

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara terbesar ke-2 (dua) setelah Kanada dengan panjang garis pantai 99.093 km dimana seharusnya Indonesia mampu menjadi negara pengekspor garam atau setidaknya dapat mencukupi kebutuhan sendiri.¹ Akan tetapi pada realitanya tidak demikian. Terbukti dapat dilihat dari tahun ke tahun Impor garam di Indonesia masih menjadi primadona. Pada tahun ini berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Impor Garam yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebesar 3,07 juta ton dari jumlah kebutuhan nasional 4,6 juta ton. Impor Garam yang terjadi pada tahun 2021 mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun sebelumnya dimana pada tahun 2020 jumlah Impor Garam sebanyak 2,07 juta ton.

Sesuai pemanfaatannya, garam digolongkan dalam 2 (dua) jenis yaitu Garam Konsumsi dan Garam Industri. Berdasarkan Standar Nasional Indonesia (SNI) Garam Konsumsi mempunyai kandungan NaCl minimal 95%. Sedangkan untuk Garam Industri, dibutuhkan kualitas garam yang lebih baik dengan kandungan NaCl diatas 97,5%. Kemudian kandungan NaCl diatas 98,5% dibutuhkan untuk industri garam farmasi.²

¹ Fauzin, *Analisis Pengaturan Perlindungan Petambak Garam di Kabupaten Sampang dalam Kebijakan TataKelola Garam*, Jurnal Pamator Volume 12 No. 2, Oktober 2019, hlm. 113-121, hlm. 113

² Yumarta Tansil dkk, *Produksi Garam Farmasi Dari Garam Rakyat*, Jurnal Teknik ITS Vol. 5, No. 2, (2016) ISSN: 2337-3539 (2301-9271 Print), hlm. 1.

Faktor utama kegiatan Impor Garam masih berlangsung di Indonesia dikarenakan rendahnya kualitas dan produktivitas Garam Lokal. Hal tersebut disebabkan oleh tidak memadainya teknologi, kurangnya sarana dan prasarana, kemampuan pemasaran, dan jalur distribusi secara mayoritas dikuasai oleh pedagang.³

Bahkan selain itu petani garam termasuk PT Garam belum mampu menghasilkan produk yang konsisten sesuai dengan kebutuhan sebagian industri yang bukan industri pangan seperti pada industri pembuat kaca, paper dan lain- lain yang kebutuhannya mencapai 2,5 juta ton per tahun. Alasan dari ketidakkonsistenan tersebut ialah juga disebabkan masih menggunakan cara yang tradisional. Meskipun saat ini PT Garam sedang dalam melakukan *Pilot Project* guna meningkatkan kualitas garam untuk kebutuhan industri. Padahal sejatinya perlu adanya industrialisasi secara merata agar kualitas Garam Lokal dapat konsisten. Artinya jika garam diolah oleh mesin industri (pabrik) maka akan mendapatkan NaCl 97% sesuai dengan kebutuhan garam industri.

Peristiwa yang terjadi demikian sebenarnya sudah diketahui permasalahannya namun tidak dilakukan penyelesaiannya. Sehingga yang terjadi adalah pemberian solusi yang tidak solutif berupa pelaksanaan Impor Garam dimana saat ini Indonesia berada di posisi negara yang dapat dikatakan “kecanduan” terhadap Impor Garam.

Payung hukum kebijakan Impor Garam dapat dilihat pada ketentuan Undang-

³ Izatty SHP, *Kebijakan Pengembangan Produksi Garam Nasional, Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol2, Nomor 2, Desember 2011, hlm. 7.

Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam (UU No. 7 Tahun 2016). Petambak Garam ialah pihak yang secara konkret dirugikan karena adanya ketidak konsistenan peraturan tentang Impor Garam yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri (PP No. 9 Tahun 2018), Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 66 Tahun 2017 Tentang Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman (Permen-KP No. 66 Tahun 2017) serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam (Permendag No. 63 Tahun 2019).

Ketiga peraturan tersebut telah memberikan celah yang lebar untuk pelaksanaan Impor Garam, sedangkan undang-undang secara tegas telah mengatur perlindungan dan pemberdayaan bagi petambak garam lokal.⁴ Mengingat pada ketentuan Pasal 2 ayat (3) Permendag No. 63 Tahun 2019 dijelaskan garam yang dapat diimpor selain untuk pemenuhan bahan baku dan bahan penolong industri diperbolehkan (garam konsumsi).

Pihak terdampak akibat adanya serbuan Impor Garam adalah Petambak Garam Lokal. Dimana harga yang ditawarkan jauh lebih murah daripada Garam Impor agar produksi garam lokal terus *continue*. Sehingga bentuk antisipasi yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengatur harga garam melalui regulasi sehingga harga garam tidak ditentukan oleh harga pasar yang sering

⁴ Laurensia Frida Alfiani, *Antinomi Peraturan Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Impor Garam Nasional*, Vol. 36 No. 1 Maret 2021, hlm. 34

dipermainkan oleh para ijon.

Selain itu tanggung jawab negara telah jelas diatur didalam konstitusiyakni pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*” Melalui frasa “dikuasai” dan “kemakmuran rakyat” maka telah jelas bagaimana kewenangan dan peran pemerintah terhadap pengolahan SDA yang dimiliki oleh negara sebagai jembatan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat bukan sebaliknya justru menjadi kesengsaraan rakyat. Apabila amanat konstitusi tidak dijalankan denganmembentuk berbagai peraturan yang tidak relevan maka tentu saja hal tersebut telah menciderai makna primer dari konstitusi.

Celah-celah kegiatan Impor Garam ini tentunya memunculkan berbagai pertanyaan sebenarnya dimana letak akuntabilitas pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dalam melindungi warga negaranya. Negara Indonesiasebagai negara *Welfare State* dimana negara bertanggungjawab atas warga negaranya yakni dengan jalan menjamin kesejateraan rakyatnya melalui pelayanan, bantuan, perlindungan, dan pencegahan masalah-masalah sosial seharusnya menutup pintu impor garam. Karena konsep dari negara *Welfare State*ini menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawabakan kesejahteraan rakyatnya.⁵

Akuntabilitas pemerintah yang dimaksud adalah sejauh mana

⁵ V Hadiyono, *Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya*, Jurnal HukumPolitik dan Kekuasaan ISSN: 2722-970X Vol. 1 No. 1 Agustus 2020, hlm. 23.

pertanggungjawaban Negara dalam melindungi kesejahteraan rakyatnya dengan tujuan keadilan sosial. Asas akuntabilitas berdasarkan prinsip penyelenggaraan Negara yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) ialah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dari hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku yakni pada bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Hal demikian berarti segala bentuk kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan dan untuk kesejahteraan rakyat.

Prof. Jimly Assidique Guru Besar Universitas Indonesia menyatakan Keadilan Sosial jarang dielaborasi padahal paling dirasakan. Kebijakan Konstitusional yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengharuskan untuk mengembangkan negara dengan menegakkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang didalamnya termuat dua aspek kesejahteraan sosial serta keadilan dan kemakmuran. Sehingga segala kebijakan yang diatur harus diarahkan untuk membangun keadilan sosial dalam kehidupan bersama sehingga tidak ada ketimpangan sosial.

Dalam penelitian ini penulis melakukan implikasi terhadap peraturan beserta kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait impor garam yang dinilai dapat menyengsarakan keberadaan petambak garam lokal. Serta mengkaji sejauh mana

akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah terhadap petambak garam lokal apakah telah sesuai dengan regulasi yang diatur oleh UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Sehingga akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah dapat didampingi dengan jaminan yang memiliki pengaruh terhadap kesejahteraan ekonomi bagi petambak garam lokal.

1.2. Rumusan Masalah

- 1.2.1. Pengaturan Kebijakan Tata Niaga Impor Garam di Indonesia
- 1.2.2. Akuntabilitas Tata Niaga Impor Garam di Indonesia

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Menelaah peraturan beserta kebijakan yang telah diregulasikan oleh pemerintah terkait kegiatan Impor Garam berdasarkan perspektif hukum administrasi negara.
- 1.3.2. Menganalisis sejauh mana akuntabilitas pemerintah dalam hal perlindungan terhadap rakyat khususnya bagi rakyat terdampak kegiatan Impor Garam yang mengalami stagnasi perekonomian dan diambang kemiskinan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memiliki hasil mampu mengembalikan kebijakan-kebijakan pemerintah khususnya tentang kegiatan impor

garam dapat berpihak kembali terhadap kesejahteraan perekonomian rakyat. Agar kedudukan garam lokal tidak terancam dan dapat terlindungi. Serta menegaskan kembali bahwa seharusnya dalam membuat suatu ketentuan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak menciderai makna primer dari hierarki peraturan perundang-undangan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Diharapkan tidak ada kesewenangan dari pemangku kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan Impor Garam sehingga tidak membuka celah bagi kepentingan kelompok maupun golongan tertentu. Dikarenakan segala sesuatu yang dilakukan harus berpedoman pada prinsip keadilan sosial.

1.5. Keaslian Penelitian

Telah banyak kepustakaan serta karya ilmiah yang membahas mengenai kebijakan Impor Garam. Baik dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, perekonomian nasional, maupun kesejahteraan sosial. Sehingga dalam hal keaslian yang dicantumkan oleh penulis disini mengacu pada penerapan kebijakan Impor Garam di Indonesia dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan dan kesejahteraan sosial.

Dalam melakukan penelitian, penulis telah sedemikian rupa mencari celah perbedaan maupun persamaan bagi penulis dalam menentukan arah penelitian

kedepannya. Semakin ditemukannya banyak kepustakaan serta karya ilmiah maka semakin membantu penyelesaian penelitian. Keaslian penelitian yang dilakukan penulis dalam hal ini menggunakan dua kepustakaan sebagaimana yang telah disebutkan diatas yakni mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dan kesejahteraan sosial.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis berjudul “Akuntabilitas Kebijakan Impor Garam di Indonesia” belum pernah dilakukan oleh penelitian lain. Dikarenakan selama ini penelitian sebelumnya hanya membahas cukup dengan satu perspektif saja lain halnya dengan penelitian ini yang membahas dua perspektif dengan cara menganalisis secara keseluruhan.

Keaslian Penelitian yang akan disajikan oleh penulis akan dituangkan melalui tabel guna mempermudah pemahaman konsep yang akan disajikan;

TABEL I

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian Ini
1.	Laurensia Frida Alfiani	Antinomi Peraturan Perundang- undangan Mengenai Impor Garam Nasional	Skripsi ini meneliti tentang Pertentangan perundang- undangan mengakibatkan kewenangan untuk	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis dari sisi analisis pertentangan perundang- undangan berkenaan tentang

			memberikan rekomendasi impor garam menjadi tumpang tindih, ketidaksinkronan tujuan, dan pelemahan industri garam lokal.	kebijakan Impor Garam di Indonesia yang dinilai melemahkan kesejahteraan rakyat.
2.	H. Djafar Al Bram	Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Garam Nasional (Studi Kasus Kebijakan Garam Impor di Jawa	Penelitian tersebut mengangkat permasalahan tentang membanjirnya garam impor dari Australia, India, China dan Malaysia. Dilatarbelakangi sinyalmen di masyarakat	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis dari sisi analisis tindakan kontradiktif terhadap dibukanya kran impor garam yang membanjiri pasar lokal di tanah air yang dinilai telah menyengsarakan petambak garam

		Timur)	kalangan dunia usahan ekonomi tentang adanya kebijakan pemerintah dalam hal ini Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (KEMENPERIN DAG R.I.) yang tertuang dalam Peraturan Kemendag No. 58/M- DAG/PER/9/201 2 tentang Ketentuan Impor Garam tertanggal 4 September 2012.	lokal.
--	--	--------	--	--------

Sumber: *Kreasi Penulis*

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penulisan ini ialah penelitian normatif. Penelitian normatif yaitu suatu penelitian hukum yang objek kajiannya merupakan seperangkat aturan atau norma, hal ini dapat dinyatakan sebagai kajian ilmu hukum. Di dalam penelitian ini yang dilakukan ialah untuk menelaah hukum secara konkrit untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat.⁶

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian memiliki manfaat bagi peneliti dalam mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan UU (*Statute Approach*). Dengan demikian peneliti mampu memahami kandungan filosofi yang ada dibalik lahirnya UU atau peraturan hukum. Sehingga akan diketahui ada tidaknya benturan filosofis antara UU atau peraturan hukum dengan isu hukum.⁷ Dalam hal penelitian ini, penulis menggunakan UU No. 7 Tahun 2016. Selain itu peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual*

⁶ Siti Zahrotul Rofi'ah, *Tinjauan Fikih Siasah Terhadap Penentuan Presidential Threshold Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Skripsi: Uinsa Surabaya, hlm. 20

⁷ Yudi Widagdo Harimurti, *Kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Strata1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, tanggal 25 Oktober 2020

Approach). Pendekatan ini akan memberikan susut pandangan analisis permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah aturan dengan konsep-konsep yang digunakan.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.⁸

Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah;
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi

⁸ *Ibid. hlm. 17.*

Daya Ikan, dan Petambak Garam;

7. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri;
8. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 66 Tahun 2017 Tentang Pengendalian Impor Komoditas Pergaraman; dan
9. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam.

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dapat disebut bahan hukum yang mendukung dari bahan hukum utama yang mana terdiri dari literature, artikel, jurnal, buku dan pendapat para ahli hukum untuk mendapatkan informasi terpercaya, serta adanya pembahasan yang komprehensif dan sistematis.

1.6.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal dan buku, dalam pengumpulan data tersebut penulis mencari, membaca referensi yang kuat dari buku terkait literature Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Jurnal dan pendapat para ahli hukum untuk menganalisis dengan mencatat hal pokok penting untuk data informasi yang akurat.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif, yakni analisis dengan mengedepankan penalaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran hukum. Penafsiran hukum yang dimaksud dipergunakan dalam pemaknaan arti yang tercantum pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan masalah yang dibahas. Pembahasan dengan mempergunakan metode analisis yuridis kualitatif bertitik tolak juga pada penalaran yuridis. Serta difokuskan kepada hal-hal penting yang berhubungan dengan masalah impor garam.

1.7. Sistematika Penulisan

Pada sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab, yang mana saling terkait antar bab satu dengan yang lainnya untuk memudahkan pembaca dalam mengetahui, memahami dan menganalisa secara berjenjang, berikut

sistematikanya:

BAB I Pendahuluan, muatan dalam bab ini terdapat latar belakang masalah yang memaparkan mengenai faktor yang melatarbelakangi Impor garam dan bagaimana akuntabilitas pemerintah terhadap kebijakan yang dikeluarkan berkenaan dengan impor yang tidak berpihak kepada petambak garam lokal. Serta menjelaskan negara Indonesia merupakan negara kesejahteraan dan berlandaskan atas keadilan sesuai Pancasila sila ke 5 (lima). Oleh sebab itu dengan menggunakan pendekatan deduktif, akan secara langsung mengkorelasikan tiap poin pembahasan yang dimuat dalam bab ini secara rinci dan baik.

BAB II dalam penulisan ini berisi tentang berbagai muatan yang menjelaskan mengenai pengertian-pengertian, gagasan atau definisi atau pendapat ahli atau tokoh hukum, teori-teori hukum yang berasal dari buku dan jurnal. Selain itu penulis juga memuat bagan Analisa dari UU No. 7 Tahun 2016, PP No. 9 Tahun 2018, Permen KP No. 66 Tahun 2017, dan Permendag No. 63 Tahun 2019 agar dapat memudahkan pembaca dalam menelaah pembahasan dalam penelitian ini pada bab selanjutnya.

BAB III memuat pembahasan yang sudah terkonsep baik dimulai dari isu hukum yang akan menjawab rumusan masalah dari penulisan skripsi ini. Adanya pembahasan yang memang dikonsep dengan sebelumnya telah dibentuk kerangka pembahasan oleh penulis agar pokok bahasan atau materi yang akan disampaikan menjadi terkonsep secara komprehensif, yakni tentang tidak adanya penetapan dalam melaksanakan persetujuan impor pada Permendag No. 63 Tahun 2019 hingga dapat mengakibatkan tidak dapat digugat yang berimbas pada

kran impor garam terbukalebar. Serta bentuk persetujuan impor garamnya hanya melalui surat rekomendasi serta peraturan pemerintah dan peraturan kementerian yang tidak konsisten terhadap kesejahteraan rakyat.

Bab IV Penutup, berisi muatan yang akan memberikan simpulan dan saran dari penulisan pada skripsi ini agar bermanfaat pada langkah di masa depan yang akan datang dimana mengikuti alur dinamika konsep ketatanegaraan dan administrasi negara yang seharusnya di Indonesia dalam berbangsa dan bernegara.