

PENERAPAN ATURAN GATT DALAM PENGENDALIAN TINDAKAN ANTI-DUMPING

Cut Memi*

ABSTRACT

In practice, the definition of dumping has raised different interpretations. As a result, there are reactions in the form of anti-dumping policy. GATT Rules can not overcome interstate disputes with respect to dumping allegation. In addition, the rules cannot force the states to leave the anti-dumping policies. Therefore, the author concludes that the implementation of GATT Rules cannot reduce the anti-dumping practices.

I. PENDAHULUAN

Perdagangan dunia dewasa ini dilaksanakan atas dasar aturan yang terdapat dalam perjanjian perdagangan multilateral *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Perjanjian GATT pertama kali ditandatangani oleh 23 negara pada bulan Oktober 1949 di Jenewa. Tujuan utama dari berdirinya GATT adalah sebagai suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral untuk mengatur perdagangan internasional, supaya tercipta perdagangan dunia yang bebas tanpa diskriminasi, serta tidak merugikan negara anggota yang lain. Dengan demikian dapat dicegah terjadinya perang dagang yang dapat merugikan semua pihak. Dengan ketentuan demikian, dituntut adanya keterbukaan setiap negara dalam melakukan perdagangan internasional melalui hambatan nontarif dan menghilangkan segala sesuatu yang berhubungan dengan *tariff barriers*.

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, maka GATT memberlakukan tiga prinsip utama agar perdagangan terlaksana atas dasar nondiskriminasi atau yang disebut dengan prinsip *most favoured nations*, yaitu: (1) perlakuan yang sama terhadap barang impor, seperti yang diberlakukan terhadap barang produk domestik; (2) pemberian proteksi untuk industri dalam negeri harus dilakukan melalui tarif bea masuk dan bukan melalui pembatasan kuantitatif atau proteksi; (3) GATT memberikan peluang kepada negara peserta untuk menentang negara anggota lainnya yang mempraktikkan perdagangan yang melanggar ketentuan GATT (Long, 1985: 8-10).

Dalam kurun waktu sekitar 45 tahun sejak GATT disepakati, terdapat delapan kali

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

putaran perubahan multilateral yang berlangsung di berbagai tempat, di antaranya yang terkenal adalah Putaran Torquay (Inggris, 1951), Putaran Dillon (1961), Putaran Kennedy (1963), Putaran Tokyo, dan Putaran Uruguay, yang dokumen akhirnya ditandatangani oleh 125 negara pada tanggal 15 April 1994 di Marrakes, Maroko (*Suara Pembaruan*, 15 April 1994).

Dari perundingan-perundingan sebelumnya, yang mencatat hasil yang menonjol adalah Putaran Dillon (1960-1961) yang telah menciptakan penyesuaian sistem perdagangan internasional dengan terbentuknya Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Kemudian Putaran Kennedy yang diselesaikan pada bulan Juni 1967, yang telah menurunkan tarif sebesar 50 persen atas berbagai produk secara luas. Selanjutnya Putaran Tokyo yang berakhir pada tahun 1979, telah pula berhasil membentuk aturan-aturan (*codes*) tentang nontarif, antara lain tindakan-tindakan *anti-dumping*.

Di dalam perkembangan saat ini terlihat, bahwa dengan tercapainya kemajuan GATT, kecenderungan liberalisasi perdagangan semakin menguat. Perdagangan yang makin bebas dan meningkatnya keterbukaan ekonomi memberi peluang bagi masyarakat produsen maupun konsumen untuk menikmati manfaat perdagangan.

Sekalipun demikian, perekonomian yang makin terbuka ini akan dapat pula menumbuhkan kecurangan praktik perdagangan, antara lain dalam bentuk *dumping*, sehingga akan memancing praktik *anti-dumping*. Dengan adanya pasar internasional yang lebih bebas dan terbuka, di satu sisi memang merupakan peluang besar bagi pengembangan ekspor, tetapi di sisi lain dapat pula meningkatkan ancaman tindakan *dumping*.

Tulisan ini akan membahas permasalahan: apakah dengan diterapkannya aturan-aturan GATT, tindakan *anti-dumping* akan dapat dikendalikan?

II. PENGATURAN GATT TENTANG ANTI-DUMPING

Mengenai *dumping* dan tindakan *anti-dumping* diatur dalam Pasal VI GATT. Ayat (2) pasal tersebut memberikan definisi tentang *dumping* sebagai ekspor produk suatu negara ke negara lain dengan harga di bawah harga normal. Kalau ekspor tersebut menimbulkan gangguan terhadap industri negara pengimpor, maka negara pengimpor tersebut dapat mengenakan bea *anti-dumping* yang jumlahnya tidak lebih besar daripada perbedaan harga ekspor dan harga normal tersebut.

Pada dasarnya suatu negara anggota GATT diperbolehkan mengenakan *anti-dumping* apabila tindakan itu dimaksudkan untuk mengimbangi atau membalas suatu *dumping* ekspor, tetapi kebijakan itu tidak boleh dipergunakan sebagai perlindungan kepada industri domestik.

Kemudian dalam Pasal VI Ayat (6-a) ditentukan pula, bahwa untuk dapat menerapkan *anti-dumping*, harus dibuktikan bahwa *dumping* ekspor itu telah mengakibatkan kerugian material terhadap industri domestik yang ada. Dengan perkataan lain, harus terbukti lebih dulu bahwa kerugian tersebut benar-benar terjadi.

Selanjutnya Pasal VI dari *General Agreement* ini dijabarkan dalam *Anti-Dumping Code*. Hal-hal yang diatur dalam *code* ini adalah cara penentu suatu *dumping*, definisi industri, penentuan dari *material injury* yang diakibatkan suatu harga yang berada di bawah harga normal.

Penjabaran yang rinci dari *Code Anti-Dumping* merupakan salah satu cara mengadakan disiplin GATT, supaya terdapat kriteria atau pengaturan yang sama secara rinci tentang suatu hal yang dalam praktik menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Suatu hal yang perlu diketahui adalah bahwa sebenarnya *Code Anti-Dumping* tidak melarang *dumping*. Akan tetapi apabila suatu negara (eksportir) menjual suatu barang ke negara lain dengan harga yang lebih rendah dari harga normal (*normal value*), kemudian barang tersebut mengakibatkan kerugian pada produsen dalam negeri, maka negara pengimpor mempunyai hak untuk melakukan perlindungan dengan membuat suatu *counter*, yaitu menerapkan *anti-dumping duties* terhadap produk tersebut. Dalam *code* ini dipersyaratkan pula bahwa investigasi *dumping* dan *injury* (*serious injury* atau *threat*) harus dilakukan secara simultan dan diseleksi dalam waktu satu tahun.

III. PRAKTIK ANTI-DUMPING

Berdasarkan *Dumping Code* yang telah disebutkan di atas, ada kemungkinan praktik *anti-dumping* akan meningkat, karena praktik tersebut dibenarkan oleh GATT melalui *Dumping Code*, dengan syarat sejauh dapat dibuktikan bahwa industri negara importir benar-benar mengalami *material injury*.

Injury umumnya diartikan sebagai kehilangan volume penjualan dan berkurangnya laba (Nangoi, 1994). Negara-negara tempat barang-barangnya terkena *dumping* biasanya mengenakan tarif tambahan (*dumping duty/dumping margin*) untuk menghilangkan perbedaan harga. Pengenaan tarif *anti-dumping* dilakukan jika eksportir yang terbukti melakukan *dumping* ternyata juga tidak menawarkan *price undertaking* yang tepat, yaitu berupa kesepakatan eksportir untuk melakukan perdagangan ekspor di masa mendatang pada atau di atas harga tertentu.

Pengertian *dumping* tersebut menjadi acuan negara-negara maju, seperti negara-negara Eropa, Amerika Serikat, dan Australia, yang aktif memanfaatkan *Dumping Code on GATT*. Walaupun demikian, menentukan kriteria *dumping* kelihatannya cukup sulit karena

pembandingan harga ekspor tidak hanya terhadap harga jual domestik eskportir, tetapi juga terhadap ekspor ke negara ketiga. Ketiga harga pembandingan tadi disebut sebagai harga normal. Jadi sejauh harga ekspor produk lebih rendah daripada harga normal produk sejenis, produk tersebut dapat diklaim menggunakan *dumping*.

Akan tetapi penergunaan *anti-dumping* tidak bersifat otomatis, melainkan harus melalui prosedur penyelidikan dan pembuktian secara hukum. Pada umumnya hal itu dilakukan atas dasar adanya protes ataupun klaim dari industri dalam negeri, dan pemeriksaan dapat dilakukan bila benar-benar terjadi *material injury* atau ancaman *material injury*. Permasalahannya adalah, penergunaan *margin dumping* terhadap produk-produk yang dinyatakan oleh negara-negara importir dinyatakan oleh negara-negara importir dipasarkan secara *dumping*, sering dianggap para eksportir sebagai tindakan proteksi. Tidak jarang pula terjadi, tuduhan *dumping* di-counter dengan *anti-dumping* sebenarnya adalah untuk proteksi. Sebagai contoh pada tahun 1970, Amerika Serikat mengenakan tarif *dumping* terhadap produk impor dari perusahaan beberapa negara yang terbukti menggunakan *dumping*. Salah satu kasus utamanya adalah kasus Sony, Jepang. Hasil investigasi menunjukkan, Sony menjual televisi buatan Jepang dengan harga US\$ 180, sedangkan konsumen Jepang sendiri harus membeli dengan harga US\$ 333 untuk model yang sama. Dengan demikian jelas bahwa harga ekspor lebih rendah daripada harga domestiknya. Akan tetapi sebaliknya, sangat sulit bagi produsen-produsen Barat untuk masuk ke dalam pasaran Jepang karena kebijakan proteksi yang diterapkan Jepang.

Amerika Serikat juga tidak dapat melepaskan diri dari praktik proteksi tarif sampai nontarif. Praktik tidak fair juga berlangsung di Amerika Serikat terhadap perdagangan dunia dan tidak lepas dari pentas politik serta kepentingan industrialisasinya. Akibat tindakan proteksi, banyak produk domestik Amerika Serikat yang harganya jauh lebih tinggi daripada produk impor asing yang akhirnya membebani konsumen Amerika Serikat sebagai pembeli akhir. Dari kenyataan-kenyataan ini dan dengan kegagalan perundingan dagang Jepang-Amerika Serikat telah membuktikan bahwa untuk merealisasi kerja sama global yang harmonis dan menguntungkan semua pihak, sangat sulit.

Bertitik tolak dari praktik-praktik *dumping* di atas, kiranya perlu dikaji bagaimana peranan GATT. Apakah dengan diterapkannya aturan-aturan GATT, akan dapat mengendalikan tindakan *anti-dumping* ini.

IV. PENERAPAN ATURAN GATT

Sebagaimana telah diuraikan di atas, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan GATT, ditambah pula dengan mulai berlakunya hasil Putaran Uruguay pada tanggal 1 Januari

1995, timbul harapan bahwa perdagangan internasional mengalami liberalisasi besar-besaran. Masing-masing negara menyimpan harapan besar bahwa dengan liberalisasi perdagangan akan mendatangkan manfaat ekonomi yang menguntungkan, walaupun sebenarnya persaingan semakin ketat. Dengan semangat GATT, penerapan perdagangan dunia akan berlangsung secara jujur dan adil.

Kendati demikian, gejala akhir-akhir ini memperlihatkan bahwa suatu negara dengan mudah sekali menuduh negara lain mempraktikkan *dumping*. Dalam periode 1985-1992, tercatat bahwa negara-negara yang pernah dituduh melakukan *dumping* (dua kali atau lebih) antara lain MEE (209 kasus), Jepang (105 kasus), dan Amerika Serikat (100 kasus), sedangkan yang dituduh pernah melakukan *dumping* satu kali antara lain Aljazair, Kenya, Kuwait, Libya, Pakistan, dan Iran (Yayat, 1994).

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang juga pernah beberapa kali dituduh melakukan *dumping* antara lain *dumping* sepeda, *cotton fabric*, dan sepatu. Di lain pihak, Indonesia juga menuduh negara lain, seperti Korea Selatan melakukan *dumping* polyster, dan RRC melakukan *dumping* trafo listrik. Bahkan berdasarkan data yang diperoleh dari Departemen Perdagangan, Indonesia saat ini masih dalam proses penyelidikan *dumping* oleh Australis, khususnya untuk produk *clear float glasses*. Adapun untuk tuduhan *dumping* lainnya (sepeda, *cotton fabric*, sepatu, dan *polyster fabric*) diselidiki oleh Masyarakat Eropa.

Dalam lingkup yang lebih luas, beberapa tahun belakangan ini isu *dumping* banyak dimanfaatkan oleh berbagai negara. Berdasarkan hasil catatan Sekretariat GATT, terlihat bahwa selama periode 1985-1992, penyelidikan atas tuduhan *dumping* diajukan oleh lima negara, yaitu Amerika Serikat (26 persen), Australia (25 persen), MEE (21 persen), Kanada (11 persen), dan Meksiko (7 persen).

Apabila isu-isu *dumping* tersebut di atas dihubungkan dengan aturan-aturan GATT yang telah disepakati masing-masing negara, maka upaya memenangkan persaingan dengan memanfaatkan isu *dumping* merupakan strategi yang sangat mungkin dipakai banyak negara karena praktik *dumping* memang tidak dilarang dalam aturan GATT. Aturan GATT menyebutkan bahwa apabila suatu negara mengekspor produknya dengan harga *dumping* dan mengakibatkan kerugian bagi negara pengimpor, maka praktik *dumping* harus dicegah.

Kendati demikian, dengan menggejalanya tuduhan-tuduhan *dumping* seperti tersebut di atas, memperlihatkan bahwa kelonggaran dan ketentuan GATT tentang *dumping* telah mendorong terjadinya tindakan tidak *fair*. Dalam kasus-kasus tertentu, tuduhan *dumping* mungkin beralasan, tetapi pada kasus yang lain mungkin saja tuduhan *dumping* itu

dilontarkan negara-negara tertentu sebagai taktik untuk mengganggu kepentingan dagang saingan mereka. Tendensi yang demikian jelas mempunyai potensi untuk memunculkan sengketa dagang antarnegara. Terlebih lagi selama penyelidikan atau upaya pembuktian atas tuduhan itu dilakukan, terbukti ataupun tidak, tuduhan *dumping* itu jelas telah mengganggu kepentingan negara yang dituduh dan dapat pula menyebabkan hubungan dagang negara-negara yang bersangkutan tidak baik. Di samping itu, untuk membuktikan apakah suatu produk impor dijual dengan harga *dumping* atau tidak, ternyata cukup sulit. Untuk sampai pada kesimpulan adanya *dumping*, terlebih dulu harus diinvestigasi harga jual di negara asal, kemudian dikaji apakah terdapat unsur subsidi dan sengaja merugi dalam struktur harganya, dan juga harus ada bukti bahwa harga impor produk bersangkutan merusak (*injured*) produk sejenis di dalam negeri (lokal).

Sebagai contoh, tuduhan *dumping* terhadap baja RRC di Indonesia. Harga baja dalam negeri berkisar US\$ 800-1,000 per ton untuk jenis *miles steel*, sedangkan baja impor dari RRC berani ditawarkan dengan harga US\$ 400-500 per ton. Kalau dilihat dari selisih harga kemungkinan terjadi *dumping*. Walaupun begitu, pengusaha dari RRC mengaku mereka tidak melakukan *dumping*. Setelah dipelajari, ternyata cara menghitung biaya memang lain. RRC merupakan negara sosialis, sehingga aset-aset adalah kepunyaan negara. Dengan demikian pengusaha tidak menanggung biaya pembuatan gedung, jalan, dan lain-lain. Kesulitan lain adalah biaya untuk mengajukan prakarsa penyelesaian pertikaian tuduhan *dumping* cukup memakan biaya, seperti Swedia bersengketa dengan Amerika Serikat karena dituduh melakukan *dumping* atas *seamless stainless steel tubes* menghabiskan biaya sebesar US\$ 250,000, sedangkan Amerika Serikat menghabiskan US\$ 1,000,000 untuk pengumpulan informasi dalam berperkara.

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, pertanyaan lebih lanjut yang perlu mendapatkan kejelasan adalah: apakah GATT tidak dapat menekan praktik *anti-dumping*?

Hasil penelitian Bank Dunia menunjukkan, bahwa sampai saat ini GATT belum dapat mengatasi tuduhan *dumping* yang sering dilontarkan oleh negara industri maju. Tindakan *anti-dumping* jelas melanggar asa perdagangan bebas yang dimuat dalam GATT. Walaupun demikian, GATT tidak dapat memaksa negara-negara untuk menghilangkan praktik *anti-dumping*. Seorang ekonomi Bank Dunia, Michael Finger, mengatakan bahwa tuduhan adanya praktik *dumping* untuk pertama kali dilakukan Italia terhadap Swedia (1954)

Gambaran umum yang dapat ditarik di balik tuduhan praktik *dumping* itu antara lain sebagai berikut:

1. Penggunaan aturan main atas *anti-dumping* sangat berbeda di berbagai negara.

2. Proses penelitian adanya *dumping* memakan waktu lama dan cenderung ditujukan untuk menahan arus impor.
3. Rumitnya penelitian terhadap *dumping* menyebabkan lebih dari separuh perdebatan mengenai hal ini diselesaikan melalui negosiasi.
4. Selanjutnya Finger menambahkan, bahwa ada sekitar lima kasus utama yang berkaitan dengan soal praktik *dumping*, akan tetapi hanya ada satu laporan tentang *anti-dumping* yang berhasil diselesaikan, yaitu soal ekspor baja Swedia ke Amerika Serikat.

V. PENUTUP

Ketentuan GATT mengatur bahwa tindakan balasan terhadap praktik *dumping* diperbolehkan sebagaimana yang tertuang dalam *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI, and XXII* atau yang dikenal sebagai *Subsidies and Countervailing Duties Code*. Akan tetapi berdasarkan kasus-kasus yang terjadi tidak terdapat suatu kriteria yang jelas tentang apakah suatu negara telah melakukan *dumping* atau tidak.

Sejauh ini dapat dikatakan, bahwa GATT belum dapat mengatasi tuduhan *dumping* yang sering dilontarkan oleh negara industri maju. Di samping itu, GATT tidak punya kekuasaan untuk memaksa negara-negara menghilangkan praktik *anti-dumping*. Dengan demikian kesepakatan GATT belum dapat diterapkan secara penuh. Kecuali itu, terciptanya perdagangan dunia yang bebas dalam mekanisme ekonomi pasar yang menguntungkan semua negara di dunia, sulit dapat diwujudkan. Banyak faktor yang mempengaruhi hal ini, antara lain kekuatan ekonomi antarnegara yang tidak sama dan tingkat kesiapan dalam negeri suatu negara dalam menghadapi berlakunya GATT.

DAFTAR PUSTAKA

- Long, Oliver, 1985. *Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, (?), Lancaster.
- "Makna Kesepakatan GATT bagi Indonesia" (Tajuk Rencana). *Suara Pembaruan*, 15 April 1994.
- Nainggolan, Paian, 1990. "General Agreement on Tariff and Trade (GATT)," *makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Perdata/Dagang, 12-13 Maret 1990.
- Nangoi, Ronald, 1994. "Praktek Anti Dumping dalam Perdagangan Internasional," *Suara Pembaruan*, 8 Mei.
- Yayat, Asep. 1994. "Bisakah GATT Menekan Praktek 'Dumping'?" *Suara Karya*, 16 Mei.