentuk pengecualian dengan menggunakan alasan 'Penaggalan' (*waiver*) terhadap ketentuan GATT. Penanggalan ini dapat pula dilakukan atau diminta oleh suatu negara anggota. Menurut prinsip ini, suatu negara dapat, memohon pengecualian dari kewajiban tertentu yang ditetapkan oleh GATT ketika ekonominya atau keadaan perdagangannya dalam keadaan yang sulit.
- d. Pemberian prefensi tariff oleh negara-negara maju kepada produk impor dari negara yang sedang berkembang atau negara-negara yang kurang

beruntung (*least developed*) melalui fasilitas *Generalized system of preference* (sistem preferensi umum).<sup>48</sup>

## 2.4 Prinsip *National Treatment*

Prinsip *National Treatment* terdapat dalam pasal III GATT. Menurut prinsip ini, produk dari suatu negara yang diimpor ke dalam suatu negara yang diimpor ke dalam suatu negara harus diperlakukan sama seperti halnya produk dalam negeri.<sup>49</sup>

## 2.5 Regulasi *Safeguard Measures*

### 2.5.1 Pengertian dan Dasar Hukum Pengamanan (*Safeguard*)

Tindakan pengamanan (*safeguard*) merupakan salah satu instrumen kebijakan perdagangan yang hampir mirip dengan kebijakan *antidumping* dan antisubsidi. Ketiganya sama-sama diatur dalam persetujuan WTO, dan sama-sama dapat dikenakan tarif Bea masuk tambahan apabila menimbulkan kerugian (*injury*) terhadap negara pengimpor.

Berdasarkan persetujuan tentang tindakan pengamanan (*Agreement on Safeguard*) Article XIX of GATT 1994 bahwa tindakan pengamanan adalah tindakan yang diambil oleh pemerintah negara pengimpor untuk memulihkan kerugian serius terhadap industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing.

Selanjutnya, menurut peraturan Menteri Perdagangan Nomor 37/M-Dag/Per =/9/2008, bahwa “Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) adalah 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.”<sup>50</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa *safeguard* adalah tindakan pengamanan yang dilakukan oleh pemerintah negara pengimpor untuk

<sup>48</sup> Gunther Jaenicke, *op.cit.*, hlm. 23.

<sup>49</sup> Olivier Long, *op.cit.*, hlm. 9.

<sup>50</sup> Peraturan Menteri Perdagangan Nomor : 37/M-Dag/Per/9/2008 tentang Surat Keterangan Asal (Certificate Of Origin) terhadap Barang Impor yang dikenakan tindakan Pengamanan, Pasal 1 ayat (2).

memulihkan kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri sebagai akibat lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing. Tindakan ini digunakan oleh negara anggota WTO untuk melindungi industri dalam negeri dan bersifat nondiskriminatif. Dengan demikian, bahwa pengaturan tindakan pengamanan (*safeguard*) adalah bertujuan untuk melakukan perlindungan/proteksi terhadap produk industri dalam negeri dari lonjakan produk impor yang merugikan atau mengancam kerugian industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis.

Pengaturan *safeguard* selain mengacu pada *Article XIX GATT (Emergency Action on Imports of Particular Products)* sebagaimana disempurnakan dengan *Agreement on Safeguard 1994* juga mengacu pada peraturan nasional yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization (WTO)*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomo 37/M-Dag/Per 9/2008 tentang Surat Keterangan Asal (*Certificate of Origin*) Terhadap Barang Inmpor yang dikenakan Tindakan Pengamanan (*Safeguard*).

### **2.5.2 Pengaturan *Safeguard* Sebelum Perundingan Uruguay Round**

Perdebatan tentang pengaturan tindakan pengamanan (*safeguard*) pertama kali dilakukan melalui perundingan GATT di Jenewa tahun 1947, namun dalam penerapannya tidak mudah untuk dilaksanakan. Hal ini karena belum tercapainya kesepakatan antara negara maju dan negara berkembang yang mengacu pada prinsip nondiskriminasi, selain itu sulitnya pembuktian apakah suatu produk impor benar-benar telah mengakibatkan kerugian industri yang memproduksi barang sejenis di negara pengimpor, sementara pembuktian tersebut merupakan salah satu persyaratan untuk melakukan tindakan pengamanan (*safeguard*).

Berdasarkan *Article XIX GATT 1947* bahwa salah satu syarat untuk melakukan tindakan *safeguard* oleh negara-negara anggota WTO adalah untuk melindungi industri dalam negeri dan bersifat nondiskriminatif. 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 negara pengimpor. Selain itu, syarat lain adalah bahwa negara yang menghadapi negara *safeguard*, yakni yang terkena pembatasan ekspor harus diberi kompensasi. Selanjutnya, ditentukan pula bahwa *remedy* yang dikenakan dalam upaya *safeguard* adalah tarif walaupun pembatasan kuantitatif juga dibolehkan.

Menurut H.S. Kartadjoemena,<sup>51</sup> mengingat persyaratannya yang sangat ketat, maka sejak perjanjian GATT 1948 penggunaan mekanisme *safeguard* dianggap tidak memuaskan. Aturan untuk menerapkan *safeguard* sering tidak efektif sehingga mekanisme ini semakin jarang digunakan. Dengan sistem *safeguard* yang tidak memuaskan, maka semakin banyak negara menggunakan tindakan di luar GATT untuk membendung impor. Untuk mencapai tujuan yang sama, yakni membatasi peningkatan impor, yang terjadi adalah timbul praktik-praktik perjanjian yang diterapkan secara informal walaupun intinya sesungguhnya melanggar GATT, namun secara politis dan teknis sulit dicegah, hal ini dikenal sebagai *grey area measures*.

Adapun cara yang diambil dalam berbagai perjanjian sebagai upaya pembatasan impor tersebut, antara lain berupa *Voluntary Export Restraint* (VER) dan *Orderly Marketing Arrangement* (OMAs). VER sebagai perjanjian untuk membatasi ekspor secara sukarela ataupun OMAs sebagai perjanjian untuk mengatur pemasaran sesuatu barang, pada intinya merupakan penentuan sepihak dari negara besar dan kuat terhadap negara yang lebih lemah untuk menentukan kuota ekspor.<sup>52</sup> Berdasarkan situasi tersebut yang ingin dicapai dalam perundingan *Uruguay Round* adalah suatu kompromi untuk mengadakan perbaikan aturan dan prosedur *safeguard* secara komprehensif agar lebih mudah penerapannya secara transparan dan menghilangkan praktik upaya *safeguard* di luar ketentuan GATT seperti VER dan OMAs tersebut. Pengaturan *Safeguard* Pasca Perundingan *Uruguay Round*

---

<sup>51</sup> H.S. Kartadjoemena, *Op.cit*, hlm. 155.

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 156.

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

Hasil perundingan safeguard di Punta del Este (Uruguay) diatur dalam *Article XIX GATT* bertujuan untuk mencapai suatu perjanjian yang komprehensif yang pada gilirannya akan menyempurnakan aturan main sistem perdagangan multilateral. Selaanjutnya dapat dicat 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 nondiskriminasi (*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. Kartadjoesmena,<sup>53</sup> permasalahan utama yang dihadapi para perunding adalah bagaimana merumuskan suatu bentuk persetujuan tentang safeguard yang memuat semua unsur-unsur sebagaimana ditetapkan dalam mandate 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.

Negara-negara maju tetap bersikeras mempertahankan agar tindakan safeguard dapat dilakukan secara selektif, sementara negara berkembang tetap bertahan agar prinsip utama GATT yaitu nondiskriminasi (MFN) berlaku untuk safeguard. Artinya safeguard berlaku kepada semua negara anggota tanpa kecuali. Hal tersebut menyebabkan teks perjanjian *safeguard* sebagai dasar untuk proses perjanjian lebih lanjut gagal disepakati para menteri pada sidang Mid-Term Review yang diselenggarakan pada bulan Desember 1988 di Montreal.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 157.

<sup>54</sup> *Ibid.*



## 2. Sidang Mid-Term Review Montreal (Canada) 1988

Sebagaimana halnya dalam perundingan Punta del Este perbedaan posisi antara negara maju dan negara berkembang khusus perdebatan antara penggunaan prinsip nondiskriminasi (MFN) dan selektivitas telah menyebabkan bidang *safeguard* gagal disepakati pada sidang *Mid-Term Review* di Montreal (Canada) tahun 1988. Masalah ini kemudian dibahas kembali dalam kelanjutan sidang *Mid-Term* yang diselenggarakan di Jenewa hingga April 1989.

Pada sidang *Mid-Term Review* 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*). Selanjutnya, para menteri juga memberikan mandat untuk melakukan hal-hal sebagai berikut.

- a. Melaksanakan pengkajian dan analisis yang mendalam terhadap elemen-elemen yang menunjang saling pengertian di antara para peserta dalam menghadapi segala permasalahan.
- b. Memperkuat hubungan baik antarelemen-elemen, persetujuan yang mendasar tersebut tidak dapat dicapai jika dilakukan secara tersendiri dan terpisah.
- c. Mengalami bahwa tindakan pengamanan (*safeguard*) merupakan definisi pembatasan jangka waktu.
- d. Sesuai dengan keputusan kelompok negosiasi atas nama ketua sidang, serta asisten sekretariat dan konsultasi bersama para delegasi mempersiapkan rancangan teks persetujuan secara keseluruhan sebagai dasar negosiasi, tanpa merugikan hak-hak para peserta untuk memperoleh teks dan proposal yang sempurna sebelum akhir April 1989.

- e. Menyetujui untuk memulai negosiasi rancangan naskah/teks selambat-lambatnya pada Juni 1989.

Berdasarkan petunjuk dan mandat tersebut, para peserta dapat melakukan kegiatan di bidang safeguard.

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

Pada sidang tingkat menteri Brussels 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, ada pemikiran untuk memberikan insentif dalam penggunaan safeguard dengan menambah syarat agar tidak melakukan tindakan pembalasan (*retaliation*).

Selanjutnya karena mekanisme *safeguard* dianggap terlalu kompleks, maka suatu negara dapat memaksa negara lain untuk tunduk pada ketentuan pembatasan ekspor dalam bentuk *grey area measures*. Karena terjadi kontroversial mengenai bagaimana mengatasi masalah untuk dapat membatasi adanya *grey area measures*.

Tindakan pengamanan (*safeguard*) dilakukan apabila suatu industri dalam negeri menghadapi kesulitan karena membanjirnya produk impor. Namun, bagi negara berkembang diberikan perlakuan khusus yang meringankan. Hal ini merupakan prinsip yang berlaku dalam perjanjian sebagai suatu masalah *special and differential treatment* yang harus mendapat penyelesaian, antara, masalah waktu *safeguard* yang juga masih memerlukan penyelesaian politis, demikian pula semakin banyaknya negara yang bergabung dalam *free trade area* dan *custom union*.

Masalah-masalah tersebut merupakan pertanyaan di bidang *safeguard* yang bersifat fundamental dalam *Chairman's Commentary*. *Chairman's Commentary* tersebut merupakan rangkuman komprehensif dari

permasalahan yang timbul dalam perumusan penyempurnaan aturan main dalam *safeguard*, sementara negara peserta harus mencapai kesepakatan mengenai hal-hal tersebut. Segala apa yang disepakati dalam perundingan selanjutnya dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan draf akhir.

Beberapa hal yang belum disepakati dalam perundingan terutama masalah yang menyangkut anggaran *gray area measures*, sehingga ketua kelompok negosiasi perlu mengeluarkan teks baru tentang revisi kalusula mengenai *gray area measures* dan masalah-masalah lainnya. Teks tersebut selanjutnya menjadi teks perjanjian *safeguard (Draft Agreement on Safeguard)* sebagai salah satu bagian dalam *Draf Final Act (DFA)* yang dikeluarkan pada 20 desember 1991.

Menurut H.S. Kartadjoemena, *Draft Agreement on Safeguard* merupakan upaya untuk melakukan perombakan besar dengan mengadakan: (a) larangan terhadap apa yang dikenal dengan *gray are measures*; (b) menentukan suatu *sunset clause*, yaitu batasan waktu berlangsung suatu tindakan *safeguard*.<sup>55</sup>

*Agreement* ini menetapkan bahwa negara anggota tidak boleh menggunakan atau mempertahankan pembatasan ekspor “sukarela” atau VER, pembatasan permasalahan yang diatur dalam OMAs maupun kebijakan yang serupa terhadap sisi ekspor maupun impor. Setiap kebijaksanaan yang sejenis itu masih berlaku pada saat *agreement* ini dinyatakan berlaku harus disesuaikan dengan ketentuan dalam *agreement* ini atau harus dihapus secara bertahap dalam waktu 4 (empat) tahun. Pengecualiannya dapat dibuat untuk suatu kebijaksanaan khusus, namun harus disetujui bersama oleh Anggota GATT lainnya yang berkepentingan dan penghapusannya dilakukan secara bertahap sampai 31 Desember 1999.

Semua kebijaksanaan *safeguard* sementara (*provisional safeguard*) dapat diterapkan dalam keadaan mendesak atas dasar penetapan pengdahuluan menghadapi kerugian yang riil. Jangka waktu berlakunya kebijaksanaan *safeguard* sementara tersebut tidak boleh melebihi 200 (dua ratus) hari.

Perjanjian ini juga menentukan kriteria untuk penetapan adanya suatu *serious injury* dan pengaruh spesifiknya terhadap impor adalah.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 161.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 162.

- a. Tindakan *safeguard* dapat diterapkan hanya sepanjang diperlukan untuk melindungi atau mengawasi kerugian yang serius dan memudahkan penyesuaiannya.
- b. Apabila pembatasan digunakan, diterapkan dalam bentuk pembatasan kuantitatif (*quantitative restriction*), maka hal itu tidak boleh mengurangi jumlah impor di bawah rata-rata per tahun selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, sesuai dengan data statistic yang tersedia. Kecuali ada alasan yang secara jelas diberikan, yaitu bahwa tingkat perbedaan tersebut diperlukan untuk melindungi atau mengatasi kerugian yang serius.

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

Perkembangan perundingan di bidang *safeguard* sangat lamban, hal ini terjadi karena berbagai permasalahan di bidang *safeguard* yang belum terselesaikan dan masih memerlukan kompromi politis antara para peserta sidang. Menurut H. S. Kartadjoemena permasalahan-permasalahan yang dianggap belum terselesaikan di bidang *safeguard* pada tingkat teknis dibahas pada tingkat *head of delegation* untuk mencapai kompromi politis. Hal ini dilaksanakan sejak 15 November 1993 sampai dengan rencana akhir perundingan *Uruguay Round*, yaitu tanggal 15 Desember 1993.<sup>57</sup> Namun demikian, hingga akhir perundingan, persetujuan tentang *safeguard* belum disepakati oleh para peserta.

Dengan diselenggarakannya putaran akhir perundingan *Uruguay Round* di Marrakech (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* adalah sebagai industri domestic
- b. Negara berkembang khawatir akan adanya langkah yang semakin efektif

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

- 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 Marrakech (Marocco) 15 April 1994 bertujuan untuk meningkatkan dan memperkuat sistem perdagangan internasional berdasarkan ketentuan GATT 1994 dengan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Memperjelas dan memperkuat tata tertib GATT 1994, dan khususnya *Article XIX GATT* (Tindakan Darurat atau Impor Produk tertentu), untuk menegakkan kembali pengendalian multilateral tentang tindakan pengamanan, dan menghilangkan yang lolos dari pengendalian tersebut.
- b. Pentingnya penyesuaian structural dan kebutuhan untuk meningkatkan dan bukan membatasi persaingan dalam pasar internasional.

- c. Pertimbangan lebih lanjut bahwa untuk tujuan ini, persetujuan menyeluruh yang dapat diterapkan oleh semua anggota berdasarkan prinsip-prinsip dasar GATT 1994.

Dengan dilaksanakannya 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.

Adapun mengenai perlakuan khusus terhadap negara berkembang, dalam *Agreements on Safeguard* menentukan bahwa tindakan *safeguard* tidak boleh diterapkan terhadap suatu produk yang berasal dari suatu negara berkembang yang menjadi anggota dari perjanjian ini jika pangsa impor dari produk tersebut tidak lebih dari 3%. Namun, larangan tindakan *safeguard* terhadap negara berkembang yang menjadi anggota perjanjian yang pangsa impornya kurang dari 9% dari keseluruhan impor produk tersebut.

Selanjutnya ditentukan bahwa negara berkembang mendapatkan untuk memperpanjang jangka waktu penerapan suatu tindakan *safeguard* yang dilakukan untuk suatu jangka waktu dua tahun atau lebih di luar batas normal. Negara tersebut juga dapat menerapkan kembali suatu tindakan *safeguard* terhadap suatu produk yang pernah menjadi subjek tindakan semacam itu atau tidak kurang dari dua tahun.

## **5. 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 engancam kerugian industri dalam negeri.

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

1. Anggota dapat memohonkan tindakan pengamanan atas suatu produk jika produk yang diimpor ke dalam wilayah dalam jumlah sedemikian 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:

1. Penyidikan dan Pembuktian

Setiap negara dapat menerapkan tindakan pengamanan setelah dilakukan penyidikan oleh pihak yang berwenang sesuai dengan prosedur dan diumumkan sesuai dengan *Article X 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 X of GATT 1994*”.

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

Setiap informasi yang bersifat rahasia atau yang diberikan atas dasar rahasia harus diberikan oleh pihak yang berwenang yang disertai dengan alasan. Informasi tersebut tidak akan diungkapkan tanpa izini dari pihak yang memberikan informasi.

Pihak-pihak memberikan informasi rahasia akan diminta untuk melengkapi ringkasan nonrahasia tentang keterangan tersebut, atau jika informasi tersebut tidak dapat diringkaskan, dan alasan-alasan mengapa suatu ringkasan tidak dapat diberikan. Akan tetapi, jika pihak berwenang menemukan bahwa permintaan untuk kerahasiaan tidak beralasan dan jika yang bersangkutan tidak bersedia mengumumkan keterangan atau ringkasan tersebut, maka pihak berwenang dapat mengabaikan informasi tersebut kecuali jika dapat dibuktikan kepuasan mereka dari sumber yang tepat bahwa informasi yang benar.

Pelaksanaan penyidikan 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, kepada pihak berkepentingan yang secara langsung terkena dampaknya dapat mengajukan permohonan penyelidikan atas pengaman kepada Komite.

Adapun pihak berkepentingan yang terkena langsung dampak peningkatan produk impor adalah sebagai berikut :<sup>58</sup>

- a. Produsen dalam negeri Indonesia yang menghasilkan barang sejenis barang terselidik dan/atau barang yang secara langsung bersaing
- b. Asosiasi produsen barang sejenis barang terselidik dan/atau barang yang secara langsung bersaing
- c. Organisasi buruh yang mewakili kepentingan para pekerja industri dalam negeri.

Apabila dipandang perlu dalam rangka perlindungan industri dalam negeri, bahkan pemerintah dapat mengajukan penyelidikan kepada Komite. Selanjutnya Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) atas prakara sendiri dapat melakukan penyelidikan atas lonjakan impor

---

<sup>58</sup> *Ibid.*,Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 85/MPP/Kep/2/2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan atas Pengamanan Industri dari Akibat Lonjakan Impor, Pasal 2 ayat (2).



yang mengakibatkan kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius industri dalam negeri.

Untuk mempermudah proses penyelidikan, pemohon harus melengkapi data sekurang-kurangnya memuat sebagai berikut :<sup>59</sup>

- a. Identifikasi pemohon
- b. Uraian lengkap barang terselidik
- c. Uraian lengkap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing
- d. Nama eksportir dan negara pengespor dan/atau ancaman kerugian serius
- e. Industri dalam negeri yang dirugikan
- f. Informasi mengenai kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius
- g. Informasi data impor barang terselidik.

Untuk kepentingan pengumpulan alat bukti dan kepentingan pembuktian dalam melaksanakan kewenangannya, Komite berhak meminta data dan informasi langsung kepada pihak yang berkepentingan atau sumber lainnya yang dianggap layak, baik instansi/lembaga pemerintah atau swasta.

Selain itu Komite dapat menentukan sendiri bukti-bukti berdasarkan data dan informasi yang tersedia (*best information available*) apabila dalam penyelidikan pihak yang berkepentingan :

- a. Tidak memberikan tanggapan, data atau informasi yang dibutuhkan sebagaimana mestinya dalam kurun waktu yang disediakan oleh Komite
- b. Menghambat jalannya proses penyelidikan.

Komite memperlakukan setiap data dan informasi rahasia sesuai dengan sifatnya. Data dan informasi rahasia tidak dapat diungkapkan pada umum tanpa izin dari pemilik data dan informasi tersebut. Pihak-pihak berkepentingan yang menyampaikan data dan

---

<sup>59</sup> Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri dari Akibat Lonjakan Impor, Pasal 3 ayat (2).

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 atau seimbang kepada pihak berkepentingan untuk menyampaikan bukti-bukti tertulis dan 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 lama tiga puluh hari 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 :<sup>60</sup>

- a. Menolak permohonan dalam hal permohonan tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan; atau
- b. Menerima permohonan dan memulai penyelidikan dalam hal permohonan memenuhi persyaratan.

Selanjutnya, apabila Komite menetapkan untuk mengadakan atau tidak mengadakan penyelidikan atas permohonan pihak berkepentingan, maka Komite harus memberitahukan secara tertulis disertai alasan-alasannya kepada pihak berkepentingan serta diumumkan tentang penetapan tersebut dalam media cetak. Atas pemberitahuan tersebut, maka pihak berkepentingan diberikan kesempatan untuk melakukan tanggapan apabila dianggap terdapat ketidaksesuaian atas alasan-alasan tersebut paling lama lima belas hari sejak penetapan Komite.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid*, Pasal 3 ayat (3)

<sup>61</sup> *Ibid*, Pasal 4.

Demikian pula dengan penundaan atau pengakhiran penyelidikan harus diumumkan dalam media cetak dengan memuat alasan-alasan serta didukung oleh fakta dan disampaikan segera kepada pihak berkepentingan. Selanjutnya, pihak yang mengajukan permohonan dapat menarik kembali permohonan penyelidikan yang diajukan kepada Komite.<sup>62</sup>

Dalam hal hasil penyelidikan ternyata tidak ada bukti kuat yang menunjukkan industri dalam negeri mengalami kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius sebagai akibat dari lonjakan impor, Komite menghentikan penyelidikan tindakan pengamanan. Berdasarkan penetapan penghentian penyelidikan tindakan pengamanan oleh Komite, seluruh Bea masuk atas impor barang terselidik yang dikenakan tindakan penanaman sementara yang telah dibayarkan oleh para importir barang terselidik harus dikembalikan kepada para importir barang terselidik tersebut. Kemudian dalam jangka waktu paling lambat lima belas hari sejak penetapan penghentian penyelidikan tindakan pengamanan oleh Komite, Menteri Keuangan mencabut bea masuk barang terselidik yang dikenakan tindakan pengamanan sementara. Pengembalian Bea masuk tersebut harus dilakukan sesegera mungkin, selambat-lambatnya lima belas hari sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan mengenai pencabutan pengenaan bea masuk.<sup>63</sup>

Penyelidikan yang dilakukan oleh Komite harus selesai dalam waktu selambat-lambatnya dua ratus hari sejak penetapan dimulainya penyelidikan. Dalam hal diperlukan informasi tambahan untuk kepentingan pembuktian, Komite dapat mengirimkan daftar pertanyaan tertulis kepada pihak berkepentingan. Daftar pertanyaan harus dijawab oleh pihak berkepentingan dalam waktu lima belas hari sejak dikirimnya daftar pertanyaan tertulis tersebut atau dalam waktu dua puluh hari dalam hal terdapat permintaan dari pihak berkepentingan karena faktor alasan tertentu.

---

<sup>62</sup> *Ibid*, Pasal 5 dan 6

<sup>63</sup> *Ibid*, Pasal 7.

## 6. 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.

### I. Untuk kepentingan Perjanjian ini karena:

- a. Terjadinya “kerugian serius” yang diartikan dapat menghalangi perkembangan atau keberadaan industri dalam negeri.
- b. Adanya “ancaman kerugian serius” yang harus dipahami sebagai kerugian berat yang jelas akan terjadi, sebagaimana dimaksud dalam ayat 2. Penentuan adanya ancaman kerugian serius harus didasarkan pada fakta dan bukan pada tuduhan, dugaan atau kemungkinan yang tersamar lainnya.
- c. 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 dalam negeri dari produk tersebut.

### II. Untuk kepentingan penyidikan (investigation):

Pelaksanaan penyidikan dimaksudkan untuk memberikan apakah peningkatan impor telah menyebabkan atau mengancam sehingga menyebabkan kerugian serius bagi industri dalam negeri, pihak yang berwenang selanjutnya akan mengevaluasi semua faktor relevan secara objektif dan kuantitatif yang memengaruhi industri tersebut, khususnya, tingkat dan jumlah peningkatan impor tersebut, perubahan tingkat penjualan, produksi, produktivitas, pemanfaatan kapasitas, keuntungan dan kerugian, dan kesempatan kerja.

Penyelidikan tersebut tidak boleh dilakukan kecuali berdasarkan bukti-bukti objektif, adanya hubungan sebab akibat antara peningkatan impor produk bersangkutan dan kerugian serius atau ancaman terhadap produk dalam negeri. Jika ada faktor-faktor selain peningkatan impor yang menyebabkan kerugian pada industri dalam negeri pada waktu yang sama, maka kerugian tersebut tidak boleh dikaitkan dengan peningkatan impor. Selanjutnya pejabat yang berwenang harus segera menerbitkan, sesuai dengan ketentuan *Article 3*, analisis yang terperinci tentang kasus yang sedang disidik serta pembuktian relevansi faktor-faktor yang diperiksa.

Untuk menentukan adanya kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius selain diatur dalam *Article 4 Agreement on Safeguard*, juga telah diatur dalam Pasal 12 Kepres No. 84 Tahun 2002 yang menyatakan sebagai berikut :

- 1) Penentuan kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri akibat lonjakan impor barang diselidik harus didasarkan kepada hasil analisis dari seluruh faktor-faktor terkait secara objektif dan terukur dari industri dimaksud, yang meliputi:
  - a. Tingkat dan besarnya lonjakan impor barang diselidik, baik secara absolut ataupun relative 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.
- 2) Untuk menentukan lonjakan impor yang mengakibatkan terjadinya ancaman kerugian serius, Komite dapat menganalisis faktor-faktor lainnya sebagai tambahan selain faktor-faktor sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), seperti:

- a. Kapasitas ekspor riil dan potensial dari negara atau negara-negara produsen asal barang;
  - b. Persediaan barang terselidik di Indonesia dan di negara pengekspor.
- 3) Dalam hal kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang timbul pada saat bersamaan dengan lonjakan impor, tetapi disebabkan oleh faktor-faktor sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), maka kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius tidak dapat dinyatakan sebagai akibat lonjakan impor.

Selanjutnya dalam Pasal 13 dinyatakan bahwa penetapan terjadinya suatu ancaman kerugian serius sebagai akibat lonjakan impor harus didasarkan pada fakta-fakta dan tidak boleh didasarkan pada dugaan, prakiraan atau kemungkinan-kemungkinan.

Hal ini dimaksudkan bahwa dalam menentukan adanya kerugian atau ancaman kerugian serius Komite Pengaman Perdagangan harus melakukan penyelidikan dan analisis secara mendalam guna menemukan fakta-fakta yang akurat bahwa kerugian dan 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.

## **7. Peneanaan Tindakan Pengamanan**

Peneanaan 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 dalam bentuk tariff, kuota dan kombinasi antara tarif dan kuota.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Pasal 23A menyatakan bahwa “Bea masuk tindakan pengamanan dapat dikenakan terhadap barang impor dalam hal terdapat lonjakan barang impor baik secara absolut maupun relatif terhadap barang produksi bersaing, dan lonjakan barang impor tersebut:

- a. Menyebabkan kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dengan barang tersebut dan/atau barang yang secara langsung bersaing; atau
- b. Mengancam terjadinya kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dan/atau barang yang secara langsung bersaing.

Selanjutnya Pasal 23B menyatakan bahwa “Bea masuk tindakan pengamanan tersebut adalah paling tinggi sebesar jumlah yang dibutuhkan untuk mengatasi kerugian serius atau mencegah ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri. Bea masuk tersebut merupakan tambahan dari bea masuk yang dipungut berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Kepabeanan Nomor 10 Tahun 1995.

Berdasarkan uraian di atas bahwa tindakan pengamanan dilakukan terhadap produk dalam negeri karena:

- a. Adanya lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara langsung merupakan saingan produk industri dalam negeri.
- b. Adanya kerugian serius atau ancaman kerugian serius pada industri dalam negeri karena membanjirnya produk impor.
- c. 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 penyelidikan, apabila ditemukan 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 menegosiasi penyelesaian masalah.

Menurut Bhagirath Lai Das dalam Cristhophorus Barutu bahwa setelah konsultasi, negara anggota memutuskan untuk mengambil tindakan *safeguard* dalam bentuk:<sup>64</sup>

- a. 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.
- b. 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 perdagangan internasional, dalam *Agreement on Safeguard*, tindakan pengamanan meliputi dua bentuk:

- a. Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) Sementara

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.

---

<sup>64</sup> Christophorus Barutu, *Op.cit.*, hlm. 116-117.



Tindakan pengamanan sementara adalah berupa tarif (*cash bond*) yang berlaku maksimum 200 hari. Namun, apabila tidak ditemukan 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 dinyatakan 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 20 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.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2002<sup>65</sup> bahwa dalam hal terdapat suatu bukti kuat bahwa terjadinya lonjakan impor dari barang terselidik telah mengakibatkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius; atau lonjakan impor dari barang terselidik menimbulkan kerugian serius industri dalam negeri yang akan sulit dipulihkan apabila tindakan pengamanan sementara terlambat diambil, maka Komite dapat merekomendasikan tindakan pengamanan sementara dalam bentuk bea masuk. Dalam menentukan tindakan pengamanan sementara, Menteri Perindustrian dan Perdagangan dapat mengusulkan rekomendasi tindakan pengamanan sementara kepada Menteri Keuangan. Atas dasar tersebut Menteri Keuangan menetapkan besarnya bea masuk sebagai tindakan pengamanan sementara. Tindakan pengamanan sementara hanya dapat diberlakukan dalam jangka waktu tidak melebihi waktu 200 hari.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Keputusan Presiden No. 84, Pasal 9.

<sup>66</sup> *Ibid*, Pasal 10.

Tindakan pengamanan sementara harus diumumkan dalam Berita Negara dan media cetak dan secara resmi diberitahukan kepada pihak berkepentingan. Pengumuman tersebut paling sedikit harus memuat keterangan-keterangan sebagai berikut.<sup>67</sup> Uraian lengkap dari barang terselidik termasuk sifat teknis dan kegunaan, dan nomor pos tarifnya;

- 1) Uraian lengkap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing;
- 2) Nama-nama industri dalam negeri yang dikenal yang menghasilkan barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing;
- 3) Nama-nama eksportir dan negara pengekspor atau negara asal barang terselidik;
- 4) Ringkasan dari proses penetapan kerugian dan faktor-faktor penentunya, temuan-temuan dan kesimpulan.

b. Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) 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.<sup>68</sup> Dengan kata lain untuk kasus pengenaan kuota yang berbeda dari rata-rata impor tiga tahun terakhir diperlukan adanya bukti atau pembenaran secara khusus seperti ditegaskan dalam *Article 5 (1) Agreement on Safeguard* yang menyatakan:

*“A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years of which statistics are available, unless clear*

<sup>67</sup> *Ibid*, Pasal 11.

<sup>68</sup> Christophorus Barutu, *Op.cit*, hlm. 119

*justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.*

(“Setiap anggota dapat menerapkan tindakan pengamanan sejauh diperlukan untuk mencegah atau memperbaiki kerugian serius dan guna mempermudah penyesuaian atau pemberian ganti kerugian. Jika pembatasan kuantitatif digunakan, maka tindakan tersebut tidak boleh mengurangi jumlah impor di bawah tingkat suatu periode yang baru berlaku yang merupakan rata-rata impor dalam tiga tahun terakhir berdasarkan statistik yang tersedia, kecuali diperlukan untuk mencegah atau memperbaiki kerugian yang serius. Para anggota harus memilih tindakan yang paling sesuai untuk mencapai tujuan tersebut”).)

Selanjutnya, negara yang melakukan tindakan *safeguard* dalam bentuk kuota dapat membuat kesepakatan dengan negara pengespor terbesar mengenai alokasi kuota tersebut. Jika tidak ada kesepakatan kuota masing-masing negara ditentukan pada pangsa pasar ekspor masing-masing negara dalam periode tertentu.<sup>69</sup>

Persetujuan ini membenarkan tindakan dalam situasi khusus di mana negara-negara 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 bahwa tindakan dimaksud diambil dalam situasi yang khusus, persetujuan menetapkan bahwa para pihak harus melaksankannya setelah melalui proses konsultasi dan disetujui oleh Komite *Safeguard*. Komite dibentuk melalui persetujuan.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid*

<sup>70</sup> *Ibid*

Berdasarkan Kepres Nomor 84 Tahun 2002<sup>71</sup> bahwa, Komite dapat menetapkan rekomendasi tindakan pengamanan tetap setelah seluruh prosedur penyelidikan tindakan pengamanan dilaksanakan, dan terdapat fakta-fakta serta bukti kuat yang menyatakan bahwa lonjakan impor barang diselidiki secara nyata dan terbukti telah mengakibatkan kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius terhadap industri dalam negeri.

Rekomendasi tersebut harus disampaikan kepada pihak berkepentingan selambat-lambatnya dalam waktu 10 hari setelah keputusan tersebut diambil dan diumumkan dalam Berita Negara dan/atau media cetak.

Pengumuman dalam Berita Negara dan/atau media cetak tersebut di atas paling sedikit harus memuat keterangan-keterangan sebagai berikut.<sup>72</sup>

- a. Uraian lengkap barang diselidiki termasuk sifat teknis dan kegunaan dan nomor pos tarifnya;
- b. Uraian lengkap barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing;
- c. Nama-nama industri dalam negeri yang dikenal menghasilkan barang sejenis atau barang yang secara langsung bersaing;
- d. Nama-nama eksportir dan negara pengekspor atau negara asal barang diselidiki;
- e. Ringkasan dari proses penetapan kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius, faktor-faktor penentunya, temuan - temuan, dan kesimpulan;
- f. Bentuk, tingkat, dan lamanya tindakan pengamanan;
- g. Usulan tanggal penerapan tindakan pengamanan tetap;
- h. Besarnya alokasi kuota untuk tiap negara pemasok apabila bentuk tindakan pengamanan yang diterapkan adalah bukan tarif dan
- i. Daftar negara-negara berkembang yang dikecualikan dari tindakan pengamanan tersebut.

---

<sup>71</sup> Kepres No. 84 Tahun 2002, *Op.cit*, Pasal 20 ayat 1(1-3)

<sup>72</sup> *Ibid*, Pasal 20 ayat (4)

Rekomendasi tindakan pengamanan tetap selain disampaikan kepada pihak berkepentingan setelah keputusan diambil dan diumumkan dalam Berita Negara dan/atau media cetak, juga disampaikan oleh Komite kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Tindakan pengamanan tetap dapat ditetapkan dalam bentuk bea masuk oleh Menteri Keuangan dan/atau kuota oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.<sup>73</sup>

Tindakan pengamanan dalam bentuk kuota ditetapkan tidak boleh kurang dari volume impor yang dihitung secara rata-rata dalam jangka waktu 3 tahun terakhir, kecuali terdapat alasan yang jelas bahwa kuota dalam jumlah atau volume impor lebih kecil diperlukan untuk memulihkan kerugian serius dan/atau mencegah ancaman kerugian serius. Jika lebih dari suatu negara yang mengekspor barang terselidik ke Indonesia, maka kuota impor yang ditetapkan harus dialokasikan di antara negara-negara pemasok. Kuota tersebut harus dialokasikan secara pro-rata sesuai dengan prosentase besarnya impor dari tiap negara pemasok secara rata-rata dalam jangka waktu 3 tahun terakhir.<sup>74</sup>

Tindakan pengamanan tetap hanya berlaku selama dianggap perlu untuk memulihkan kerugian serius dan/atau mencegah ancaman kerugian serius dan untuk memberikan waktu penyesuaian structural bagi industri dalam negeri yang mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Masa berlaku tindakan pengamanan tetap paling lama 4 tahun dan dapat diperpanjang. Dalam hal tindakan pengamanan telah diberlakukan lebih dari 3 tahun, Komite melakukan pengkajian atas tindakan pengamanan dan memberitahukan hasil pengkajian tersebut sekurang-kurangnya 6 bulan sebelum masa berlaku tindakan pengamanan tersebut berakhir kepada pihak berkepentingan.<sup>75</sup>

Perpanjangan pemberlakuan tindakan pengamanan dapat dilakukan berdasarkan permohonan resmi yang diajukan oleh industri

---

<sup>73</sup> *Ibid*, Pasal 21.

<sup>74</sup> *Ibid*, Pasal 22.

<sup>75</sup> *Ibid*, Pasal 24.

dalam negeri atau dasar prakarsa Komite dalam hal terdapat alasan kuat bahwa kerugian dan/atau ancaman kerugian yang diderita oleh industri dalam negeri akibat lonjakan impor masih tetap akan berlanjut dan industri dalam negeri masih terus melakukan penyesuaian struktural. Tindakan pengamanan selama masa perpanjangan tidak boleh bersifat lebih restriktif dari pada tindakan pengamanan sebelumnya. Masa berlaku tindakan pengamanan secara keseluruhan tidak boleh melebihi 10 tahun termasuk masa berlakunya tindakan pengamanan sementara, masa berlakunya tindakan pengamanan tetap dan perpanjangan tindakan pengamanan tetap. Tindakan pengamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) secara bertahap diperingan atau diliberalisasikan selama masa berlakunya tindakan pengamanan tetap.<sup>76</sup>

Tindakan pengamanan tetap tidak akan diberlakukan ulang kepada barang impor yang sudah pernah terkena tindakan pengamanan. Kecuali tindakan pengamanan tetap dengan masa berlaku paling lama 180 hari, dapat dikenakan terhadap barang impor apabila:

- a. Paling sedikit 1 (satu) tahun telah berlaku sejak tanggal diberlakukannya suatu tindakan pengamanan atas barang impor yang bersangkutan; dan
- b. Tindakan pengamanan tetap tersebut belum pernah diberlakukan terhadap barang impor yang sama lebih dari 2 (dua) kali dalam masa lima tahun segera sesudah tanggal berlakunya tindakan pengamanan tetap tersebut.<sup>77</sup>

## **8. Jangka Waktu dan Peninjauan Tindakan Pengamanan**

Tindakan pengamanan (*safeguard*) pada prinsipnya merupakan tindakan darurat yang bersifat sementara dengan maksud untuk memulihkan industri dalam negeri. Tindakan tersebut tidak boleh melebihi 4 tahun termasuk pengenaan tindakan *safeguard* sementara jika

---

<sup>76</sup> *Ibid*, Pasal 24.

<sup>77</sup> *Ibid*, Pasal 25

itu dilakukan. Hal ini dijelaskan dalam *Article 7 (1) Agreement on Safeguard* yang menyatakan sebagai berikut:

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

Adapun syarat dilakukan perpanjangan tindakan *safeguard* adalah untuk mencegah atau memulihkan keadaan akibat kerugian serius yang dialami oleh negara pengimpor, selain itu adanya bukti (*evidence*) bahwa industri dalam negeri sedang dalam proses melakukan penyesuaian. Hal ini ditegaskan dalam *Article 7 (2) Agreement on Safeguard* yang menyatakan sebagai berikut.

*“The period mentioned in paragraph 1 may be extended provided that the competent authorities of the importing Member have determined, in conformity with the procedures set out in Articles 2, 3, 4, and 5, that the safeguard measures continues to be necessary to prevent or remedy serious injury and that there is evidence that the industry is adjusting, and provided that the pertinent provisions of Articles 8 and 12 are observed”.*

Pengenaan tindakan *safeguard* tidak diperbolehkan terhadap barang-brang impor yang telah dikenakan tindakan demikian yang dilakukan setelah berlakunya *Agreement on WTO* untuk jangka waktu yang sama dengan jangka waktu pelaksanaan tindakan demikian sebelumnya dengan periode penerapannya sekurang kurangnya 2 tahun. Hal ini dinyatakan dalam *Article 7.5*. yang menyatakan bahwa:

*“No safeguard measures shall be applied again to import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, for a period of time equal to that during which such measures had been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.”*

Selanjutnya dalam *Article 7.6* ditegaskan bahwa apabila tindakan *safeguard* sebelumnya berakhir dalam jangka waktu kurang dari 180 hari, maka tindakan berikutnya dapat dilakukan minimal 1 tahun setelah tanggal pengenaan tindakan *safeguard* atas barang impor tersebut. Tindakan tersebut tidak dikenakan pada barang yang sama lebih dari 2 (dua) kali dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum pengenaan tindakan baru.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka batas waktu tindakan pengamanan (*safeguard*) ditentukan sebagai berikut :

- a. Secara umum jangka waktu berlangsungnya suatu tindakan *safeguard* tidak boleh melebihi 4 tahun walaupun dapat diperpanjang.
- b. Perpanjangan diberikan sampai maksimum 8 tahun, namun harus diberikan konfirmasi mengenai kerpeluan perpanjangan oleh pihak otoritas nasional yang berwenang.
- c. Setiap tindakan *safeguard* yang dilakukan untuk jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun harus diliberalisasikan secara progresif sepanjang masa pemberlakuannya.
- d. Dalam *Agreement on Safeguard* ditentukan bahwa pengenaan tindakan *safeguard* tidak diperbolehkan kepada suatu produk yang pernah menjadi sasaran tindakan serupa untuk jangka waktu yang sama dengan suatu tindakan *safeguard* sebelumnya atau paling sedikit 2 tahun.
- e. Suatu tindakan *safeguard* dengan jangka waktu selama 180 hari atau kurang hanya dapat dikenakan kembali terhadap impor suatu produk impor jika:
  1. Telah lewat waktu paling sedikit 1 tahun sejak tanggal dimulainya tindakan *safeguard* terhadap produk tersebut,
  2. Dan jika tindakan seperti itu tidak pernah dikenakan terhadap produk yang sama lebih dari 2 kali dalam kurun waktu 5 tahun segera sebelum tanggal diberlakukannya tindakan tersebut.

### **9. Lembaga yang Berwenang Mengenai Tindakan *Safeguard***

Lembaga yang berwenang menangani masalah *safeguard* adalah Komite Pengamanan Indonesia (KPPI). Komite ini berwenang melakukan penanganan tindakan pengamanan (*safeguard*) terhadap produk industri dalam negeri karena adanya kerugian serius yang disebabkan oleh membanjirnya produk impor. Selain KPPI, lembaga lain yang berwenang menangani kasus tuduhan tindakan pengamanan perdagangan (*safeguard measures*) oleh negara pengimpor produk



Indonesia di luar negeri, yaitu Direktorat Pengamanan Perdagangan (DPP) Direktorat Jenderal kerja sama Perdagangan Internasional, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. Adapun peranan dari kedua lembaga tersebut adalah sebagai berikut.

Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) merupakan institusi dibentuk tahun 2003 berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 84/MPP/Kep/2003 tentang Komite ngan Indonesia.

Tugas pokok KPPI ialah menyelidiki kemungkinan ditetapkannya tindakan pengamanan (*safeguard*) atas industri dalam negeri yang mengalami kerugian serius jarena adanya barang impor yang sejenis atau secara langsung bersaing dengan barang yang diproduksi oleh industri dalam negeri yang mengalami lonjakan impor yang besar.<sup>78</sup> Penyelidikan ini dimaksudkan agar industri dalam negeri memperoleh perlindungan melalui tindakan *safeguard*.

Selanjutnya dalam Kepres No. 84 Tahun 2002<sup>79</sup> yang menyatakan, Komite berwenang untuk melakukan penyelidikan, penundaan/penghentian penyelidikan, dan segala keputusan yang berkaitan dengan rekomendasi perubahan atau perpanjangan jangka waktu penganan tindakan pengamanan serta keputusan lain yang berkaitan dengan penyelidikan atas kerugian serius dan/atau ancaman kerugian serius yang diderita oleh industri dalam negeri akibat lonjakan impor.

Adapun stuktur organisasi Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI), Komite dipimpin oleh seorang Ketua dan beranggotakan unsur-unsur sebagai berikut.<sup>80</sup>

- a. Departemen Perindustrian dan Perdagangan;
- b. Departemen Keuangan;
- c. Badan Pusat Statistik;

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 159.

<sup>79</sup> Kepres No. 84 Tahun 2002, *Op.cit.* Pasal 30.

<sup>80</sup> *Ibid*, Pasal 32 ayat (1)

- d. Departemen atau Lembaga Non-Departemen terkait lainnya; dan
- e. Pakar di bidang barang terselidik.

Keanggotaan Komite sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus berjumlah ganjil.

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Komite harus bersifat independen dan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak lain, serta tidak boleh menyembunyikan setiap hal yang menurut hukum tidak memerlukan perlakuan rahasia. Anggota Komite yang menyebarkan informasi yang bersifat rahasia dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2.6 Perjanjian Bilateral dan Multilateral

### 2.6.1 Pengertian

Secara umum, Perjanjian Internasional adalah sebuah perjanjian yang dibuat di bawah hukum internasional oleh beberapa pihak yang berupa negara atau organisasi internasional. Sebuah perjanjian multilateral dibuat oleh beberapa pihak yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak. Perjanjian bilateral dibuat antara dua negara. Sedangkan, perjanjian multilateral adalah perjanjian yang dibuat oleh lebih dari dua negara. Perjanjian Internasional menurut para ahli:

- a. Mochtar Kusumaatmadja, SH. LL.M  
Perjanjian internasional sebagai perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.
- b. Konferensi Wina 1969 Perjanjian internasional adalah perjanjian yang dilakukan maula lebih yang bertujuan untuk mengadakan akibat-akibat hukum tertentu yang harus dipatuhi oleh setiap negara berdasarkan hukum internasional yang berlaku.
- c. Oppenheimer Dalam bukunya yang berjudul *International Law*, Oppenheimer mendefinisikan perjanjian internasional sebagai *“international treaties are states, creating legal rights and obligations between the parties”* atau nasional melibatkan negara-negara yang

menciptakan hak dan kewajiban di antara pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut.

Syarat – syarat untuk membuat perjanjian Internasional:

- a. Negara – negara yang tergabung dalam organisasi  
Bersedia mengadakan ikatan hukum tertentu
- b. Kata sepakat untuk melakukan sesuatu
- c. Bersedia menanggung akibat – akibat hukum yang terjadi.

Ditinjau dari berbagai segi, Perjanjian Internasional dapat digolongkan ke dalam 2 (dua) segi, yaitu:

1. Perjanjian Internasional Bilateral, yaitu Perjanjian Internasional yang jumlah peserta atau pihak-pihak yang terikat di dalamnya terdiri atas dua subjek hukum internasional saja (negara dan /atau organisasi internasional, dsb). Kaidah hukum yang lahir dari perjanjian bilateral bersifat khusus dan bercorak perjanjian tertutup (*closed treaty*), artinya kedua pihak harus tunduk secara penuh atau secara keseluruhan terhadap semua isi atau pasal dari perjanjian tersebut atau sama sekali tidak mau tunduk sehingga perjanjian tersebut tidak akan pernah mengikat dan berlaku sebagai hukum positif, serta melahirkan kaidah-kaidah hukum yang berlaku hanyalah bagi kedua pihak yang bersangkutan.
2. Perjanjian Internasional Multilateral, yaitu Perjanjian Internasional yang peserta atau pihak-pihak yang terikat di dalam perjanjian itu lebih dari dua subjek hukum internasional. Sifat kaidah hukum yang dilahirkan perjanjian multilateral bisa bersifat khusus dan ada pula yang bersifat umum, bergantung pada corak perjanjian multilateral itu sendiri. Corak perjanjian multilateral yang bersifat khusus adalah tertutup, mengatur hal-hal yang berkenaan dengan masalah yang khusus menyangkut kepentingan pihak-pihak yang mengadakan atau yang terikat dalam perjanjian tersebut. Sedangkan perjanjian multilateral yang bersifat umum, memiliki corak terbuka. Maksudnya, isi atau pokok masalah yang diatur dalam perjanjian itu tidak saja bersangkutan-paut dengan kepentingan para pihak atau subjek hukum internasional yang ikut

serta dalam merumuskan naskah perjanjian tersebut, tetapi juga kepentingan dari pihak lain atau pihak ketiga.

## 2.7 Badan Penyelesaian Sengketa di WTO

*The World Trade Organization* (WTO) merupakan payung yang menaungi 28 jenis persetujuan yang mengatur tentang perdagangan barang, perdagangan jasa dan perlindungan hak kepemilikan intelektual serta investasi yang berhubungan dengan perdagangan.<sup>81</sup> Mekanisme penyelesaian sengketa dalam perjanjian WTO sekarang ini pada intinya mengacu pada ketentuan Pasal 22-23 GATT 1947. Dengan berdirinya WTO, ketentuan-ketentuan GATT 1947 kemudian terlebur ke dalam aturan WTO.

Pengaturan penyelesaian sengketa dalam Pasal 22 dan 23 GATT memuat ketentuan-ketentuan yang sederhana. Pasal 22 menghendaki para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya melalui konsultasi bilateral (*bilateral consultation*) atas setiap persoalan yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian atau ketentuan-ketentuan GATT (*with respect to any matter affecting the operation of this agreement*). Pasal 23 mengandung pengaturan yang lebih luas.<sup>82</sup>

Melalui Undang-Undang No.7 Tahun 1994 Tentang Ratifikasi Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia, Indonesia secara resmi telah menjadi anggota *The World Trade Organization* (WTO). Berdasarkan kaedah hukum kebiasaan internasional, yang kemudian dirumuskan secara tertulis dalam “Konvensi Wina, 1969”, ratifikasi ini menimbulkan akibat hukum eksternal maupun internal bagi negara yang melakukannya. Akibat hukum eksternal adalah bahwa melalui tindakan tersebut berarti negara yang bersangkutan telah menerima segala kewajiban yang dibebankan. Sedangkan akibat hukum internal adalah kewajiban bagi negara yang bersangkutan untuk merubah hukum nasionalnya agar sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam persetujuan internasional yang bersangkutan.

Sebagai “gigi taring” *World Trade Organization* (WTO), *Dispute Settlement Mechanism* (DSM) diharapkan cukup membuat negara-negara anggotanya takut melanggar ketentuan yang telah disepakati. DSM merupakan unsur utama dalam

---

<sup>81</sup> Agus Brotosusilo, *Analisis Ekonomi Terhadap Penyelesaian Sengketa Menurut WTO*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tentang Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menyongsong Era Globalisasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 s/d 11 Desember 1996.hlm 12

<sup>82</sup> Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional, Op Cit*, hlm 132.

mewujudkan pengamanan dan keterdugaan (*predictability*) system perdagangan multilateral. Dalam *Final Act* telah disetujui bahwa negara-negara anggota WTO tidak akan menerapkan “hukum rimba” dengan jalan mengambil tindakan unilateral terhadap negara yang dianggap telah melanggar aturan perdagangan multilateral. Setiap pelanggaran harus diselesaikan melalui DSM, yang ditetapkan pada bulan April 1994. Penyelesaian sengketa dengan segera (*prompt*) sangat penting bagi efektifnya fungsi WTO.

Dalam WTO hanya ada satu *Dispute Settlement Body* (DSB) yang berperan untuk menyelesaikan segala sengketa yang timbul dari setiap persetujuan yang terdapat dalam *Final Act*. Lembaga ini memiliki wewenang untuk membentuk panel-panel, menyetujui panel dan perkara banding, mengawasi pelaksanaan keputusan-keputusan dan rekomendasi-rekomendasi, serta menjatuhkan penghukuman dalam hal ada pihak yang tidak melaksanakan rekomendasinya. Tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam proses penyelesaian sengketa melalui DSM adalah sebagai berikut:

### **I. Konsultasi**

Sesuai dengan maksud utama DSM-WTO untuk mencapai penyelesaian yang positif, penyelesaian sengketa yang diterima oleh kedua belah pihak sangat diutamakan.<sup>83</sup> Konsultasi merupakan langkah awal yang sangat dianjurkan dalam DSU. Pada konsultasi ini diperbolehkan juga untuk mengikutsertakan pihak ketiga. Untuk mengefektifkan proses konsultasi, pihak yang bersangkutan harus memberikan pertimbangan yang layak dan juga kesempatan yang sama untuk berkonsultasi kepada pihak lain. Konsultasi harus dilakukan dengan itikad baik dalam jangka waktu tidak lebih dari 30 hari dari sejak tanggal permintaan.

Ada perkembangan dan pengaturan baru mengenai hal ini. Pertama, adalah diterimanya suatu prinsip yang dikenal dengan nama “Otomatisasi” (*automaticity*). Kedua, the understanding menetapkan waktu sepuluh hari bagi negara termohon untuk menjawab permohonan negara pemohon untuk berkonsultasi.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Agus Brotosusilo, *Analisis Ekonomi Terhadap Penyelesaian Sengketa Menurut WTO*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tentang Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menyongsong Era Globalisasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 s/d 11 Desember 1996. hlm 13-15

<sup>84</sup> Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, *Op Cit*, hlm 143.

## II. Jasa Baik, Konsiliasi, dan Mediasi

Ini adalah cara penyelesaian sengketa secara damai dengan melibatkan pihak ketiga, prosedurnya dilaksanakan secara sukarela, dalam pelaksanaannya sifatnya rahasia. Kemungkinan melakukan jasa baik, konsiliasi, dan mediasi:

1. Apabila konsultasi atau negosiasi gagal, dan apabila par pihak setuju maka sengketa mereka dapat di serahkan pada Dirjen WTO. Dalam tahap ini Dirjen WTO akan memberikan cara penyelesaiannya melalui jasa baik, konsiliasi, atau mediasi.
2. Apabila negara termohon tidak memberikan jawaban positif terhadap permohonan konsultasi dalam jangka waktu 10 hari, atau apabila negara tersebut menerima permohonan konsultasi namun penyelesaiannya gagal dalam jangka waktu 60 hari maka negara pemohon dapat meminta DSB untuk membuka suatu panel.

## III. Pembentukan Panel

Pembentukan suatu panel dianggap sebagai upaya terakhir dan sifatnya otomatis dalam mekanisme penyelesaian sengketa menurut WTO. Perjanjian WTO menyatakan bahwa DSB, dalam hal ini fungsi badan tersebut dilaksanakan oleh the WTO *General Council*, harus mendirikan suatu panel dalam jangka waktu 30 hari setelah adanya permohonan, kecuali ada konsensus para pihak untuk membatalkannya. Persyaratan-persyaratan pendirian panel dan wewenangnya diatur dalam *the understanding*.<sup>85</sup>

*The Understanding* telah merumuskan *standard terms of reference* yang member mandat kepada panel untuk memeriksa gugatan berdasarkan persetujuan yang berkaitan, dan menghasilkan temuan yang akan membantu DSB menyusun rekomendasi atau membuat keputusan sesuai dengan persetujuan terkait. Dalam hal para pihak yang berpekara setuju, panel dapat menjalankan tugasnya berdasarkan *terms of reference* lain.<sup>86</sup> Fungsi panel utamanya adalah membantu DSB melaksanakan tanggung jawabnya

<sup>85</sup> Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional, Op Cit*, hlm 145.

<sup>86</sup> Agus Brotosusilo, *Analisis Ekonomi Terhadap Penyelesaian Sengketa Menurut WTO*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tentang Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menyongsong Era Globalisasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 s/d 11 Desember 1996.hlm 19

sebagai badan penyelesaian sengketa WTO. Secara spesifik fungsi panel tersebut adalah :

1. Membuat penilaian terhadap suatu sengketa secara objektif dan menguraikan apakah suatu pokok sengketa bertentangan atau tidak dengan perjanjian-perjanjian WTO (*covered agreements*).
2. Merumuskan dan menyerahkan hasil-hasil temuannya yang akan dijadikan bahan untuk membantu DBS dalam merumuskan rekomendasi atau putusan.

#### **IV. Pemeriksaan Banding**

DSM - WTO menyediakan kemungkinan untuk banding kepada pihak yang tidak dapat menerima laporan panel. Namun keberatan yang dapat dikemukakan terbatas pada masalah hukum yang dikemukakan dalam laporan, dan interpretasi hukum yang diterapkan dalam panel.<sup>87</sup> Banding tidak dapat diajukan untuk mengubah bukti-bukti yang ada atau bukti baru yang muncul.<sup>88</sup>

#### **V. Pelaksanaan Putusan dan Rekomendasi**

Implementasi putusan dan rekomendasi dapat dianggap sebagai masalah yang sangat penting di dalam proses penyelesaian sengketa. Isu ini akan menentukan kredibilitas WTO, termasuk efektivitas dari penyelesaian sengketa WTO itu sendiri. DSB dalam jangka waktu 30 hari sejak laporan tersebut dikeluarkan. Apabila jangka waktu ini dianggap tidak mungkin dipenuhi, maka para pihak diberi jangka waktu yang lebih wajar (*reasonable period of time*) untuk melaksanakannya.<sup>89</sup> Tindakan kompensasi (ganti rugi) atau penangguhan konsesi atau kewajiban lainnya tersebut sifatnya adalah sementara. Apabila penangguhan ini dimintakan, pihak lainnya dapat

---

<sup>87</sup> Agus Brotosusilo, *Analisis Ekonomi Terhadap Penyelesaian Sengketa Menurut WTO*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tentang Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menyongsong Era Globalisasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 s/d 11 Desember 1996.hlm 22

<sup>88</sup> Dian Triansjah Djani, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Deplu-Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2002, hlm 47

<sup>89</sup> Agus Brotosusilo, *Analisis Ekonomi Terhadap Penyelesaian Sengketa Menurut WTO*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tentang Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Dalam Menyongsong Era Globalisasi diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 s/d 11 Desember 1996.hlm 24

menegosiasikannya dalam jangka waktu yang pantas. Namun, apabila dalam jangka waktu yang pantas ini tidak tercapai kesepakatan maka salah satu pihak dapat meminta arbitrase untuk menyelesaikannya.

## **VI. Arbitrase**

Peran arbitrase hanyalah untuk menyelesaikan satu aspek atau satu bagian saja dari sengketa. Arbitrase tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan pokok sengketa. Arbitrase WTO hanya menyelesaikan masalah apakah putusan atau rekomendasi panel telah ditaati dan dilaksanakan. Selain itu pula tidak ada sifat kerahasiaan dalam arbitrase WTO. Para pihak disyaratkan untuk memberitahu semua anggota mengenai adanya kesepakatan untuk menyerahkan sengketa mereka ke arbitrase. Salah satu ciri dari arbitrase internasional yang diakui oleh masyarakat internasional adalah sifat kerahasiaannya. Sifat ini tidak ada dalam arbitrase WTO.

### **2.8 *Regulatory Impact Assesment (RIA's)***

*Regulatory Impact Assesment* atau *Regulatory Impact Analysis* merupakan suatu alat atau dokumen yang di buat untuk membantu pemerintah untuk menilai dampak dari sebuah regulasi. Tujuan dari RIA's adalah untuk menyediakan secara terperinci dan sistematis penilaian potensi dampak dari peraturan baru untuk menilai apakah peraturan tersebut mampu untuk mencapai tujuan yang di inginkan. Dengan demikian bahwa tujuan utama dari RIA's adalah untuk memastikan bahwa peraturan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari sudut pandang bahwa keuntungan akan melebihi biaya.<sup>90</sup>

Tingginya laju impor akan barang konsumsi terutama makanan mengakibatkan kegelisahan di kalangan produsen dalam negeri karena dapat mengganggu dan mengurangi daya saing barang lokal sejenis di pasar dalam negeri. Oleh karena itu kebijakan impor produk tertentu ini perlu dianalisa lebih dalam melalui RIA's. Regulasi yang baik adalah regulasi yang dapat menciptakan iklim yang baik bagi pengembangan usaha. Dalam kebijakan diharapkan adanya kelancaran hukum seperti pendaftaran, perizinan, pajak dan retribusi serta konsekuen dalam prinsip-prinsip hukum seperti penegakan hukum, proposionalitas dan

---

<sup>90</sup> Jurnal Pusdiklat Perdagangan, *Jaringan Informasi Diklat dan Kebijakan Perdagangan*, (2015) Hal 2-3.



efektifitas peraturan. Selama ini dalam penyusunan produk hukum lebih bersifat legal drafting yaitu ditekankan kepada kesesuaian dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi namun tidak memandang peran serta pemangku kebijakan serta partisipasi umum. Dalam hal ini diperlukannya suatu instrumen khusus untuk penyusunan kebijakan, terutama dalam penelitian.

Sejarah dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA's) atau Analisis Dampak Kebijakan pada awalnya merupakan alat kebijakan yang digunakan secara luas di negara-negara OECD. OECD atau Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) adalah organisasi internasional yang terdiri dari 30 negara yang menerima prinsip-prinsip demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas. Sebagian besar anggota OECD berpenghasilan tinggi ekonomi dengan IPM tinggi dan dianggap sebagai negara maju. OECD didirikan tahun 1948 sebagai organisasi kerjasama ekonomi yang dipimpin oleh Robert Marjolin dari Perancis, untuk membantu mengelola Marshall Plan untuk rekonstruksi Eropa setelah Perang Dunia II. Kemudian, keanggotaannya diperluas ke negara-negara non-Eropa.<sup>91</sup>

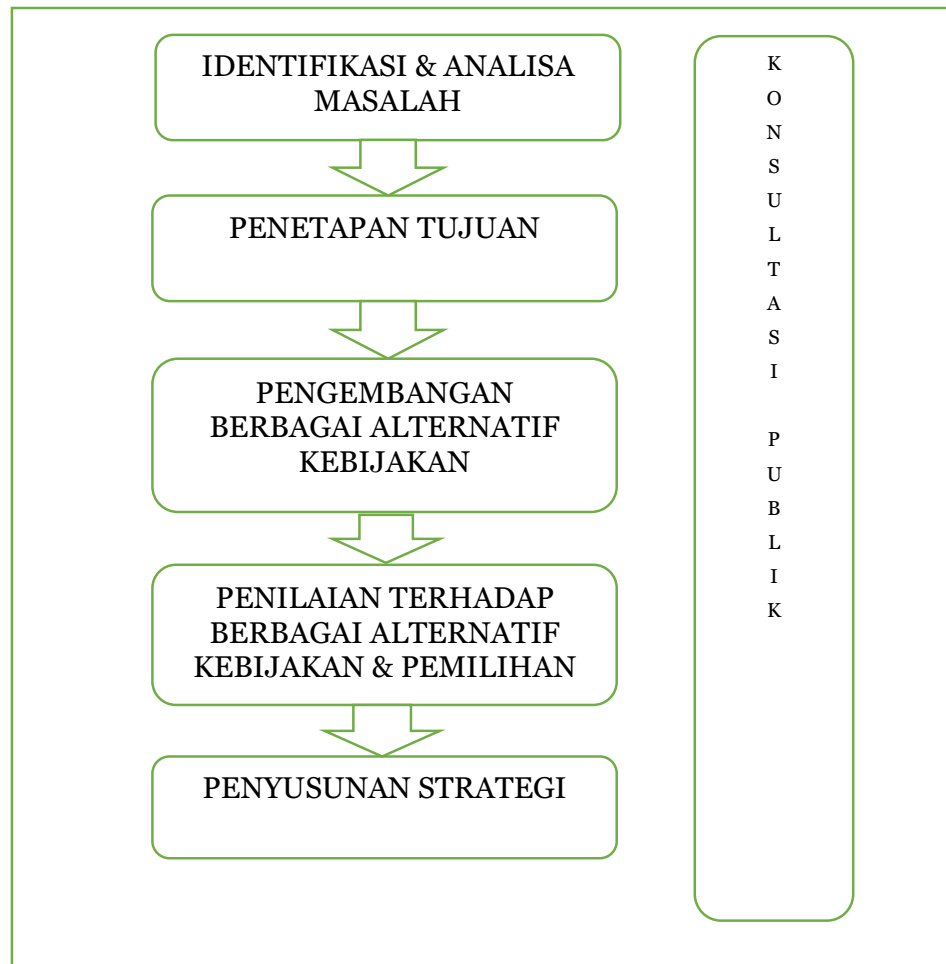
Negara-negara anggota OECD mengakui bahwa kualitas peraturan sangat penting untuk kinerja ekonomi dan untuk meningkatkan kualitas kehidupan warganya. Maret 1995, OECD, membangun sebuah rekomendasi untuk meningkatkan kualitas peraturan pemerintah yang pertama yang dapat diterima secara internasional melalui serangkaian prinsip mengenai kualitas peraturan. Di antara rekomendasi tersebut, terdapat berbagai sistem perbaikan, termasuk rekomendasi referensi peraturan checklist untuk pengambilan keputusan dan komitmen yang kemudian diakomodasikan kedalam bentuk RIA's. Dalam hal ini, RIA's meneliti dan mengukur kemungkinan manfaat, biaya dan dampak peraturan baru atau diubah. RIA's juga menyediakan alat untuk pembuat keputusan dengan data empiris dengan sebuah kerangka komprehensif yang dapat digunakan untuk menilai pilihan dan konsekuensi keputusan yang dimiliki. RIA's digunakan untuk mendefinisikan masalah dan untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah itu dibenarkan dan sesuai.

Upaya untuk meningkatkan kualitas peraturan pada awalnya difokuskan pada masalah mengidentifikasi daerah-daerah, advokasi reformasi spesifik dan membuang peraturan memberatkan. Namun kemudian para pembuat kebijakan melihat bahwa

---

<sup>91</sup> Jurnal Pusdiklat Perdagangan, *Jaringan Informasi Diklat dan Kebijakan Perdagangan*, (2015) hlm 2-3.

pendekatan untuk reformasi tidak mencukupi. Agenda reformasi negara-negara OECD mulai memperluas, untuk memasukkan berbagai kebijakan yang menyeluruh eksplisit, disiplin dan peralatan. Sehingga untuk menangkap kedinamisan lingkungan yang berkelanjutan-dari-seluruh pendekatan pemerintah dalam penerapan maka RIA's kemudian diakomodasikan untuk dapat digunakan dalam mengintegrasikan kompetisi dan kriteria keterbukaan pasar. Selanjutnya, dalam tahap membuat laporan menggunakan RIA's adapun langkah yang umum yang digunakan oleh OECD yaitu pertama membandingkan pengalaman di Negara-negara OECD RIA's; kedua, membandingkan sistem yang digunakan di berbagai Negara anggota; ketiga membandingkan perkembangan historis mereka; keempat membandingkan unsur-unsur sistem dan implementasi praktis mereka, dan kelima mengidentifikasi praktek terbaik saat ini di RIA's. Sehingga, dari hal-hal tersebut dibuatlah satu set sepuluh praktek-praktek yang baik dalam desain dan pelaksanaan sistem RIA's (daftar pertanyaan dalam metode RIA's). Ini tidak berarti bahwa sistem satu pelaksanaan RIA's yang diinginkan di semua negara di sepanjang waktu. Kelembagaan, sosial, budaya dan hukum negara mengharuskan perbedaan antara desain sistem yang berbeda. Praktek yang baik adalah titik awal untuk memaksimalkan manfaat dari RIA's.



**Gambar 2.1 Metode RIA**

Sumber : Kementerian PPN/Bappenas, 2009

Metode RIA's mencakup beberapa langkah sebagai berikut:

1. Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan

Langkah ini dilakukan agar semua pihak khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (*problem*) dengan gejala (*symptom*), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.

2. Penetapan tujuan

Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap

efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan “efektivitas” adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.

3. Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan  
Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA's, pilihan atau alternatif pertama adalah “*do nothing*” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (*baseline*) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan *stakeholders* dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.
4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan  
Baik dari sisi legalitas maupun biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*)-nya, setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “Uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan.
5. Pemilihan kebijakan terbaik  
Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (*net benefit*), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya terbesar.

6. Penyusunan strategi implementasi

Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.

7. Partisipasi masyarakat di semua proses

Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (*key stakeholder*).<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Kementerian PPN/Bappenas, *Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS*, Jakarta, 2009 Hal 3-5.

