

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Garam adalah salah satu komoditas penting dalam kehidupan manusia. Selain untuk dikonsumsi, dalam beberapa kegiatan juga membutuhkan garam. Dalam industri misalnya, garam digunakan untuk pengawetan dan campuran bahan kimia. Dengan keadaan Negara Indonesia sebagai negara maritim yang memiliki wilayah lautan yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah daratannya. Dimana luas wilayah laut Indonesia yaitu sebesar 3,25 juta km², sedangkan luas wilayah daratannya hanya sebesar 2,01 juta km². Indonesia juga memiliki panjang pantai yaitu sepanjang 95.181 km dan memiliki potensi air laut yang baik sebagai bahan dasar pembuatan garam.¹ Dengan wilayah laut yang luas tersebut seharusnya Indonesia dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri.² Namun pada kenyataannya, produksi garam di Indonesia belum mampu untuk memenuhi kebutuhan garam nasional.

Secara nasional, produksi garam mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan oleh iklim yang tidak stabil, sehingga banyak petani garam yang gagal panen dan mengalami kerugian. Produksi garam di Indonesia hanya mampu untuk memenuhi 10% dari total 100% kebutuhan garam di Indonesia. Dengan

¹ Encik Muhammad Fauzan, Indra Yulianingsih, dan Azizah, “Konstitusionalitas Perlindungan Petambak Garam Melalui Regulasi Daerah”, Jurnal Kebijakan Sosek KP Vol. 10 No. 1, Juni 2020, hlm. 77-90.

² Fauzin, “Analisis Pengaturan Perlindungan Petambak Garam di Kabupaten Sampang dalam Kebijakan Tata Kelola Garam”, Jurnal Pamator Vol. 12 No. 2, Oktober 2019, hlm. 113-121.

demikian, untuk memenuhi kekurangan kebutuhan garam dalam negeri yang 90% tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan untuk mengimpor garam.³

Menurut data dari Kemenperin, kebutuhan garam industri pada tahun 2018 mengalami kenaikan jumlah kebutuhan garam yaitu mencapai 3,7 juta ton. Jumlah ini naik sebesar 76,19% dari kebutuhan pada tahun 2017 yang jumlahnya mencapai 2,1 juta ton.⁴ Untuk data terbaru dari Kemenperin, kebutuhan garam nasional pada tahun 2022 berdasarkan Neraca Garam sebesar 4,5 juta ton. Dimana sebesar 3,7 juta ton adalah untuk kebutuhan industri pengolahan dan sebesar 800 ribu ton untuk dikonsumsi, baik untuk rumah tangga maupun komersial.⁵ Maka dari itu, impor garam dinilai sebagai solusi yang tepat untuk dapat memenuhi kebutuhan garam nasional.

Kegiatan impor ini, juga tidak dapat terlepas dari yang namanya perdagangan internasional. Dimana, juga di latar belakang oleh adanya kesenjangan antara kebutuhan dengan produksi akan suatu produk tertentu di dalam negeri. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi permintaan impor diantaranya yaitu harga internasional, harga domestik, jumlah permintaan domestik, harga komoditi substitusi, kualitas, dan populasi.⁶

³ Andi Kurniawan, Dyno Thiodores, Imam Jihadi D, dan Rismawati Nur, “*Kebijakan Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman Terhadap Kesejahteraan Petambak Garam Di Kabupaten Jeneponto*”, Jurnal Jurisprudentie Vol. 7 No. 2, Desember 2020, hlm. 250.

⁴ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, dipublish tanggal 20 Maret 2018, diakses tanggal 14 September 2022, pukul 13.07 WIB, dikutip dari: <https://www.kemenperin.go.id/artikel/18960/Kebutuhan-Garam-Industri-Melonjak76,19-di-2018>

⁵ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, dipublish tanggal 5 Agustus 2022, diakses tanggal 14 September 2022, pukul 13.15 WIB, dikutip dari: <https://kemenperin.go.id/artikel/23443/Kemenperin-Fasilitasi-Industri-Serap-Garam-Lokal-Lebih-dari-1-Juta-Ton>

⁶ Asrul Raman, “*Kebijakan Impor dan Persaingan Usaha Komoditas Garam Masa Awal Presiden Jokowi-JK Tahun 2015-2016*”, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Vol. 9 No. 2, Oktober 2019, hlm. 78.

Semakin meningkatnya kebutuhan garam nasional setiap tahunnya, juga membuat impor garam mengalami peningkatan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), impor garam sepanjang tahun 2019 di Indonesia tercatat sebanyak 2,6 juta ton. Angka ini apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu tahun 2018 mengalami kenaikan sebanyak 5%. Data dari BPS tersebut juga menyebutkan bahwa Australia sebagai negara pengimpor garam terbesar diikuti oleh India kemudian Selandia Baru.⁷

Tingginya angka impor garam ini dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pergaraman lokal. Garam impor yang masuk ke Indonesia akan memenuhi kebutuhan garam nasional. Sehingga apabila impor garam terlalu banyak, maka pasokan garam dalam negeri akan berlebihan atau *over supply*.⁸ Dimana kelebihan pasokan garam ini akan menurunkan permintaan garam lokal yang dapat berakibat pada meruginya petani garam lokal.

Pembukaan keran impor garam oleh pemerintah pada mulanya diatur melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 52/M-Dag/Per/8/2017 tentang Ketentuan Impor Garam. Permendag tentang impor garam di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan, akhirnya peraturan yang berlaku saat ini yaitu Permendag Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam yang berisi mengenai impor garam secara teknis. Namun, dengan terbukanya keran impor garam ini akan memberikan dampak yang dapat merugikan petani garam.

⁷ Badan Pusat Statistik, dikases tanggal 14 September 2022, pukul 13.40 WIB, dikutip dari: <https://www.bps.go.id/statictable/2019/02/14/2013/impor-garam-menurut-negara-asal-utama-2010-2019.html>

⁸ Tikkyrino Kurniawan dan Achmad Azizi, “*Dampak Kebijakan Impor dan Kelembagaan Terhadap Kinerja Industri Garam Nasional*”, Jurnal Kebijakan Sasek KP Vol. 3 Bo. 1, 2013, hlm. 3.

Dalam Permendag No. 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam Pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa impor garam untuk konsumsi dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan perusahaan swasta pemilik Nomor Induk Berusaha (NIB) yang berlaku Angka Pengenal Impor (API). Dengan ketentuan tersebut semakin membuka lebar keran impor bagi setiap perusahaan swasta yang telah memenuhi syarat. Hal ini tentunya dapat mengakibatkan berlebuhnya pasokan garam impor dipasar pergaraman Indonesia. Sehingga diperlukan adanya pengawasan untuk mengendalikan impor garam di Indonesia.

Menurut Komisi Pengawas Persaingan Usaha⁹, ada tiga permasalahan yang timbul dalam kebijakan impor garam yaitu adanya potensi garam industri impor yang berlebih (*over supply*) masuk ke dalam pasar garam konsumsi sebagai akibat dari kesalahan dalam estimasi kebutuhan impor, realisasi impor yang mungkin tidak tercapai sepenuhnya, dan lemahnya pengawasan impor garam.

Saat ini, belum ada mekanisme untuk pengawasan penggunaan garam impor oleh importir. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan ada garam impor yang tidak dimanfaatkan oleh industri dan berpotensi masuk ke pasar garam rakyat, apalagi jika selisih harganya cukup besar. Akses kelebihan garam impor ke pasar garam rakyat semakin besar jika importir tidak melaporkan penggunaan dan pendistribusian garam impor kepada pemerintah. Potensi ini semakin besar jika importir tidak menggunakan garam dalam proses produksinya, tetapi bertindak sebagai importir untuk kebutuhan garam industri dalam negeri lainnya.

⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dipublish pada April 2021, diakses pada 26 September 2022, pukul 16.43 WIB, dikutip dari laman: <https://kppu.go.id/blog/2021/04/kppu-ungkap-potensi-permasalahan-dalam-importasi-garam/>

Oleh karena itu, KPPU berpendapat bahwa pemerintah harus memantau industri dan importir garam yang menggunakan garam impor, terutama wajib menyerahkan informasi penggunaan garam impor kepada pemerintah. Juga memperbaiki mekanisme penunjukan importir untuk memastikan stok garam impor tidak banyak dikuasai oleh kelompok tertentu. Selain itu, KPPU merekomendasikan agar pemerintah memprioritaskan pemanfaatan stok garam dapur yang masih tersedia di pasar dalam negeri dan memastikan stok garam impor digunakan pada awal tahun sesuai dengan ketentuan rencana dan tidak mengalir ke pasar garam rakyat sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021.

Pengawasan terhadap impor garam ini juga untuk memberikan kesempatan kepada produksi garam lokal untuk tumbuh dan dapat bersaing dengan garam impor, baik dari segi kualitas maupun harga. Apabila pengawasan terhadap impor garam ini benar-benar diperhatikan oleh pemerintah, tidak menutup kemungkinan untuk Indonesia menjadi negara pengekspor garam, bukan lagi sebagai negara pengimpor garam.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas dengan merujuk kepada judul penelitian yaitu Sinkronisasi Kebijakan Pengawasan Impor Garam Untuk Meningkatkan Produksi Komoditas Pergaraman Lokal, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pengawasan impor garam dan rekomendasi model pengawasan impor garam yang lebih memiliki kepastian hukum.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pengawasan impor garam?
2. Bagaimana rekomendasi model pengawasan impor garam yang lebih memiliki kepastian hukum?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan memahami kebijakan pengawasan impor garam yang efektif.
2. Untuk mengetahui dan memahami rekomendasi model pengawasan impor garam yang lebih memiliki kepastian hukum.

1.4.Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini adalah sebagai bahan informasi dan pengetahuan yang dapat dijadikan sumbangan pemikiran bagi Fakultas Hukum tentang sinkronisasi kebijakan pengawasan impor garam untuk meningkatkan produksi komoditas pergaraman lokal. Dan juga, penelitian

ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk menambah wawasan bagi penulis dan para pembaca.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan dapat menambah perbendaharaan kepustakaan bagi Fakultas Hukum, khususnya mengenai kebijakan pengawasan impor garam di Inonesia.

1.5.Keaslian Penelitian

Tulisan dengan judul Sinkronisasi Kebijakan Pengawasan Impor Garam Untuk Meningkatkan Produksi Komoditas Pergaraman Lokal merupakan karya tulis asli penulis, dan bukan merupakan plagiat. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, ditemukan judul penelitian yang hampir sama dengan judul penelitian ini yaitu:

Identitas Penulis	Sumber Tulisan	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
Lika Monik Konelya (1711120020), Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Bengkulu Tahun 2021	Skripsi dengan judul “Pengaruh Impor Garam Terhadap Kesejahteraan Petani Garam Lokal Perspektif Maqashid Syariah”	1. Bagaimana pengaruh impor garam terhadap kesejahteraan petani garam lokal? 2. Bagaimana perspektif <i>maqâshid syarîah</i> terhadap impor garam bagi kesejahteraan petani garam lokal?	Kebijakan impor di Indonesia membawa dampak negatif bagi kesejahteraan petani garam lokal. Pemerintah sebagai wakil rakyat harus benar-benar mempertimbangkan kebijakan yang diambil dan pengaruhnya terhadap masyarakat. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah belum dapat digunakan sebagai jaminan kepastian hukum untuk

			mencapai kesejahteraan bagi petani garam lokal.
Tri Karunianto Saputro (160512592), Program Kekhususan Hukum Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta tahun 2021	Skripsi dengan judul “Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Penolong Industri Terhadap Kesejahteraan Sosial Petambak Garam”	bagaimana implikasi pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 terhadap kesejahteraan sosial petambak garam?	implikasi dari diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri adalah cukup memiliki pengaruh bagi kesejahteraan sosial para petambak garam yang ada di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pasal-pasal yang termuat dalam PP No. 9 Tahun 2018 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan dan pemberdayaan petambak garam, dimana pasal-pasal tersebut menyebabkan tata kelola garam di Indonesia menjadi bermasalah sehingga mempengaruhi kepastian usaha petambak garam yang merupakan bagian dari kesejahteraan sosial mereka.

Perbedaan dalam penelitian ini dengan skripsi karya Lika Monik Konelya yaitu penelitian ini berfokus kepada kebijakan pengawasan impor garam di Indonesia. Sedangkan untuk skripsi karya Lika Monik Konelya lebih berfokus membahas tentang pengaruh kebijakan impor garam terhadap kesejahteraan petani garam lokal dengan perspektif Maqashid Syariah.

Kemudian untuk perbedaan penelitian ini dengan skripsi karya Tri Karunianto Saputro yaitu titik fokus pada skripsi karya Tri Karunianto Saputro ini membahas tentang tinjauan yuridis dari berlakunya PP No. 9 Tahun 2018. Sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang efektifitas pengawasan impor garam yang dimuat dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 66 Tahun 2017 tentang Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman.

Dalam penelitian ini, belum ada mekanisme untuk pengawasan impor garam. Pengaturan yang ada belum cukup untuk dijadikan sebagai jaminan kepastian hukum. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan ada garam impor yang tidak dimanfaatkan oleh industri dan berpotensi masuk ke pasar garam rakyat, apalagi jika selisih harganya cukup besar. Dengan demikian, perlu adanya kebijakan untuk mengatur pengawasan impor garam tersebut agar dapat dijadikan sebagai jaminan kepastian dan perlindungan hukum untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.¹⁰

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.

Penelitian hukum yuridis normatif memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin preskriptif, dimana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya saja yang bersifat preskriptif. Dimana tema-tema penelitiannya mencakup beberapa hal, yaitu¹¹ penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan penelitian perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa Peraturan Perundang-Undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) biasanya di gunakan untuk meneliti Peraturan Perundang-Undangan yang dalam penormaanannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktek penyimpangan baik secara teknis maupun dalam pelaksanaannya di lapangan.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

a. Sumber Dan Bahan Hukum

Pada penelitian yuridis normatif, sumber-sumber penelitiannya yaitu berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid.*, hal 14

sekunder¹². Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Dimana bahan hukum primer ini bersifat autoritatif (mempunyai otoritas). Bahan hukum primer dalam penelitian ini diperoleh dari Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam; Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri; Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) Nomor 66 Tahun 2017 tentang Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman; dan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam.

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 181.

b. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui teknik studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan merupakan suatu studi yang digunakan dalam mengumpulkan informasi dan data dengan bantuan berbagai macam material yang ada di perpustakaan seperti dokumen, buku, jurnal-jurnal, dan sebagainya. Studi kepustakaan juga dapat diartikan sebagai teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, dokumen, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah menganalisis, menggambarkan, dan meringkas berbagai kondisi, situasi dari berbagai data yang dikumpulkan. Dimana terlebih dahulu mengumpulkan bahan hukum, baik primer maupun sekunder yang kemudian dilakukan pemilahan bahan hukum agar sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Selanjutnya, dilakukan pengolahan data dengan cara memahami norma, kaidah asas, sistem hukum dari Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan penelitian ini sampai pada akhirnya kepada pengambilan kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan secara tertulis.