
**KEBIJAKAN IMPOR DAN PERSAINGAN USAHA KOMODITAS GARAM MASA
AWAL PRESIDEN JOKOWI-JK TAHUN 2015-2016**

Asrul Rahman*

ABSTRAC

This study aims to describe the political dynamics in the formulation of salt import policies in Indonesia during the early administration in Jokowi-JK 2015-2016 which were characterized by the practice of unfair business competition in the form of rent-seeking and monopoly. The primary questions that will guide the researcher are (1) what is the portrait of salt import policy during the early Jokowi-JK administration? and (2) how the relationship between private actors and bureaucratic ones in the domain of salt import policy through the Regulation of Indonesian Trade Ministry No. 125/2015?

As qualitative research with a descriptive approach, this research utilizes in-depth interviews, observation, document tracking, and document analysis techniques in which a number of bureaucrats, entrepreneurs, and salt farmers were used as informants to mine the data. The results of this study show that Nawacita's priority agenda in the form of an economic policy package became the main foundation for the formulation of import policy (the Regulation of Indonesian Trade Ministry No. 125/2015) which requires the government to abolish recommendations for import permits from the Ministry of Industry, import quotas, time of imports, and absorption of people's salt. As a result, political turmoil arose among salt farmers who considered the government reluctant to protect the salt of the people but instead prioritized the interests of entrepreneurs. Through such a policy, the state facilitated PT. Garam carries out a monopoly on the import of consumption salt to bring about the practice of unfair business competition between salt importers.

This kind of political dynamics increasingly emphasizes that the formulation of public policies that do not go through a "fair" mechanism often enables the emergence of unfair business practices, monopoly, and rent-seeking.

Keywords: Salt Import, Policy, Monopoly, Rent-Seeking.

PENDAHULUAN

Trend liberalisasi perdagangan dalam satu dekade kedepan akan memiliki dimensi yang lebih luas, baik secara keanggotaan maupun substansi liberalisasi. Dinamika liberalisasi tidak lagi murni untuk perdagangan, tetapi sudah berkembang menjadi bagian dari lobi kepentingan ekonomi dan politik.¹ Dalam situasi seperti ini, politik luar negeri harus disesuaikan dengan keperluan-keperluan dalam negeri, terutama kepentingan-kepentingan ekonomi berstruktur asing yang berbaur dengan realita kemerdekaan politik.²

Perekonomian dunia merupakan kesatuan yang terstruktur, dan bagian-bagiannya memperlihatkan berbagai bentuk dan tingkat ketergantungan. Interpretasi mengenai pembangunan pun, dipahami sebagai proses mulus, bertahap dan seimbang.³ Sehingga perluasan jaringan *free trade agreement* (FTA) dianggap penting untuk mengimbangi dinamika ekonomi global, hal ini diprediksi akan mampu menstimulus pertumbuhan ekspor produk primer dan sekunder, konsekuensinya bukan hanya ekspor, namun impor juga.

Kegiatan impor tidak bisa terlepas dari perdagangan internasional, yang juga dilatarbelakangi adanya kesenjangan antara kebutuhan dan produksi dalam negeri akan produk tertentu. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi permintaan impor, antara lain harga internasional, harga domestik, jumlah permintaan domestik, harga komoditi substitusi, kualitas serta populasi. Begitupun yang dilakukan Indonesia untuk produk ekspor dan impor komoditas pangan, melalui beberapa kementerian diatur khusus oleh negara, seperti kementerian keuangan yang memberikan pengaturan bea cukai dan pajak

impor, dan juga kementerian perdagangan yang mengatur kuota impor.

Iklim usaha pangan menjadi variabel penting dalam pembangunan ketahanan pangan di Indonesia, peran industri pun penting untuk penatalaksanaan produk, dan mendapatkan nilai tambah dari hasil sumber daya alam nasional. Aktivitas industrialisasi menimbulkan konsekuensi munculnya korupsi dan monopoli pada sektor industri tertentu. Korupsi dan monopoli terjadi karena industrialisasi menciptakan sumber kekayaan dan kekuasaan baru. Korupsi di negara-negara berkembang lain, biasanya dilakukan secara bersama-sama oleh pemegang kekuasaan politik dan pengusaha, dan dilakukan tidak hanya pada masa awal industrialisasi, tetapi kolaborasi tersebut tetap dapat dilakukan sampai industrialisasi berakhir.⁴

Monopoli dalam kompleksitas ekonomi Indonesia, telah muncul sejak lama, menjadi praktik dalam berbagai bidang kehidupan bisnis di negeri ini. Praktik tersebut ada yang terjadi karena kemampuan pelaku memperbesar usahanya, tetapi ada pula yang terjadi karena pelaku bisnis berkolusi dengan negara. Selain karena ambisi korporasi melakukan ekspansi usaha, praktik monopoli juga terjadi karena adanya keterlibatan negara, dimana kebijakan tertentu yang diberlakukan justru turut mengokohkan praktik monopoli tersebut.⁵

Masa sebelum kejatuhan orde baru, ekspansi usaha tersebut tidak berlangsung di dalam pasar liberal yang di definisikan oleh hukum dan peraturan. Melainkan terjadi deregulasi yang terkonsentrasi pada sektor-sektor barang perdagangan. Sementara perusahaan-perusahaan konglomerat tumbuh

¹ Road Map Kebijakan Luar Negeri Indonesia 2015-2012 (LIPI, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal 14)

² Michael Leifer (1989) Politik Luar Negeri Indonesia (A Ramlan Surbakti, Penerjemah). Jakarta: PT. Gramedia, Hal. 39.

³ Bjorn Hettne (2001) Teori Pembangunan dan Tiga Dunia (Tim Redaksi Gramedia). Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal. 254

⁴ McMullan (Juli 1961, p.196) "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*,. untuk menjelaskan kerusakan Negara akibat korupsi di Indonesia, prakteknya dilakukan oleh kapitalis politik dengan menyuap para pengusaha politik supaya memperoleh sejumlah proyek tertentu.

⁵ Abdul Aziz S.R (2014) Hubungan Negara Dengan Korporasi Dalam Persaingan Usaha Pasar Modern Perspektif Ekonomi Politik Atas Praktik Monopoli Carrefour Indonesia (2007-2010). Universitas Indonesia. Hal.1

subur di pasar domestik, berupa kartel-kartel perdagangan, dan dilindungi oleh kontrol harga dan rejim lisensi yang bersifat eksklusif. Di bidang manufaktur terkonsentrasi pada sektor-sektor substitusi impor.⁶

Pada era reformasi, dalam menjamin keberlangsungan persaingan usaha yang kondusif, negara melahirkan suatu lembaga yang berkompeten dalam mengawasi persaingan usaha di Indonesia yaitu Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha (KPPU), KPPU berfungsi mengawasi jalannya Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pemerintahan Jokowi Widodo – M. Yusuf Kalla (Jokowi-JK), meluncurkan paket kebijakan ekonomi yang berisi tiga langkah. Ketiga langkah tersebut mencakup dorongan terhadap daya saing industri nasional melalui deregulasi, penegakan hukum dan kepastian usaha. Deregulasi yang dimaksud akan memperkuat konsistensi, dan memangkas peraturan yang menghambat industri, menghilangkan sumbatan, penyediaan ijin, penyelesaian tata ruang, dan percepatan barang jasa. Sampai tahun 2016 Presiden Jokowi meluncurkan 14 Paket kebijakan ekonomi⁷

Permendag 125/2015 lahir akibat adanya paket kebijakan ekonomi serta akibat total kebutuhan garam dalam negeri yang terus meningkat.⁸ Sementara luas lahan garam nasional sekitar 25.000 hektare dengan produksi rata-rata per tahun yang hanya 1,7 juta ton, dengan pembagian kualitas yaitu, kualitas I kadar *Natrium Chloride* (NaCl) 94% sebanyak 30%, kualitas II NaCl 90%-93% sebanyak 30% dan kualitas III NaCl di bawah

90% sebanyak 40%, tidak mampu menutupi kebutuhan dalam negeri.

Sedangkan garam lokal sulit diserap oleh industri, karena kebutuhan industri yang beragam, seperti aneka pangan, minimal garam yang memiliki kadar NaCl 97%, kalsium dan magnesium maksimal 600 ppm. Industri kimia minimal NaCl 96%, farmasi kebutuhan NaCl minimal 99,9%, sementara garam konsumsi rumah tangga minimal NaCl 94%. Untuk produksi garam terbaik di Indonesia berada di Madura, produksi dengan kadar NaCl 97% hanya sebanyak 5% dari total produksi. Produksi garam di wilayah lain kadar NaCl nya jauh lebih rendah dari yang di Madura⁹.

Kondisi kebutuhan garam tersebut mendorong pemerintah melakukan importasi, sepanjang 2013 saja terdapat garam impor yang mengalir dari Australia dan India sebanyak 255.000 (dua ratus lima puluh lima ribu) ton. Sedangkan dibulan juni 2016 Australia memasok US\$ 4,4 juta setara dengan 118.900 Ton dan India US\$ 1,7 juta setara dengan 55.000 ton, selain dua negara tersebut terdapat Selandia Baru, Inggris, Singapura, China, dan German. Impor garam tersebut dilakukan oleh 57 perusahaan importir.

Setelah kebijakan impor tersebut dilaksanakan, pemerintah dihadapkan dengan persaingan usaha yang terjadi pada perusahaan-perusahaan pengimpor, dan pendistribusi garam, seperti yang terjadi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT.Garam. Juga perusahaan swasta lainnya, seperti PT Budiono Madura Bangun Persada (BMBP), PT.Garindo Sejahtera Abadi (GSA), PT Susanti Megah (SM). yang menetapkan harga jual tidak sama/ bervariasi, sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Praktek kartel berlaku pada impor garam, dan tujuh perusahaan pengimpor garam dicurigai berperan dalam anjloknya harga garam petani.¹⁰ Para kartel garam diduga

⁶Vedi R Hadiz (2005) Dinamika kekuasaan, ekonomi politik Indonesia pasca soeharto. Jakarta: Pustaka LP2ES Indonesia. Hal. 122

⁷Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2016) Empat Belas Paket Kebijakan Ekonomi. Diakses 8 september 2016
http://www.bappenas.go.id/files/2514/5310/9589/Paket_Kebijakan_Ekonomi

⁸ Kementerian Perindustrian (2016) Kebutuhan Garam Industri Naik Tajam, diakses 8 september 2016.
<http://www.kemenperin.go.id> diakses pada 08 September 2016

⁹ Kementerian Perindustrian (2016) pengetatan ijin impor ancam industri. Diakses 8 september 2016
<http://www.kemenperin.go.id/artikel/12178/Pengetatan-Impor-Garam-Ancam-Industri>

¹⁰Tujuh Impor Garam disinyalir melakukan kartel (11 agustus 2015)
<http://industri.bisnis.com/read/20150811>

menyalahgunakan impor garam yang seharusnya diatur ketat untuk kebutuhan industri, namun justru meluas ke kebutuhan konsumsi yang kemudian membuat harga garam anjlok. Praktek kartel tersebut terjadi karena potensi keuntungan yang cukup besar, dengan margin rata-rata Rp.1.000,- per kilogram dari setiap garam yang di impor, maka keuntungan yang di dapat dari total impor garam tahun 2014 sebanyak 2,25 juta ton di kurs kan senilai dengan Rp.2,25 triliun.¹¹

Izin impor garam yang sudah diterbitkan kementerian perdagangan (Kemendag) ke importir sudah setara 75% dari kebutuhan impor garam industri tahun 2014, tercatat Januari hingga 30 Juni 2015 telah terbit izin impor garam sebanyak 1.506 juta ton, namun tidak semua izin garam digunakan oleh importir yang sesuai dengan bidangnya, karena ada juga perusahaan yang menyalahi aturan seperti PT.GSA, yang hanya bergerak dibidang usaha cucian bahan baku, garam industri, dan garam konsumsi beriodium melakukan impor garam.¹² Tidak hanya penyalahgunaan impor yang dilakukan, juga terjadi dugaan suap perizinan impor garam yang menyeret kepala subdirektorat barang modal bukan impor kemendag dan dirjen perdagangan luar negeri sebagai tersangka tindak pidana penyuapan dan penerimaan gratifikasi di manajemen satu atap pelabuhan Tanjung Priok.¹³ Selain konflik persaingan usaha yang diakibatkan impor garam juga berimbas pada persaingan usaha pembelian garam rakyat, perbedaan harga beli tersebut

sangat dikeluhkan oleh petani garam. Pemerintah tidak memiliki kekuatan dalam mengatur harga jual dan harga beli garam rakyat, ini terlihat dari beragamnya harga beli yang ditawarkan oleh industri-industri garam pada petani, dan pembentukan harga pun tidak bisa di kendalikan oleh pemerintah.

Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana hubungan antara aktor politik, aktor bisnis dan birokrasi dalam kebijakan impor garam. Berdasarkan rumusan masalah diatas, peneliti akan mencoba mengajukan pertanyaan dalam penelitian ini, yaitu: (1) Bagaimana potret kebijakan impor garam masa awal pemerintahan Jokowi - JK Tahun 2015-2016? (2) Bagaimana Hubungan antara Aktor Swasta/ Pengusaha (Importir) dan Aktor Birokrasi pada Kebijakan impor Garam melalui Permendag Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015?

TINJAUAN PUSTAKA

A. LANDASAN TEORI

Teori Kebijakan Publik

Penggunaan Teori Kebijakan Publik dari Thomas R.Dye untuk melihat proses/tahapan dalam membuat suatu kebijakan, yaitu: (1) Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*); (2) Penyusunan agenda (*agenda setting*); (3) perumusan kebijakan (*policy Formulation*); (4) Pengesahan kebijakan (*legitimation of policies*); (5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*); dan (6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)., selain Dye, juga digunakan pendapat William Jenkins yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁴ Pendapat James Anderson tentang Prilaku Aktor sebagai penguat teori Aktor

Strategic Trade Theory

Merujuk apada teori John Stuart Mill, Alexander Hamilton, dan Friedrich List, Negara berbasis industri disebut-sebut sebagai

/12/461489/tujuh-importir-garam-disinyalir-melakukan-kartel, diakses pada tanggal 19 September 2016.

¹¹*Ibid.*

¹² Menteri Susi curigai ada 7 perusahaan nakal soal garam impor (6 agustus 2015) <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2985569/menteri-susi-curigai-ada-7-perusahaan-nakal-soal-garam-impor>, diakses pada tanggal 19 september 2016

¹³Polda Metro Geledah Perusahaan Impor di surabaya (11agustus2015)<http://megapolitan.kompas.com/read/2015/08/11/19442441/Polda.Metro.Geledah.Perusahaan.Importir.Garam.di.Surabaya>, diakses pada tanggal 19 september 2016

¹⁴Michael Howlett and Rames (1995). *Studying Public Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto: Oxford University Press.

karakter yang utama dalam ekonomi modern, dengan menetapkan tarif dan kuota, negara dapat melindungi pasar domestiknya terutama *infant industries* sekaligus dapat bersaing dengan barang impor.¹⁵

Proteksi atau perlindungan Negara mengacu pada merkantilisme oleh David Ricardo, dimana negara industri berupaya untuk mengatasi masalah pengangguran, lambatnya pertumbuhan ekonomi dan menurunnya industri dengan cara melarang import dan menggalakkan subsidi eksport. Lebih lanjut, Robert Gilpin juga mengemukakan konsep mengenai *strategic trade theory* dimana negara bisa menggunakan langkah-langkah proteksionis, serta menyediakan perusahaan-perusahaan (firma) domestik dan bentuk-bentuk terlindung dalam mengambil keuntungan dari peningkatan hasil, proses kumulatif, dan umpan balik positif yang terkait dengan *path dependence* untuk meningkatkan daya saing mereka di pasar global.”¹⁶

Teori Pemburu Rente (*rent seekers*)

Menggunakan teori Yosihara Kunio, Para kapitalis yang mencoba menjalin hubungan dengan pemerintah demi keuntungan bisnis dapat disebut pemburu rente (*rentseeker*)....¹⁷ Kunio mencoba melihat rente sebagai tindakan rasional yang dilakukan oleh aktor-aktor kapitalis (persekongkolan pemilik modal dalam bisnis) untuk melakukan manipulasi sistem dalam pemerintahan. Melengkapi Teori Kunio, penulis menggunakan definisi Gordon Tullock¹⁸: “*Rent seeking* dijelaskan sebagai perilaku rasional oleh para aktor ekonomi.” Definisi Tullock ini menekankan kepada persoalan kemampuan

dan kapasitas yang dimiliki oleh individu, atau sekelompok orang yang berlaku sebagai aktor, dengan memiliki sumber daya ekonomi untuk mempengaruhi kebijakan yang dibuat, atau akan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mendapatkan “nilai” yang dimiliki oleh kebijakan tersebut¹⁹.

Konsekuensi yang dilakukan oleh para aktor pelaku rente untuk mempengaruhi sebuah kebijakan, menurut Tullock di dasarkan kepada dua biaya utama yang berpengaruh langsung. *Pertama*, biaya melakukan dan proses lobi terhadap aktor pemerintah, untuk mendapatkan status istimewa dalam sebuah produk tertentu. *Kedua*, biaya eksternalitas yang diperoleh sebagai konsekuensi saat lobi dan monopoli terjadi.

Skema Alur Penelitian

Untuk mempertajam permasalahan penelitian, berikut di tampilkan skema penelitian:

¹⁵Michael J. Trebilcock, Robert Howse (1999) *The Regulation of International Trade: Second Edition*. Londong & New York: Routledge Taylor & Francis Group. Hal 9.

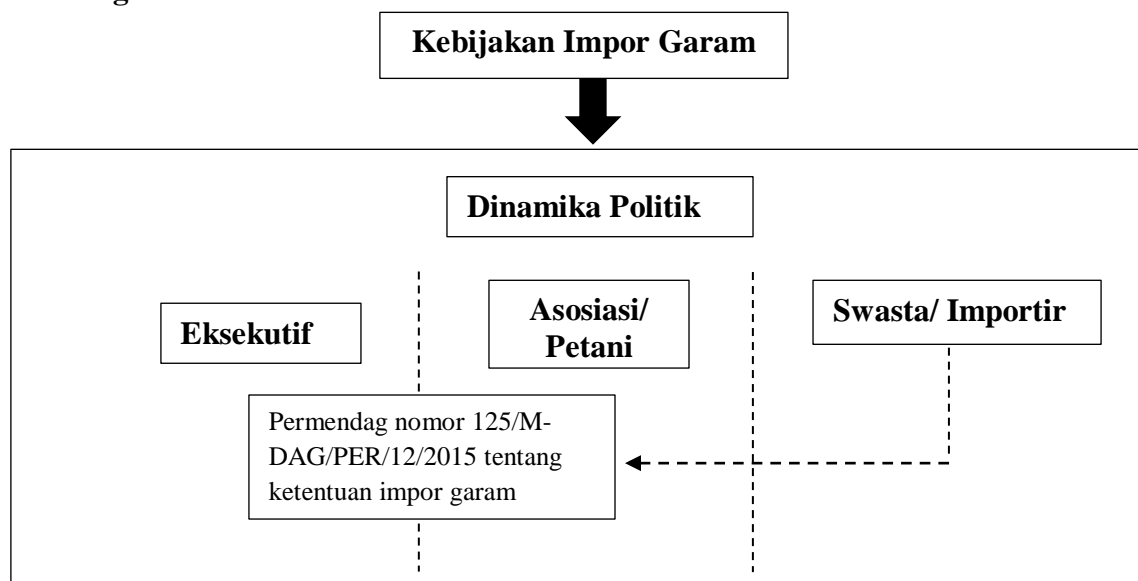
¹⁶Robert Gilpin (2001) *Global Political Economy: Understanding The International Economic order*. Princetob & Oxford: Princeton University Press. Hal 123.

¹⁷*Ibid.* Hal 93

¹⁸Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L.Brady (2002) *Government Failure: A Primer in Public Choice, Chapter 4. The Cost of Rent Seeking*. Cato Institute Press.

¹⁹ Gordon Tullock et.al. (2002). *Government Failure, Cahapter 4. The Cost of Rent Seeking*, (Washinton DC: Cato Institute), hal. 43.

Kerangka Berfikir



METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dalam tradisi ilmu politik, metode penelitian kualitatif merupakan terminologi yang umum digunakan untuk merujuk kepada teknik-teknik pengumpulan data seperti observasi, observasi partisipan, wawancara individu yang intensif, dan wawancara kelompok yang fokus, yang berusaha memahami pengalaman dan praktek informan kunci, serta untuk menempatkan mereka secara tepat dalam konteksnya.²⁰

Teknik-teknik pengumpulan data kualitatif yang digunakan meliputi wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi, penelusuran dokumen, dan analisis dokumen.

Kebijakan impor garam saat ini tidak terlepas dari sejarah produksi garam Nasional, secara khusus sejarah produksi garam dan distribusi garam di nusantara dapat dikaji di beberapa lokasi sentra garam seperti Madura dan pantai utara Jawa Timur, namun masih minim, tapi cukup memberikan gambaran signifikan mengenai dinamika komoditas garam dalam rentang sejarah Indonesia.

Sejak jaman Kolonial Belanda, garam bukan hanya komoditas konsumsi tapi juga komoditas politik karena menyangkut kepentingan bangsa. Bukti garam sebagai komoditas politik adalah pada tahun 1813 Raffles menyelenggarakan monopoli garam diseluruh daerah kekuasaannya, baik produksi maupun distribusi.²¹

Tabel 1. Sejarah Kebijakan Pergaraman

HASIL PENELITIAN DAN TEMUAN

Sejarah Kebijakan Impor Garam

²⁰ David Marsh & Gerry Stoker (1995), *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press Ltd, p. 197-1999

²¹Ernawati Munadi (2016) Dilema pergaraman di Indonesia, bunga rampai info komoditi garam. BP3Kemendag. Hal 1.

	Tahun	Sistem	Regulasi	Hasil Kebijakan
Era Kolonial	1600-1900	Sistem Pacht/Pachten, oleh pengusaha China yang Kaya.	<i>Plakaatboek</i> tahun 1648, diterbitkan dalam bahasa belanda, portugis, melayu, dan china	Pengusaha cina diberikan kewenangan pungutan terhadap hak usaha, sewa tanah atau semacam retibusi terhadap beberapa sektor. Salah satunya adalah sektor produksi serta sektor distribusiopium dan garam
	1686	Sistem Monopoli	Inisiasi Raffles	Dianggap systempacht hanya menguntungkan pengusaha china yang kaya.
	25 Februari 1882	Sistem Monopoli	<i>Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie</i> , Isi nya mengatur monopoli produksi dan distribusi garam Hindia Belanda oleh pemerintah kolonial Belanda. Peraturan ini disempurnakan pada tahun 1921 melalui <i>Staatsblad</i> No.454, dilanjutkan pada tahun 1923 melalui <i>Staatblad</i> No.20, dan pada tahun 1930 dengan <i>Staatsblad</i> No.168 dan 191. Peraturan yang paling mendasar dari peraturan-peraturan ini adalah bahwa pembuatan garam dilarang, kecuali dengan izin pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri	Badan pemerintah diberi wewenang untuk mengendalikan monopoli garam yaitu oleh Kepala Dinas Monopoli Garam (<i>Hoofd van den Dienst der Zoutregie</i>) yang posisinya dibawah Direktur Departemen Perusahaan Negara (<i>Department va Gouvernementsbedrijven</i>), struktur tersebut berlaku sejak tahun 1915. <i>Staatblad</i> 1905 No.307,menjelaskan hanya pelabuhan tertentu yang boleh digunakan sebagai pintu masuk atau keluar komoditas garam yaitu pelabuhan Batavia, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Surabaya dan Cilacap
	1918 - 1939	Sistem Monopoli dengan membuka Jawatan garam/regie		1936, mengambil alih seluruh produksi garam
Orde Lama	1952	Sistem Monopoli	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1952 tentang Penunjukan Jawatan Regi Garam Sebagai Perusahaan I.B.W ²²	Perusahaan Garam Negeri (perusahaan I.B.W) akan memproduksi garam melebihi seluruh kebutuhan Indonesia, sehingga sebagian dapat di ekspor. Disamping itu, Jawatan Regi Garam juga diberi tugas

²²Perusahaan IBW (*Indonesische Bedrijven Wet*) yaitu perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pemerintah ini berada dalam wewenang departemen-departemen yang bersangkutan. Anggaran belanja perusahaan IBW tidak terpisah dari APBN sehingga diawasi langsung oleh Departemen Keuangan, Perusahaan IBW yang pernah ada antara lain Jawatan Pegadaian, Perusahaan garam dan Soda Negara, Pusat Perkebunan Negara, Percetakan Negara, Jawatan Pos Telegram dan Telepon, dan Jawatan Kereta Api.

				membuat soda kostik dari kelebihan garam tersebut. Dengan berstatus perusahaan I.B.W, maka sifat perusahaan Jawatan Regi Garam menjadi lebih kuat.
	1957	Dikelola Rakyat	UU Darurat nomor 13 tahun 1957 mencabut monopoli yang kemudian ditetapkan undang-undang 25 tahun 1959, dimana rakyat/masyarakat boleh memproduksi dan memperdagangkan garam	Perusahaan garam pemerintah dari tahun 1945 sampai dengan sekarang, yaitu: Jawatan regie Tjandu Garam (1945-1949), Jawatan Regie garam (1949-1952), Perusahaan garam dan soda negeri – PGSN (1952-1961), PN.Garam, Perum Garam dan akhirnya PT.Garam (persero) 1961 – sekarang
	1959	Dikelola Rakyat juga Terdapat Peran PGSN (BUMN)	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1959 tentang Penetapan “Undang-Undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat” (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 82), Sebagai Undang-Undang	Penghapusan ini bertujuan agar rakyat di manapun dalam wilayah negara Indonesia mendapat kesempatan yang sama untuk memproduksi garam. Namun peran Perusahaan Garam dan Soda Negara sebagai produsen utama garam tidak mengalami pengurangan.
	1961	Monopoli P.N.Garam	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Garam	Membentuk P.N Garam yang sebelumnya bernama Perusahaan Garam dan Soda Negeri (P.G.S.N)
Orde Baru	1977	Intensifikasi dan Ekstensifikasi	Bimbingan dan pengembangan industri kecil (BIPIK)	Dalam rangka program BIPIK, didirikan unit-unit Percontohan Instalasi Penggaraman, yaitu di Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat
	1981		Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 1981 tentang pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Garam Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Garam. Status ini mengalami perubahan lagi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12	Perubahan Bentuk Perusahaan Garam agar adanya perkembangan pada Industri garam

			tahun 1991, yang mengatur tentang pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Garam menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas (Persero) Garam	
	1994		Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium	Kebijakan tersebut mengatur tentang penggunaan garam beriodium untuk keperluan konsumsi manusia atau ternak, pengasinan ikan, atau bahan penolong industri pangan
	1995		Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 29/M/SK/2/1995 tanggal 16 Februari 1995 tentang Pengesahan dan Penerapan SNI dan penggunaan SNI secara wajib terhadap 10 macam pokok produk industri	Mendorong perbaikan kualitas garam Rakyat
	1995		Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor: 77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 yang mengatur tentang persyaratan teknis pengolahan, pengemasan dan pelabelan garam beriodium.	Mendorong Kualitas Pengemasan
Orde Reformasi	2004		Keputusan Menteri Perindustri dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 360/MPP/Kep/5/2004	Diatur Standar Nasional Kualitas Garam.
	2005		Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005	Diatur Standar Kualitas Garam Impor dan Harga Eceran Tertinggi
	2012		Permendag Nomor 58 Tahun 2012 tentang Impor Garam	Mengatur Harga Jual Garam, Waktu Impor, Lama Impor, Rekomendasi Impor, Penyerapan Garam Rakyat.
	2015		Permendag Nomor 125 Tahun 2015 tentang Ketentuan Impor Garam	Tidak diatur sama sekali

Pada tahun 2010, total kebutuhan mencapai 3,0 juta ton, lalu meningkat rata-rata 4,3% pertahun menjadi 3,7 juta ton tahun 2015. Peningkatan kebutuhan tersebut terutama disumbang oleh peningkatan kebutuhan garam industri yang signifikan, yakni naik rata-rata 6,8% per tahun selama 2010-2015, sedangkan kebutuhan garam konsumsi hanya naik 0,4% per tahun. Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan, penggunaan garam konsumsi didominasi oleh sektor Rumah Tangga. Namun demikian, kebutuhan garam konsumsi untuk industri pengasinan naik cukup tajam 13,7% pertahun selama 2010-2015, sehingga

kontribusinya mencapai lebih dari 50% dari kebutuhan garam konsumsi nasional tahun 2015. Adapun penggunaan garam industri di dominasi oleh industri CAP (*Chlor Alkali Plant*) dan Farmasi, yang mencapai 73,5% dari total kebutuhan garam industri tahun 2015. Selain itu, kebutuhan garam untuk industri CAP dan Farmasi mengalami peningkatan 2,1% per tahun. Kebutuhan garam nasional merupakan total keseluruhan dari kebutuhan garam konsumsi dan kebutuhan garam industri di Indonesia. Total kebutuhan Garam Nasional pada tahun 2015 adalah sebesar 3.750.284 ton yang dipenuhi dari produksi sebesar 2,8 juta ton dan sisa kebutuhan dipenuhi oleh impor. Terdapat kenaikan kebutuhan garam nasional dengan prosentase sebesar lebih kurang 6% dibandingkan dengan total kebutuhan garam nasional pada tahun 2014. Berikut adalah tabel kebutuhan garam nasional 2015 dan beberapa perusahaan yang bergerak di bidang pergaraman.

Tabel 2. Kebutuhan Garam Tahun 2015

	Uraian	Kebutuhan (ton)	Nama Perusahaan Pengguna
1	Garam Konsumsi	1.303.095	
	a. Rumah Tangga (NaCl min 94%)	647.595	-
	b. Pengasinan /Pengawetan Ikan	655.500	-
2	Garam Industri	2.447.189	
	a. Industri Farmasi (NaCl min 99,8%)	2.418	1. PT. Otsuka Indonesia 2. PT. Intan Jaya Medika Solusi 3. PT. Jayamas Medika Industri 4. PT. Amerta Indah Otsuka 5. PT. Finosul-Prima Farma Internasional 6. PT. Sanbe Farma 7. PT. Widarta Bhakti 8. PT. Emjebe Pharma
	b. Industri Kimia (NaCl min 96%)	1.795.200	1. PT. Indah Kiat Pulp & Paper 2. PT. Pabrik Kertaas Tjiwi Kimia 3. PT. Asahimas Chemical 4. PT. Sulfindo Adiusaha 5. PT. Riau Andalan Pulp & Paper 6. PT. Lontar Papyrus 7. PT. Toba Pulp & Paper 8. PT. Tanjung Enin Pulp & Paper 9. PT. Pindodeli Pulp & Paper 10. PT. Pakerin
	c. Industri Aneka Pangan (NaCl min 97%)	509.571	1. PT. Saltindo Perkasa 2. PT. Unichemcandi 3. PT. Sumatraco Langgeng Makmur 4. PT. Susanti Megah 5. PT. PT. Garind Sejahtera Abadi 6. PT. Cheetam Garam Indonesia 7. PT. Niaga Garam Cemerlang
	d. Industri Perminyakan, Penyamakan Kulit, Pakan Ternak/Ikan, Water treatment, Es Batu, Dll (NaCl min 85%)	140.000	1. PT. Garam 2. PT. Saltindo Perkasa 3. PT. Sumatraco Langgeng Makmur 4. PT. Kao Indonesia 5. PT. Chetham Garam Indonesia 6. PT. Niaga Garam Cemerlang 7. PT. Gunajaya Santosa

Sumber : KKP (2015)

Sebesar 73% dari jumlah garam industri dikonsumsi oleh Industri Kimia (NaCl min. 97%) sehingga dapat dikatakan bahwa Industri Kimia mendominasi kebutuhan total garam untuk industri tahun 2015 sebanyak 1.795.200 ton garam untuk kebutuhan industri dikonsumsi oleh industri kimia diikuti oleh Industri Aneka Pangan, Industri Perminyakan, Penyamakan Kulit, Pakan Ternak/ikan, *Water Treatment*, es batu dan Industri Farmasi.

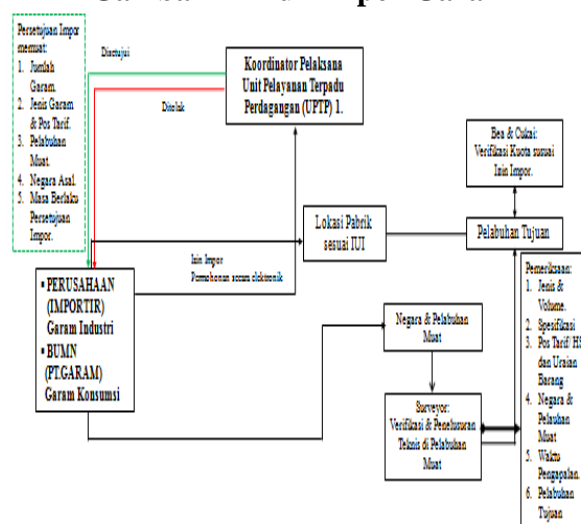
Rantai Alur Garam Impor

Pada Buku Tarif Kepabeanan Indonesia (BTKI) 2012, garam masuk dalam heading 25.01 yaitu garam (termasuk garam meja dan garam didenaturalisasi) dan natrium klorida murni dalam larutan air atau mengandung tambahan bahan *anti-caking* atau *free-flowing* maupun tidak. Garam ini terbagi atas 5 pos tarif dalam level 10 digit yaitu 2501.00.10.00 (garam meja), 2501.00.20.00 (garam batu), 2501.00.50.00 (air laut, lain-lain), 2501.00.90.10 (mengandung natrium klorida paling sedikit 94,7% dihitung dari basis kering), dan 2501.00.90.90 (lain-lain selain garam meja, garam batu dan air laut).²³

Pelaksanaan importasi, dimana persetujuan impor garam diberikan oleh kementerian perdagangan melalui koordinator pelaksana unit pelayanan terpadu perdagangan 1, impor diberikan kepada perusahaan yang mengantongi Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) bagi garam industri. Sedangkan garam konsumsi diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dibidang penggaraman yaitu PT.Garam.

untuk lebih jelasnya tentang alur impor ini, dapat di lihat pada gambar berikut ini:

Gambar 1 Alur Impor Garam



Pada alur impor diatas, dapat dijelaskan bahwa perusahaan yang bisa mengajukan izin impor harus memiliki API-P, setelah persetujuan impor diperoleh maka perusahaan maupun BUMN melakukan impor sesuai dengan negaradan pelabuhan muat yang tertera pada izin impor. Untuk verifikasi dan penelusuran teknis dipelabuhan muat, pemerintah menyerahkan kepada surveyor yang ditetapkan oleh menteri, dan besaran jasanya dibebankan kepada importir. Meskipun surveyor itu memiliki rekam jejak yang baik, dilihat dari yang memberikan jasa adalah perusahaan importir maka diindikasikan adanya penyalahgunaan wewenang.²⁴

Setelah proses dokumen selesai, penerbitan persetujuan impor dikirim melalui system intranet data tersebut dikirim lagi ke portal INSW (*Indonesian National Single Window*) sebagai data

²³ Kementerian Perdagangan (2015) Permendag 125/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Garam.

²⁴ Petrus Nikolas, Pengusaha importir Baja, juga pernah menjadi Surveyor. (16 oktober 2017). Wawancara Pribadi.

central, system di bea dan cukai sendiri bernama CEISA (*Customs-Excise Information System and Automation*) yang terhubung juga dengan INSW, dalam hitungan detik akan langsung terlihat pada system tersebut.

Proses Kebijakan Impor Garam

Bab ini menjelaskan tentang proses kebijakan impor, yang dimulai dari pemerintah melakukan perubahan kebijakan Permendag No. 58/2012 menjadi Permendag No. 125/2015. Perubahan permendag tersebut di atur dan dirumuskan oleh aktor-aktor yang dianggap kompeten oleh pengusul perubahan regulasi. Aktor-aktor tersebut mewakili pihak yang ditunjuk, baik dalam kapasitas ahli maupun internal atau orang dekat yang dikenal dan memahami pokok yang dibahas.

Aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan

Pada perumusan permendag 125/2015 ini, diinisiasi oleh Direktorat Impor yang di usulkan kepada sekretaris Dirjen Perdagangan Luar Negeri, setelah di setuju baru diundang stakeholder.²⁵ Adapun stakeholder yang terlibat yaitu: 1). *Kementerian Perdagangan*, 2) *Kementerian Perindustrian*, 3) *Kementerian Kelautan dan Perikanan*, 4) *Dirjen Bea dan Cukai Kementerian Keuangan*, 5) *PT. Garam (persero)*, 6) *Asosiasi Petani Garam (Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), Asosiasi Petani Garam Seluruh Indonesia (APGASI)) dan Asosiasi Industri Pemakai Garam Indonesia (AIPGI)*, 8) *Pengusaha (Importir)*

Dinamika Aktor pada perumusan kebijakan permendag 125/2015

Kepentingan Eksekutif

Perubahan kebijakan pergaraman dilakukan setelah melihat kebijakan sebelumnya yang dianggap menghambat proses importasi²⁶, sehingga pemerintah dibawah Jokowi melakukan perubahan peraturan menteri perdagangan No. 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam, menjadi Permendag No. 125 Tahun 2015 Tentang Ketentuan impor Garam. Inisiator perubahan permendag impor garam ini dilakukan oleh Direktorat Impor, lalu diusulkan kepada Sekretaris Direktorat untuk diajukan ke Biro Hukum Kementerian Perdagangan. Biro Hukum menerima pengajuan tersebut, melalui disposisi surat permohonan penelaahan dari unit eselon II pada Direktorat Impor, penelaahan dasar yang diajukan merujuk pada memangkas pengurusan ijin yang dianggap menghambat investasi, salah satunya dengan adanya ijin dari kementerian perindustrian dan ijin dari kementerian kelautan dan perikanan dalam pengurusan pengajuan impor oleh pengusaha. Adapun alur proses perumusan permendag dari lingkup kementerian perdagangan dapat dilihat pada gambar alur berikut ini:

Gambar 2 Alur Proses Perumusan Permendag 125/2015



²⁵ Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, (13 November 2018). Wawancara Pribadi.

²⁶ Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, (13 November 2018). Wawancara Pribadi.

Dilingkup kementerian perdagangan sendiri, perumusan kebijakan impor ini tidak mengalami kendala, karena kebijakan ini harus segera di sah kan oleh menteri maksimal akhir tahun 2015, dan akan menjawab permintaan impor di awal tahun 2016.²⁷ Mekanisme nya pun berjalan normal, seperti pembuatan regulasi-regulasi yang lainnya.

Telaahan konsep yang muncul dari subbagian bidang impor, memuat ruang lingkup dan substansi materi muatan rancangan permendag 125/2015, dimulai dari konsideran menimbang. Pada permendag 58/2012, konsideran menimbang lebih kepada bagaimana pentingnya melihat kegiatan produksi, penyediaan, pengadaan dan distribusi garam, sehingga ada peningkatan pendapatan petani serta kebutuhan garam industri juga terpenuhi. Permendag ini cukup rinci mengatur, bahkan dapat dilihat dari isi yang di setuju, diantaranya mengatur tentang perlunya rekomendasi kementerian perindustrian dalam pengajuan izin impor, diaturnya kuota impor, diaturnya waktu impor, serta adanya kewajiban importir untuk menyerap garam rakyat, besaran penyerapan akan menentukan jumlah kuota pengajuan impor oleh perusahaan pemilik angka pengenalan Importir Produsen (API-P).²⁸

Sedangkan pada konsideran menimbang di permendag 125/2015 tidak mengatur secara rinci seperti pada permendag 58/2012. Terlihat sekali keinginan untuk menghapus hambatan

perijinan,²⁹ dengan memasukan kalimat: “Bahwa untuk mendorong peningkatan daya saing nasional, perlu melakukan penyederhanaan perizinan di bidang perdagangan, khususnya impor garam”

Isi permendag 125/2015 di buat oleh Direktorat Impor dengan mengacu pada peraturan menteri perindustrian nomor 88 tahun 2014 tentang peta panduan pengembangan klaster industri garam.³⁰ Pernyataan tersebut setelah dianalisis lebih jauh, terjadi kontradiksi dengan kenyataannya. Pada permendag 125/2015 dari sisi definisi saja sudah salah, sehingga tidak mampu memproteksi petani garam.³¹ Hal ini jauh dari kebijakan sebelumnya yaitu permendag 58/2012, yang mana kebijakan itu bukan larangan atau sigma terhadap importasi. Impor itu boleh-boleh saja selama itu: 1. Membantu stabilitas harga 2. Menopang proses industrialisasi atau hilirisasi, serta memproteksi dan memberi perlindungan terhadap komoditi dalam negeri.³²

Kementerian perdagangan berperan besar atas lahirnya kebijakan impor 125/2015, sampai tidak mengundang kementerian kelautan dan perikanan dalam perumusannya,³³ sedangkan kementerian perindustrian hanya diundang setelah

²⁷Sari, Staf Direktorat Impor Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan, (30 Oktober 2017). Wawancara Pribadi.

²⁸ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi.

²⁹Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, (13 November 2018). Wawancara Pribadi.

³⁰*Ibid*;

³¹M. Zaki Mahasin, M.Pi, kasubdit pemanfaatan air laut dan biofarmakologi, Direktorat Jasa Kelautan Kementerian Kelautan dan Perikanan, (8 November 2018). Wawancara Pribadi.

³²Gita Irawan Wiryawan, Menteri Perdagangan Tahun 2015 – 2017, (1 November 2017). Wawancara Pribadi.

³³M. Zaki Mahasin, M.Pi, kasubdit pemanfaatan air laut dan biofarmakologi, Direktorat Jasa Kelautan Kementerian Kelautan dan Perikanan, (17 Oktober 2017). Wawancara Pribadi.

permendag 125/2015 dinyatakan final.³⁴ Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diundang hearing dalam rangka meminta masukan pada sektor kepabeanan, selain itu juga akan melakukan pengawasan terhadap terbitnya permendag yang baru (permendag 125/2015).³⁵

Prosedur pembuatan permendag 125/2015 yang dianggap tergesa-gesa,³⁶ yang tidak melibatkan kementerian/ lembaga Pembina, melahirkan banyak kritikan atas isi permendag, selain itu juga dianggap tidak melindungi kepentingan petambak garam. Kementerian perdagangan ingin mengatur sepenuhnya impor garam, ini terlihat dari dibentuknya Unit Pelayanan Terpadu Perdagangan I yang berfungsi menerbitkan persetujuan impor garam industri. Sedangkan pengajuan permohonan untuk memperoleh persetujuan Impor dilakukan melalui sistem elektronik <http://inatrade.kemendag.go.id>.

Keperluan lain yang muncul pada permendag 125/2015 ini terlihat dari kepentingan yang lebih besar dari Negara, dimana yang berhak melakukan impor garam konsumsi itu hanya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang usaha pergaraman. Praktek monopoli terjadi pada permendag tersebut,

³⁴M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi.

³⁵Ikhsantino Akbat, Pemeriksa subdit impor Direktorat Teknis Kepabeanan, (14 November 2018). Wawancara Pribadi.

³⁶Tergesa-gesa karena Permendag 125 Tahun 2015 ini berlaku tanggal 1 April 2016, namun ditunda sampai 1 Juni 2016 melalui Permendag No. 23 tahun 2016, penundaan tersebut jika dilihat dari konsideran menimbangannya dikarenakan perlunya mengoptimalkan pelaksanaan kesiapan. Hasil wawancara dengan Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, 13 November 2018.

hal itu berbeda dengan permendag 58/2012 yang lebih mendorong adanya persaingan yang sehat dari perusahaan-perusahaan importir garam.

Perubahan permendag tersebut, sangat mengganggu harga garam di petambak, karena importasi garam bisa dilakukan setiap waktu tanpa perlu memperhatikan masa panen atau tanpa harus menyerap dulu garam rakyat untuk mendapatkan kuota impor.³⁷

Berikut beberapa perubahan/revisi permendag No. 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam, menjadi Permendag No. 125 Tahun 2015 Tentang Ketentuan impor Garam. Adapun pokok perubahan yang dipermasalahkan, sebagai berikut:

Tabel 3
Perubahan Permendag No. 58/2012
Menjadi Permendag No. 125/2015

	Pokok Perubahan	Permendag No. 58/2012	Permendag No. 125/2015
no 4	Rekomendasi	Kementerian Perindustrian	Tidak ada rekomendasi
no 5	Impor garam konsumsi	IP Garam Konsumsi	Dilakukan oleh BUMN yang bergerak di Pergaraman
no 7	Kuota impor	Diatur untuk impor garam konsumsi	Tidak diatur
no 8	Waktu impor	IP Garam konsumsi tidak dapat mengimpor pada masa sebelum panen, panen raya dan setelah panen raya	Tidak diatur
no 9	Penyerapan garam rakyat	Penyerapan garam petani oleh importir sedikitnya 50% dari kapasitas total produksi perusahaan	Tidak diatur

Sumber : Pusat Humas kemendag (2016), diolah

Perdebatan kebijakan yang lain adalah apakah kebijakan tersebut mampu mendistribusikan manfaat dan menarik pajak atau tidak. Faktanya sedikit sekali di

³⁷M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

akomodir, terbukti dari tidak adanya distribusi manfaat dari kebijakan tersebut. Pemerintah tidak lagi menyerap garam dari petani/ garam rakyat, hal ini lah menyebabkan industri tidak memiliki kewajiban membantu meningkatkan nilai tambah pada petambak garam rakyat, sehingga tidak ada pembinaan basis industri sebagai upaya divestifikasi kegiatan ekonomi. Sedangkan dalam sektor penerimaan negara, garam diatur masuk dalam kelompok barang impor yang dibatasi.

Kepentingan Dirjen bea dan cukai terhadap permendag 125/2015, memastikan barang impor yaitu garam, masuk pada buku kepabeanan dan memiliki bea masuk bagi negara.³⁸

Buku Tarif Kepabeanan Indonesia Tahun 2012, tarif bea masuk Garam meja kode HS 2501.00.10.00 sebesar 5%, garam batu kode HS 2501.00.20.00 sebesar 10%, Air Laut dengan kode HS 2501.00.50.00 sebesar 10%, Garam dengan mengandung natrium klorida paling sedikit 94,7% dihitung dari basis kering dengan kode HS 2501.00.90.10 sebesar 0%, sedangkan garam lainnya yang memiliki kode HS 2501.00.90.90 sebesar 10%.

Struktur klasifikasi barang dengan Kode Harmonized System (HS) beragam, seperti yang disahkan oleh *World Customs Organization* (WCO) pada tingkat 4 (empat) digit dan 6 (enam) digit, sedangkan nomor dan uraian barang pada tingkat 8 (delapan) digit merupakan teks dari *ASEAN Harmonised Tariff Nomenclature* (AHTN) dan merupakan pos tarif Nasional.

Tarif bea masuk yang tertera pada buku tarif kepabeanan Indonesia hanya

sebagai dasar penghitungan penerimaan negara, tentu bisa berubah apabila ada perjanjian-perjanjian bilateral dan multilateral yang disepakati. Seperti pada Asean-Australia-New Zealand Free Trade Area, pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.011/2013 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor, dan menetapkan tarif bea masuk atas barang impordalam rangka mendukung pelaksanaan Persetujuan Pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas Asean-Australia-Selandia Baru, khusus Garam meja kode HS 2501.00.10.00 sebesar 5%, garam batu kode HS 2501.00.20 sebesar 0%, Air Laut dengan kode HS 2501.00.50 sebesar 5%, Garam dengan kandungan natrium klorida lebih dari 60% tetapi kurang dari 97% dihitung dari basis kering diperkaya dengan yodium kode HS 2501.00.91 sebesar 0%, sedangkan garam lainnya yang memiliki kandungan natrium klorida 97% atau lebih tetapi kurang dari 99,9% dihitung dari basis kering kode HS 2501.00.92 sebesar 0%.

Perjanjian lain pun memiliki ikatan yang sama, terdapat negosiasi kembali tarif bea masuk dengan dalih kemudahan, seperti Asean-India Free Trade Area, dimana bea masuk untuk garam meja kode HS 2501.00.10 sebesar 5%, garam batu kode HS 2501.00.20 sebesar 5%, Air Laut dengan kode HS 2501.00.50 sebesar 5%, Garam dengan kandungan natrium klorida lebih dari 60% tetapi kurang dari 97% dihitung dari basis kering diperkaya dengan yodium kode HS 2501.00.91 sebesar 5%, sedangkan garam lainnya yang memiliki kandungan natrium klorida 97% atau lebih tetapi kurang dari 99,9% dihitung dari basis kering kode HS 2501.00.92 sebesar 0%. Sedangkan penetapan tariff bea masuk dalam rangka ASEAN Trade In Goods Agreement

³⁸Ikhsantino Akbat, Pemeriksa subdit impor Direktorat Teknis Kepabeanan, (14 November 2018). Wawancara Pribadi..

ditetapkan tarif bea masuk semua jenis garam 0%.

Dirjen Bea dan Cukai dalam *public hearing* dengan pemerintah mengatakan, problem penanganan impor itu pada kesulitan menentukan penggunaan akhir (*end use*), bea dan cukai hanya melakukan pemeriksaan kesesuaian barang *declare* importir dengan barang yang asli, sehingga bisa memastikan post tarif. Terdapat dua jenis pelanggaran yang paling sering dilakukan importir untuk menghindari perizinan larangan terbatas (*lartas*), yakni *under invoicing* dan *miss declare*. *Under invoicing* itu nilai barang yg sebenarnya, berbeda dengan nilai yang dilaporkan. sedangkan *miss declare* adalah pemberitahuan jenis barang yang berbeda dengan barang sebenarnya. Ditjen Bea Cukai memperkirakan ada sekitar 1.500 importir yang berisiko tinggi melakukan pelanggaran-pelanggaran tersebut, jumlah tersebut setara dengan 4,7 persen dari total importasi.³⁹

Setiap importasi yang dimaksud harus melalui verifikasi, dilakukan oleh surveyor yang telah ditunjuk oleh pemerintah, adapun yang diverifikasi meliputi jenis, volume, pos tarif atau nomor HS, uraian, Negara dan pelabuhan muat, waktu pengapalan dan pelabuhan tujuan.

Kepentingan Pengusaha

Pengusaha menjadi aktor yang mengambil manfaat dari adanya regulasi impor yang dirumuskan kementerian perdagangan, dalam *public hearing*, pengusaha menyampaikan pendapat atas kemelut dihapusnya pasal 6 permendag 58/2015, atau dalam permendag baru tidak

ada kewajiban importir menyerap 50% (lima puluh persen) pegaram/garam rakyat, dari total kapasitas produksi perusahaan.

Penyerapan garam rakyat dianggap menghambat industri, pemahaman tersebut merujuk pada pengalaman importir, dimana apabila ingin mengimpor, harus ada bukti surat pernyataan perolehan garam dari pegaram dan ditandaskan oleh Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi urusan pergaraman, dan memiliki bukti surat perjanjian kerjasama pada Dinas terkait di Kabupaten/Kota.⁴⁰ Dampak atas kebijakan tersebut selain menguntungkan pengusaha garam, juga menguntungkan negara dalam hal ini PT.Garam Persero sebagai BUMN yang membidangi pergaraman. Jika pada permendag 58/2012 diharuskan adanya persaingan yang sehat antara importir garam termasuk PT.Garam Persero, tidak demikian dengan permendag 125/2015, memberikan ruang monopoli terhadap PT.Garam Persero, ini tercermin dari pasal 12:

“Impor Garam Konsumsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang usaha pergaraman...”

Kualitas garam rakyat juga menjadi isu yang diperdebatkan dalam *public hearing* lintas aktor.⁴¹ Beberapa perwakilan pengusaha mengharapkan kualitas garam yang diproduksi rakyat memiliki NaCl diatas 97% dihitung dari basis kering, sedangkan petani garam rakyat hanya

³⁹ Jenis Pelanggaran yang Paling Sering dilakukan Importir (14 Juli 2017) <https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/07/14/ot2nbr-jenis-pelanggaran-yang-paling-sering-dilakukan-importir>, diakses 17 Oktober 2017.

⁴⁰ Perwakilan Perusahaan dalam rapat *public hearing*, hasil wawancara dengan Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, 13 November 2018.

⁴¹ Muhammad Khomaini, SH, MCL, Kepala Subbagian Peraturan Bidang Impor, Biro Hukum Kementerian Perdagangan, (13 November 2018). Wawancara Pribadi..

mampu memproduksi kualitas garam dibawah itu.⁴² Untuk kualitas yang diajukan industri sangat beragam, beberapa regulasi pemerintah/kementerian memahaminya pun berbeda, seperti standar kualitas garam industri yang terdapat pada permenperin 88/2012, garam untuk industri Kimia memiliki kadar NaCl min.96%, Garam untuk Industri aneka pangan min.97%, Garam untuk Industri Farmasi min.99,8%, Garam untuk Industri Perminyakan min.95%, Garam untuk Industri Penyamakan Kulit min.85%, dan Garam untuk Water Treatment min 85% dan 95%. Sedangkan pada permendag 125/2015 mengklasifikasi garam industri memiliki kadar NaCl 97% dihitung basis kering. Setiap perdebatan regulasi importasi garam, pengusaha selalu mengajukan standar NaCl kepada petani, seakan petani tidak mampu memenuhi kebutuhan industri.⁴³

Kepentingan Masyarakat (Petani dan Asosiasi)

Permendag 125/2015 tersebut tidak melakukan pengaturan waktu impor garam, penyerapan garam yang berdampak pada kuota impor, serta tidak adanya pengaturan harga garam, seperti yang ada dalam permendag 58/2012. Hal tersebut yang menjadi keberatan petani, karena dianggap akan merugikan petani, khususnya ketika masa panen garam.⁴⁴ Pada permendag 58/2012 tidak dibolehkan melakukan impor sebulan sebelum masa panen raya garam rakyat, selama masa panen raya garam rakyat dan dua bulan setelah masa panen garam rakyat dengan mempertimbangkan posisi

stok di pegaram, hal itu diapresiasi oleh petani. Namun permendag 125/2015 menghapusnya dengan dalih kemudahan investasi.⁴⁵ Alasan kementerian perdagangan saat dimintai klarifikasi beberapa pasal yang dianggap tidak berpihak ke petani garam:

Meskipun demikian, kebijakan penghapusan waktu impor dan standar harga memberikan dampak yang buruk pada petani, petani garam dimainkan oleh pengusaha.⁴⁶ Sehingga yang bisa dilakukan petani adalah membangun kesepakatan dari belasan orang pengepul, dengan system kekeluargaan, dimana apabila menaikkan harga akan di diskusikan terlebih dahulu, serta mengatur pembelian di pengepul, seorang pengepul tidak boleh membeli garam dari langganan pengepul lain.⁴⁷

Hubungan Antara Aktor Swasta (Pengusaha) Dengan Aktor Birokrasi Pada Kebijakan Impor

Lahirnya kebijakan impor garam tidak bisa dilepaskan dengan kegiatan politik, hal ini dilihat dari bagaimana negara membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak terlepas dari gejala konflik dan kerjasama.⁴⁸ Selain itu juga memiliki

⁴² *Ibid*;

⁴³ M. Zaki Mahasin, M.Pi, kasubdit pemanfaatan air laut dan biofarmakologi, Direktorat Jasa Kelautan Kementerian Kelautan dan Perikanan, (8 November 2018). Wawancara Pribadi.

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ Achmad Solechan, Sekretaris Jenderal Asosiasi Petambak Garam Nusantara (ASPEGNU), (18 oktober 2017). Wawancara Pribadi.

⁴⁶ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

⁴⁷ Majalah Indikator, menelusuri realitas garam rakyat dalam jeratan korporat, lembaga Pers Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, edisi 50/Tahun XXXII/2018, , hal 27.

⁴⁸ Andrew Heywood (2008), Politics (London: Micmillan Press, 1997) dalam Miriam Budiardjo, dasar-dasar ilmu politik, PT.Gramedia Pustaka Utama, hal. 16.

sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua.⁴⁹

Peranan Importir Garam Dalam Kebijakan Impor Garam

Pemerintah sebagai regulator penggaraman berargumen telah melakukan penyusunan kebijakan pergaraman yang baik sesuai dengan arahan deregulasi, hal itu menjadi dasar adanya debirokrasi, seperti mengurangi proses proses pengurusan perijinan dan mempercepat pelaksanaan investasi, dan itu juga merujuk dari paket kebijakan ekonomi.⁵⁰

Terdapat dua sisi dalam perumusan permendag 125/2015 tersebut yang bisa dilihat: pertama, dari sisi keinginan pemerintah yang memaksakan kehendak agar PT.Garam mengambil peran dominan⁵¹ dalam importasi garam rakyat, sisi kedua, pemerintah memberikan kemudahan investasi dengan pemutusan pengurusan birokrasi yang panjang. Dua sisi ini membuka ruang negosiasi dan rente pada birokrasi.

Tindakan yang disajikan pemerintah, dimana PT.Garam hanya mengambil peran dominan dalam importasi garam rakyat tidak sepenuhnya

betul, karena idealnya pelaku usaha dominan biasanya mempunyai suatu produk yang superior di dalam suatu pasar bersangkutan, produk yang superior itu karena reputasi yang telah dicapainya, baik melalui iklan (*advertising*) maupun melalui kualitas yang telah terbentuk karena sudah lama menguasai pasar.⁵²

Perdebatan peran dominan ini direspon lain oleh pengusaha dan asosiasi, permendag 125/2015 justru mengatur monopoli⁵³ untuk PT.Garam, padahal pembeli garam itu bukan hanya PT.Garam, tapi dibeli oleh semua perusahaan, perusahaan melakukan investasi yang cukup besar, misalnya PT.Unichem Candi Indonesia yang melakukan Investasi 500 Miliar⁵⁴ pada Tahun 2015.⁵⁵

Pembukaan ruang monopoli lewat permendag 125/2015 merupakan bagian dari balas dendam atas tertutupnya ruang monopoli pada permendag sebelumnya, pada permendag 58/2012 sendiri itu mengatur tidak adanya ruang PT.Garam melakukan Monopoli.

Permendag 58/2012 itu dianggap *fair* oleh asosiasi dan petani garam, permendag tersebut mengatur kuota impor, dimana tidak boleh ada yang terlalu banyak. Meskipun terdapat perselisihan

⁴⁹ Miriam Budiardjo (2008), dasar-dasar ilmu politik, PT.Gramedia Pustaka Utama, hal. 50

⁵⁰ M.Syst, SH., MH, Kepala Biro Peraturan Perundang-Undangan dan Penindakan (Badan Pengawas Perdagangan Berjangka/BAPPEBTI) yang juga Mantan Kepala Biro Hukum Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan Tahun 2015-2016 (2 November 2018). Wawancara Pribadi.

⁵¹ Posisi Dominan dalam Pasal 1 ayat 4 UU No.5 tahun 1999 adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti dipasar bersangkutan dalam kaitan dengan pansa pasar yang dikuasai atau pelau usaha mempunyai posisi tertinggi diantara para pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitna dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan pemrintaan barang atau jasa tertentu.

⁵² DR.Susanti Adi Nugroho SH.,MH (2015), Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam teori dan praktik serta penerapan hukumnya, Jakarta: Kencana Prenada Media group, Hal 391

⁵³ Monopoli dalam Pasal 1 ayat 1 UU No.5 tahun 1999 adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

⁵⁴ Unichem merupakan perusahaan induk dari chemical perusahaan migas, juga punya saham di air asia. Dulu, saat gas nya turun dan minyak turun, uangnya diinvestasikan ke garam dengan nilai investasi 500M.

⁵⁵ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

pada jenis garam untuk aneka pangan, sedangkan jenis garam untuk farmasi, kapanpun dan berapapun bisa di impor tanpa batas waktu karena tidak mungkin akan merembet ke konsumsi.⁵⁶ Permendag 125/2015 itu kemunduran jauh⁵⁷ bahkan membentuk kartel⁵⁸, dulu kartel itu ada pada pembelian petani, kalau sekarang ada di Import.⁵⁹

Regulasi yang dilahirkan tersebut juga membentuk rente dalam praktiknya, dimana para aktor mengambil keuntungan finansial pribadi atas dirumuskannya suatu kebijakan, seperti yang dilakukan oleh empat orang staf ahli dikementerian pembina industri, dengan alasan melindungi garam petani, mereka mendukung perusahaan yang pembelian garam rakyat paling banyak, seperti PT.Garindo (Impor dikuasai pada tahun 2012-2014), menurut mereka tindakan itu tidak salah, karena PT.Garindo mampu membeli garam rakyat. “Posisi saya atas konflik kepentingan, bukan karena ingin membela Garindo, saya minta sama Garindo “Pak, Punya kami ini banyak, dibeli dong”, “dia beli”, akhirnya memperjuangkan pun saya tambah semangat, akhirnya saya pun di cap orang nya Garindo. Bagi saya gak masalah, karena saya dikasi *Fee* per kilo dan per Ton nya sekian, jadi tambah semangat.”⁶⁰

⁵⁶ *Ibid*;

⁵⁷ *Ibid*;

⁵⁸ Pernah disampaikan pada saat seminar di Universitas Surabaya, di hadapan Pak Didik J Rahbini, saya sampaikan ada Kartel di garam, mereka kaget, kartal itu diatur dengan kementerian perindustrian.

⁵⁹ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

⁶⁰ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi.

Meyakinkan pemerintah terhadap perlunya penyerapan garam rakyat oleh perusahaan, tidak hanya mendatangi pejabat yang memiliki kendali atas kebijakan impor, namun juga berjuang di forum-forum diskusi. Secara terbuka dirapat pun disampaikan bahwa PT.Garam merupakan musuh bersama (*Common enemy*) karena pemerintah memberikan energi semangat monopoli terhadap PT.Garam. Intrik dan strategi potong memotong pun dilakukan, pengusaha sepakat menyampaikan bahwa PT.Garam tidak boleh Impor karena tidak menyerap garam rakyat.⁶¹

Untuk mendapatkan kuota impor, perusahaan harus menyerap garam rakyat minimal 50% dari kebutuhan garamnya. Garam rakyat yang dimaksud bukan garam lokal, tapi garam asli produksi rakyat, sedangkan garam lokal merupakan garam yang diproduksi PT garam, maka perusahaan yang ingin melakukan impor harus membeli garam rakyat dan bukan membeli garam PT Garam.⁶²

Atas tindakan rente tersebut, pelaku rente ini mendapatkan dua biaya utama yang berpengaruh langsung. *Pertama*, biaya melakukan dan proses lobi terhadap aktor pemerintah, untuk mendapatkan status istimewa dalam sebuah produk tertentu. *Kedua*, biaya eksternalitas yang diperoleh sebagai konsekuensi saat lobi dan monopoli terjadi.⁶³

Hal tersebut terjadi pada loby-loby kuota impor, pelaku rente memainkan peran yang sangat mempengaruhi, mereka

⁶¹ *Ibid*;

⁶² M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

⁶³ Gordon Tullock (2002), dkk. *Government Failure, Cahapter 4. The Cost of Rent Seeking*, (Washinton DC: Cato Institute), hal. 43.

bisa meraup keuntungan atas tindakannya, intervensi yang dilakukan aktor (*rentseeking*) berbeda-beda, selain melakukan loby langsung juga melakukan pembicaraan terbuka, cenderung mereka membungkus pembicaraan dengan menyampaikan data, seperti yang terjadi pada rapat koordinasi antar kementerian untuk menentukan kuota impor.

Tindakan tersebut mendorong PT.Garam berkongsi dengan perusahaan perusahaan lain yang dianggap berseberangan dengan perusahaan-perusahaan yang ingin memotong laju impornya, seperti PT. Susanti Megah di Jawa Timur, PT.Garam bisa menjual garam yang diproduksinya pada perusahaan-perusahaan yang membutuhkan.⁶⁴ Peran rente tidak hanya meloby kuota impor, namun juga membantu perusahaan yang bermasalah dengan ijin impornya, seperti membantu PT. Garindo yang bermasalah dengan ijin impor 160.000 ton yang tidak keluar.⁶⁵

Rente melakukan *Delivery Order* (DO) terhadap garam yang ada pada perusahaan-perusahaan yang memiliki kuota impor khusus garam rakyat, seperti meminta DO pada PT Garam sebanyak 1000 Ton, para aktor tersebut membeli dengan harga Rp.935,- dan dijual disaat garam langka seharga Rp.1.500,- ke umum, mereka bisa dapatkan keuntungan 500 juta.

Seorang aktor mampu mengendalikan beberapa perusahaan yang menginginkan kuota impor pada kementerian terkait, seperti kemampuannya mengendalikan PT.Susanti, PT.Garindo, PT.Sumatruku, PT.Saltido, serta PT. UCI. Menurutnya,

dari semua perusahaan importir tersebut, hanya PT.UCI yang komit, dengan memberikan fee atas kerja loby yang dilakukan empat orang aktor, masing masing 5 juta.⁶⁶ PT. UCI juga memiliki permainan yang relative bagus, mampu bermain di posisi *decission maker*, PT. Unichem Candy Indonesia juga mampu memelihara yang bawah, dengan membeli garam rakyat sebanyak banyaknya.

Petani mengalami kerugian atas praktik yang dilakukan pengusaha maupun pemerintah, Negara tidak mengatur tataniaga garam, pada struktur pasar garam yang cenderung hegemonik dan monopolistik tersebut, pemerintah sebagai pemegang otoritas kurang memiliki kemampuan untuk mengawal implementasi kebijakan yang dibuatnya, sehingga dirasakan oleh petani garam setengah hati dalam memproteksi dan memperjuangkan kepentingan petani.⁶⁷ Negosiasi pengusaha importir atas perantara rente kepada birokrasi, mengakibatkan tidak adanya lagi persaingan yang sehat, praktek-praktek yang tidak etis dianggap bagian dari dinamika biasa, padahal praktek tersebut membentuk budaya buruk birokrasi.

Dampak dari adanya kebijakan impor garam melalui permendag 125/2015.

Kebijakan tersebut berdampak ke sektor Pemerintahan (Birokrasi)

Birokrasi sebagai regulator juga memiliki dampak atas adanya kebijakan tersebut, dimana tidak adanya lagi sinergisitas antar kementerian. Setelah kewenangan kementerian Pembina di hapus, baik kementerian perindustrian maupun kementerian kelautan dan

⁶⁴ Manajer Produksi PT.Garam, di Pamekasan Madura, November 2016. Wawancara Pribadi.

⁶⁵ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi.

⁶⁶ M.Jakfar Sodikin, Ketua Asosiasi Petani Garam Indonesia (APGRI), (17 November 2018). Wawancara Pribadi

⁶⁷ Yeti Rochwulan (2013), *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*, Vol. XVII, No. 1 Februari 2013:59-66

perikanan, saat itu pun komunikasi dari beberapa kementerian tersebut terhambat, sehingga menyebabkan tidak adanya pengawasan dari implementasi kebijakan permendag 125/2015. Terdapat Ego sektoral juga, berbeda halnya jika regulasi tersebut berupa peraturan presiden atau peraturan pemerintah, maka semua kementerian akan langsung tunduk mematuinya.

Dampak lain dari itu untuk birokrasi, dimana aktor birokrasi ikut memainkan perannya dalam membantu meloloskan kuota impor garam bagi industri yang ingin mendapatkan kuota lebih, hal tersebut dilihat dari kasus yang menimpa dirjen perdagangan luar negeri kementerian perdagangan yang ditetapkan sebagai tersangka kasus suap. Selain itu, terdapat penyalahgunaan ijin impor dari PT.Garam, dimana ijin yang diperoleh untuk impor garam konsumsi, namun digunakan untuk impor garam industri, ini disinyalir karena menghindari bea masuk 10% pada garam konsumsi.

Kebijakan tersebut berdampak ke sektor Pergaraman (petani garam)

Tabel 4
Kelompok garam industri

Jenis Garam Industri	Kadar NaCl Min.
Industri Kimia	96 %
Industri Aneka Pangan	97%
Industri Farmasi	99,8%
Industri Perminyakan	95%
Industri Penyamakan Kulit	85%
Water Treatment	85%

Sumber: Peraturan menteri perindustrian nomor 88 tahun 2014

Petani garam merupakan yang paling mendapatkan dampak buruk dari lahirnya kebijakan impor garam lewat permendag 125/2015, isi muatan

permendag yang dianggap tidak pro petani menjadi penyebab buruknya permendag yang dilahirkan, selain itu juga petani disuruh berkompetisi dengan garam rakyat yang di impor oleh PT.Garam, jika garam rakyat saat itu dijual seharga Rp.2700, ada perusahaan pengimpor ingin menjual dengan harga Rp.1500, otomatis sangat mengganggu harga garam rakyat produksi petani.

Selain harga, kualitas juga mempengaruhi, pada kebijakan permendag 125/2015 terdapat perubahan batasan kualitas NaCl suatu garam tertentu, seperti untuk garam konsumsi, dalam permenperin nomor 88/2014 memuat NaCl nya 94%, sedangkan permendag 125/2015 memuat 94,7% atas dasar basis kering (adbk), terdapat selisih 7%, sehingga selisih ini mempengaruhi harga apabila ingin menjual pada industri.

Selain itu, garam industri juga tidak dipisah ke beberapa kelompok seperti industri kimia, aneka pangan, farmasi, perminyakan, penyamakan kulit dan water treatment, seperti pada tabel 4. Akibat penyesuaian kadar NaCl tersebut menyebabkan kuantitas garam tidak bisa dipisah, misalnya garam untuk bahan baku penolong industri kimia yang nilai NaCl nya hanya 96% itu masuk juga pada kelompok garam industri yang diatur memiliki batas bawah 97%, ini bisa dimungkinkan bocor dan diperdagangkan menjadi garam rakyat yang batas atas NaCl nya kurang dari 97%. Hal itu terbukti di tahun 2016, dimana garam-garam yang kualitas garam konsumsi bisa masuk spesifikasi industri dan dibeli dengan harga yang mahal, jadi hal tersebut menunjukkan selama ini dari jaman dahulu

sampai sekarang, garam dipolitisasi untuk kepentingan impor.⁶⁸

Kebijakan tersebut berdampak ke sektor Ekonomi

Dampak ekonomi ini lebih ditekankan pada ekonomi negara, negara memiliki kepentingan industrialisasi garam, sehingga PT.Garam diberikan penanaman modal. Negara menempatkan PT Garam sebagai penstabil harga garam rakyat, meskipun terdapat problem, dimana sering terjadi instabilitas harga garam yang disebabkan oleh tidak tertatanya kebutuhan garam untuk industri dan non industri.⁶⁹ Terdapat perbedaan data produksi garam rakyat dan kebutuhan garam industri. Yang menyebabkan pengurangan penerimaan negara, seperti pada bea masuk importasi garam industri yang 0% mempengaruhi pajak impor, dimana pajak impor itu diperoleh dari tarif pajak dikalikan dengan nilai impor, sedangkan nilai impor diperoleh dari nilai pabean ditambah bea masuk. Meskipun seperti itu, pemerintah memainkan peran yang ingin mengambil keuntungan atas adanya kebijakan tersebut, terbukti dari data table investasi Penanaman Modal Asing berikut ini:

Tabel 5
Perkembangan Realisasi Investasi PMA berdasarkan Sektor Per Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI)

Sektor	Tahun (Nilai Investasi US\$. Ribu)			
	2013	2014	2015	2016
Pertambangan: Kode 0893 – 2009 Ekstraksi Garam	0	425	0	0
Industri Makanan: Kode, 1077 – 2009 untuk Industri Bumbu-Bumbuan	87.32 8.5	42.29 7.5	70.50 5.4	127.3 39.9

⁶⁸ Achmad Solechan, Sekretaris Jenderal Asosiasi Petambak Garam Nusantara (ASPEGNU), (18 oktober 2017). Wawancara Pribadi.

⁶⁹ Gita Irawan Wiryawan, Menteri Perdagangan Tahun 2015 – 2017, (1 November 2017). Wawancara Pribadi

Dan Produk Masak Lainnya				
--------------------------	--	--	--	--

Sumber: Badan Koordinasi Penanaman Modal RI

Data diatas menunjukkan adanya kenaikan investasi pada tahun 2016, nilai investasi tersebut diperoleh dari 53 proyek industri bumbu-bumbun dan produk masak lainnya.

Tabel 6
Perkembangan Realisasi Investasi PMDN berdasarkan Sektor Per Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI)

Sektor	Tahun (Nilai Investasi US\$. Ribu)			
	2013	2014	2015	2016
Pertambangan: Kode 0893 – 2009 Ekstraksi Garam	0	0	348	110.8 81.4
Industri Makanan: Kode, 1077 – 2009 untuk Industri Bumbu-Bumbuan Dan Produk Masak Lainnya	77.61 8.1	0	213.1 54.1	734.3 36.8

Sumber: Badan Koordinasi Penanaman Modal RI

Terjadi kenaikan investasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) di tahun 2016 setelah permendag 125/2015 di berlakukan, hal ini mendorong peningkatan penerimaan negara.

KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka kesimpulan penelitian yang dilakukan peneliti adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan impor garam yang dilakukan pada masa awal pemerintahan jokowi-jk tidak terlepas dari adanya paket kebijakan ekonomi yang diluncurkan, terdapat pada paket kebijakan ekonomi kedua yaitu memuat fokus pada upaya meningkatkan investasi, dalam bentuk deregulasi dan debirokratisasi peraturan untuk

- mempermudah investasi, baik Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA). Kebijakan tersebut melahirkan peraturan menteri perdagangan nomor 125 tahun 2015 tentang ketentuan impor garam. Permendag tersebut menghapus rekomendasi dari kementerian perindustrian, tidak mengatur kuota impor, tidak mengatur waktu impor bagi IP (Importir Produsen) dalam melakukan importasi, dan juga tidak mengatur adanya penyerapan garam rakyat 50% dari kapasitas total produksi perusahaan pengimpor.
2. Proses perumusan kebijakan impor garam melalui permendag 125 tahun 2015 tidak sesuai tahapan, dikarenakan tidak terlibatnya kementerian pembina industri dan kementerian pembina petani garam dalam *hearing stakeholders*, sehingga menyebabkan tidak adanya padangan lain dalam menselaraskan kebijakan yang akan dirumuskan.
 3. Dinamika dalam perumusan permendag 125 tahun 2015 terlihat saat hearing dengan asosiasi dan petambak garam, terjadi desakan dari peserta hearing untuk dikembalikannya isi permendag impor seperti permendag 58 tahun 2012, usulan tersebut direspon oleh pemerintah dengan menerbitkan permendag 23 tahun 2016 tentang perubahan satu pasal yaitu pasal 30 yang memuat pemberlakuan permendag 125 tahun 2015, dimana ditunda dengan alasan untuk mengoptimisasi kesiapan pelaksanaan kebijakan impor garam.
 4. Hubungan antara aktor birokrasi dan aktor pengusaha sebelum disahkan permendag tersebut, menciptakan situasi ketakutan akan kelangkaan garam, sehingga memunculkan aktor – aktor perburuan rente yang menawarkan jasa lobbying kuota impor, setelah permendag disahkan juga memberikan tempat khusus kepada PT.Garam dalam melakukan monopoli.
 5. Permendag 125 tahun 2015 yang membuka seluas luasnya kran impor tanpa hambatan, dinilai tidak selaras dengan kebijakan proteksi produk dalam negeri, serta indikator pencapaian pengembangan garam yang salah satunya memuat menurunnya volume garam impor dan meningkatnya kesejahteraan petani garam sebagai penyedia bahan baku

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andrew Heywood, Politics (London: Micmillan Press, 1997) dalam Miriam Budiardjo, dasar-dasar ilmu politik, PT.Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Andrinof A Chaniago, Gagalnya Pembangunan “membangun ulang keruntuhan orde baru”, LP3S, Jakarta, 2012.
- Bjorn Hettne, Teori Pembangunan dan Tiga Dunia, diindonesiakan oleh Tim Redaksi Gramedia, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2001.

- Budi Winarno. (2004). Teori dan proses kebijakan publik, Yogyakarta: media presindo
- Christine Dobbin, Gejolak Ekonomi, kebangkitan Islam, dan Gerakan Padri, Minangkabau 1784-1847, Komunitas Bambu, Depok, 2008.
- David Marsh & Gerry Stoker (edited), *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press Ltd, 1995.
- Denys Lombart, Nusa Jawa: silang budaya jaringan Asia (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996)
- Dominick Salvatore, "*Protectionism and World Welfare: Introduction*," *Protectionism and World Welfare*, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993)
- Ernawati Munadi, Dilema pergaraman di Indonesia, bunga rampai info komoditi garam, BP3Kemendag, 2016.
- G.K Helleiner, "*Protectionism and The Developing Countries*," *Protectinism and World Welfare*, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L.Brady , *Government Failure: A Primer in Public Choice, Chapter 4. The Cost of Rent Seeking*. Cato Institute Press, 2002
- Hal Hill, transformasi ekonomi indonesia sejak 1966: sebuah studi kritis dan komprehensif (Yogyakarta: PAU studi ekonomi UGM dan Tiara wacana, 1996).
- James A. Caporaso & David P. Lavine, *Therories of Political Economy*, Cambridge University Press. 1992.
- Kotas, J. & Stasicka, Z. Chromium occurrence in the environment and methods of its speciation. *Enviromental Pollution* 107 (3).
- Lee Khoo Choy, *A Fragile Nation: the Indonesian Crisis* (Farrer Road: World Scientific Publishing Co. Pte.Ltd, 1999).
- LIPI, Road Map kebijakan luar negeri Indonesia 2015-2012 "mewujudkan diplomasi ekonomi inklusif, berbasis lingkungan dan berkelanjutan, Yayasan Pusaka Obor Indonesia, Jakara, 2016.
- Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru, diterjemahkan Tjetjep Rohendi Rohidi, Jakarta: UI Press, 2009.
- Michael Leifer, Politik Luar Negeri Indonesia diindonesiakan oleh A Ramlan Surbakti, PT.Gramedia Jakarta, 1989.
- McMullan, "*A Theory of Corruption*", *The Sociological Review*, Juli 1961.
- Michael Howlett and Rames. *Studying Public Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade: Second Edition* (Londong & New York: Routledge Taylor & Francis Group, 1999)
- M.C. Ricklefs, *A History of Moder Indonesia since c. 1200 Third Edition* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001)
- Miriam Budiardjo, dasar-dasar ilmu politik, PT.Gramedia Pustaka Utama, 2008

- Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, 1989
- Parwata, Sartono Kartodirdjo, dan Sugianto Padmo, "Monopoli Garam di Madura 1905-1920," BPPS-UGM, 10 (1A) (Februari, 1997).
- Perencanaan dan pelaksanaan PELITA I mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 tahun 1968 tentang Repelita 1969/70 – 1973/74 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama
- Perencanaan dan pelaksanaan PELITA II mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1974 tentang Repelita 1974/75 – 1978/79 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua.
- Perencanaan dan pelaksanaan PELITA III mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1979 tentang Repelita 1979/80 – 1983/84 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga.
- Perencanaan dan pelaksanaan PELITA IV mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 tahun 1984 tentang Repelita 1984/85 – 1988/89 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat.
- Perencanaan dan pelaksanaan PELITA VI mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 tahun 1994 tentang Repelita 1994/95 – 1998/99 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam
- Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding The International Economic order* (Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2001).
- Susanti Adi Nugroho, DR, SH.,MH, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, dalam teori dan praktik serta penerapan hukumnya, Kencana Prenada Media group, Jakarta.
- Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*. Pearson Education, Inc. 2013.
- Vedi R Hadiz, *dinamika kekuasaan, ekonomi politik Indonesia pasca soeharto*. Pustaka LP3ES Indonesia, 2005.
- William N.Dunn, *pengantar Analisis kebijakan publik edisi kedua*, Gajah Mada University press, 1999.
- Yoshihara Kunio, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara diindonesiakan oleh A.Setyawan Abadi*. Jakarta: LP3ES,1990.
- Tesis, Disertasi**
- Abdul Aziz S.R. tentang Hubungan Negara Dengan Korporasi Dalam Persaingan Usaha Pasar Modern Perspektif Ekonomi Politik Atas Praktik Monopoli Carrefour Indonesia (2007-2010).
- Muhammad Findi Alexandi, *Negara dan pengusaha pada era reformasi di Indonesia 'ekonomi politik kebijakan persaingan usaha pada industry tepung terigu nasional 1999-2008'*, Disertasi UI, 2008
- Jurnal, Majalah**
- A.Rasyid Asba, "Merajut untaian permata Singapura dengan Makasar", saat konferensi Nasional Sejarah IX, kementerian kebudayaan dan pariwisata, Jakarta, 5-7 juli, 2011.

Assadad, L., & Utomo, B.S. pemanfaatan garam dalam industri pengolahan, Buletin pascapanen dan Bioteknologi kelautan dan perikanan, Vol 6 No.1, hal 26-37

Indikator, menelusuri realitas garam rakyat dalam jeratan korporat, lembaga Pers Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, edisi 50/Tahun XXXII/2018.

Katalog Putusan KPPU periode 2000-2009 Laporan analisis kebijakan harga garam nasional, Pusat kebijakan perdagangan dalam negeri kementerian perdagangan, tahun 2011.

Nugroho Ari Subekti, Perdagangan Garam di Dalam Negeri, Badan Pengkaji dan Pengembangan Perdagangan, Kementerian Perdagangan RI, 2016

Statistik Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan Tahun 2015

Yety Rochwulangsih, Pendekatan Sosilogi Sejarah pada Komoditas Garam Rakyat: dari Eksport mejadi import, *Paramita*, Vo.22.No.1 (Januari,2012).

Yeti Rochwulan, *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*, Vol. XVII, No. 1 Februari 2013: 59-66

<https://finance.detik.com/industri/d-3255397/ri-impor-garam-dari-australia-china-hingga-jerman>,
<http://industri.bisnis.com/read/20150811/12/461489/tujuh-importir-garam-disinyalir-melakukan-kartel>

<http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2985569/menteri-susi-curigai-ada-7-perusahaan-nakal-soal-garam-impor>

<http://megapolitan.kompas.com/read/2015/08/11/19442441/Polda.Metro.Gel.edah.Perusahaan.Importir.Garam.di.Surabaya>

<http://news.liputan6.com/read/2302788/poli-lisi-kartel-garam-unichem-beripelicin-kemenperin-kemendag>

<https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/07/14/ot2nbr-jenis-pelanggaran-yang-paling-sering-dilakukan-importir>

Asahimas Chemical, Caustic Soda.2016, diunduh 27 juli 2018 dari <http://www.asc.co.id/?idm=3&i>

Situs Internet

Kementerian Perdagangan

Kementerian perindustrian

Kementerian Kelautan dan Perikanan

Kementerian Keuangan, Dirjen Bea dan Cukai

Komisi Pengawasan Persaingan Usaha RI

http://www.bappenas.go.id/files/2514/5310/9589/Paket_Kebijakan_Ekonomi

<http://www.kemenperin.go.id/artikel/12178/Pengetatan-Impor-Garam-Ancam-Industri>