

Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export between Indonesia and Australia

Penyelesaian Sengketa Anti-Dumping Ekspor Produk Kertas A4 antara Indonesia dengan Australia

Raden Mas T.A.D. Wicaksono & Irna Nurhayati
Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Indonesia yang kembali menerima tuduhan telah melakukan dumping produk kertas A4, kali ini dari Australia, menimbulkan pertanyaan tersendiri. Selama proses persidangan, baik Indonesia, Australia maupun pihak ketiga memiliki argumentasi masing-masing terkait interpretasi dalam menentukan definisi dari klausul PMS (particular market situation). Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dan analisis menggunakan metode kualitatif yang menganalisis bagaimana WTO menginterpretasikan makna PMS dari kasus sengketa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Australia mengenakan BMAD terhadap produk Kertas A4 asal Indonesia, telah melanggar Pasal 2.2 dan 2.2.1.1 Perjanjian Anti-Dumping WTO. Interpretasi WTO atas makna PMS dalam kasus sengketa anti-dumping ekspor A4 antara Indonesia dengan Australia menentukan bahwa tidak adanya elemen atau batasan terkait dengan intervensi pemerintah, lantaran intervensi pemerintah di sini tidak memiliki batasan pasti dalam hukum, sehingga tidak ada definisi jelas apakah intervensi dapat dianggap berbahaya bagi pasar yang berdampak.

Kata-Kata Kunci: *Anti-Dumping, Particular Market Situation, Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional, WTO*

Indonesia once again received allegation on having committed dumping of A4 paper products, with the allegation raised by the Australian this time. During the trial process, both Indonesia, Australia, and third parties insisted on their own interpretation of the PMS (particular market situation) clause. The research is normative juridical law research which analyzes how the WTO interprets the meaning of PMS from dispute cases using qualitative methods. The results of the study show that Australia's policy of imposing BMAD on A4 paper products from Indonesia has violated Articles 2.2 and 2.2.1.1 of the WTO Anti-Dumping Agreement. WTO's interpretation of the PMS within the context of the A4 export anti-dumping dispute case between Indonesia and Australia ruled that there are no elements or limitations related to government intervention, since the limitation of such an intervention has not been defined by law, thus cannot be deemed harmful to the impacting market.

Keywords: *Anti-Dumping, International Trade Dispute Resolution, Particular Market Situation, WTO*

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

Pada 1 Januari 1995, World Trade Organization (WTO) dibentuk dan prinsipnya tidak jauh berbeda dengan tujuan GATT 1947 sebagai pendahulunya (Bain 2001). Di antara berbagai fungsi WTO salah satu yang dianggap paling penting peranannya ialah menyediakan forum untuk negosiasi dan untuk menyelesaikan perselisihan (*dispute settlement*) (Arora 2010). Salah satu tugas WTO sebagai pengawas perdagangan adalah memastikan negara-negara mematuhi peran perdagangan yang diterima secara multilateral, melaksanakan rekomendasi dan putusan serta memberikan kompensasi pengaduan (Chatterjee 2010). WTO juga memastikan terciptanya perdagangan yang adil, salah satunya dengan adanya Persetujuan Anti-Dumping (Anti-Dumping Agreement on the Implementation of Article VI of GATT 1994). Sebagai salah satu kunci keberhasilan arus perdagangan internasional, maka pentingnya pemberlakuan secara adil kepada sesama mitra dagang antar anggota WTO (Jhamtani 2005).

Dumping merupakan suatu keadaan yang mana barang diekspor oleh suatu negara ke negara lain dengan harga lebih rendah dari harga jual di dalam negerinya sendiri atau nilai normal dari barang tersebut (Direktor Jenderal Perdagangan Internasional 1997). Indonesia sebagai negara anggota WTO pernah mengalami tuduhan praktik dumping oleh beberapa negara seperti: Korea Selatan (2002), Afrika Selatan (2003) dan Jepang (2012) atas produk kertas uncoated wood free white A-4 paper (A-4 Copy Paper). Kasus pertama, antara Indonesia dengan Korsel terkait dengan kasus praktik dumping yang dituduh oleh Korsel ke Indonesia. Diawali dari pengajuan petisi dari Korean Trade Commission di tahun 2002. Pada proses penyelesaian sengketa, Indonesia memenangkan perkara dengan alasan Korsel melanggar ketentuan Perjanjian Anti-Dumping khususnya Pasal 6.8 dan Ayat 7 Lampiran II dikarenakan kegagalan Korsel dalam penggunaan informasi dari sumber sekunder. Ditambah, adanya Pasal 6.2 karena adanya penolakan dalam memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk berkomentar pada evaluasi (Sidiqah 2019).

Kedua, Afrika Selatan menuduh Indonesia terkait dengan praktik dumping. Sengketa bermula saat pemerintah Afrika Selatan menerima petisi dari Mondi Paper Ltd. dan Sappi Fine Paper Ltd. untuk peninjauan kembali (*sunset review*) pengenaan Bea Masuk Anti-Dumping (BMAD) pada tahun 2003. Adanya temuan bukti awal (*prima-facie evidence*) bahwa adanya kerugian pada industri domestik akibat tindakan dumping yang dilakukan oleh Indonesia. Penyelesaian sengketa dilakukan mulai dari konsultasi

informal, proses litigasi di Pengadilan Tinggi Afrika Selatan hingga keterlibatan WTO dilakukan. Pada akhirnya, konsultan hukum WTO dalam opini legalnya menyatakan bahwa BMAD yang dilakukan Afrika Selatan melanggar Pasal 11.3 dan 11.4 dari Perjanjian Anti-Dumping. Afrika Selatan akhirnya menghentikan pengenaan BMAD terhadap produk kertas dari Indonesia setelah berakhirnya konsultasi bilateral kedua negara dilakukan dalam Panel DSB WTO (WTO 2008).

Pada tahun 2012, Indonesia kembali tertuduh atas praktik dumping produk kertas A4 oleh Jepang. Tuduhan ini berawal dari permohonan pengenaan anti-dumping dari delapan perusahaan manufaktur kertas di Jepang terhadap produk kertas asal Indonesia. Pemerintah Jepang memutuskan untuk memproses permohonan tersebut sesuai dengan prosedur Pasal 8 GATT 1994 mengenai Perjanjian Anti-Dumping. Indonesia merespons keberatan atas tindakan tersebut sehingga akhirnya kedua negara memutuskan untuk melakukan mediasi di bawah pengawasan pihak ketiga yakni Otoritas Anti-Dumping (OAD) Jepang. Pada tahun 2013, OAD melakukan penyelidikan kasus dan berdasarkan hasil observasi menyatakan bahwa tidak ada tindakan dumping yang dilakukan oleh Indonesia (Annisa 2017). Salah satu negara yang terakhir menuduh Indonesia melakukan dumping pada produk serupa ialah Australia. Australia sebagai salah satu negara tujuan ekspor kertas Indonesia memberlakukan BMAD yang berkisar antara 12.6 hingga 45.1 persen pada pertengahan bulan April 2017 (Deputi Bidang Koordinasi Perniagaan dan Industri 2019; Zhou 2017). Menurut hasil temuan Komisi Anti-Dumping Australia (ADC) eksportir Indonesia telah menjual kertas salinan A4 ke Australia dengan harga dumping.

ADC menyatakan bahwa Indonesia telah melanggar Pasal 2.1 Persetujuan Anti-Dumping (Lakshimkumaran & Attorneys 2020). Kondisi tersebut dikenal dengan istilah 'Situasi Pasar Tertentu' (*Particular Market Situation*), kondisi yang menggambarkan praktik suatu negara yang melakukan distorsi harga barang yang mereka ekspor sebagai alasan hukum dalam menentukan adanya dumping (Yun 2017; Lesmana dan Koesnaidi 2019; Zhou dan Percival 2016). Australia mempercayai adanya temuan *Particular Market Situation* (PMS) karena adanya dugaan subsidi industri kertas dari pemerintah Indonesia yang berindikasi pemasokan kayu bahan baku kertas menjadi lebih rendah (Pablo 2018a). Dampak dari BMAD menyebabkan penurunan jumlah ekspor produk kertas RI ke Australia yang berpengaruh terhadap

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

penurunan nilai ekspor (Pablo 2018b). Nilai ekspor dari 33,33 juta Dolar AS pada tahun 2016 menjadi 9,47 juta Dolar AS pada tahun 2018 (Andri 2018).

Tabel 1

Ekspor Produk Kertas A4 *HS Code* (480256) ke Australia

	2016	2017	2018
Nilai (juta Dolar AS)	33,33	19,72	9,47
Volume (Ribu Ton)	46,82	28,63	N/A

Sumber: Friana (2018); Pablo (2018b)

Keputusan yang dikeluarkan oleh Australia mengenakan BMAD kepada Indonesia dengan mengecualikan salah satu eksportir/produsen kertas Indonesia karena tidak melampaui batas minimum 2 persen (*negligible level*) atau di bawah 2 persen. Sejak 20 April 2017, BMAD yang dikenakan Australia kepada Indonesia di atas 12 persen dan akan diberlakukan selama lima tahun ke depan (Saputra 2017). Tidak terima atas tuduhan tersebut, Indonesia telah melakukan pendekatan diplomatik dan menjelaskan bahwa kebijakan pelarangan ekspor kayu bulat tidak menyebabkan distorsi harga kepada Pemerintah Australia. Merespons hal tersebut, pemerintah Indonesia mengajukan kekecewaan melalui konsultasi, penyampaian surat tingkat Menteri, hingga pemberian gugatan ke pengadilan domestik Australia, yaitu Anti-Dumping Review Panel (ADRP). Akan tetapi, pendekatan diplomatik tersebut tidak mengubah kebijakan BMAD Australia (Saputra 2017). Akhirnya, pemerintah Indonesia meminta konsultasi WTO dengan Australia mengenai keputusan Australia untuk mengenakan BMAD pada impor kertas fotokopi A4 dari Indonesia pada 1 September 2017.

Indonesia menuntut bahwa tindakan Australia karena dianggap tidak sejalan dengan ketentuan WTO pada Pasal 2.2, 2.2.1.1 dan 2.4 dari Perjanjian Anti-Dumping (WTO 2017a). Pertama, Pasal 2.2. Perjanjian Anti-Dumping menjelaskan bahwa:

“When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the

domestic market of the exporting country (2), such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.”

Pasal ini menjelaskan bahwa ketika terjadinya situasi pasar tertentu atau adanya indikasi harga penjualan yang lebih rendah di pasar domestik, maka diperlukan perbandingan yang sebanding dari produk serupa ketika diekspor ke negara tujuan. Selanjutnya Pasal 2.2.1.1 dari Perjanjian Anti-Dumping menjelaskan bahwa:

“For the purpose of paragraph 2, costs shall normally be calculated on the basis of records kept by the exporter or producer under investigation, provided that such records are in accordance with the generally accepted accounting principles of the exporting country and reasonably reflect the costs associated with the production and sale of the product under consideration. Authorities shall consider all available evidence on the proper allocation of costs, including that which is made available by the exporter or producer in the course of the investigation provided that such allocations have been historically utilized by the exporter or producer, in particular in relation to establishing appropriate amortization and depreciation periods and allowances for capital expenditures and other development costs. Unless already reflected in the cost allocations under this sub-paragraph, costs shall be adjusted appropriately for those non-recurring items of cost which benefit future and/or current production, or for circumstances in which costs during the period of investigation are affected by start-up operations.”

Intinya, pasal ini menjelaskan bahwa diperlukan perhitungan yang tepat sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima secara umum. Pihak yang menyelidiki perlu mempertimbangkan seluruh bukti yang tersedia mengenai alokasi biaya secara tepat. Lalu pada Pasal 2.4 dari Perjanjian Anti-Dumping menjelaskan bahwa:

“A fair comparison shall be made between the export

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

price and the normal value. This comparison shall be made at the same level of trade, normally at the ex-factory level, and in respect of sales made at as nearly as possible the same time. Due allowance shall be made in each case, on its merits, for differences which affect price comparability, including differences in conditions and terms of sale, taxation, levels of trade, quantities, physical characteristics, and any other differences which are also demonstrated to affect price comparability. (7) In the cases referred to in paragraph 3, allowances for costs, including duties and taxes, incurred between importation and resale, and for profits accruing, should also be made. If in these cases price comparability has been affected, the authorities shall establish the normal value at a level of trade equivalent to the level of trade of the constructed export price or shall make due allowance as warranted under this paragraph. The authorities shall indicate to the parties in question what information is necessary to ensure a fair comparison and shall not impose an unreasonable burden of proof on those parties.”

Pada intinya pasal ini menjelaskan bahwa perbandingan yang adil harus dilakukan antara harga ekspor dan nilai normal. Setelah tahap tersebut, Indonesia juga meminta WTO untuk bertindak sebagai penengah untuk mengadili (Reuters 2017). Pada tahun 2018, Direktur Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan (Kemendag) Iman Pambagyo menjelaskan bahwa belum ada definisi yang jelas terkait dengan PMS. Oleh karena itu, Pambagyo menilai bahwa gugatan tersebut menjadi perhatian bagi setiap negara karena untuk pertama kalinya kasus ini akan memberikan pertimbangan bagi komite WTO terkait dengan penafsiran dan penerapan metode PMS. Penafsiran WTO sangat dipertimbangkan sebagai petunjuk dalam kasus PMS, apabila pemaknaan intervensi pemerintah diakui sebagai PMS (Rahayu 2018).

Permasalahan hukum terkait dengan kasus PMS adalah kekaburan hukum atau klausul, yang mana setiap negara memiliki interpretasi sendiri-sendiri dalam mendefinisikan PMS dikarenakan belum ada definisi yang pasti. Sesuai dengan Pasal 2.2. Perjanjian Anti-Dumping yang telah dijelaskan sebelumnya, istilah PMS hanya satu kali disebutkan. Namun, tidak ada rincian lebih lanjut terkait hal tersebut. Dalam pasal tersebut, dijelaskan bahwa ketika tidak ada penjualan produk yang sejenis dalam perdagangan biasa

di pasar domestik negara pengekspor, atau rendahnya volume penjualan di pasar domestik negara pengekspor, maka tidak akan ada perbandingan harga yang tepat (Zhou 2017).

Pada akhirnya, panel memutuskan untuk memenangkan gugatan Indonesia karena Australia tidak dapat memberikan bukti terkait *injury* yang disebabkan oleh PMS di Indonesia dengan alasan ketidaksesuaian metode *proper comparison* untuk menentukan *constructed normal value* oleh Australia. Kertas A4 asal Indonesia sebenarnya sangat rawan terhadap tuduhan dumping dari negara asal produk kertas tersebut diekspor. Australia menjadi bagian dari jajaran negara yang sebelumnya juga menuduh tindakan dumping atas produk Kertas A4 asal Indonesia yang meliputi Korea Selatan (2002), Afrika Selatan (2003), dan Jepang (2012). Hal yang seharusnya menjadi perhatian oleh produsen dan pemerintah Indonesia dalam kasus tuduhan dumping oleh negara luar adalah masalah *like product*.

Kronologi Sengketa *Anti-Dumping* Kertas A4 Indonesia-Australia

Pemerintah Australia menduga bahwa terdapat intervensi Pemerintah Indonesia dalam kebijakan pemberian subsidi industri kertas dengan pemasokan kayu bahan baku kertas melimpah sehingga harganya menjadi rendah. Namun, hal ini tidak dapat menjadi landasan kuat atas tindakan PMS karena intervensi pemerintah tidak otomatis dianggap sebagai PMS. Implementasi PMS yang dilakukan Indonesia sejauh ini masih belum bisa memenuhi kriteria sebagai intervensi yang menyebabkan distorsi, seperti interpretasi Australia terhadap Indonesia. Di bawah ini merupakan tabel yang berisi kronologi sengketa produk kertas A4 antara Indonesia dengan Australia di WTO, yang dimulai dari awal mula diterbitkannya temuan PMS oleh Pemerintah Australia sebagai pemicu utama munculnya sengketa, hingga proses penyelesaian sengketa melalui panel di WTO.

Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export between Indonesia and Australia

Tabel 2

Kronologi Sengketa Anti-Dumping Kertas A4 Indonesia-Australia

Periode	Rincian Kejadian
18 April 2017	Pemerintah Australia melalui Komisi Anti-Dumping Australia telah melakukan investigasi, pemberitahuan, lampiran, memorandum keputusan, perintah, amandemen, atau instrumen lain yang dikeluarkan oleh Australia sehubungan dengan langkah-langkah anti dumping pada: kertas putih tanpa lapisan dari jenis yang digunakan untuk menulis, mencetak atau keperluan grafis lainnya, dalam kisaran nominal dasar berat 70 hingga 100 gsm dan dipotong menjadi lembaran ukuran metrik A4 (210mm x 297mm) (juga biasa disebut sebagai kertas lembar, kertas salin, kantor kertas atau kertas laser) dengan kode HS 4802.56.10 (kode statistik 03) dan 4802.56.10 (kode statistik 09) diekspor dari Republik Federasi Brasil, Republik Rakyat Tiongkok, Republik Indonesia dan Kerajaan Thailand, Anti-Dumping Notice (ADN) 2017/39 (WTO 2017b).
20 April 2017	Australia menerapkan BMAD hingga lebih dari 30 persen terhadap impor produk kertas A4 asal Indonesia (Pablo 2018b). 1) PT Indah Kiat Pulp dan Paper Tbk (Indah Kiat) sebesar 38,6 persen 2) PT Pindo Deli Pabrik Pulp dan Kertas (Pindo Deli) sebesar 35,4 persen (WTO 2017b).
1 September 2017	Pemerintah Indonesia mengajukan konsultasi di DSB WTO dengan klaim bahwa dugaan yang dilakukan oleh Pemerintah Australia tidak konsisten terhadap beberapa perjanjian seperti: pasal 2.2, 2.2.1.1, dan 9.3. dalam The Anti-Dumping Agreement and GATT 1994.
	Dengan mengacu pada Pasal 4 dan 6 dari DSU dan Pasal 17.4 dari Perjanjian Anti-Dumping, Indonesia meminta DSB WTO agar Badan Penyelesaian Sengketa membentuk sebuah panel untuk memeriksa cara ini dengan kerangka acuan standar sebagaimana diatur dalam Pasal 7.1 dari DSU.

Sumber: World Trade Organization (2017b)

Seperti yang tertera pada Tabel 2, terdapat beberapa ketentuan dalam perjanjian Anti-Dumping WTO yang dilanggar Australia menurut Indonesia yaitu Pasal 2.2, 2.2.1.1, dan 9.3. The Anti-Dumping Agreement and GATT 1994 dengan alasan: (1) Pelanggaran Pasal 2.2 karena Australia telah menetapkan pembangunan nilai normal produsen pada produk kertas A4 asal Indonesia sebelum menguji perbandingan harga jual domestik

dan penjualan ekspor; (2) Pelanggaran Pasal 2.2.1.1, Australia menolak penggunaan data akuntansi produsen yang sesuai dengan prinsip Generally Accepted Accounting Principles (GAAP); dan (3) Pelanggaran Pasal 9.3 dari Perjanjian Anti-Dumping dan Pasal VI Ayat 2 GATT 1994 karena tidak menentukan nilai normal berdasarkan harga jual domestik dari produsen kertas fotokopi A4 di Indonesia berdasarkan Pasal 2.2. Perjanjian Anti-Dumping dan gagal membangun nilai normal kertas salinan A4 sesuai dengan Pasal 2.2 dan 2.2.1.1 dari Perjanjian Anti-Dumping, Australia menghitung dan memberlakukan tugas anti-dumping, dalam jumlah yang melebihi margin dumping jika dihitung dengan benar berdasarkan aturan yang termasuk dalam Pasal 2 Perjanjian Anti-Dumping (WTO 2017c).

Proses Penyelesaian Sengketa Anti-Dumping Ekspor A4 Antara Indonesia dengan Australia

Dalam penyelesaian sengketa perlu berlandaskan niat baik dan bukan tindakan balasan atas kerugian yang ditimbulkan dari tuduhan negara anggota lainnya (Herliana 2007). Hukum internasional memiliki peranan penting terhadap penyelesaian sengketa dalam memberikan cara penyelesaian (Adolf 2004). Proses penyelesaian sengketa antara Indonesia dengan Australia yang digugat oleh Indonesia merujuk pada Pasal XXII dan Pasal XXIII GATT terkait dengan sistem penyelesaian sengketa, berawal dari dua pasal tersebut yang terdapat di dalam sistem *dispute settlement* yang digunakan WTO saat ini. Pasal XXII paragraf 1 menyatakan bahwa langkah awal yang perlu diambil suatu negara, yakni konsultasi. Dalam paragraf tersebut dijelaskan bahwa, anggota GATT diwajibkan menanggapi secara baik (*sympathetic*) jika ada negara anggota lainnya meminta konsultasi mengenai pelanggaran pada pelaksanaan perjanjian GATT.

Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export between Indonesia and Australia

Tabel 3

Proses Konsultasi Sengketa Anti-Dumping Kertas A4 Indonesia-Australia

Periode	Agenda Konsultasi
1 September 2017	Pemerintah Indonesia mengajukan konsultasi dengan Australia sesuai dengan peraturan: (1) Pasal 4 Tentang Konsultasi, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU); (2) Pasal 12 (XXII) Tentang Konsultasi pada Ayat (1), the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994); dan (3) Pasal 17 Tentang Konsultasi dan Penyelesaian Sengketa, the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Perjanjian Anti-Dumping)
15 September 2017	Republik Rakyat Cina dan Amerika Serikat meminta untuk bergabung dalam konsultasi Indonesia-Australia
25 September 2017	Uni Eropa meminta izin untuk turut dalam konsultasi. Selanjutnya, Australia memberikan pemberitahuan DSB terkait dengan penerimaan atas permintaan Republik Rakyat Cina, Uni Eropa dan Amerika Serikat untuk bergabung dalam konsultasi.
31 Oktober 2017	Indonesia dan Australia mengadakan konsultasi dengan tujuan mencapai resolusi yang dapat diterima bersama. Akan tetapi, konsultasi tersebut gagal menyelesaikan perselisihan kedua negara.

Sumber: Laporan Panel WT/DS529/R, WTO (2017b)

Pada awal tindakan, Indonesia meminta untuk konsultasi, termasuk identifikasi tindakan yang dipermasalahkan dan dasar hukum untuk pengaduan sesuai dengan Pasal 4.4 DSU menjelaskan:

“All such requests for consultations shall be notified to the DSB and the relevant Councils and Committees by the Member which requests consultations. Any request for consultations shall be submitted in writing and shall give the reasons for the request, including identification of the measures at issue and an indication of the legal basis for the complaint.”

Selanjutnya, pada tanggal 31 Oktober 2017, Indonesia dan Australia mengadakan konsultasi dengan maksud tujuan mencapai resolusi yang dapat diterima bersama. Sesuai dengan Pasal 4. DSU menyatakan bahwa anggota yang menerima permintaan untuk konsultasi wajib memfasilitasi perhitungan

yang tepat dan kesempatan yang sama dalam konsultasi. Jika konsultasi gagal menyelesaikan perselisihan dalam waktu 60 hari, maka para pihak yang mengajukan keluhan memiliki hak untuk meminta pembentukan panel penyelesaian sengketa. Dalam beberapa kasus, sekitar 20 persen dari keseluruhan konsultasi yang telah dilakukan pada periode 1995 hingga 2016 menghasilkan penyelesaian perselisihan yang disepakati bersama dan telah menangani 573 permintaan konsultasi (Leitner dan Lester 2017). Proses konsultasi telah mengeluarkan lebih dari 350 keputusan penyelesaian sengketa. Namun, dalam beberapa kasus, perselisihan dirujuk ke sebuah panel. Seperti konsultasi antara Indonesia dengan Australia yang gagal menyelesaikan persengketaan (WTO 2017b). Sedangkan dalam Pasal 23 paragraf 2, GATT menjelaskan terkait dengan proses awal, apabila tidak berhasil maka pihak atau *Contracting Parties* (GATT secara kolektif atau kelembagaan) dapat mengajukan konsultasi dengan satu atau lebih anggota (*contracting party*) terkait dengan persengketaan yang tidak dapat diselesaikan secara damai dan tuntas. Namun, dalam proses ini Indonesia dengan Australia tidak mengadakan konsultasi lebih dalam dan melanjutkan ke proses selanjutnya.

Proses selanjutnya ialah negara pemohon (*complaining state*) memberikan pengajuan untuk pembentukan panel. Dalam ini, pada tanggal 14 Maret 2018, Indonesia selaku pemohon meminta untuk pembuatan panel yang berdasarkan Pasal 6 ayat 1 dan 2 DSU disebutkan bahwa jika negara pemohon mengajukan pembentukan panel maka panel harus dibentuk pada pertemuan DSB sejak permohonan pertama kali diajukan kecuali DSB sudah memutuskan secara konsensus untuk tidak membentuk panel. Pembentukan panel dilakukan dalam waktu 90 hari, dimulai dari permohonan konsultasi diajukan oleh negara pemohon. Pembentukan panel perlu didukung oleh pihak-pihak yang memiliki kualifikasi, baik itu dari pemerintahan maupun non-pemerintah sesuai dengan Pasal 8 angka 1 DSU.

Tabel 4

Proses Pembentukan Panel Sengketa Anti-Dumping Kertas A4
Indonesia-Australia

Proses Panel	
14 Maret 2018	Pembentukan Panel atas permintaan pemerintah Indonesia.

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

27 Maret 2018	DSB menunda pendirian panel atas permintaan Indonesia.
27 April 2018	Panel dibentuk oleh Dispute Settlement Bodies (DSB) berdasarkan permintaan Indonesia dalam dokumen WT/DS529/6, sesuai dengan Pasal 6 DSU. Panel dihadiri oleh Kanada, Republik Rakyat Cina, Mesir, Uni Eropa, India, Israel, Jepang, Korea, Federasi Rusia, Singapura, Thailand, Ukraina, Amerika Serikat, dan Vietnam selaku pemilik hak pihak ketiga.
12 Juli 2018	Setelah persetujuan para pihak, panel tersebut dibentuk dengan diketuai oleh Mr. Hugo Perezcano Diaz yang berasal dari Meksiko dan dibantu oleh anggotanya yaitu Marco Tulio Molina Tejada dan Tomoko Ota.

Sumber: Laporan Panel WT/DS529/R, WTO (2019)

Pada Tabel 4 di atas, dijelaskan bahwa proses pembentukan panel atas permintaan Indonesia pada sengketa produk Kertas A4 dengan Australia. Pembentukan suatu panel dianggap sebagai upaya Indonesia dalam beritikad baik (*good faith*) untuk tidak melanjutkan persengketaan. Prinsip beritikad baik memiliki dua tahap, yakni mencegah timbulnya sengketa yang dapat mempengaruhi hubungan antar negara dan menyelesaikan sesuai dengan hukum, seperti melakukan mediasi, konsiliasi, negosiasi, hingga arbitrase. Pada kasus ini, Indonesia dan Australia menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan internasional yang menangani sengketa dagang yaitu WTO. Indonesia dan Australia selaku negara anggota bersepakat untuk menyerahkan sengketanya kepada WTO untuk diselesaikan, mengingat bahwa WTO hanya dapat menangani sengketa antarnegara anggotanya saja. WTO melalui badan panel guna dapat melakukan penyelesaian sengketa internasional antara negara-negara anggotanya dengan alasan hakim yang terlibat memiliki keahlian khusus di bidangnya (Kohona 1985).

Alasan lainnya mengapa Indonesia selaku negara yang tertuduh mengajukan pembentukan panel ialah merujuk pada Pasal 23 DSU terkait *nullification or impairment*, paragraf 1 sebagai berikut:

“If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as a result of: (1) the failure of another contracting party to carry

out its obligations under this agreement, or, (2) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or, (3) the existence of any other situation, the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it.”

Pasal tersebut memperjelas bahwa apabila suatu negara anggota WTO dirugikan atas tindakan negara lainnya karena “penghapusan” atau “perusakan” konsesi, maka negara tersebut berhak mengajukan suatu penyesuaian yang menyelesaikan kerugian tersebut. Apabila persengketaan tersebut masih belum dapat diselesaikan, maka Pasal XXIII paragraf 2 menjelaskan langkah selanjutnya dan prosedur yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa:

“If no satisfactory adjustment is affected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the Contracting Parties. The contracting parties shall promptly investigate the matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate.”

WTO wajib melakukan penelusuran persengketaan antar negara anggota serta memberikan rekomendasi yang dianggap sesuai dengan permasalahan yang ada maupun memberikan keputusan apabila diperlukan melalui panel. Pada saat persengketaan, para anggota panel tidak bertindak untuk mewakili suatu negara asalnya, akan tetapi sebagai individu yang mempunyai keahlian, integritas, dan netralitas terhadap pihak yang bersengketa (Kartadjoemena 1997). Maka, pada umumnya negara yang tidak terlibat dalam sengketa dan ditunjuk sebagai pribadi bukan mewakili negaranya (Kartadjoemena 1997, 149). Dalam kasus Indonesia dengan Australia ini, para ahli yang hadir adalah Mr Hugo Perezcano Díaz yang berasal dari Mexico dan dibantu oleh anggotanya yaitu Marco Tulio Molina Tejada dan Tomoko Ota. Ketika panel telah terbentuk, para panelis akan melakukan pertemuan dengan para pihak yang bersengketa guna mengetahui permasalahan dan

memberikan respons atas permasalahan tersebut. Menurut pasal 11 ayat (1) menetapkan fungsi panel untuk membantu DSB dalam melaksanakan tanggung jawabnya sebagai badan penyelesaian sengketa WTO. Secara terperinci, fungsi panel adalah: (1) Membuat penilaian terhadap suatu sengketa secara objektif dan menguraikan apakah suatu pokok sengketa bertentangan atau tidak dengan perjanjian-perjanjian WTO (*covered agreement*); dan (2) Merumuskan dan menyerahkan hasil-hasil temuannya yang akan dijadikan bahan untuk membantu DSB dalam merumuskan rekomendasi atau putusan (Huala 2004).

Panel memiliki kewenangan dalam mendapatkan informasi sesuai dengan Pasal 13 ayat (2), yang menyebutkan bahwa panel dapat menerima beberapa sumber informasi tambahan dan berkonsultasi dengan para ahli terkait dengan persengketaan. Pada tahap pertama, setiap pihak mempresentasikan kasusnya secara tertulis kepada panel (Hata 2016). Indonesia mengajukan permohonan kepada Panel guna mendukung pembuktian atas penyimpangan yang dilakukan oleh Australia terkait dengan kewajibannya yang tidak sesuai dengan Perjanjian Anti-Dumping dan GATT 1994, yaitu: (1) Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping karena Australia mengabaikan harga penjualan domestik produsen Indonesia dan menghitung nilai normal yang dibangun berdasarkan temuan “situasi pasar tertentu”, yang didasarkan pada penafsiran yang keliru atas istilah tersebut; (2) Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping karena Australia mengabaikan harga penjualan domestik produsen Indonesia berdasarkan penafsiran yang keliru atas Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping dan menghitung nilai normal yang dibangun meskipun perbandingan yang tepat atas harga domestik dengan harga ekspor adalah mungkin; (3) Pasal 2.2 dan 2.2.1.1 Perjanjian Anti-Dumping dengan alasan pembangunan nilai normal pada produsen Indonesia yang sedang dalam penyelidikan, Australia tidak meliputi perhitungan biaya produksi untuk kertas A4 berdasarkan pembukuan yang disimpan oleh produsen tersebut meskipun pembukuan sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima secara umum biaya mencerminkan produksi kertas fotokopi, dan karena itu Australia gagal menghitung biaya produksi dan membuat nilai normal untuk produsen tersebut dengan tepat; (4) Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping karena Australia gagal membangun nilai normal untuk produsen Indonesia yang sedang diselidiki berdasarkan biaya produksi kertas A4 di negara asal, yaitu Indonesia; dan (5) Pendahuluan (*chapeau*) Pasal 9.3 Perjanjian Anti-Dumping dan Pasal VI: 2 dari GATT 1994 karena telah menghitung margin dumping untuk produsen Indonesia

yang bertentangan dengan Pasal 2 Perjanjian Anti-Dumping, Australia melebihi bea anti-dumping dari margin dumping aktual, jika ada, dari produsen Indonesia.

Pemerintah Australia merespons argumentasi Indonesia bahwa Paper Australia Pty Ltd (Australian Paper) mengklaim adanya situasi pasar tertentu di pasar Indonesia dan sebagai akibatnya, penjualan domestik kertas fotokopi A4 di Indonesia tidak cocok untuk menentukan nilai normal di bawah undang-undang Australia. Pemohon menuduh bahwa harga kertas fotokopi A4 di Indonesia secara artifisial rendah karena pengaruh pemerintah Indonesia pada input bahan baku dan subsidi yang diberikan selama periode investigasi. Dalam persengketaan antara Indonesia dengan Australia, hasil panel menyatakan ada beberapa ketentuan dalam Perjanjian Anti-Dumping WTO yang terbukti dilanggar oleh Australia, yaitu Pasal 2.2 Ketentuan Anti-Dumping, yang menyatakan bahwa:

“When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.”

Australia telah melanggar Pasal 2.2 dengan pembuktian saat membuat penilaian normal produsen tanpa adanya pengujian terlebih dahulu terkait dengan harga penjualan domestik di Indonesia serta melakukan perbandingan dengan harga penjualan ekspor. Padahal, menurut Pasal 2.2.1.1 ketentuan Anti-Dumping yang menyebutkan, bahwa:

“For the purpose of paragraph 2, costs shall normally be calculated on the basis of records kept by the exporter or producer under investigation, provided that such records are in accordance with the generally accepted accounting principles of the exporting country and reasonably reflect the costs associated with the production and sale

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

of the product under consideration. Authorities shall consider all available evidence on the proper allocation of costs, including that which is made available by the exporter or producer in the course of the investigation provided that such allocations have been historically utilized by the exporter or producer, in particular in relation to establishing appropriate amortization and depreciation periods and allowances for capital expenditures and other development costs. Unless already reflected in the cost allocations under this sub-paragraph, costs shall be adjusted appropriately for those non-recurring items of cost which benefit future and/or current production, or for circumstances in which costs during the period of investigation are affected by start-up operations.”

Atas ketentuan tersebut, Australia telah melanggar karena menolak untuk memakai data pembukuan aktual produsen walaupun data yang dimaksud sudah memenuhi persyaratan GAAP dan secara perhitungan telah merefleksikan biaya sehubungan dengan produksi (Iwan 2019). Sesuai dengan paragraf pertama Pasal 2.2 ketentuan Anti-Dumping, pasal tersebut telah dilanggar oleh Australia terkait beberapa kasus seperti: pertama, tidak mempunyai dasar untuk menggunakan harga ekspor pulp dari Brazil dan Regional Amerika Selatan ke RRT dan Korea. Kedua, tidak mengeluarkan profit dari acuan harga pulp yang digunakan. Sedangkan, terkait gugatan pemerintah Indonesia terhadap temuan adanya *Particular Market Situation* (PMS) di industri kertas Indonesia oleh otoritas Australia, panel memutuskan temuan tersebut belum dapat dibuktikan melanggar Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping WTO.

Berkaitan dengan PMS, Indonesia akhirnya mengajukan keberatan terkait PMS melalui konsultasi DSB WTO. Tuduhan Australia atas dasar adanya PMS ialah dugaan campur tangan dari pemerintah Indonesia melalui kebijakan subsidi industri kertas yang diduga menyebabkan penurunan harga yang cukup rendah. Pemerintah Australia berpendapat bahwa, kebijakan pemerintah Indonesia yang diduga PMS ini, menggantikan data biaya produksi dan penjualan produsen/eksportir dengan tolak ukur harga dari luar negeri (*out-of-country benchmark*). Dengan demikian, harga di dalam negeri (*normal value*) akan melambung dan menyebabkan terbentuknya margin dumping (Kumparan 2018).

Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) tentang penentuan dumping di Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, penyebutan PMS hanya dilakukan satu kali tanpa adanya penjelasan lebih lanjut. Pada pasal ini, dijelaskan bahwa jika tidak ada penjualan produk sejenis dalam perdagangan biasa di pasar domestik negara pengekspor, atau karena disebabkan oleh PMS atau rendahnya volume penjualan di pasar domestik negara pengekspor, maka tidak akan dapat diperbandingkan dengan harga yang tepat. Terlepas dari hal tersebut, otoritas penyelidikan perlu menindak “*proper comparison*” terkait dengan harga domestik dan harga ekspor guna penentuan nilai normal sesuai dengan Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping. Atas dasar keputusan tersebut, Panel menyarankan Australia untuk melakukan tindakan memperbaiki dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian perhitungan besaran margin dumping yang ditetapkan terhadap produk A4 Copy Paper Indonesia sejak 20 April 2017 sesuai dengan Pasal 19.1 dari DSU.

Interpretasi WTO Tentang Makna ‘*Particular Market Situation*’ dari Kasus Sengketa *Anti-Dumping* Ekspor A4 antara Indonesia dengan Australia

Tindakan dumping memiliki beberapa klasifikasi, tergantung pada tujuan eksportir, kekuatan pasar, dan struktur pasar importir (Marceau 1994). Namun, kasus Anti-Dumping Kertas Fotokopi A4 antara Indonesia dan Australia diasumsikan sebagai tindakan Strategis Dumping, tindakan yang menyebabkan kerugian bagi perusahaan domestik importir dan pemerintah eksportir (Hazem dan Zaki 2020). Skema praduga yang dimaksud mengacu pada harga lebih rendah untuk harga ekspor dan pembatasan yang diberlakukan pada impor produk serupa ke pasar domestik eksportir. Jika porsinya cukup besar, maka eksportir dapat memperoleh keuntungan dari biaya yang harus dikeluarkan. Dugaan praktik tersebut juga diklasifikasikan oleh ADC sebagai *Persistent Dumping* yakni tindakan yang bersifat permanen, dengan tujuan yang konsisten untuk menjual barang dengan harga rendah, apabila diperbandingkan dengan produk serupa dari eksportir lain (Suherman 2005).

Pengenaan bea anti-dumping dari Australian Anti-Dumping Committee terhadap Indah Kiat dan Pindo Deli dilatarbelakangi oleh anggapan bahwa kegiatan perdagangan dalam negeri Kertas

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

Fotokopi A4 di Indonesia memiliki “Situasi Pasar Tertentu” karena intervensi dari pemerintah Indonesia. Namun, Indonesia sendiri belum melakukan interpretasi menyeluruh sesuai dengan the 1969 Vienna Convention on the Laws of Treaty (VCLT) tentang istilah “situasi pasar khusus” karena narasi yang disalahpahami bahwa bea anti-dumping merupakan pengecualian untuk Pasal I dan Pasal II GATT 1994. Indonesia salah mengartikan frasa “situasi pasar khusus” sebagai “sekelompok keadaan luar biasa yang sangat mempengaruhi komparabilitas harga jual dalam negeri secara sepihak” terlepas dari kenyataan bahwa istilah “luar biasa” dan “secara sepihak” tidak ada dalam frasa yang disebutkan di atas atau definisi kamus untuk kata “khusus.” (Yun 2017; Federal Register 1996).

Lebih lanjut, panel WTO menilai bahwa Australia telah bertindak tidak konsisten terhadap Perjanjian Anti-Dumping. Hal tersebut meliputi: (1) Komisi Anti-Dumping Australia telah salah menolak nilai normal Indonesia, padahal laporan akuntansi eksportir benar dan sesuai dengan prinsip akuntansi umum (Javandarie et al. 2021); dan (2) Komisi Anti-Dumping Australia seharusnya tidak menolak biaya produksi Kertas Fotokopi A4 asal Indonesia sebagai dasar untuk menentukan nilai normalnya, dan malah menggunakan biaya pulp yang sebelumnya ditolak sebagai pengganti biaya produksi tanpa alasan yang jelas.

Dalam kasus ini, terlihat jelas bahwa Australia telah gagal menjalankan tanggung jawabnya dalam melakukan investigasi yang tepat atas dugaan anti-dumping tersebut. Adapun Australia tidak memberikan alasan penolakan terhadap nilai normal Kertas Fotokopi A4 Indonesia atau biaya produksi barang tersebut. Selain itu, Australia gagal untuk memberikan alasan mengapa secara khusus keberadaan apa yang disebut “situasi pasar khusus” dalam bentuk intervensi pemerintah merupakan bukti yang memadai dari praktik dumping, dan tidak memberikan hubungan sebab akibat dan kerugian langsung yang disebabkan oleh klaim yang dituduhkan (WTO 2017c).

Jika menginterpretasikan istilah “Situasi Pasar Tertentu” dari makna biasa, teks kontekstual, dan dalam kaitannya dengan objek dan tujuan Perjanjian Anti-Dumping, maka itu akan merujuk pada kondisi, keadaan, atau kombinasi keduanya. Berkaitan dengan praktik perdagangan produk sejenis (dalam hal ini kertas fotocopy A4) dari negara eksportir (dalam hal ini Indonesia) yang dapat dibedakan dan tidak bersifat umum. Interpretasi ini didasarkan

pada temuan *EC – Cotton Yarn Case*, yang mana Panel GATT menemukan bahwa istilah “Situasi Pasar Tertentu” mengacu pada: “*relevant insofar as it had the effect of rendering the sales themselves unfit to permit a proper comparison There must be something intrinsic to the nature of the sales themselves that dictates they cannot permit a proper comparison.*” (Raju 2008).

Sesuai dengan definisi ini, Australia telah dengan tepat mendefinisikan bahwa terdapat “Situasi Pasar Tertentu” di Pasal 2.2. dari Perjanjian Anti-Dumping. Singkatnya, Komisi Anti-Dumping menemukan bahwa adanya program dan kebijakan pemerintah Indonesia, antara lain pembatasan ekspor kayu silindris meningkatkan pasokan kayu Indonesia, menurunkan biaya, serta harga kayu silindris dan pulp kayu keras di Indonesia. Secara keseluruhan, faktor-faktor ini memang menunjukkan adanya ‘*Particular Market Situation*’ berdasarkan Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping dan memenuhi semua elemen yang tercantum dalam definisi di atas. Intervensi pemerintah dalam pasokan pulp domestik eksportir memenuhi syarat sebagai “kondisi, keadaan, atau kombinasi keduanya yang dapat dibedakan dan tidak berada dalam norma umum,” karena intervensi ini secara langsung memengaruhi praktik perdagangan terkait dengan Kertas Fotokopi A4 di pasar domestik eksportir (Raju 2008).

Intervensi pemerintah tidak secara otomatis diterjemahkan secara negatif, karena tidak ada batasan pasti kapan dan bagaimana intervensi pemerintah dapat dianggap berbahaya bagi pasar yang berdampak. Istilah ‘*Particular Market Situation*’ tidak memberikan elemen atau batasan tersebut, sehingga tidak dapat dikatakan bahwa pemerintah Indonesia telah memberikan kontribusi langsung terhadap tindakan dumping, atau bahkan jika ada dumping yang sama sekali memenuhi persyaratan perdagangan internasional. Intervensi memang terjadi dan dapat diklasifikasikan sebagai situasi di pasar, namun klaim tuduhan dumping dinilai berlebihan, terutama mengingat fakta bahwa Australia tidak melakukan penyelidikan dengan benar. Dalam hal ini, Australia salah berasumsi bahwa harga jual seperti itu tidak diperbolehkan; yang pada kenyataannya, praktik tersebut diperbolehkan mengingat harga ekspor Kertas Fotokopi A4 dari Indonesia ke Australia menggunakan bahan dasar yang sama dan pengeluaran yang sama untuk memproduksi Kertas Fotokopi A4 di pasar domestik Indonesia sendiri dan negara bagian lainnya. Selain itu, dalam menyikapi praduga tersebut, Australia juga tidak melakukan penelitian yang tepat untuk membuktikan bahwa

catatan akuntansi biaya yang diberikan oleh eksportir tidak benar, yang seharusnya mereka lakukan jika akan mematuhi Pasal 2.2 Perjanjian Anti Dumping (WTO 2017c).

Jika Australia melakukannya, mereka akan menyadari bahwa catatan akuntansi tersebut benar-benar tepat dan sesuai dengan prinsip akuntansi yang dapat diterima secara umum. Dengan tidak mengakui keadaan yang dihadapi, Australia telah gagal untuk bertindak sesuai dengan Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping karena kurangnya penyelidikan mereka mengenai masalah ini. Panel di DS529 menganggap bahwa PMS haruslah sesuatu yang bersifat *“distinct, individual, single, specific but that does not necessarily make it unusual or out of the ordinary – i.e., exceptional.”* Tetapi sebaliknya, terlihat adanya pemahaman dan pengertian yang luas terkait dengan syarat sebagai PMS. Argumen Indonesia ialah: (1) identifikasi PMS tidak memperhitungkan tindakan pemerintah; dan (2) hanya situasi yang memiliki dampak sepihak eksklusif pada penjualan pasar rumah yang dapat menjadi dasar PMS. Argumen tersebut tidak diterima oleh panel sebagaimana WTO memang memberi batasan pada temuan PMS yakni batasan yang terbukti penting bagi keberhasilan Indonesia atas fakta-fakta kasus tersebut. Panel mencatat bahwa frasa *“Situasi Pasar Tertentu”* dan *“mengizinkan perbandingan yang tepat”* yang muncul dalam kalimat yang sama di Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping harus berfungsi bersama untuk memberi makna pada bagian perjanjian tersebut:

“In our assessment, the phrases “particular market situation” and “permit a proper comparison” function together to establish a condition for disregarding domestic market sales as the basis for normal value. Specifically, that domestic sales “do not permit a proper comparison” must be “because of the particular market situation”. If domestic sales do permit a proper comparison, then they cannot be disregarded as the basis for normal value, regardless of the existence of the particular market situation and its effects, whatever those may be. We find no functional purpose is served by incorporating into the meaning of “particular market situation” part of the function that will necessarily be served by the terms “because of” and “not permit a proper comparison”. Accordingly, we find that “capable of preventing a proper comparison” is not a necessary qualification for a situation to constitute the “particular market situation”.

Menurut panel, identifikasi oleh the Australian Investigating Authority (IA) tentang keberadaan PMS hanya setengah pekerjaan. Analisis harus berlanjut pada pertanyaan apakah PMS dapat menganalisis “perbandingan yang tepat” antara harga pasar dalam negeri dan harga ekspor. Penyelidikan tambahan tersebut tetap menjadi kewajiban dari pihak otoritas investigasi terkait. Kemudian, panel juga menemukan bahwa pengabaian IA terhadap harga pasar dalam negeri eksportir Indonesia tidak sesuai dengan persyaratan Pasal 2.2, karena IA menganggap PMS secara otomatis membuat penjualan pasar dalam negeri menjadi tidak sesuai. IA gagal menjawab pertanyaan apakah harga pasar dalam negeri dan harga ekspor dapat dibandingkan dengan baik. Panel berpendapat bahwa:

“We find a deficiency in the [IA]’s examination in this case because it focused exclusively on the domestic sales and domestic prices, without taking into account the export prices with which the domestic prices would be compared. In particular, the examination does not address the question whether the domestic prices could be properly compared with the export prices despite the effects of the particular market situation.”

Pada akhirnya, laporan Panel DS529 menyimpulkan:

“On the basis of the above findings, we determine that the [IA]’s disregard of Indah Kiat’s and Pindo Deli’s domestic sales (and consequently of their domestic prices) as the basis for normal value was inconsistent with the requirement to examine whether sales in the exporting country’s market do not “permit a proper comparison” because of “the particular market situation” in Article 2.2 of the Anti-Dumping Agreement. Specifically, where a particular market situation was found to affect domestic market sales prices solely as a result of a decreased cost for an input that was used identically to produce merchandise for the domestic and export markets, the investigating authority was obligated to assess the effect of the particular market situation on the domestic price in relation to the effect on the export price when determining whether domestic prices permitted a proper comparison with those export prices.”

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

Panel tidak mengatakan bahwa biaya input yang rendah - atau lebih dapat mempengaruhi pembuatan produk yang bersangkutan (baik yang dijual di pasar dalam negeri eksportir atau diekspor) akan memungkinkan dilakukannya perbandingan yang tepat. Panel berpendapat bahwa:

“In our view, how domestic prices and export prices of an individual exporter are affected notwithstanding an equal decrease in input costs is likely to depend significantly upon a number of factors, including the prevailing conditions of competition in each market and the existing relationship between price and cost. We consider that an exporter may find itself with different options in respect of how to take advantage of an input cost decrease depending on market conditions in each market. This is similar to a situation when a cost increase occurs, and the exporter faces differing market conditions in domestic and export markets such that the exporter is able to pass on the cost increase to customers in one market but unable to do so in the other. Accordingly, we are not persuaded that a low-priced input used identically to produce merchandise for domestic and export markets will necessarily have the same effect on domestic prices and export prices and therefore necessarily permit a proper comparison. Rather, we find that whether the exporter’s domestic sales permit a proper price comparison with the export price is a question that can only be ascertained through an examination of relevant factual circumstances.”

Hal ini tampaknya membuka kemungkinan bahwa perubahan dalam biaya input dalam contoh yang diberikan oleh panel, penurunan memiliki “artifisial” yang diperlukan dapat menciptakan ketidaksesuaian antara penjualan pasar dalam negeri dan penjualan ekspor tergantung pada harga eksportir menanggapi perubahan. Konsep PMS selalu menjadi hal yang diperdebatkan dari Perjanjian Anti-Dumping. WTO mengatur mengenai BMAD dalam Pasal IV ayat (2) GATT bahwa negara dapat menjatuhkan sanksi balasan apabila negara pengekspor terbukti melakukan penjualan produk di bawah harga normal (dumping) sehingga merugikan negara pengimpor. Dua hal harus ditarik dari analisis ini; satu, bahwa Australia pada dasarnya telah gagal untuk melakukan penyelidikan yang memadai sebelum memberlakukan tarif anti-dumping kepada Indonesia berdasarkan tuduhan yang tidak terbukti dengan baik, dan; kedua, bahwa istilah Situasi Pasar

Tertentu itu sendiri tidak memiliki definisi dan elemen yang tepat untuk dapat diwujudkan dalam praktik.

Frasa “*Particular Market Situation*” muncul di Pasal 2.2 Perjanjian Anti-Dumping, tetapi tidak ditentukan. Frasa tersebut dipertimbangkan oleh panel dalam pada kasus *EEC – Cotton Yarn* akan tetapi tidak pernah ditafsirkan oleh panel WTO. Pada kasus tersebut, Brasil berpendapat bahwa harga pasar dalam negerinya terlalu tinggi karena ukuran nilai tukar mata uang, dan bahwa EEC seharusnya menyadari hal itu dan tidak menggunakan harga tinggi tersebut sebagai nilai normal. Sebaliknya, dalam beberapa tahun terakhir PMS lebih sering dikutip oleh otoritas investigasi, terutama di Australia, sebagai cara untuk menolak harga pasar dalam negeri yang dianggap “rendah secara artifisial” karena intervensi kebijakan, hukum dan/atau peraturan.

Panel menyimpulkan bahwa intervensi pemerintah tidak secara otomatis diterjemahkan secara negatif, karena tidak ada batasan pasti kapan dan bagaimana intervensi pemerintah dapat dianggap berbahaya bagi pasar yang terdampak. Istilah ‘*Particular Market Situation*’ tidak memberikan elemen atau batasan tersebut sehingga tidak dapat dikatakan bahwa pemerintah Indonesia telah memberikan kontribusi langsung terhadap tindakan dumping, atau bahkan jika ada dumping yang sama sekali memenuhi persyaratan perdagangan internasional. Intervensi memang ada dan dapat diklasifikasikan sebagai situasi di pasar, namun terkait langsung dengan tuduhan dumping adalah berlebihan, terutama mengingat fakta bahwa Australia tidak melakukan penyelidikan dengan benar dan kurang mendalamnya investigasi Australia mengakibatkan istilah tersebut tidak dapat disimpulkan.

Hal ini juga terjadi akibat kurangnya panduan tentang arti PMS di bawah Perjanjian AD WTO dan yurisprudensi. Meskipun tidak ada catatan yang ditemukan secara langsung relevan dengan masalah PMS, ada materi yang memberikan konteks untuk memahami PMS. Panduan interpretatif terpenting yang diperoleh dari pembuatan draf catatan adalah bahwa PMS dimaksudkan untuk mencakup semua situasi (selain ‘tidak ada penjualan domestik dalam perdagangan biasa’ dan ‘volume penjualan domestik yang rendah’) yang mempengaruhi perbandingan antara harga jual domestik barang pokok dan harga ekspornya. Hal ini tidak hanya konsisten dengan pembacaan tekstual Pasal 2.2 Perjanjian AD, tetapi juga mendapat dukungan dalam yurisprudensi GATT tentang yurisprudensi PMS dan WTO tentang masalah terkait

investigasi *anti-dumping* dan *countervailing*.

Dengan demikian, penilaian PMS harus berkonsentrasi pada apakah dugaan distorsi harga pada barang akhir atau input untuk produksi barang tersebut sebenarnya akan menghalangi perbandingan yang tepat antara harga jual dalam negeri dan harga ekspor barang akhir. Inti dari penilaian ini adalah masalah apakah distorsi harga input benar-benar telah mengalir ke harga jual domestik barang akhir; dan jika demikian, apakah distorsi tersebut juga mempengaruhi harga ekspor; dan apabila terjadi demikian, apakah kedua harga telah terdistorsi ke tingkat yang sama. Adanya situasi di pasar seperti intervensi pemerintah melalui regulasi dan bantuan keuangan, tidak secara harafiah merupakan PMS dan karenanya membenarkan pengabaian harga domestik barang akhir.

Simpulan

Proses penanganan sengketa anti-dumping ekspor A4 antara Indonesia dengan Australia diawali dengan permintaan Indonesia untuk konsultasi dengan Australia melalui WTO. Konsultasi dilakukan karena tidak adanya tanggapan atau respons pemerintah Australia setelah pemerintah Indonesia memberikan penjelasan bahwa kebijakan larangan ekspor kayu bulat bukanlah bentuk subsidi pemerintah terhadap produsen kertas Indonesia. Akan tetapi, konsultasi gagal dan Indonesia meminta dilakukan pembentukan panel. Panel terbentuk dan berjalannya proses sesuai dengan prosedur. Keputusan awal pun dikeluarkan untuk para pihak oleh Panel pada tanggal 29 November 2018 yang diedarkan kepada anggota sesuai dengan ayat 1 (3) dari prosedur kerja panel. Pada akhirnya, WTO memenangkan Indonesia terkait gugatan yang dilayangkan ke Australia di panel WTO, terkait dengan kebijakan Australia dalam menerapkan BMAD terhadap produk Kertas A4. Sengketa antara kedua negara yang telah berlangsung sejak 1 September 2017 berakhir setelah WTO menerbitkan keputusan pada 4 Desember 2019. Kebijakan Australia mengenakan BMAD terhadap produk Kertas A4 asal Indonesia, telah melanggar pasal 2.2 dengan alasan Australia terbukti telah mengonstruksi nilai normal produsen kertas A4 Indonesia tanpa terlebih dahulu menguji apakah harga penjualan domestik dapat dibandingkan secara layak dengan harga penjualan ekspor dan 2.2.1.1 Perjanjian

Anti-Dumping WTO karena Australia menolak memakai data pembukuan aktual produsen walaupun data dimaksud yang sudah memenuhi persyaratan GAAP. WTO menginterpretasikan makna *'Particular Market Situation'* dari kasus sengketa anti-dumping ekspor A4 antara Indonesia dengan Australia menentukan bahwa tidak adanya elemen atau batasan terkait dengan intervensi pemerintah. Hal tersebut dikarenakan intervensi pemerintah tidak secara otomatis diterjemahkan secara negatif, karena tidak ada batasan pasti kapan dan bagaimana intervensi pemerintah dapat dianggap berbahaya bagi pasar yang berdampak menurut hasil laporan panel pada Paragraf. 7.93 dan 7.97. Tercantum dalam Pasal 1 Ayat 2 tentang penentuan dumping di Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, PMS hanya disebutkan satu kali tanpa ada penjelasan secara lebih rinci. Pasal tersebut menyebutkan bahwa saat tidak tersedianya penjualan produk sejenis dalam perdagangan biasa di pasar domestik negara pengekspor, ataupun adanya PMS atau rendahnya volume penjualan di pasar domestik negara pengekspor, maka tidak akan ada perbandingan harga yang tepat.

Tentang penulis

Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono adalah Supervisor di Departemen Corporate Strategy, PT. Astra International, Tbk – Toyota Sales Operation. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Hubungan Internasional di Universitas Bina Nusantara (BINUS) pada tahun 2018; pendidikan Magister Hukum di Universitas Gadjah Mada, Indonesia pada tahun 2021; dan pendidikan Master of Public Policy di School of Government and Public Policy (SGPP) - Indonesia pada tahun 2022. Penulis dapat dihubungi melalui email di try.ananto@tso.astra.co.id

Irna Nurhayati adalah Dosen di Departemen Hukum Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Indonesia. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Gajah Mada; Magister Hukum di Universitas Gadjah Mada, Indonesia dan University of Melbourne, Australia; dan pendidikan Doktor di The University of Queensland, Australia. Penulis dapat dihubungi melalui email di irna.nurhayati@mail.ugm.ac.id.

Referensi

Buku

- Arora, N.D., 2010. *Political Science for Civil Services Main Examination*. New Delhi: Tata McGraw-Hill Education Private Limited.
- Bain, Gofar, 2001. *Uruguay Round Dan Sistem Perdagangan Masa Depan*. Jakarta: Djambatan.
- Chatterjee, Aneek, 2010. *International Relations Today: Concepts and Applications*. Noida: Pearson Education Limited.
- Direktor Jenderal Perdagangan Internasional, 1997. *Kamus Lengkap Perdagangan Internasional*. Jakarta: Departemen Perdagangan dan Perindustrian.
- Hata. 2016. *Hukum Ekonomi Internasional*. Malang: Setara Press
- Huala, Adolf, 2004. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Herliana, 2007. *Dispute Settlement Under the World Trade Organization: Inequality Protection Between Developed and Developing Countries*. Depok: Voices from Asia: For a Just and Equitable World.
- Jhamtani, Hira, 2005. *WTO: Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Insist Press.
- Kartadjoemena, H.S., 1997. *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Kohona, Palitha T.B., 1985. *The Regulation of International Economic Relations Through Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publisher.
- Marceau, G., 1994. *Antidumping and Antitrust Issues in Free Trade Areas*. Oxford: Clarendon Press.
- Raju, K., 2008. *World Trade Organization Agreement on Anti-Dumping: A GATT/WTO and Indian Legal Jurisprudence*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Suherman, A.M., 2005. *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Artikel Jurnal

- Annisa, R. Aulia, 2017. "Proses Penyelesaian Sengketa Dumping Ekspor Kertas Fotocopy Indonesia Ke Jepang Tahun 2012", *JOM FISIP*, **4**(2): 1-14.
- Hazem, Nada, dan Chahir Zaki. 2020. "Mind the Measure: On the Effects of Antidumping Investigations in Egypt", *Journal of African Trade*, **7**(1): 1-14.
- Jayandarie, Raden Fadila, et al., 2021. "Particular Market Situation - A Peculiar Accusation: A Case Study of The DS529 Case Between Indonesia and Australia Before the WTO", *International Journal of Business, Economics, and Law*, **24**(1): 44-50
- Leitner, Kara dan Simon Lester. 2013. "WTO Dispute Settlement 1995-2016: A Statistical Analysis", *Journal of International Economic Law*, **16**(1): 257-267.
- Lesmana, Yu Yessi, dan Joseph Wira Koesnaldi, 2019. "Particular Market Situation: A Newly Arising Problem or a New Stage in the Anti-Dumping Investigation?", *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, **14**(2): 405-21.
- Priyono, J., 2010. "Beberapa Aspek Aplikasi Anti-Dumping Agreement pada Negara Sedang Berkembang", *Masalah-Masalah Hukum*, **39**(1):1-7
- Sidiqah, Meliyani, 2019. "Retaliasi Indonesia Atas Tuduhan Dumping Terhadap Korea Selatan", *Jurnal Wawasan Yuridika*, **3**(1): 78-99.
- Yun, Mikyung, 2017. "The Use of 'Particular Market Situation' Provision and Its Implications for Regulation of Antidumping," *East Asian Economic Review*, **21**(3): 151-77.
- Zhou, Weihuan, dan Andrew Percival, 2016. "Debunking the Myth of 'Particular Market Situation' In WTO Antidumping Law," *Journal of International Economic Law*, **19**(4):863-92.

Dokumen Resmi

- Federal Register. Final Results of Antidumping Administrative Review, 1996. Washington, D.C.: U.S. Department of

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

Commerce. C3.

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 (The Anti-Dumping Agreement), 1994. Geneva: World Trade Organization.

Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes (DSU Perjanjian WTO). Geneva: World Trade Organization.

Uruguay Round Agreement, Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Geneva: World Trade Organization.

Artikel Daring

Andri, Yustinus, 2018. “Gugat Australia Soal BMAD Kertas, RI Perjuangkan Reformasi WTO” [daring]. dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20181219/12/871232/gugat-australia-soal-bmad-kertas-ri-perjuangkan-reformasi-wto>. [Diakses 15 Maret 2020].

Deputi Bidang Koordinasi Perniagaan dan Industri, 2019. “Rapat Koordinasi Pembahasan Industri Hasil Kayu” [daring]. dalam http://asmino.or.id/wp-content/uploads/2019/02/190220-Industri-Kayu_Rev4-1.pdf. [Diakses 15 Maret 2020].

Friana, Hendra, 2018. “Indonesia Gugat Australia Di WTO Atas Bea Masuk Kertas A4” [daring]. dalam <https://tirto.id/indonesia-gugat-australia-di-wto-atas-bea-masuk-kertas-a4-dcg6>. [Diakses 15 Maret 2020].

Iwan, 2019. “Indonesia Menang Sengketa Kertas di WTO”, *Harian Ekonomi Neraca*, 6 Desember, hlm 11.

Kumparan. 2018. “WTO Mulai Sidangkan Gugatan RI ke Australia soal Kertas Fotokopi” [daring]. dalam <https://kumparan.com/kumparanbisnis/wto-mulai-sidangkan-gugatan-ri-ke-australia-soal-kertas-fotokopi-1545106923004345144>. [Diakses 8 April 2020].

Lakshimkumar & Sridharan Attorneys, 2020. “Use of ‘Particular Market Situation’ Provision in Anti-Dumping Investigations” [daring]. dalam <https://www.lakshmisri.com/insights/articles/use-of-particular-market-situation-provision-in-anti-dumping->

- investigations/. [Diakses 12 Maret 2020].
- Pablo, Samuel, 2018a. “RI Gugat Australia Ke WTO Soal Ekspor Kertas Fotokopi A4” [daring]. dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181218132100-4-46900/ri-gugat-australia-ke-wto-soal-ekspor-kertas-fotokopi-a4>. [Diakses 15 Maret 2020].
- Pablo, Samuel, 2018b. “Australia Terapkan Anti-Dumping Ekspor Kertas RI Anjlok 40%” [daring]. dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181220150718-4-47300/australia-terapkan-anti-dumping-ekspor-kertas-ri-anjlok-40>. [Diakses 15 Maret 2020].
- Rahayu, Isna Rifka Sri, 2018. “Ekspor Kertas Fotokopi Dihambat, Indonesia Gugat Australia Ke WTO” [daring]. dalam <https://www.inews.id/finance/makro/ekspor-kertas-fotokopi-dihambat-indonesia-gugat-australia-ke-wto>. [Diakses 15 Maret 2020].
- Reuters, 2017. “Indonesia Takes Australia to WTO over Duties on A4 Paper” [daring]. dalam <https://www.reuters.com/article/australia-indonesia-paper/indonesia-takes-australia-to-wto-over-duties-on-a4-paper-idUSL8N1LM460>. [Diakses 12 Maret 2020].
- Saputra, Endang, 2017. “Dituduh Dumping Indonesia Layangkan Gugatan Ke Australia” [daring]. dalam <https://jpp.go.id/ekonomi/perdagangan/306700-dituduh-dumping-indonesia-layangkan-gugatan-ke-australia>. [Diakses 15 Maret 2020].
- World Trade Organization, 2008. “DS374 South Africa – Anti-Dumping Measures Uncoated” [daring]. dalam https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds374_e.htm [Diakses 8 Mei 2021].
- World Trade Organization, 2017a, “Press Release - Indonesia Files WTO Complaint over Australian Duties on Paper Imports” [daring]. dalam https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/ds529rfc_05sep17_e.htm. [Diakses 12 Maret 2020].
- World Trade Organization, 2017b, “WT/DS529/1. WTO” [daring]. dalam <https://bit.ly/3xVfmqV> [Diakses 14 Maret 2020].
- World Trade Organization, 2017c. “Australia – Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper. WTO” [daring]. dalam <https://>

*Anti-Dumping Dispute Settlement of A4 Paper Products Export
between Indonesia and Australia*

bit.ly/3aofXnV [Diakses 24 Maret 2020].

Zhou, Weihuan, 2017. "Indonesia Challenges Australia's Anti-Dumping Measures at the WTO" [daring]. dalam <https://newsroom.unsw.edu.au/news/business-law/indonesia-challenges-australia's-anti-dumping-measures-wto>. [Diakses 12 Maret 2020].