

KETIDAKEFEKTIFAN KEBIJAKAN ANTI-DUMPING PRODUK IMPOR BAJA INDONESIA: SEBUAH ANALISIS AWAL

The Ineffectiveness of Anti-Dumping Policy in Indonesian Steel Import: A Preliminary Study

Aditya P. Alhayat

Pusat Pengkajian Perdagangan Luar Negeri, BPPP, Kementerian Perdagangan-RI, Jl. M.I. Ridwan Rais No.5 Jakarta Pusat 10110, Indonesia,
email: aditya.alhayat@kemendag.go.id

Naskah diterima: 08/07/2017; Naskah direvisi: 03/11/2017; Disetujui diterbitkan: 28/12/2017
Dipublikasikan online: 31/12/2017

Abstrak

Meskipun Indonesia telah mengenakan tindakan anti-dumping terhadap beberapa jenis produk baja, namun impor produk tersebut masih meningkat. Salah satu kemungkinan penyebabnya adalah importasi melalui produk yang dimodifikasi secara tidak substansial atau melalui negara ketiga yang tidak dikenakan tindakan anti-dumping, yang dalam perdagangan internasional umum disebut sebagai praktik *circumvention*. Studi ini ditujukan untuk membuktikan bahwa *circumvention* mengakibatkan tindakan anti-dumping atas impor produk baja Indonesia tidak efektif dan untuk memberikan masukan berdasarkan praktik di negara lain supaya kebijakan anti-dumping Indonesia lebih efektif. *Circumvention* dianalisis dengan membandingkan pola perdagangan antara sebelum dan setelah pengenaan bea masuk anti-dumping (BMAD) menggunakan data sekunder dari Badan Pusat Statistik (BPS) maupun Global Trade Information Services (GTIS). Hasil analisis menunjukkan adanya indikasi kuat bahwa *circumvention* mengakibatkan pengenaan tindakan anti-dumping impor produk baja di Indonesia menjadi tidak efektif. Oleh karena itu, sangat penting bagi Pemerintah Indonesia untuk segera melakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah No. 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan dengan memasukkan klausul tindakan anti-*circumvention* yang setidaknya mencakup bentuk-bentuk dan prosedur tindakan, sebagaimana yang telah dilakukan beberapa negara seperti: AS, EU, Australia, dan India.

Kata Kunci: Anti-Dumping, *Circumvention*, Produk Baja

Abstract

Although Indonesia has imposed anti-dumping measures on several types of steel products, the import of steel products is still increasing. One possible cause is that imports are made by non-substantial modification of product or through a third country which is not subject to anti-dumping measures, which is generally referred as circumvention practice. This study is aimed to prove that circumvention made Indonesian anti-dumping actions on the steel products ineffective. This also study provides recommendation for a best practice for other countries so that Indonesia's anti-dumping policy can be more effective. Circumvention was analyzed by comparing trade patterns between before and after the imposition of anti-dumping duty using secondary data from the Central Bureau of Statistics (BPS) and the Global Trade Information Services (GTIS). The results of the analysis indicate that circumvention became the reason why Indonesian anti-dumping measures on imported steel products are ineffective. Therefore, it is very important for the Government of Indonesia to immediately make amendments to the Government Regulation No. 34/2011 on Antidumping, Countervailing, and Safeguard Measures by adopting clauses of anti-circumvention. This can be done by covering the forms/types and procedures of action, as has been implemented by several countries such as the US, EU, Australia, and India.

Keywords: *Anti-Dumping, Circumvention, Steel Product*

JEL Classification: F13, F14, L61

PENDAHULUAN

Selama periode 2010-2013, Pemerintah Indonesia telah mengenakan tindakan anti-dumping terhadap empat jenis produk baja karbon, yaitu: Baja berbentuk H dan I (*H & I Section*), *Hot Rolled Coil* (HRC), *Hot Rolled Plate* (HRP), dan *Cold Rolled Coil/Sheet* (CRC). Namun demikian, masih banyak keluhan dari produsen baja di dalam negeri terkait dengan membanjirnya baja impor, terutama baja paduan (*alloy*) yang mengandung boron. Salah satu kemungkinan penyebabnya adalah pengalihan kode *Harmonized System* (HS) dari baja karbon yang dikenakan Bea Masuk Anti-Dumping (BMAD) menjadi HS baja paduan yang tarif bea masuknya lebih rendah. Dalam perdagangan internasional, praktik tersebut lazim disebut dengan istilah *circumvention*. Selain modifikasi secara tidak substansial suatu produk, *circumvention* juga mungkin dilakukan dengan melibatkan negara ketiga yang tidak dikenakan tindakan anti-dumping.

Sinyalemen kuat praktik *circumvention* sebagai penyebab mengapa tindakan anti-dumping Indonesia tidak sepenuhnya efektif juga terepresentasikan pada penelitian Alhayat (2014). Berdasarkan penelitian tersebut, tindakan anti-dumping Indonesia selama periode 1996-2010 secara agregat berpengaruh negatif terhadap kinerja keseluruhan impor produk pada saat investigasi, namun tidak mampu membendung peningkatan impor pada periode proteksi (masa tindakan anti-dumping diberlakukan). Terlebih lagi, kuantitas impor dari negara yang tidak dikenakan anti-dumping (*non-named country*) mengalami peningkatan setelah dikenakan BMAD. Hal tersebut setidaknya mengindikasikan adanya permintaan impor yang tinggi serta adanya efek pengalihan asal impor dari negara yang dikenakan anti-dumping (*named country*) ke negara yang tidak dikenakan anti-dumping.

Menurut Yu (2008), *circumvention* merupakan upaya penghindaran terhadap pengenaan bea masuk anti-dumping atau bea

masuk imbalan dengan memodifikasi atau merubah secara marginal bentuk fisik, produksi, atau jalur pengiriman produk yang terkena tindakan anti-dumping dan anti-subsidi dalam rangka memperlemah tujuan maupun efektifitas kompensasi (*remedies*) dalam kerangka WTO *Anti-dumping Agreement* dan *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)*, dimana peraturan tersebut telah diundangkan (diratifikasi) dalam hukum nasionalnya. Secara umum, Vermulst (2012) mendefinisikan empat bentuk praktik *circumvention*, yaitu: (1) *Product alternation* atau *slightly modification*: ekspor produk dengan sedikit modifikasi; (2) *Importing country circumvention*: impor bagian-bagian untuk dirakit; (3) *Third-country circumvention: transshipment* atau ekspor produk dengan sedikit modifikasi melalui negara ketiga atau dirakit di negara ketiga; dan (4) *Lower duty rate company circumvention*: memanfaatkan perusahaan yang dikenakan bea masuk anti-dumping/anti-subsidi terendah sebagai sarana ekspor.

Meskipun tidak ada ketentuan khusus terkait anti-*circumvention* yang disepakati di *World Trade Organization*

(Bael & Bellis, 2011), namun beberapa negara anggota WTO seperti Amerika Serikat (AS), Uni Eropa (EU), Australia, dan India telah memiliki peraturan anti-*circumvention*. Sementara itu, landasan hukum tindakan anti-*circumvention* di Indonesiabelum terakomodasi dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan.

Berdasarkan latar belakang di atas, studi ini ditujukan untuk memperoleh bukti permulaan bahwa praktik *circumvention* memang terjadi dan mengakibatkan tindakan anti-dumping Indonesia atas produk baja impor menjadi tidak efektif. Dalam hal ini, difokuskan pada bentuk praktik *third-country circumvention* dan *slightly modification circumvention*. Selain itu, studi dimaksudkan untuk memberikan masukan agar kebijakan anti-dumping Indonesia lebih efektif berdasarkan praktik-praktik yang telah diimplementasikan di negara anggota WTO lainnya. Hal ini dikarenakan Indonesia belum memiliki payung hukum yang dapat digunakan untuk menindak praktik-praktik *circumvention* atas pengenaan tindakan anti-dumping. Peraturan Pemerintah (PP)

No. 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. Aturan anti-*circumvention* sangat penting untuk memastikan efektivitas tindakan anti-dumping (Puccio & Erbahar, 2016).

Studi ini berkontribusi dalam memperkaya literatur empiris terkait anti-dumping. Studi-studi sebelumnya, seperti Prusa (2001), Brenton (2001), Konings, Vandenbussche, & Springael (2001), Ganguli (2008), Alhayat (2014), Tjahjasari (2015), dan Baran (2015) hanya fokus pada bagaimana dampak perubahan aliran perdagangan (impor) atas suatu pengenaan tindakan anti-dumping. Studi-studi tersebut berhenti pada temuan bahwa tindakan anti dumping mengakibatkan adanya pengalihan perdagangan (*trade diversion*) dimana impor dari negara yang menjadi target anti-dumping (*named country*) menurun, namun impor dari negara yang tidak dikenakan anti-dumping (*non-named country*) mengalami kenaikan. Studi ini melanjutkan hasil dari studi-studi sebelumnya dengan secara eksplisit mengulas isu *circumvention* sebagai kemungkinan mengapa pengalihan perdagangan tersebut terjadi.

METODE

Penelitian tentang *circumvention* maupun anti-*circumvention* yang berdasarkan pada analisis ilmu ekonomi sedikit sekali disinggung dalam literatur. Kebanyakan literatur membahas anti-*circumvention* dalam aspek ilmu hukum. Hampir semua studi dampak atau efektifitas tindakan anti-dumping, seperti Staiger & Wolak (1994), Malhotra, Kassam, & Rus (2008), Konings, Vandenbussche & Springael (2001), dan Lee, Park & Cui (2013) menggunakan metode ekonometri untuk mengetahui dampak volume dan harga impor setelah pengenaan BMAD untuk produk-produk yang bersangkutan, namun tidak mengeksplorasi lebih jauh isu *circumvention*.

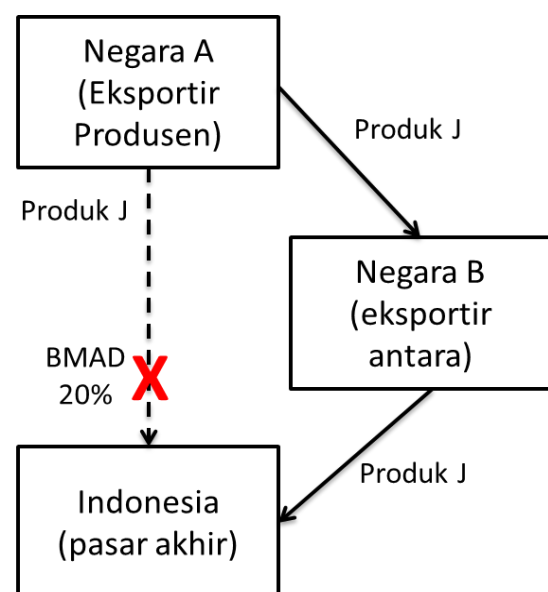
Studi ini menggunakan pendekatan lain yang didasarkan pada proses dan hasil penyelidikan *circumvention* di negara lain, khususnya AS dan EU. Salah satu hal yang dipertimbangkan dalam penyelidikan tersebut adalah perubahan pola perdagangan, termasuk pola-pola sumber/asal barang (Bagian 781 *Tariff Act* 1930 dan 19 CFR 351.225 mengenai *scope rulings*). Bahkan dalam laporan penyelidikan *circumvention* di EU

terdapat bagian khusus mengenai perubahan dalam pola perdagangan.

Oleh karena itu, praktik *circumvention* sebagai penyebab tidak efektifnya tindakan anti-dumping dianalisis dengan membandingkan pola perdagangan antara sebelum dan setelah pengenaan tindakan anti-dumping (BMAD) menggunakan data volume impor Indonesia atas barang yang dikenakan dumping pada level HS 10 digit yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS) maupun volume ekspor negara yang dikenakan tindakan anti-dumping oleh Indonesia dengan menggunakan klasifikasi digit HS terkecil yang tersedia di Global Trade Information Services (GTIS) (<https://www.gtis.com/gta>).

Secara khusus, praktik *circumvention* yang dianalisis fokus pada *third-country circumvention* dan *slightly modification circumvention* karena relatif lebih mudah dideteksi dengan menggunakan data perdagangan yang tersedia pada tingkat nasional. Dalam hal ini, *third-country circumvention* didefinisikan sebagai pengalihan jalur ekspor oleh negara yang dikenakan tindakan anti-dumping dengan memanfaatkan negara lain (negara ketiga yang tidak dikenakan tindakan anti-dumping)

sehingga terhindar dari pengenaan bea masuk anti-dumping di pasar ekspor. Sebagai contoh, mula-mula negara A ekspor langsung produk J ke Indonesia (Gambar 1). Karena terbukti dumping, maka Indonesia mengenakan Bea Masuk Anti-Dumping (BMAD) terhadap produk impor J dari negara A. Untuk menghindari pengenaan BMAD, negara A merubah jalur ekspor produk J melalui negara B karena negara B tidak dikenakan BMAD oleh Indonesia. Ketika masuk pasar Indonesia, produk J yang sebenarnya diproduksi negara A diklaim sebagai produk ekspor negara B (perubahan Surat Keterangan Asal atau *certificate of origin*) sehingga terhindar dari pengenaan BMAD.



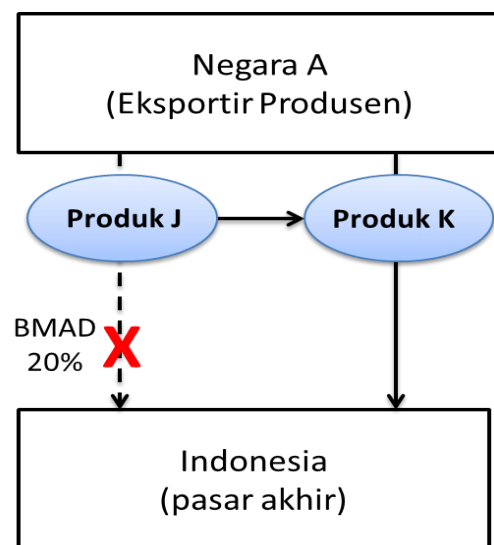
Gambar 1. Ilustrasi *Third-Country Circumvention*

Oleh karena itu, indikasi *third-country circumvention* muncul apabila volume impor Indonesia dari negara yang tidak dikenakan BMAD (negara ketiga) mengalami kenaikan setelah penerapan BMAD. Sementara impor dari negara yang menjadi target BMAD mengalami penurunan dan pada periode yang sama negara ketiga tersebut mengalami lonjakan impor dari negara yang dikenakan BMAD oleh Indonesia.

Sementara itu, *slightly modification circumvention* didefinisikan sebagai tindakan penghindaran tindakan anti-dumping yang dilakukan oleh negara eksportir produsen dengan melakukan sedikit perubahan terhadap produk yang dikenakan anti-dumping sehingga tidak masuk dalam klasifikasi produk (kode HS) yang menjadi cakupan penerapan bea masuk anti-dumping. Sebagai ilustrasi pada Gambar 2, terlihat bahwa negara A melakukan modifikasi produk J menjadi produk K untuk menghindari penerapan BMAD terhadap produk impor J asal negara A di pasar Indonesia. Dengan sedikit modifikasi atau penambahan sedikit elemen produk, klasifikasi pos tarif (HS) produk tersebut ikut berubah padahal sebenarnya produk J dan produk K

tidak memiliki perbedaan yang substansial dari segi karakteristik fisik maupun kegunaannya.

Oleh karena itu, indikasi *slightly modification circumvention* muncul apabila terjadi kenaikan volume impor produk sejenis atas barang dumping setelah penerapan BMAD, sedangkan barang dumping yang dikenakan BMAD mengalami penurunan. Parameter indikasi *circumvention* dilihat secara visual menggunakan bantuan grafik untuk mengetahui apakah terdapat perubahan pola perdagangan antara sebelum dan setelah penerapan BMAD.



Gambar 2. Ilustrasi *Slightly Modification Circumvention*

Penelitian ini menggunakan data tahunan periode 2007-2015 dimana dampak penerapan BMAD yang

dianalisis disesuaikan dengan tanggal pengenaan BMAD maupun negara yang dikenakan BMAD oleh Indonesia sebagaimana terlihat pada Tabel 2. Apabila implementasi pengenaan BMAD dimulai pada bulan Januari hingga Juni pada tahun tertentu, maka tahun yang bersangkutan menjadi periode awal dampak BMAD. Sedangkan apabila implementasi pengenaan BMAD dimulai pada bulan Juli hingga Desember pada suatu tahun, maka tahun berikutnya menjadi periode awal dampak BMAD.

Informasi produk sejenis (HS) sebagai bahan untuk menganalisis *slightly modification circumvention* terkait produk baja yang dikenakan BMAD oleh Indonesia diperoleh dari industri dalam negeri, terutama pemohon petisi anti-dumping (Tabel 1). Meskipun berbeda kode HS, namun bentuk atau wujud fisik dan karakteristik teknisnya tidak berbeda secara substansial sehingga dapat digunakan untuk mengalihkan importasi baja karbon yang menjadi objek pengenaan BMAD menjadi importasi baja paduan.

Untuk melengkapi analisis, studi ini juga mengumpulkan informasi melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dengan mengundang para

pelaku usaha terkait, baik perusahaan yang mengajukan permohonan anti-dumping (petisioner) maupun asosiasi industri dari barang yang dikenakan dumping.

Tabel 1. Kode HS Baja Karbon dan Baja Paduan yang Bersesuaian

Produk	HS Baja Karbon	HS Baja Paduan
HRC	7208.10; 7208.25; 7208.26; 7208.27; 7208.36; 7208.37; 7208.38; 7208.39; 7208.90	7225.30
HRP	7208.51; 7208.52	7225.40
CRC	7209.16; 7209.17; 7209.18; 7209.26; 7209.27; 7209.28; 7209.90; 7211.23; 7211.29; 7211.90	7225.50
H & I Section	7216.32; 7216.33	7228.70

Sumber: Hasil diskusi dengan pelaku usaha, (2016)

Informasi dari pelaku usaha sangat dibutuhkan untuk mengklarifikasi serta memperkuat temuan/indikasi awal praktik *circumvention* yang dilakukan berdasarkan analisis data sekunder dengan praktik yang sebenarnya terjadi di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tindakan Anti Dumping Besi Baja di Indonesia

Selama periode 2010 hingga awal 2015, terdapat sebelas tindakan anti-dumping yang dikenakan Indonesia terhadap berbagai produk impor dari negara mitra. Dari kesebelas produk yang dikenakan BMAD, produk-produk baja yang mencakup HRC, HRP, CRC, dan H&I *Section* memiliki proporsi impor terbesar. Pada tahun 2015, nilai impor keempat produk tersebut mencapai 78,3% dari keseluruhan nilai impor produk yang dikenakan BMAD.

Sebagaimana dilihat pada Tabel 2, petisioner (pemohon) penyelidikan

anti-dumping atas produk besi baja yang menjadi fokus studi ini mayoritas diajukan oleh PT. Krakatau Steel dan dikenakan terhadap impor baja asal Republik Rakyat Tiongkok (RRT). Pada umumnya, penyelidikan anti-dumping oleh Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) memakan waktu satu tahun sebelum diputuskan untuk dikenakan BMAD. Atas dasar rekomendasi KADI, Menteri Perdagangan memutuskan untuk mengenakan tindakan anti-dumping yang kemudian akan ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) karena instrumen tindakan anti-dumping berupa tambahan bea masuk impor (BMAD).

Tabel 2. Tindakan Anti-Dumping Indonesia terhadap Produk Baja Impor

Produk	Petisioner Anti-Dumping	Inisiasi Penyelidikan Anti-Dumping	Tanggal Pengenaan Anti-Dumping/PMK	Negara yang Dikenakan dan Besaran BMAD
HRC	PT Krakatau Steel	05-11-2008	07-02-2011 23/PMK.011/2011	Korea: 3,8%
HRP	PT Krakatau Steel	31-03-2010	10-01-2012 150/PMK.011/2012	Malaysia:48,4% RRT: 10,47% Singapura: 12,33% Ukraina:12,50%
CRC	PT Krakatau Steel	24-06-2011	19-03-2013 65/PMK.011/2013	RRT: 13,6-43,5% Taiwan: 5,9-20,6% Korea: 10,1-11,0% Jepang: 18,6-55,6% Vietnam: 12,3-27,8%
H & I <i>Section</i>	PT Gunung Garuda	30-06-2009	23-11-2010 195/PMK.011/2010	RRT: 6,63-11,93%

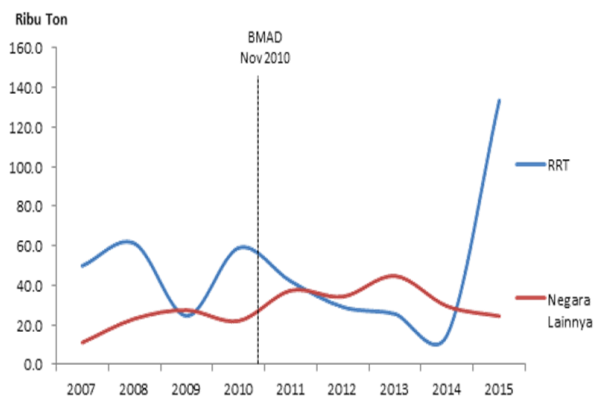
Sumber: KADI(2016)

Third-Country Circumvention

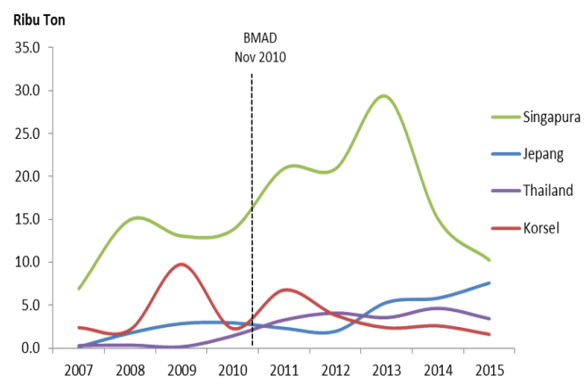
Setelah pengenalan BMAD, volume impor H & I Section dari RRT pada periode 2010-2013 mengalami penurunan, sebaliknya volume impor dari negara yang tidak dikenakan

BMAD (negara lainnya), khususnya Singapura, justru meningkat (Gambar 3). Pada saat yang sama, terjadi peningkatan impor H & I Section di Singapura yang berasal dari RRT.

A. Negara Asal Impor yang Dikenakan BMAD



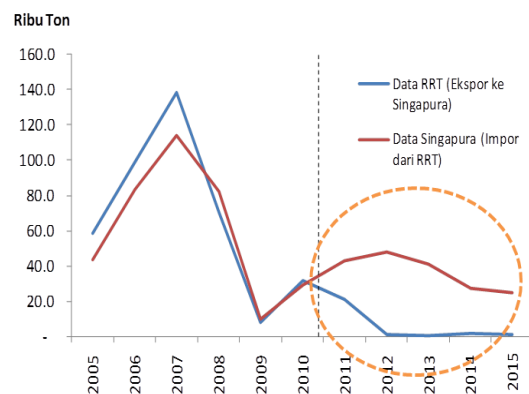
B. Negara Asal Impor Utama "Negara Lainnya"



Gambar 3. Pola Impor H & I Section Indonesia

Sumber: BPS (2016), diolah

Selain terlihat adanya indikasi *third-country circumvention*, adanya perbedaan pola perdagangan dengan basis data yang berbeda setelah pengenalan BMAD oleh Indonesia (Gambar 4) juga mengindikasikan bahwa RRT melakukan *commercial fraud*¹ dalam melakukan ekspor H & I Section.



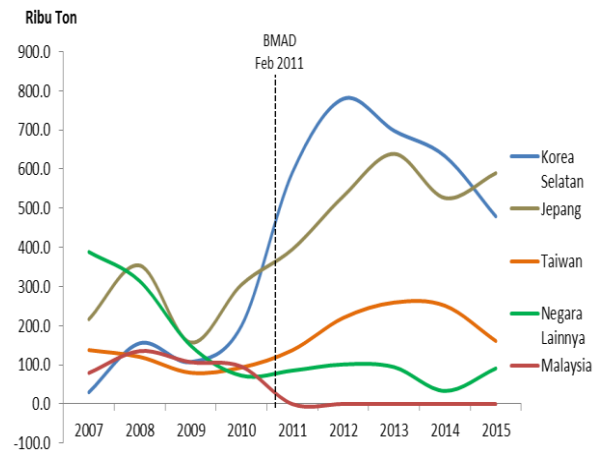
Gambar 4. Pola Ekspor H & I Section RRT ke Singapura

Sumber: GTIS (2016), diolah

preferensi, serta melakukan klasifikasi barang yang tidak benar.

¹ Berdasarkan World Customs Organization (2013a dan 2013b), *commercial fraud* merupakan setiap pelanggaran terhadap ketentuan kepabeanan diantaranya dengan melaporkan nilai barang yang lebih rendah dari seharusnya (*undervaluation*), penyalahgunaan asal barang dan bea masuk

Setelah pengenaan BMAD, volume impor HRC asal Korea tetap mengalami peningkatan bahkan dalam jumlah yang signifikan selama tiga tahun pertama implementasi, sedangkan volume impor asal Malaysia turun. Sebelum pengenaan BMAD, rata-rata impor HRC asal Korea periode 2007-2010 hanya sebesar 123,1 ribu ton per tahun. Setelah pengenaan BMAD, rata-rata impor asal Korea periode 2011-2015 menjadi 636,2 ribu ton per tahun. Sementara itu, impor dari negara yang tidak dikenakan BMAD, khususnya Jepang dan Taiwan, menunjukkan peningkatan yang cukup besar (Gambar 5).



Gambar 5. Pola Impor HRC

Indonesia

Sumber: BPS (2016), diolah
Keterangan: Jepang dan Taiwan tidak termasuk negara yang dikenakan BMAD

Kemungkinan Jepang dan Taiwan menjadi negara peralihan bagi Malaysia untuk menghindari pengenaan BMAD HRC di Indonesia cukup kecil. Hal ini dikarenakan

Tabel 3. Volume Ekspor HRC Malaysia (Ton)

Tujuan	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dunia	448.631	276.001	212.585	95.534	35.125	10.244	13.876	12.630
Jepang	37	-	32	9	-	-	-	6
Taiwan	1.837	3.622	5.679	31	56	-	108	-

Sumber: GTIS (2016), diolah
Keterangan: Data perdagangan HRC Malaysia didekati menggunakan HS 7208

ekspor HRC Malaysia ke dunia selama pengenaan BMAD oleh Indonesia menunjukkan penurunan yang signifikan dari rata-rata sebesar 312,4 ribu ton per tahun pada periode 2008-2010 menjadi sebesar 33,5 ribu ton

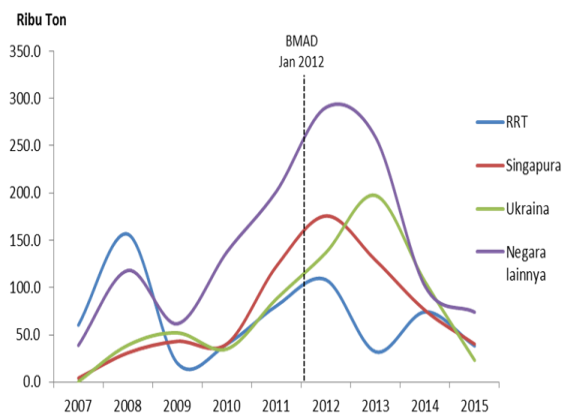
per tahun pada periode 2011-2015. Secara spesifik, volume ekspor HRC Malaysia ke Taiwan maupun ke Jepang periode 2011-2015 relatif kecil dan bahkan tidak ada ekspornya pada tahun-tahun tertentu (Tabel 3).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tidak ada indikasi *third-country circumvention* dalam impor HRC mengingat impor HRC asal Korea tetap meningkat setelah pengenaan BMAD dan tidak ada perubahan pola ekspor HRC Malaysia dengan memanfaatkan Jepang maupun Taiwan sebagai negara ketiga.

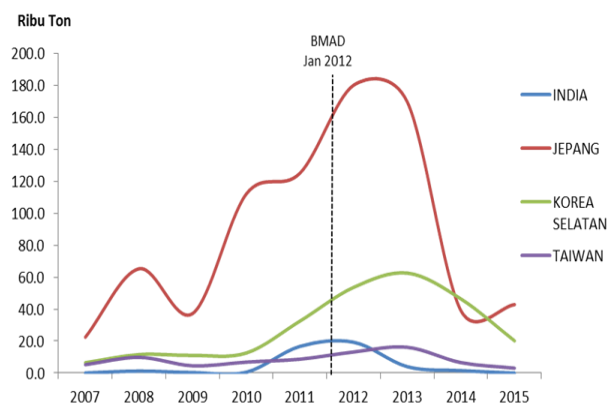
Tidak ditemukan indikasi *third-country circumvention* atas pengenaan BMAD produk impor HRP. Setelah pengenaan BMAD, volume impor HRP

dari negara yang dikenakan BMAD maupun negara lainnya cenderung turun (Gambar 6). Kecil kemungkinan RRT memanfaatkan Ukraina untuk ekspor ke Indonesia pada tahun 2013 karena tarif BMAD Ukraina (12,5%) lebih besar dari BMAD RRT (10,47%). Ditambah lagi, ekspor RRT untuk produk HRP periode 2011-2013 mengalami penurunan, baik untuk tujuan dunia (total), Korea Selatan, maupun Jepang (Tabel 4).

A. Negara Asal Impor yang Dikenakan BMAD



B. Negara Asal Impor Utama "Negara Lainnya"



Gambar 6. Pola Impor HRP Indonesia

Sumber: BPS (2016), diolah

Tabel 4. Volume Ekspor HRP RRT (Ton)

Negara Tujuan	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dunia	2.673,4	596,2	229,2	172,7	148,4	334,9
Korea Selatan	1.235,7	246,8	21,4	4,4	4,0	0,8
Jepang	48,9	14,2	6,2	0,1	0,2	0,5

Sumber: GTIS (2016), diolah

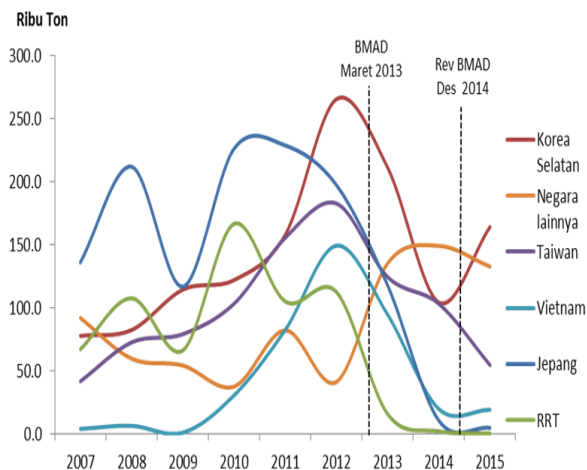
Setelah penerapan BMAD CRC di tahun 2013, terjadi penurunan impor

CRC dari negara-negara yang menjadi target tindakan anti-dumping, namun

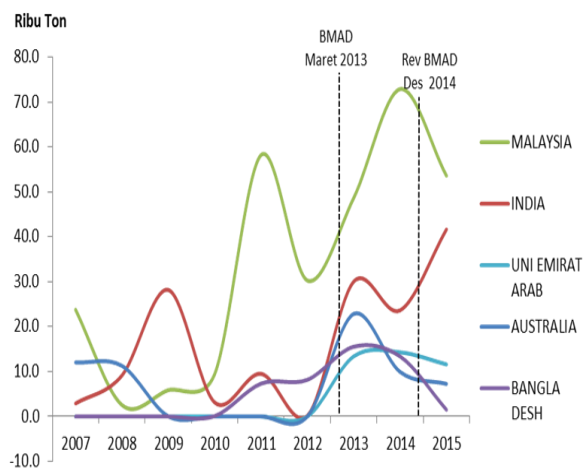
diiringi dengan peningkatan impor asal negara lainnya yang tidak dikenakan BMAD (Gambar 7). Negara lain (tidak dikenakan BMAD) namun ekspor CRC ke Indonesia meningkat pesat adalah Malaysia. Apabila dilihat lebih lanjut pada data impor Malaysia, maka

terlihat bahwa impor CRC Malaysia dari negara yang dikenakan BMAD oleh Indonesia, seperti Jepang, Taiwan, dan RRT mengalami peningkatan pada periode 2014-2015 (Tabel 5).

A. Negara Asal Impor yang Dikenakan BMAD



B. Negara Asal Impor Utama “Negara Lainnya”



Gambar 7. Pola Impor CRC Indonesia

Sumber: BPS (2016), diolah

Secara kumulatif rata-rata impor CRC Malaysia dari Jepang, Taiwan, dan RRT periode 2012-2013 sebesar 377,5 ribu ton per tahun dan rata-rata impor periode 2014-2015 sebesar 492,2 ribu ton per tahun. Dengan kata lain, impor kumulatif CRC Malaysia dari Jepang, Taiwan, dan RRT meningkat sebesar 114,7 ribu ton setelah Indonesia mengenakan BMAD. Sementara itu, impor CRC Indonesia dari Malaysia yang semula hanya sebesar 21,7 ribu ton per tahun

(2007-2013) naik menjadi 58,4 ribu ton per tahun (2013-2015). Ada kemungkinan bahwa peningkatan ekspor CRC Malaysia ke Indonesia berasal dari CRC yang diimpor Malaysia dari negara yang dikenakan BMAD oleh Indonesia, khususnya dari Jepang, Taiwan, dan RRT. Pola perdagangan tersebut mengindikasikan bahwa Malaysia berperan dalam *third-country circumvention* atas penerapan BMAD CRC di Indonesia.

Tabel 5. Volume Impor CRC Malaysia (Ribu Ton)

Negara Asal	2012	2013	2014	2015
Dunia	771,9	859,3	818,7	849,0
Korea Selatan	286,3	236,9	225,5	140,4
Jepang	161,6	191,7	202,4	252,6
Vietnam	108,6	142,8	142,3	115,6
Taiwan	98,3	78,7	117,1	129,2
RRT	82,3	142,4	100,2	182,8

Sumber: GTA (2016)

Slightly Modification Circumvention

Analisis dari Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan (Puska Daglu) (2013) telah terlebih dahulu mengindikasikan adanya importasi baja paduan lainnya dari negara tertentu yang dilakukan dengan merubah spesifikasi teknis baja sehingga terjadi pengalihan dari kategori besi dan baja bukan paduan (baja karbon) ke kategori baja paduan dengan tujuan untuk mendapatkan keringanan tarif bea masuk, terhindar dari BMAD dan ketentuan-ketentuan lainnya yang berlaku.

Berdasarkan Buku Tarif Kepabeanan Indonesia (BTKI) 2012, baja paduan lainnya didefinisikan sebagai baja yang tidak memenuhi definisi baja *stainless* dan menurut beratnya mengandung satu atau lebih unsur dalam perbandingan 16 unsur

material kimia atau elemen paduan (*alloying elements*) dalam Tabel 6 yang dapat ditambahkan dalam baja karbon (*carbon steel*) untuk merubahnya menjadi baja paduan (*alloy steel*). Kasus dugaan *circumvention* yang marak terjadi di Indonesia adalah penambahan unsur Boron sebesar 0,0008% dalam baja karbon sehingga berubah menjadi baja paduan. Namun demikian,

Tabel 6. Unsur dalam Baja Paduan

UNSUR		UNSUR	
Al	0,3% atau lebih aluminium	Ni	0,3% atau lebih nikel
B	0,0008% atau lebih boron	Nb	0,06% atau lebih niobium
Cr	0,3% atau lebih kromium	Si	0,6% atau lebih silikon
Co	0,3% atau lebih kobalt	Ti	0,05% atau lebih titanium
Cu	0,4% atau lebih tembaga	W	0,3% atau lebih tungsten (wolfram)
Pb	0,4% atau lebih timbal	V	0,1% atau lebih vanadium
Mn	1,65% atau lebih mangan	Zr	0,05% atau lebih zirkonium
Mo	0,08% atau lebih molibdenum	Lainnya	0,1% atau lebih unsur lainnya (kecuali belerang, fosfor, karbon dan nitrogen), diambil terpisah.

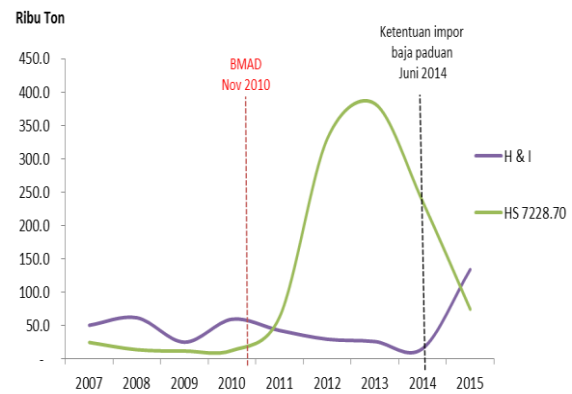
Sumber: Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Kementerian Keuangan dalam Puska Daglu (2013)

penambahan elemen paduan berupa Boron dengan kadar yang sedikit tersebut tidak memberikan efek perubahan yang signifikan pada sifat mekanik dan performa apabila tanpa diikuti penambahan elemen-elemen paduan lainnya yang secara teknis diperlukan.

Dalam studi ini, indikasi *slightly modification circumvention* untuk H & I Section terlihat jelas pada periode 2012-2013. Pengenaan BMAD mengakibatkan penurunan secara gradual volume impor H & I Section asal RRT sejak tahun 2011 hingga 2014. Sementara itu, terjadi lonjakan signifikan impor baja paduannya (HS 7228.70) pada tahun 2011-2013 (Gambar 8).

Dengan adanya kebijakan impor baja paduan, impor H & I Section berupa baja paduan mengalami penurunan, ditambah lagi dengan tindakan safeguard produk H & I Section dari baja paduan lainnya (HS ex 7228.70.10 dan ex 7228.70.90) yang berlaku 21 Januari 2015 sesuai PMK No. 12/PMK.010/2015.

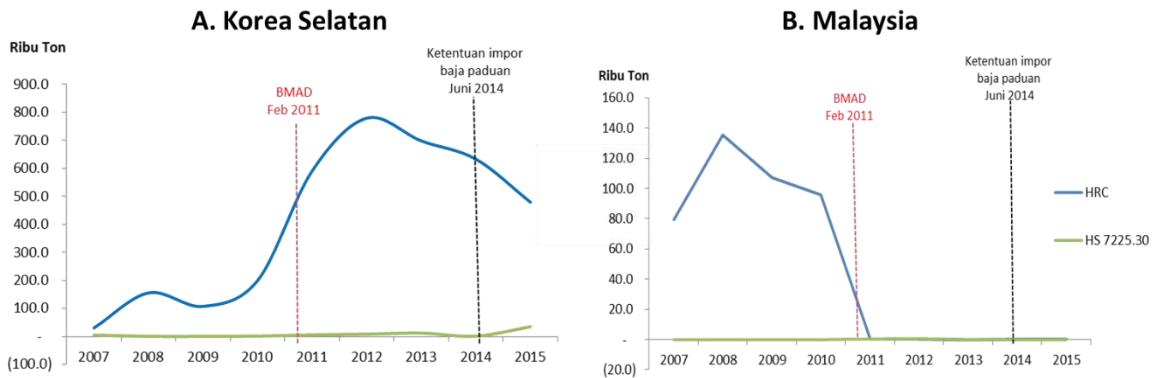
Pada impor HRC, pengenaan BMAD tidak terlihat adanya indikasi *slightly modification circumvention* yang dilakukan oleh negara-negara



Gambar 8. Pola Impor H & I Section dan Baja Paduannya asal RRT

Sumber: BPS (2016), diolah

yang dikenakan BMAD. Setelah pengenaan BMAD di tahun 2011, volume impor HRC asal Korea Selatan tahun 2012 tetap mengalami peningkatan (Gambar 9). Meskipun impor HRC asal Korea Selatan cenderung menurun pada periode 2013-2015, namun secara rata-rata importasi HRC setelah pengenaan BMAD masih lebih tinggi dibandingkan sebelum pengenaan BMAD serta tidak diikuti dengan peningkatan impor baja paduannya (HS 7225.30) secara substansial. Sementara itu, impor HRC dari Malaysia turun drastis setelah pengenaan BMAD, namun tidak diiringi oleh peningkatan baja paduannya (HS 7225.30) sehingga tidak terindikasi adanya *slightly modification circumvention*.

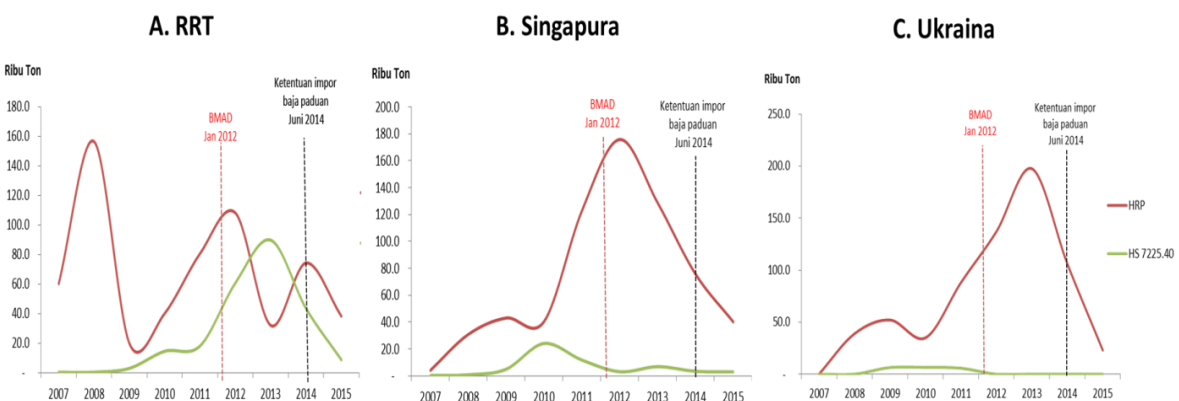


Gambar 9. Pola Impor HRC dan Baja Paduannya berdasarkan Negara yang Dikenakan BMAD

Sumber: BPS (2016), diolah

Indikasi *slightly modification circumvention* atas penerapan BMAD HRP hanya terlihat pada impor HRP asal RRT di tahun 2013. Setelah penerapan BMAD tahun 2012, volume

impor HRP asal RRT tahun 2013 menurun dan diikuti dengan lonjakan impor baja paduannya (HS 7225.40) asal RRT di tahun yang sama (Gambar 10.A).

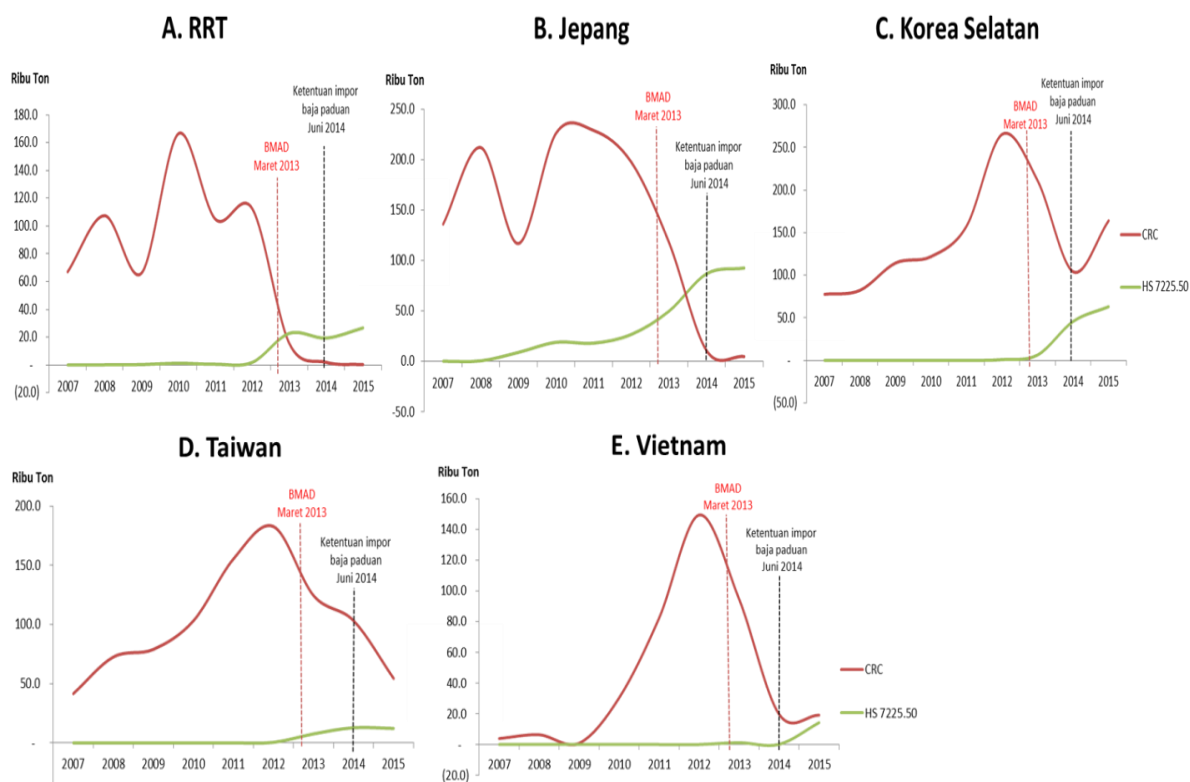


Gambar 10. Pola Impor HRP dan Baja Paduannya berdasarkan Negara yang Dikenakan BMAD

Sumber: BPS (2016), diolah

Perubahan pola impor yang mengindikasikan *slightly modification circumvention* (pengalihan impor baja karbon menjadi baja paduan) terlihat pada impor CRC yang berasal dari hampir seluruh negara yang dikenakan

BMAD (Gambar 11). Dalam hal ini, indikasi *slightly modification circumvention* dilakukan oleh RRT pada periode 2013-2015, Korea Selatan (2013-2015), Taiwan (2013-2015), dan Jepang (2013-2015).



Gambar 11. Pola Impor CRC dan Baja Paduannya berdasarkan Negara yang Dikenakan BMAD

Sumber: BPS (2016), diolah

Berdasarkan hasil klarifikasi dengan industri dalam negeri (pelaku usaha) yang dilakukan melalui *Focus Group Discussion* (FGD)² maupun kunjungan lapangan, diperoleh informasi bahwa kecil kemungkinan terjadinya *third-country circumvention* untuk produk baja karena harga transportasi/logistik yang mahal (berat) dan adanya persyaratan *mill certificate* dari produsen. Sebaliknya, *slightly modification circumvention* lebih besar

kemungkinan terjadi untuk produk baja. Selain itu, RRT menjadi negara asal impor yang diduga paling sering melakukan praktik *circumvention* dikarenakan penerapan BMAD terhadap produk RRT oleh Indonesia, serta adanya kebijakan (insentif) Pemerintah RRT berupa *tax rebate* untuk ekspor produk baja paduan. Indikasi RRT melakukan *circumvention* sejalan dengan studi Liu dan Shi (2016) bahwa eksportir RRT melakukan perubahan jalur perdagangan (*trade rerouting*) melalui negara ketiga untuk

²Diselenggarakan di Jakarta, tanggal 1 Maret 2016

menghindari pengenaan bea masuk anti-dumping oleh Amerika Serikat.

Analisis Dampak Ketentuan Impor Baja Paduan

Pada tanggal 2 Juni 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 28/M-DAG/PER/6/2014 tentang Ketentuan Impor Baja Paduan yang merupakan respon terkait banyaknya impor baja paduan (*alloy*) yang masuk dengan menggunakan boron dengan kadar yang rendah hanya untuk mengalihkan tarif bea masuk serta menghindari pengenaan BMAD ataupun *safeguard*.

Beberapa pokok pengaturan dalam Permendag No. 28/M-DAG/PER/6/2014 antara lain (Kemendag, 2014):

1. Baja paduan hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) baja paduan atau penetapan sebagai Importir Terdaftar (IT) baja paduan dari Menteri Perdagangan.
2. Persyaratan untuk memperoleh IP-baja paduan antara lain surat pernyataan bahwa baja yang diimpor adalah jenis baja paduan yang dibuktikan melalui *mill*

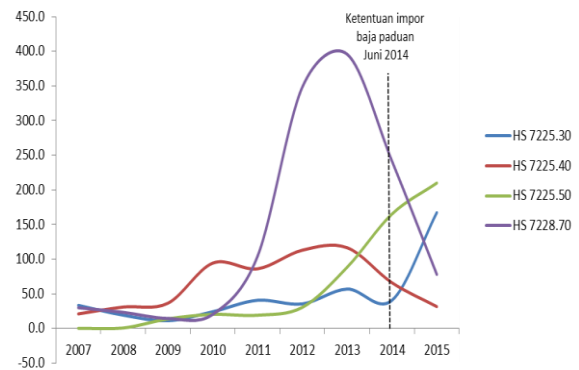
certificate pada saat dilakukan verifikasi oleh surveyor serta pertimbangan teknis dari Direktorat Jenderal Basis Industri Manufaktur Kementerian Perindustrian yang memuat informasi mengenai jenis barang, klasifikasi barang/pos tarif/HS 10 digit, dan jumlah per pelabuhan tujuan.

3. IT-baja paduan yang akan melakukan impor baja paduan harus mendapatkan persetujuan impor dari Kemendag dengan memperhatikan kontrak penjualan baja paduan antara pemilik IT-baja paduan dengan perusahaan produsen dengan menunjukkan asli kontrak kerja sama penjualan baja paduan.
4. Setiap impor baja paduan oleh IP-baja paduan dan IT-baja paduan harus terlebih dahulu dilakukan verifikasi atau penelusuran teknis impor di negara muat barang.
5. Pengakuan sebagai IP-baja paduan dan penetapan sebagai IT-baja paduan dibekukan apabila perusahaan tidak menyampaikan laporan realisasi impor sebanyak tiga kali, dan/atau terdapat dugaan melakukan tindak pidana yang berkaitan dengan penyalahgunaan

pengakuan sebagai IP-baja paduan, penetapan sebagai IT-baja paduan, dan/atau persetujuan impor.

6. Pengecualian verifikasi atau penelusuran teknis impor diberikan kepada industri otomotif, industri elektronika, industri galangan kapal, dan industri alat besar, serta masing-masing komponennya. Pengecualian tersebut juga diberikan kepada IP-baja paduan sebagai industri pengguna yang memiliki Surat Keterangan Verifikasi Industri (SKVI) melalui fasilitas *User Specific Duty Free Scheme* (USDFS) atau fasilitas skema lainnya.

Seperti yang terlihat pada Gambar 12, ketentuan impor baja paduan yang diterbitkan Juni 2014 berdampak pada penurunan impor H & I *Section* dari baja paduan (HS 7228.70) dan HRP dari baja paduan (HS 7225.40) dari dunia. Sementara itu, impor HRC dari baja paduan (HS 7225.30) dan CRC dari baja paduan (HS 7225.50) tetap mengalami kenaikan meskipun ketentuan impor baja paduan telah diimplementasikan.



Gambar 12. Pola Impor Baja Paduan Indonesia dari Dunia

Sumber: BPS (2016), diolah

Ketentuan impor baja paduan yang dikeluarkan Menteri Perdagangan memang bukan instrumen berupa tarif seperti halnya BMAD, namun persyaratan-persyaratan impor baja paduan tersebut merupakan instrumen bentuk non-tarif yang implikasinya serupa dengan tambahan pengenaan bea masuk (BMAD), yaitu menghambat lonjakan impor produk sejenis yang dikenakan BMAD. Sebagai contoh, impor produk H & I *Section* (baja karbon dengan kode HS 7216.32 dan 7216.33) dari RRT mengalami penurunan pada periode 2010-2014 setelah pengenaan BMAD (Gambar 3.A). Sementara pada periode yang sama, volume impor I & H *Section* dari baja paduan dengan kode HS 7228.70 (mayoritas berasal dari RRT) mengalami peningkatan

(Gambar 12) yang mengindikasikan adanya pengalihan impor dari produk sejenis (*slightly modification circumvention*). Dengan diberlakukannya ketentuan impor baja paduan (Permendag No.28/2014), volume impor H & I *Section* dari baja paduan turun tajam. Hal ini mengindikasikan bahwa peraturan tersebut mampu menekan praktik *circumvention* yang terjadi. Apabila Indonesia memiliki aturan *anti-circumvention* atas penerapan tindakan anti-dumping, produk impor H & I *Section* dari baja paduan tersebut dapat dikenakan BMAD dengan besaran yang sama dengan yang dikenakan terhadap H & I *Section* (penerapan awal) dengan syarat bahwa produk H & I *Section* dari baja paduan tersebut merupakan pengalihan impor dari produk H & I tanpa adanya perubahan karakteristik produk yang signifikan.

Kebijakan *Anti-Circumvention* di Negara Lain

Sejak Putaran Uruguay hingga sekarang belum ada konsensus yang dicapai oleh anggota WTO atas ketentuan *anti-circumvention*. Bahkan, *anti-circumvention* dianggap sebagai isu yang kontroversial dalam negosiasi Perjanjian Anti-Dumping WTO (Baskin,

2016)³. Implikasinya, ada sebagian negara anggota WTO yang menganggap *circumvention* merupakan praktik perdagangan serta investasi yang normal, sedangkan negara lainnya menganggap sebagai bentuk ketidakpatuhan atau penghindaran terhadap instrumen *trade remedies* (Yu, 2008). Selain itu, ketiadaan konsensus mengenai pengaturan *circumvention* dan *anti-circumvention* di WTO berakibat pada kegagalan anggota WTO untuk menyimpulkan pengaturan *circumvention* dan *anti-circumvention* yang seragam sehingga berpotensi melanggar aturan WTO dan meningkatkan proteksionisme (Zhou, 2016).

Indonesia belum memiliki landasan hukum tindakan *anti-circumvention*. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan tidak terdapat ketentuan yang memungkinkan Pemerintah

³ Isu ketidakjelasan dan ketidakselarasan pengaturan *anti-circumvention* juga muncul dalam aturan WTO lainnya seperti *Agreement on Agriculture*, *Agreement on Government Procurement*, dan *Understanding on Commitments in Financial Services* (Kobayashi, 2014).

Indonesia untuk menindak praktik penghindaran atas pengenaan anti-dumping maupun anti-subsidi (*countervailing*) yang dilakukan oleh eksportir luar negeri maupun importir. Apabila eksportir luar negeri diduga melakukan praktik *circumvention* (penghindaran) atas pengenaan BMAD, Komite Anti-Dumping Indonesia (KADI) sebagai otoritas yang berwenang harus menginisiasi penyelidikan baru terhadap negara lain yang tidak dikenakan BMAD dan diduga menjadi negara ketiga untuk kasus *third-country circumvention* atau menginisiasi penyelidikan baru terhadap produk sejenis yang diduga sebagai hasil modifikasi atas produk yang sedang dikenakan BMAD. Adanya ketentuan anti-*circumvention*, akan memudahkan suatu negara untuk menindak praktik curang tersebut tanpa harus menginisiasi penyelidikan baru. Penyelidikan dugaan *circumvention* dapat langsung dimulai asalkan produk impor yang diselidiki masih berkaitan dengan produk impor yang sedang dikenakan BMAD. Sehingga apabila terbukti terdapat praktik *circumvention*, maka pengenaan BMAD cukup diperluas cakupan produknya maupun negara yang dikenakan.

Negara-negara yang telah memiliki ketentuan anti-*circumvention* dalam peraturan domestiknya antara lain Amerika Serikat (AS), Uni Eropa (EU), Australia, dan India. Ketentuan anti-*circumvention* diadopsi oleh AS pada tahun 1988 sebagai bagian dari *Omnibus Trade and Competitiveness Act* dan telah diamandemen pada tahun 1994. EU mengadopsi aturan anti-*circumvention* secara komprehensif sejak 1994 sebagaimana tertuang dalam *Council Regulation (EC) No. 3283/1994*. Sebelumnya, pengaturan anti-*circumvention* yang dicakup dalam peraturan anti-dumping EU hanya terkait dengan *circumvention* yang dilakukan melalui produksi di EU maupun melalui produksi di negara ketiga, sedangkan *circumvention* melalui pengalihan jalur perdagangan melalui negara ketiga diatur dalam peraturan kepabeanan (Vermulst, 2016). Setelah beberapa kali revisi, pengaturan anti-*circumvention* terhadap tindakan anti-dumping di EU saat ini diatur melalui Pasal 13 EC No. 2016/1036 tentang *Protection Against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Community*, sedangkan anti-*circumvention* terhadap tindakan anti-subsidi diatur melalui Pasal 23 EC

No. 2016/1037 tentang *Protection Against Subsidised Imports from Countries Not Members of the European Community*.

Beberapa tahun terakhir, ketentuan anti-*circumvention* mulai banyak diadopsi oleh negara-negara anggota WTO di dalam peraturan domestiknya, diantaranya Australia dan India. Kerangka regulasi anti-*circumvention* di Australia dalam kaitannya dengan tindakan anti-dumping dan *countervailing* pertama kali diinisiasi oleh legislatif Australia melalui *Customs Amendment (Anti-dumping Improvements) Bill* (No. 3) 2012 sehingga berkonsekuensi pada perubahan *Customs Act* 1901 yang diterapkan secara efektif sejak Juni 2013 (Moulis, 2016). Sementara itu, aturan mengenai kebijakan anti-*circumvention* di India mulai diperkenalkan tahun 2011 dengan memasukkan sub-bab 1A dalam bab 9A *Customs Tariff Act* 1975 yang memungkinkan Pemerintah India untuk memperluas bea masuk anti-dumping terhadap tindakan *circumvention*. Selanjutnya pada tahun 2012, empat aturan detil (*Rules* 25 hingga 28) ditambahkan dalam

Custom Tariff (Identification Assessment and Collection of Anti-Dumping Duty on Dumped Articles and for Determination of Injury) Rules 1995 (Sud, 2016).

Secara umum, apabila terbukti adanya praktik *circumvention*, maka pengenaan anti-dumping maupun anti-subsidi yang telah diimplementasikan sebelumnya dapat diperluas baik dengan merubah cakupan negara asal impor maupun merubah deskripsi produk impor yang dikenakan tindakan *trade remedies*, tanpa harus memulai penyelidikan baru. Seperti yang dinyatakan oleh Willems dan Natens (2016) bahwa peraturan anti-dumping yang dimiliki oleh beberapa negara memungkinkan perluasan pengenaan bea masuk anti-dumping atas impor produk sejenis dari negara ketiga atau atas produk yang sedikit dimodifikasi dari negara ketiga atau memperluas negara yang dikenakan tindakan anti-dumping. Adapun perbandingan pokok-pokok pengaturan anti-*circumvention* khususnya terkait pengenaan anti-dumping untuk masing-masing negara dapat dilihat secara ringkas pada Tabel 7.

Tabel 7. Pokok-pokok Pengaturan Anti-Circumvention di Negara Lain

Komponen	AS	EU	Australia	India
Landasan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> 19 U.S. Code § 1677j - <i>Prevention of Circumvention of Antidumping and Countervailing Duty Orders</i> 19 CFR 351.225 - <i>Scope rulings</i> 	<p><i>Council Regulation (EC) No.2016/1036 - Protection Against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Community: Article 13</i></p>	<p><i>Customs Act 1901, Amandemen Juni 2013: Part XVb, Division 5A</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <i>The Customs Tariff (Amendment) Act</i> <i>The Custom Tariff (Identification Assessment and Collection of Anti-Dumping Duty on Dumped Articles and for Determination of Injury) Amendment Rules 2012: Rules 25, 26, 27, 28</i>
Definisi <i>Circumvention</i>	<p>Tidak didefinisikan secara khusus, persyaratan & determinan <i>circumvention</i> dijelaskan di masing-masing bentuk <i>circumvention</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Perubahan pola perdagangan antara negara ketiga dengan EU atau antar individu perusahaan di negara yang menjadi subjek tindakan dan EU Tidak terdapat alasan yang kuat atas perubahan pola perdagangan, selain penerapan tindakan anti-dumping Terdapat bukti kerugian atau bahwa efek pemulihan dari dalam tindakan anti-dumping sedang dirusak dalam hal harga dan / atau kuantitas produk sejenis Terdapat bukti dumping dalam kaitannya dengan nilai normal yang ditetapkan sebelumnya untuk produk sejenis 	<p>Aktivitas yang berkaitan dengan (menghindari atau mengurangi) bea masuk dumping atau <i>countervailing</i></p>	<p>Tidak didefinisikan secara khusus di dalam aturan</p>
Bentuk <i>Circumvention</i>	<ul style="list-style-type: none"> Barang diproduksi secara lengkap atau dirakit di AS Barang diproduksi secara lengkap atau dirakit di 	<ul style="list-style-type: none"> Modifikasi sedikit produk tanpa merubah karakteristik utama produk sehingga berada pada kode kepabeanan yang tidak terkena tindakan 	<ul style="list-style-type: none"> Perakitan bagian-bagian di Australia Perakitan bagian-bagian di negara ketiga Ekspor melalui satu atau lebih negara ketiga Pengaturan antar 	<ul style="list-style-type: none"> Ekspor barang dari negara asal dalam bentuk yang belum selesai atau tidak lengkap dan dirakit atau diselesaikan di India atau di negara lain Ekspor dari negara

	<ul style="list-style-type: none"> negara ketiga sebelum diimpor ke AS Barang yang telah dirubah secara minor (sedikit modifikasi) Barang yang dikembangkan kemudian (<i>later-developed merchandise</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Pengiriman produk melalui negara ketiga Reorganisasi oleh eksportir atau produsen terkait pola dan saluran penjualan dengan memanfaatkan produsen yang dikenakan kewajiban bea masuk individual yang lebih rendah Perakitan bagian/komponen di EU atau negara ketiga 	<ul style="list-style-type: none"> eksportir Penghindaran dampak yang diharapkan atas pengenaan tindakan (<i>intended effect of duty</i>) Eksportir sedikit memodifikasi produk Keadaan tambahan yang ditentukan oleh peraturan 	<ul style="list-style-type: none"> asal yang melibatkan perubahan deskripsi produk Ekspor barang melalui eksportir atau produsen atau negara yang tidak dikenakan tindakan anti-dumping
Insiasi Penyelidikan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Secretary of Commerce</i> Pihak-pihak yang berkepentingan 	<ul style="list-style-type: none"> Insisasi Komisi Permintaan negara anggota Pihak-pihak yang berkepentingan 	<ul style="list-style-type: none"> Industri Australia Permintaan Menteri 	<ul style="list-style-type: none"> Industri domestik Inisiasi otoritas
Periode Penyelidikan	300 hari	9 bulan	100-155 hari	12-18 bulan

Sumber: Disarikan dari peraturan terkait di masing-masing negara

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Hasil analisis menunjukkan indikasi kuat keberadaan praktik *circumvention* sehingga mengakibatkan pengenaan tindakan anti-dumping terhadap beberapa produk baja impor di Indonesia menjadi sepenuhnya tidak efektif. Praktik *third-country circumvention* terindikasi dilakukan oleh RRT untuk kasus BMAD produk H & I *Section* dengan melakukan ekspor melalui Singapura. Indikasi praktik *third-country circumvention* juga terlihat pada kasus BMAD produk CRC oleh RRT, Taiwan, dan Jepang dengan melibatkan Malaysia sebagai

negara ketiga. Meskipun praktik *third-country circumvention* pada produk baja secara riil dianggap kurang relevan oleh pelaku usaha karena alasan biaya transportasi/logistik, namun apabila terjadi lonjakan impor dari Singapura dan Malaysia setelah Indonesia mengenakan tindakan anti-dumping maka lonjakan tersebut harus dicermati lebih lanjut oleh Pemerintah Indonesia karena ada kemungkinan barang impor yang masuk tersebut merupakan pengalihan asal impor dari negara yang dikenakan BMAD oleh Indonesia.

Indikasi *circumvention* terhadap pengenaan BMAD kasus produk baja

lebih mungkin dilakukan dalam bentuk *slightly modification circumvention* berupa peralihan impor dari baja karbon ke baja paduan. Indikasi *slightly modification circumvention* terjadi produk H & I Section asal RRT (2011-2014); produk HRP asal RRT (2013); serta pada produk CRC asal RRT (2013-2015), Korea Selatan (2013-2015), Taiwan (2013-2015), dan Jepang (2013-2015).

Mengingat relatif banyak indikasi *circumvention* atas pengenaan tindakan anti-dumping di Indonesia, maka penting untuk segera dilakukan penyempurnaan terhadap PP No. 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan dengan memasukkan klausul tindakan anti-*circumvention* yang setidaknya mencakup bentuk-bentuk *circumvention* dan prosedur tindakan sebagaimana yang telah dilakukan beberapa negara seperti: AS, EU, Australia, dan India.

Untuk mencegah dan mengurangi pengalihan impor baja yang dikenakan BMAD dan sebagai alternatif kebijakan selama belum diberlakukannya ketentuan anti-*circumvention*, Pemerintah Indonesia diharapkan dapat memperpanjang

pemberlakuan Permendag No. 28/M-DAG/PER/6/2014 tentang Ketentuan Impor Baja Paduan yang akan berakhir pada 31 Desember 2016. Ketentuan impor baja paduan terbukti mampu menekan impor baja paduan, terutama baja paduan berupa H & I Section dan HRP.

Apabila ketentuan anti-*circumvention* sudah diberlakukan, KADI dapat menggunakan hak inisiatifnya untuk memulai penyelidikan terhadap upaya penghindaran atas pengenaan tindakan anti-dumping, khususnya pada importasi produk baja. Perlu diperhatikan bahwa hasil pengkajian ini merupakan indikasi awal *circumvention*, sehingga perlu diselidiki dan dibuktikan lebih lanjut oleh KADI.

UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terima kasih diberikan kepada Prof. Dr. Muhammad Firdaus, SP, MSi dan Dr. Lukytawati Anggraeni, SP, MSi yang telah memberikan arahan dalam pelaksanaan kajian dalam topik yang sama di tahun 2016.

DAFTAR PUSTAKA

Alhayat, A. P. (2014). Efektivitas Tindakan Anti Dumping Indonesia 1996-2010. Buletin Ilmiah Perdagangan, Vol. 8 (2), pp. 247-268

- Badan Pusat Statistik (BPS). (2016). Ekspor dan Impor. Diunduh tanggal 20 Oktober 2016 dari https://www.bps.go.id/all_newtemplate.php
- Baran, J. (2015). The Impact of Antidumping on EU Trade. IBS Policy Paper 12/2015. Diunduh tanggal 30 Oktober 2017 dari <http://www.etsg.org/ETSG2015/Papers/070.pdf>
- Baskin, S. (2016). Circumvention of Anti-Dumping Measures: Law and Practice of Turkey. *Global Trade and Customs Journal*, Issue 11/12, pp. 528–535
- Bael, I. V. dan J. F. Bellis. (2011). *EU Anti-dumping and Other Trade Defence Instruments. The Netherlands: Kluwer Law International*
- Brenton P. (2001). Anti-dumping Policies in the EU and Trade Diversion. *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, pp. 593-607
- Ganguli B. (2008). The Trade Effects of Indian Antidumping Actions. *Review of International Economics*, Vol. 16 (5), pp. 930-941
- Global Trade Information Services (GTIS). (2016). Global Import/Export Commodity Trade Data. Diunduh tanggal 26 Januari 2016 dari <https://www.gtis.com/gta/>
- Kemendag (2014). Kemendag Terbitkan Permendag Nomor 28/M-DAG/PER/6/2014 tentang Regulasi Impor Baja Paduan. Diunduh tanggal 20 Mei 2016 dari <http://www.kemendag.go.id/id/news/2014/06/05/kemendag-terbitkan-permendag-nomor-28m-dagper62014-tentang-regulasi-impor-baja-paduan>
- Kobayashi, T. (2014). Revisiting the Role of Anti-Circumvention Provisions under the WTO Agreement: Lessons for East Asia. *Korean Journal of International and Comparative Law*, Vol. 2, pp. 139–163. doi 10.1163/22134484-12340037
- Komite Anti Dumping Indonesia (KADI). (2016). Perkembangan Penanganan Kasus KADI dari Tahun 1996 – Desember 2015. Tidak dipublikasikan
- Konings, J., H. Vandenbussche dan L. Springael. (2001). Import Diversion under European Antidumping Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 1 (3), pp. 283-299
- Lee, M., D. Park, dan A. Cui. (2013). Invisible Trade Barriers: Trade Effects of US Antidumping Actions Against the People's Republic of China. ADB Economics Working Paper Series No. 378. Manila: Asian Development Bank.
- Liu, X. dan H. Shi. (2016). Anti-Dumping Duty Circumvention through Trade Re-Routing: Evidence from Chinese Exporters. Diunduh tanggal 30 November 2017 dari <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2823249>
- Malhotra, N., S. Kassam, dan H. Rus. (2008). Antidumping Duties in the Agriculture Sector: Trade Restricting or Trade Deflecting? *Global Economy Journal*, Vol. 8 (2), DOI: 10.2202/1524-5861.1299
- Moulis, D. (2016). Anti-Circumvention of Anti-Dumping Measures: Law and Practice of Ten World Trade Organization Members – Australia. *Global Trade and Customs Journal*, Issue 11/12, pp. 479–486
- Prusa T.J. (2001). On the Spread and Impact of Anti-Dumping. *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 34 (3), pp. 591-611.
- Puccio, L. dan A. Erbahar. (2016). Circumvention of Anti-dumping: A Law and Economics Analysis of Proportionality in EU Rules. *Journal of World Trade*, Vol 50 (3), pp. 391–416.

- Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan (Puska Daglu). (2013). Analisis Masalah Boron Pada Baja Paduan Lainnya. Tidak dipublikasikan
- Staiger, R. W. dan F. A. Wolak. (1994). Measuring Industry-Specific Protection: Antidumping in the United States. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 51-118
- Sud, J. D. (2016). Circumvention of Anti-Dumping Measures: Law and Practice of India. *Global Trade and Customs Journal*, Issue 11/12, pp. 508-514
- Tjahjasari, A. (2015). The Impact of Anti-Dumping Policy on Import Volume of Steel Product in Indonesia: Case Study of Anti-Dumping Policy on Cold Rolled Coil/Sheet (CRC/S). Master Thesis: International Institute of Social Studies
- Vermulst, E. (2012). EU Anti-Circumvention Rules & Practice. Disajikan pada Seminar on Trade Defense Measures pada tanggal 25 April 2012 di Bangkok.
- Vermulst, E. (2016). Circumvention of Anti-Dumping Measures: Law and Practice of the European Union. *Global Trade and Customs Journal*, Issue 11/12, pp. 499-507
- Willems, A. R. dan B. Natens. (2016). What's Wrong with EU Anti-Circumvention Rules and How to Fix It. *Journal of International Economic Law*, Vol. 19 (2), pp. 497-514, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgw045>
- World Customs Organization (WCO). (2013a). Glossary of International Customs Terms. Diunduh tanggal 30 November 2017 dari <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/~media/949B39871CE147BAB2667EC6758F29C8.aspx>
- World Customs Organization (WCO). (2013b). Compliance and Enforcement Package. Diunduh tanggal 30 November 2017 dari http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/overview/wco_cep_online-brochure_en_for-hyperlinks.pdf?db=web
- Yu, Y. (2008). Circumvention and Anti-Circumvention Measures: The Impact on Anti-Dumping Practice in International Trade. *The Netherlands: Kluwer Law International*
- Zhou, W. (2016). Circumvention and Anti-Circumvention: Rising Protectionism in Australia. *World Trade Review*, Vol. 15 (3), pp. 495-522. doi:10.1017/S14747456150007