

# POLEMIK KEBIJAKAN IMPOR GULA DI INDONESIA

---

Ahmad Arief<sup>1</sup>  
Syaakir Sofyan<sup>2</sup>

## Abstract

The government decided to import sugar in order to maintain stock availability and facilitate supply and maintain price stability. However, this policy presents a polemic that raises various contradictions by various groups, especially farmers. This paper discusses the polemic related to the government's decision to import sugar in Indonesia. The results of the study show that the presence of the Regulation of the Minister of Trade of the Republic of Indonesia Number 14 of 2020 concerning Import Provisions which revises the minimum standard of ICUMSA to 600 turns out to have a specific motive, namely to facilitate cooperation between Indonesia and India. However, the presence of the Minister of Trade has triggered the entry of ICUMSA raw sugar of at least 600 into the consumption sugar market. In essence, imports are absolutely necessary because domestic sugar production is not able to meet the national demand for sugar, but the decision to import sugar seems hasty which allows excess stock to occur. The recommendations from this study are the need for supervision of the implementation of sugar import policies, development and maintenance of facilities and infrastructure to support sugar production for sugar cane in Indonesia and increase farmer incentives by providing guarantees for sugar prices.

**Keywords:** *khiyar, buy and sell online, object mismatch*

## A. Pendahuluan

Tebu merupakan komoditas perkebunan dan menjadi bahan baku menghasilkan gula. Gula menjadi kebutuhan utama setelah beras dan menjadi komoditas pangan yang sangat strategis karena merupakan kebutuhan sehari-hari baik bagi rumah tangga maupun industri. Dengan demikian, permintaan gula semakin tinggi dari tahun ke tahun mengingat semakin bertambahnya jumlah penduduk dan

berkembangnya dunia industri khususnya makanan dan minuman serta restoran dan perhotelan.

Proyeksi produksi gula dari tahun ke tahun harus senantiasa meningkat dengan semakin besarnya kebutuhan akan gula. Namun hasil Survei Sosial Ekonomi pada tahun 2017 menunjukkan bahwa terjadi penurunan areal luas perkebunan tebu dari 2014 hingga 2017 sehingga hasil produksi tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan industri dan akibatnya diperlukan aktivitas impor gula.<sup>1</sup>

Impor mutlak dilakukan namun terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi besaran permintaan gula di Indonesia, yaitu harga gula dalam negeri, pendapatan perkapita, serta jumlah penduduk.<sup>2</sup> Hal lain pemicu terbukanya kran impor adalah untuk mengantisipasi kapasitas pabrik pasca musim panen dan giling yang terjadi pada bukan Oktober atau November.<sup>3</sup> Berdasarkan data dari BPS ditemukan volume impor gula selama periode 2014 hingga 2018 mengalami peningkatan meskipun pada tahun 2017 dari 4.746.047 ton menjadi 4.472.179 ton namun pada tahun 2018 mengalami peningkatan cukup besar sebesar 5.028.854 ton.

Selain itu, tercatat sebanyak 11 negara yang menjadi pemasok gula di Indonesia dan terdapat lima negara yang menjadi pemasok terbesar. Lima negara terbesar yang menjadi pemasok gula Indonesia berturut-turut Thailand dengan volume impornya mencapai 4,04 juta ton atau sebesar 80,29 persen terhadap total volume impor gula Indonesia dengan nilai sebesar US\$ 1,45 miliar, Australia dengan volume impor sebesar 922,90 ribu ton atau memiliki kontribusi 18,35 persen dan nilai impornya sebesar US\$ 314,71 juta, Brazil dengan kontribusi 1,19 persen atau volume impornya sebesar 60,00 ribu ton dengan nilai impor US\$ 24,53 juta, Korea Selatan sebesar 7,12 ribu ton atau sekitar 0,14 persen dengan nilai impor sebesar US\$ 5,03 juta,

---

<sup>1</sup>Badan Pusat Statistik, *Perdagangan Komoditas Gula Pasir Indonesia Tahun 2018* (Jakarta: BPS RI, 2018), 13.

<sup>2</sup>Suriani dan Juliansyah Putra, "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Permintaan Gula di Indonesia, *Jurnal Ekonomika*, Vol.III, No. 6, 20120

<sup>3</sup>Masyita Aulia Adhiem, "Kebijakan Impor Gula: Potensi Dampak dan Upaya Pengamanan Stok Nasional", *Info Singkat Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik: Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. X, No, 17, 2018, 3,

sedangkan untuk Malaysia sebesar 760 ton atau 0,02 persen dengan nilai impor mencapai US\$ 460 ribu.<sup>4</sup>

Meskipun menjadi keharusan bagi pemerintah untuk membuka kran impor, namun terdapat pro dan kontra akan kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan rendahnya produksi gula lokal serta banyaknya perusahaan gula di Indonesia yang sudah sangat tua. Selain itu, yang menjadi pemicu besarnya perdebatan tersebut adalah harga gula yang beredar di masyarakat hampir tiga kali lipat dari harga internasional.<sup>5</sup> Masing-masing kelompok membawakan argumen dan alasan yang kuat serta memiliki kepentingan tersendiri.

Hal lain adalah hadirnya kekhawatiran yang mengakibatkan jenuhnya pasar diakibatkan biaya produksi gula yang senantiasa naik seiring terjadinya inflasi diperparah lagi dengan masuknya gula impor di pasar membuat harga jual gula akan tertekan yang berdampak pada kesejahteraan para pelaku bahan baku gula khususnya petani tebu.

Namun terdapat permasalahan yang lebih urgen yaitu impor yang dilakukan hanya untuk gula rafinasi yang diperuntukkan bagi industri yang sering masuk dalam pasar Gula Kristal Putih (GKP) yang memang diperuntukkan untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Hal demikian terjadi karena perbedaan harga yang sangat jauh antara gula rafinasi dan GKP.<sup>6</sup>

## **B. Pembahasan**

### **1. Teori tentang Kebijakan**

---

<sup>4</sup>Ibid., 14-15.

<sup>5</sup>Indonesia pernah menjadi salah satu negara pengespor gula terbesar di dunia, namun kondisi sekarang ini sangat berbeda. Secara historis, industri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua dan terpenting yang ada di Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa Indonesia pernah mengalami era kejayaan industri gula pada tahun 1930-an di mana jumlah pabrik gula yang beroperasi sebanyak 179 pabrik gula, produktivitas sekitar 14.8% dan rendemen mencapai 11.0%-13.8%. Dengan produksi puncak mencapai 3 juta ton, dan ekspor gula pernah mencapai 2.4 juta ton. Lihat: Nugroho Ari Subekti dan Ratna Anita Carolona, "Kebijakan Tarif Impor Gula terhadap Pasar Gula Domestik dan Dunia" *Buletin Ilmiah; Litbang Perdagangan*, Vol. 5, No. 1, 2011, 85; G. Roger Knight., *Commodities and Colonialism: The story of big sugar in Indonesia 1880-1942*. (Boston: Brill, 2013).

<sup>6</sup>Masyitah Aulia Adhiem, "Kebijakan Impor Gula: Potensi Dampak dan Upaya Pengamanan Stok Nasional", *Info Singkat; Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. X, No. 17, 2018, 19-24.

### a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan dalam Kamus Bahasa Indonesia berarti pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk mencapai sasaran.<sup>7</sup> Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa: kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>8</sup>

Kebijakan menurut Edi Suharto dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketepatan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam suatu tujuan tertentu.<sup>9</sup> Menurut M. Irfan Islamy bahwa kebijaksanaan adalah merupakan pengertian dari kata wisdom yang dimana memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan pada kearifan seseorang).<sup>10</sup>

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umunya tujuan tersebut ingin dicapai seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang- peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.<sup>11</sup>

Adapun definisi kebijakan publik dikemukakan oleh para pakar diantaranya:

- 1) Edward III dan Sharkansky menegaskan bahwa Kebijakan Publik adalah “*What government say and do, or not to do. It is*

---

<sup>7</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), 199.

<sup>8</sup>Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 3.

<sup>9</sup>Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), 7.

<sup>10</sup>M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1999), 5.

<sup>11</sup>Leo Agustina, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2006), 9.

*the goals or purpose of government programs*”, (apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah).<sup>12</sup>

- 2) James E. Anderson menegaskan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.<sup>13</sup>
- 3) William Dunn memandang kebijakan publik sebagai serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah. Kebijakan publik juga dipandang sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan publik dimaknai juga sebagai suatu proses yang menyebabkan terjadinya hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya.<sup>14</sup>
- 4) Carl Friedrich mengatakan bahwa: ”Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya me
- 5) ncari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.<sup>15</sup>
- 6) Woll menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah

---

<sup>12</sup>M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, 18.

<sup>13</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori Proses dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012), 21.

<sup>14</sup>H. N. S. Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik; Transformasi Pikiran George Edwards* (Yogyakarta: Lukman Offset, 2003), 21.

<sup>15</sup>Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik; Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas* (Gorontalo: UNG Press, 2015), 9.

masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.<sup>16</sup>

### **b. Proses Terbentuknya Kebijakan**

Proses kebijakan dilakukan untuk menciptakan daya kritis dalam menilai, serta mampu mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau beberapa tahap dalam proses perumusan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linier.<sup>17</sup>

Dalam pembuatan kebijakan agar dapat mencapai sasaran yang diharapkan, maka dibutuhkan suatu formulasi kebijakan berupa penyusunan dan tahapan yang jelas dan transparan. Dunn mengemukakan langkah-langkah dalam memformulasikan kebijakan, yaitu:<sup>18</sup>

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Menganalisis keadaan atau kondisi tertentu yang menimbulkan suatu masalah dan merumuskan beberapa alternatif kebijakan yang dapat memecahkan masalah tersebut.
Peramalan	Peramalan merupakan proses perumusan beberapa alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Alternatif kebijakan yang telah dibuat kemudian di prediksi mengenai konsekuensinya jika diterapkan di masa yang akan datang untuk memberikan informasi tentang masalah selanjutnya yang akan timbul.

---

<sup>16</sup>Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik; Pendelegasian Tanggung Negara kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan* (Jakarta: Universitas Moestopo Beragama Pers, 2014), 4

<sup>17</sup>Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik; Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, 12

<sup>18</sup>Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008),10.

Rekomendasi kebijakan	Memberikan informasi yang berkaitan dengan kelemahan dan kelebihan dari setiap alternatif kebijakan yang telah dibuat agar para pembuat kebijakan dapat merekomendasikan kebijakan yang tepat untuk diputuskan oleh decision maker
Monitoring kebijakan	Kebijakan yang telah dipilih kemudian diputuskan dan dilaksanakan. Monitoring dilakukan ditengah-tengah pelaksanaan kebijakan untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaan kebijakan dan konsekuensi untuk tetap dilanjutkan atau tidak
Evaluasi kebijakan	Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan. Memberikan informasi tentang hasil kebijakan yang telah diterapkan.

Menurut Yulianto Kadji, bahwa proses kebijakan publik menurut penulis tak lepas dari filsafat teori sistem yang mempertimbangkan bahwa setiap tahapan kebijakan pasti berdimensi *Input, Process, Output, dan Outcome*. Bahwa proses kebijakan publik itu baik dalam tahapan formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan publik seharusnya memperhatikan apa yang menjadi *input, process, output, dan outcome* dari kebijakan publik itu sendiri.<sup>19</sup>

### c. Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*" Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-

---

<sup>19</sup>Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik; Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, 12.

tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.<sup>20</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, Mazmanian dan Sabatier (1979) mengemukakan bahwa Implementasi dapat diartikan sebagai sesuatu untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>21</sup>

Sedangkan Lester dan Stewart menyatakan bahwa Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.<sup>22</sup>

Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin mengemukakan bahwa implementasi meliputi berbagai macam kegiatan. *Pertama*, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan di atas semuanya uang. *Kedua*, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. *Ketiga*, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Akhirnya, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau pembayaran atau batasan-batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa

---

<sup>20</sup>Budi Winarno *Kebijakan Publik; Teori Proses dan Studi Kasus*, h. 102.

<sup>21</sup>Solichin Abdul Wahab, *Analisa Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, 135.

<sup>22</sup>Joseph Stewart, David M. Hedge, James P. Lester, *Public Policy; an Evolutionary Approach*, 2000, 145.



dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.<sup>23</sup>

Abidin menyatakan bahwa secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen, yaitu:

- 1) Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu, dimana tujuan suatu kebijakan dianggap baik apabila tujuannya:
  - a) Rasional, yaitu tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Hal ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia, dimana suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung tidak dapat dianggap kebijakan yang rasional.
  - b) Diinginkan (desirable), yaitu tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
- 2) Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis, asumsi tidak mengada-ada. Asumsi juga menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
- 3) Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, dimana suatu kebijakan menjadi tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluwarsa.<sup>24</sup>

## 2. Perdagangan Internasional

Perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan oleh yang dilakukan oleh penduduk suatu negara baik antar perseorangan (individu dengan individu), antara individu dengan pemerintah atau pemerintah suatu negara dengan penduduk atau pemerintah negara lain dengan dasar kesepakatan bersama.<sup>25</sup> Perdagangan internasional menjadi salah satu faktor yang mampu

---

<sup>23</sup>M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, 76.

<sup>24</sup>Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, 41.

<sup>25</sup>Heri Setiawan dan Sari Lestari Zainal Ridho, *Perdagangan Internasional* (Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2011), 1.

meningkatkan GDP (*Gross Domestic Bruto*) suatu negara.<sup>26</sup> Menurut Skipton, dampak keterbukaan perdagangan pada tingkat investasi swasta dalam perekonomian, dalam jangka panjang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi secara tidak langsung.<sup>27</sup>

Definisi perdagangan internasional juga dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Definisi yang dikemukakan menggunakan istilah perdagangan luar negeri yang artinya perdagangan yang mencakup kegiatan ekspor dan/atau impor atas barang dan/atau perdagangan jasa yang melampaui batas negara.

Kegiatan perdagangan internasional dapat terjadi bila didorong oleh faktor-faktor yang berdasar pada sumber daya alam, sumber daya modal, tenaga kerja, dan teknologi. Perdagangan internasional bisa terasi atas dasar saling menguntungkan dan saling memberikan manfaat yang disebut dengan *gains from trade*. Keuntungan dalam perdagangan internasional diperoleh dengan cara mengeksport barang-barang unggulan dari negara asal ke negara lain serta memilih jenis barang-barang yang diimpor untuk memenuhi kebutuhan atau bila produksi dalam negeri lebih mahal.<sup>28</sup> Pentingnya perdagangan internasional dikarenakan memungkinkan negara maju untuk menggunakan sumber daya secara efektif dikarenakan setiap negara memiliki keunggulan kompetitif yang berbeda dan memberikan pengaruh besar bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara.<sup>29</sup>

Masalah perdagangan internasional dan pertumbuhan ekonomi telah menjadi sangat penting dengan banyaknya kebijakan yang diterapkan oleh negara-negara. Meskipun terjadi pro dan kontra terhadap perdagangan internasional, terdapat pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi yaitu:

- a. Perdagangan internasional memberikan daya saing global

---

<sup>26</sup>Mahyus Ekananda, *Ekonomi Internasional* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014), 3.

<sup>27</sup>Suci Safitriani, "Perdagangan Internasional dan Foreign Direct Investmen di Indonesia", *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. 8, No. 1, Juli 2014, 96.

<sup>28</sup>R Hendra Halwani, "Dasar Teori Perdagangan Internasional", *Ekonomi Intenasional dan Globalisasi Ekonomi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), 17-19.

<sup>29</sup>G. V. Vijayasri, "The Importance Of International Trade In the World," (India: Departement of Economics, Andhra University, 2013), Vol.2, No.9, 111 -115.

- b. Negara berkembang memiliki langkah proteksionisme perdagangan yang lebih tinggi dibandingkan negara maju
- c. Perdagangan internasional mampu mengurangi tingkat kemiskinan
- d. Mengurangi seluruh jenis hambatan dalam perdagangan dalam produk perdagangan.<sup>30</sup>

Ekspor memberikan kontribusi yang lebih signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daripada impor. Hubungan statistik yang positif antara ekspor dan barisan pendapatan diamati dalam beberapa penelitian sebagaimana dikutip dalam Lal dan Rajapatirana.<sup>31</sup> Penelitian tersebut memberikan bukti untuk mencatat bahwa adopsi atau perpindahan menuju strategi mempromosikan ekspor oleh negara-negara menghasilkan pertumbuhan dan modal hasil perkapita yang lebih baik dibandingkan dengan strategi substitusi impor (perkembangan dari posisi perdagangan bebas netral).

Sebaliknya, menurut Zahonogo dalam penelitiannya menyatakan bahwa impor dapat mengurangi pertumbuhan ekonomi di negara-negara Afrika Sub-Sahara dan merekomendasikan produksi produk dalam negeri yang bersaing untuk barang konsumsi impor di mana terdapat keunggulan komparatif yang dinamis. Rekomendasi semacam itu harus diambil dengan hati-hati dengan bukti terhadap strategi substitusi impor.<sup>32</sup> Beberapa faktor penyebab terjadinya perdagangan internasional diantaranya sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Revolusi informasi dan transportasi yang ditandai dengan berkembangnya era informasi teknologi, pemakaian sistem berbasis komputer serta kemajuan dalam bidang informasi, penggunaan satelit serta digitalisasi pemrosesan data berkembangnya peralatan komunikasi serta masih banyak lagi.
- b. Interpendensi kebutuhan masing-masing negara memiliki keunggulan serta kelebihan di masing-masing aspek, bisa ditinjau

---

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>D. Lal dan S. Rajapatirana S., "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries". *World Bank Res. Obs.* 2 (2), 1987, 189–217.

<sup>32</sup>P. Zahonogo, "Trade and Economic Growth in Developing Countries: Evidence from Sub-Saharan Africa", *J. Afr. Trade* 3 (1–2), 2016, 41–56.

<sup>33</sup>Heri Setiawan dan Sari lestari, *Perdagangan Internasional*, 11.

dari sumber daya alam, manusia, serta teknologi. Semuanya itu akan berdampak pada ketergantungan antar negara yang satu dengan yang lainnya.

- c. Liberalisasi ekonomi. Kebebasan dalam melakukan transaksi serta melakukan kerja sama memiliki implikasi bahwa masing-masing negara akan mencari peluang dengan berinteraksi melalui perdagangan antara negara.
- d. Asas keunggulan komparatif. Keunikan suatu negara tercermin dari apa yang dimiliki oleh negara tersebut yang tidak dimiliki oleh negara lain. Hal ini akan membuat negara memiliki keunggulan yang dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan bagi negara tersebut.
- e. Kebutuhan devisa. Perdagangan internasional juga dipengaruhi oleh faktor kebutuhan akan devisa suatu negara. Dalam memenuhi segala kebutuhannya setiap negara harus memiliki cadangan devisa yang digunakan dalam melakukan pembangunan, salah satu sumber devisa adalah pemasukan dari perdagangan internasional.

Adapun dasar teori perdagangan internasional terkandung dalam tiga model utama yang bertujuan menjelaskan penentu perdagangan dan spesialisasi internasional:

- a. Teori klasik (Torrens-Ricardo), yang menurutnya faktor-faktor penentu ini dapat ditemukan dalam perbedaan teknologi antar negara;
- b. Teori Heckscher-Ohlin, yang menekankan perbedaan dalam faktor produksi antara berbagai negara;
- c. Teori neoklasik dan Marshall mengulas kembali secara mendalam, dan banyak penulis modern mengulas lebih mendalam dan faktor-faktor penentu ini dapat ditemukan secara bersamaan dalam perbedaan antara teknologi, faktor pendukung, dan selera dari berbagai negara.<sup>34</sup>

### **3. Posisi dan Kedudukan Indonesia dalam Perdagangan Internasional**

---

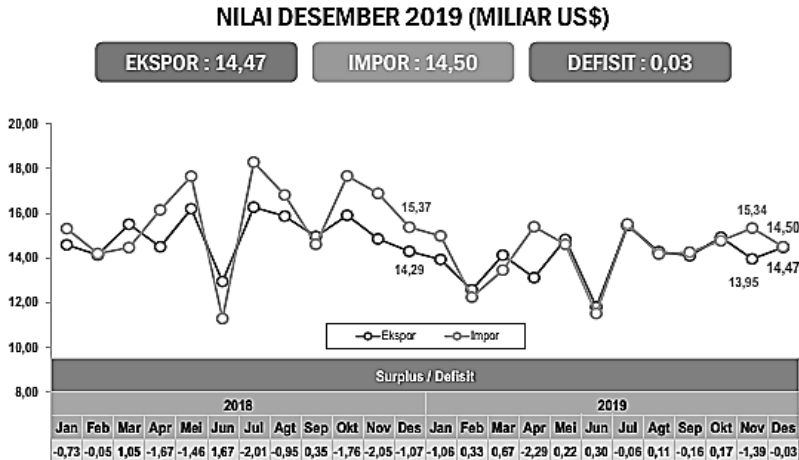
<sup>34</sup> Giancarlo Gandolfo, *International Trade Theory and Policy*. (Berlin: Springer, 1998), 5.

Pada era dewasa ini, negara-negara saling bergantung satu sama lainnya dengan gencarnya membuka perekonomian dan memperbanyak hubungan kerja sama, sehingga era modern sekarang tidak ada negara yang sepenuhnya yang mampu melakukan sistem perekonomian tertutup dan hal ini juga termasuk negara Indonesia yang memiliki jumlah penduduk kurang lebih 270 juta jiwa dan sebagai negara dengan populasi penduduk terbesar di Asia Tenggara.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Berita Resmi Statistik yang dirilis oleh BPS tanggal 15 Januari 2020 nilai ekspor mengalami kenaikan sebesar 3,77% dari November 2019 yang berjumlah US\$ 13,95 miliar menjadi US\$ 14,47 miliar pada Desember 2019. Begitu pula bila dibandingkan pada tahun lalu mengalami kenaikan sebesar 1,28% dimana bulan Desember 2018 sebesar US\$ 14,29 miliar naik menjadi US\$ 14,47 miliar pada Desember 2019. Namun dari data tersebut ditemukan bahwa ekspor migas mengalami penurunan sebesar -42,93% dan ekspor non migas mengalami kenaikan sebanyak 5,78% dimana sektor industri pengolahan yang paling besar menyumbang nilai ekspor Indonesia. Selain itu, ekspor non migas menyumbang 91,97% dari total ekspor per Desember 2019 dengan negara Amerika Serikat sebagai negara tujuan ekspor terbesar dan yang paling meningkat terbesar ekspor non migas diikuti oleh India, Malaysia, Korea Selatan, dan Jepang.

Adapun perkembangan impor Indonesia secara umum mengalami penurunan pada tahun 2019, dimana dalam November-Desember 2019 mengalami penurunan sebesar -5,47% dari jumlah US\$ 15,34 miliar menjadi US\$ 14,50 miliar. Selain itu, dari Desember 2018 - Desember 2019 mengalami penurunan sebesar -5,62% dengan nilai US\$ 15,37 miliar pada Desember 2018 menjadi US\$ 14,50 miliar pada Desember 2019. Namun pada tahun Desember 2019 mengalami peningkatan dari sisi impor migas sebesar 5,33% dan non migas mengalami penurunan sebanyak -7,28%. Adapun golongan barang impor yang terbesar adalah gula dan kembang gula dan kembang gula, diikuti buah-buahan, sayuran, dan lain-lain. Selain itu, pangsa impor non migas terbesar berasal dari Tiongkok sebesar 29,95%, diikuti oleh Jepang sebesar 10,47%, dan Thailand sebesar 6,32%.

Adapun neraca perdagangan barang per Desember 2019 sebagai berikut:



Gambar 1  
Neraca Perdagangan Barang Desember 2019

Berdasarkan gambar di atas, neraca perdagangan barang dari Januari 2018-Desember 2019 mengalami fluktuasi, dimana tingkat impor tertinggi terjadi pada Juli 2018 dan nilai ekspor juga terasi pada uli 2018 sehingga menghasilkan defisit terbesar sepanjang 2018-2019 sebesar -2,01. Namun impor terkecil terjadi pada bulan Juni sehingga menghasilkan surplus sebesar 1,67. Namun pada akhir periode Desember 2019 mengalami defisit sebesar -0,03 dimana nilai ekspor sebesar US\$ 14,47 miliar dan nilai impor sebesar US\$14,50 miliar.

Melihat kondisi perekonomian dunia saat ini adalah terjadinya perang dagang antara Amerika Serikat dengan China dimana kedua negara tersebut mengalami ketegangan yang masuk kepada stadium perang ekonomi. Hal ini mampu memicu kemunduran dan perekonomian banyak negara dikarenakan AS dan China merupakan negara eksportir terbesar di dunia. Hal ini dapat dimanfaatkan Indonesia bila AS menghambat perdagangan untuk produk ekspor China dengan memberi peluang bagi produk ekspor Indonesia ke pasar AS, begitu pula bila China memberlakukan kepada produk ekspor AS.

Meski demikian, menurut Standard Chartered Indonesia masuk posisi ketujuh dari 20 negara dengan potensi pertumbuhan dagang terbesar di dunia. Riset ini menelaah 66 perekonomian dunia dan

Indonesia menunjukkan performa yang sangat baik di pilar kesiapan dagang yang didefinisikan sebagai fondasi pertumbuhan dagang masa depan. Dengan demikian, terdapat potensi kuat Indonesia menjadi salah satu negara pengekspor utama dunia serta menerapkan strategi untuk mendorong ekspor termasuk peningkatan pangsa pasar melalui kerja sama perdagangan bilateral.<sup>35</sup>

#### 4. Polemik Kebijakan Impor dan Distribusi Gula di Indonesia

Berbagai polemik terjadi di negeri ini yang terkait dengan impor gula dan distribusi yang dilakukan sejumlah aktor-aktor tertentu yang memiliki motif dan sejumlah kepentingan. Kasus yang terkait impor gula sangat masif terjadi sehingga diperlukan pengawasan yang ketat agar tidak terjadi penyelewengan karena masing-masing aktor memiliki kepentingan masing-masing. Tidak hanya kepentingan ekonomi yang dapat melekat pada kebijakan impor dan distribusi, bahkan kepentingan politik pun dapat pula melekat.

Dua komoditas yaitu beras dan gula yang sering dijadikan permainan dari para pejabat dan pebisnis swasta untuk menggeruk keuntungan pribadi serta sering kali pula diimbui modus penyelundupan, sehingga 2 komoditas ini sangat rentan untuk disalahgunakan.<sup>36</sup> Pada tahun 2018, Indonesia menjadi negara pengimpor gula terbesar di dunia dan menurut Faisal Basri terdapat indikasi pemerintah cenderung menguntungkan perusahaan dan politikus. Hal ini didasarkan adanya perbedaan harga jual gula dalam negeri yang terpaut jauh lebih dari 3 kali lipat dibanding harga internasional. Memanfaatkan kondisi tersebut, sejumlah pengusaha memanfaatkan izin impor gula berjenis *raw sugar* untuk produksi gula rafinasi bagi industri, namun pada praktiknya gula itu dijual dalam label gula kristal putih (GKP) untuk konsumsi masyarakat. Keuntungan yang diperoleh bukanlah menjual gula rafinasi ke industri tapi selisih harga

---

<sup>35</sup>Fika Nurul Ulya, *Indonesia Posisi 7 Pertumbuhan Dagang Terbesar Dunia*, <https://money.kompas.com/read/2019/09/26/084615726/indonesia-posisi-7-pertumbuhan-dagang-terbesar-dunia>, 26 September 2018, diakses pada tanggal 20 April 2020.

<sup>36</sup>Ismantoro Dwi Yuwono, *Bocor-bocor Duit Negara; Fakta-fakta Menggemaskan Kasus Korupsi Petinggi Negara* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015), 75.

terjadi antara gula eceran dan di dunia. Ditambahkan lagi, menurutnya hal ini terjadi karena pemerintah membuka kran pembeda antara gula rafinasi dan GKP padahal dunia internasional telah lama menghapus dikotomi tersebut. Hal inilah menjadi pintu masuk agar perusahaan dapat mengimpor gula dunia yang harganya relatif lebih murah dibanding eceran. Namun, karena gula yang dapat diimpor hanya untuk konsumsi dan kepentingan stabilisasi harga, ia menilai di situlah peran istilah raw sugar.<sup>37</sup>

Selain itu, polemik yang terjadi tidak hanya pada kasus yang disebutkan di atas, terdapat pula mafia gula. Menurut Akmal Pasluddin, kelangkaan gula pasir dicurigai disebabkan permainan mafia dengan sengaja menimbun karena telah memprediksi permintaan pasar meningkat jelang bulan Ramadhan dan lebaran.<sup>38</sup> Ditambahkan lagi bahwa terdapat beberapa analisa yang berkaitan dengan komunitas gula tahun 2020 yang mengindikasikan bahwa akan terjadi defisit konsumsi gula pada tahun 2020 jika tidak ada tambahan kuota impor. Hal ini dapat saja terjadi bila terdapat oknum yang menimbun dengan maksud untuk mendapatkan untung besar karena pasokan gula berkurang baik produksi dalam negeri maupun gula impor. Pemicunya adalah rasio konsumsi masih relatif tinggi yang diperkirakan sebesar 89.062 juta ton atau 50,45% dari konsumsi total.<sup>39</sup>

Berbagai kasus terkait impor dan distribusi gula di Indonesia melibatkan berbagai aktor yang menduduki posisi penting yang bekerja sama dengan perusahaan dalam pendistribusian gula di Indonesia. Berdasarkan fenomena di atas, sangat wajar bila Arum Sabil selaku Ketua Dewan Pembina Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APATRI) menjuluki para oknum tersebut sebagai “naga” dan “samurai”. Menurutnya terdapat 11 naga dan 5 samurai yang

---

<sup>37</sup>Faisal Basri, *Faisal Basri Tuding Impor Gula Untungkan Perusahaan dan Politik*, <https://tirto.id/faisal-basri-tuding-impor-gula-untungkan-perusahaan-dan-politikus-dep5> (14 Januari 2019) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

<sup>38</sup>Akmal Pasluddin, *DPR Curiga ada Mafia di Balik Langkanya Gula*, <https://indonesiainside.id/ekonomi/2020/02/18/dpr-curiga-ada-mafia-di-balik-langkanya-gula> (18 Februari 2020), diakses pada tanggal 20 Maret 2020.

<sup>39</sup>Akmal Pasluddin, *DPR Curiga Ada Mafia di Balik Langkanya Gula*, <https://indonesiainside.id/ekonomi/2020/02/18/dpr-curiga-ada-mafia-di-balik-langkanya-gula> (18 Februari 2020) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.



memainkan pasokan gula dan harga. Sebelas naga ini adalah perusahaan importir produsen gula rafinasi yang menggunakan *raw Sugar* impor sebagai bahan baku utama untuk memenuhi industri makanan dan minuman dengan total kapasitas dari 11 perusahaan tersebut di atas 5 juta ton per tahun.<sup>40</sup>

Baru-baru ini Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan menyatakan bahwa alokasi impor gula untuk konsumsi bakal ditambah untuk memastikan pasokan sampai Juni mendatang. Menteri Perdagangan Agus Suparmanto mengatakan, berdasarkan hasil rapat koordinasi terbaru, tambahan alokasi diperkirakan akan bertambah 550.000 ton. Berdasarkan rapat koordinasi di tingkat Kementerian Koordinator Perekonomian, selama periode Oktober-Desember 2019, pemerintah telah menerbitkan persetujuan impor sebesar 252.630 ton gula mentah untuk lima perusahaan dan jumlah tersebut telah terealisasi 100 persen sampai awal tahun. Pemerintah pun kembali menerbitkan persetujuan impor pada 19 Februari 2020 dengan volume 35.000 ton. Sampai 6 Maret 2020, total persetujuan impor yang dikeluarkan berjumlah 216.172 ton dan diberikan kepada 8 perusahaan. Jika dikalkulasi dengan rencana importasi terbaru, maka total impor yang akan masuk dapat mencapai 1,01 juta ton.<sup>41</sup>

Selain untuk menjaga stok dalam negeri, tujuan impor dilakukan menurut Indrasari Wisnu Wardhana selaku Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan bahwa Impor dilakukan untuk menekan harga gula yang terus melonjak dari harga acuan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) nomor 7 tahun 2020 yakni Rp 12.500/kg. Pasalnya harga gula menurut Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional (PIHPSN) tembus Rp 15.650/kg. Kemudian, menurut Info Pangan Jakarta, harga gula tembus Rp 15.395/kg. Adapun yang diimpor adalah

---

<sup>40</sup>Ibid.

<sup>41</sup>Agus Suparmanto, *Alokasi Impor Gula Kembali Ditambah 550.000 ton*, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200313/12/1212956/alokasi-impor-gula-kembali-ditambah-550.000-ton> (13 Maret 2020) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

gula kristal mentah yang nantinya diolah dalam negeri menjadi GKP yang disiap dikonsumsi.<sup>42</sup>

### 5. Analisis Kebijakan terkait Impor Gula di Indonesia

Analisis regulasi yang terdapat dalam kebijakan impor gula dapat dilihat dari jenis gula yang diimpor dan bagaimana pelaksanaan regulasi tersebut. Saat ini Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan adalah undang-undang tentang pangan terakhir yang masih berlaku menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 yang dalam pasal 17 menyatakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan sebagai produsen pangan.

Namun menurut Saragih, dalam pasal 17 mengatakan pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan sebagai produsen pangan. Namun menurut Serikat Petani Indonesia (SPI), pemerintah tidak membedakan pelaku usaha pangan besar dengan produsen pangan kecil seperti petani dan nelayan. Hal ini berlawanan dengan pasal 18 yang menyebutkan pemerintah berkewajiban menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing. Jika petani mendapatkan kebijakan yang merugikan maka hasil produksi secara nasional dapat mengalami penurunan. Jika hasil produktivitas menurun maka kebutuhan nasional tidak mencukupi yang berdampak melakukan impor.<sup>43</sup>

Regulasi terbaru adalah diterbitkannya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula. Peraturan ini hadir sebagai revisi atas Permendag Nomor 117/M-DAG/PER/12/2015 tentang ketentuan impor

---

<sup>42</sup>Indra Wisnu Wardhana, *Kok RI Impor Gula Mentah? Ini Penjelasan Kemendag*, <https://finance.detik.com/industri/d-4928376/kok-ri-impor-gula-mentah-ini-penjelasan-kemendag> (6 Maret 2020) diakses pada tanggal 29 Maret 2020. Lihat pula Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat petani dan Harga Satuan Penjualan di Tingkat Konsumen. Untuk Komiditi gula harga acuan pembelian di petani Rp. 9.100,- dan harga acuan penjualan di konsumen Rp. 12.500,-.

<sup>43</sup>Fabian Pratama Kusumah, "Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019", *POLITIKA: Jurnal ilmu Ppolitik*, Vol. 10, No. 2, 2019.

gula. Adapun yang menjadi permasalahan dalam aturan baru tersebut adalah keputusan pemerintah yang merevisi angka ICUMSA untuk gula mentah (GM). Dalam aturan baru tersebut, standar minimal ICUMSA untuk GM yang mulanya dipatok di angka 1.200 direvisi menjadi 600. Dengan demikian, gula mentah yang masuk akan makin jernih warnanya.

Lahirnya Permendag baru ini adalah untuk mengakomodasi gula mentah India yang merupakan “barter” agar ekspor kelas sawit Indonesia ke India berjalan lancar dan hal ini termasuk dalam kesepakatan dagang pada level kepala negara antara Indonesia dan India. Pada pertengahan bulan Februari Menteri Perdagangan telah melakukan kunjungan ke India untuk membahas peningkatan target nilai perdagangan Indonesia-India sebesar US\$ 50 miliar pada 2025. Selain itu, Asosiasi Pabrik Gula India (ISMA) dan Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) telah menandatangani nota kesepahaman tentang pembelian gula mentah di New Delhi. Dalam MoU tersebut AGRI akan mendatangkan gula mentah ke Indonesia untuk diolah menjadi gula rafinasi yang akan digunakan untuk keperluan industri. Rencana impor telah dirancang pada tahun 2019 yang telah disepakati oleh level kepala negara untuk saling tukar dagang antara gula dan sawit. Meski demikian, dalih pemerintah mengajukan impor agar menjaga stok menyusul masa giling tebu dalam negeri diperkirakan mundur, karena umumnya masa giling tebu dimulai pada bulan Mei namun tahun ini diperkirakan mundur menjadi Juni atau Juli.

Menanggapi hal tersebut, Budi Hidayat selaku Direktur Eksekutif Asosiasi Gula Indonesia menyatakan bahwa adanya kekhawatiran gula mentah dengan ICUMSA minimal 600 IU dapat menjadi bahan baku gula yang merembes ke pasar gula konsumsi. Sebab, secara fisik dan visual gulanya sulit dibedakan dengan gula kristal putih. aturan itu berpotensi memukul rantai pergulaan nasional yang berbasis tebu petani. Harga gula dari proses rafinasi lebih murah 19,6 persen dibandingkan gula kristal putih dari tebu petani.<sup>44</sup> Bahkan menurut Bayu Krisnamurthi selaku Ketua Dewan Penasehat

---

<sup>44</sup>Hisconsulting, *Aturan Baru tentang Impor Gula Pukul Petani Tebu*, <https://hisconsulting.co.id/id/aturan-baru-tentang-impor-gula-pukul-petani-tebu> (28 Februari 2020), diakses pada tanggal 29 Maret 2020.

Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI) bahwa nilai ICUMSA yang tinggi pada Permendag lama merupakan wujud proteksi terhadap pergulaan dalam negeri. Bila batas ICUMSA gula mentah yang diimpor makin kecil, maka resiko gula merember ke pasar konsumsi makin besar.<sup>45</sup> Ditambahkan pula oleh Slamet selaku anggota Komisi IV DPR menyatakan bahwa stok pada petani masih cukup dan menganggap penambahan impor tidak masuk akal karena pemerintah sebelumnya telah menerbitkan Surat Perizinan Impor (SPI) untuk 438.802 ton gula kristal mentah. Menurutnya, pemerintah harus terlebih dahulu menyerap gula produksi para petani daripada melakukan impor.<sup>46</sup>

Selain terkait revisi angka ICUMSA, dalam Permendag yang terbaru memperbolehkan importir swasta mengimpor gula kristal putih untuk stabilisasi harga nasional di tingkat konsumen, selain Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Padahal, peraturan sebelumnya membatasi pelaksana impor gula untuk stabilisasi harga hanya BUMN. Adapun izin impor yang diberikan pemerintah kepada pihak swasta dan BUMN, dengan rincian anak perusahaan Perum Bulog yaitu PT. Gendhis Multi Manis (GGM) mendapat jatah importasi sebesar 29.750 ton, dan selebihnya yaitu 409.052 ton adalah jatah impor pihak swasta. Adapun rincian perusahaan swasta tidak disebutkan secara rinci.

Berdasarkan hasil penelusuran, terdapat empat skenario yang dapat terjadi di pasar gula yang diusulkan oleh CIPS-Indonesia (*Center for Indonesia Policy Studies*) yang mana seluruhnya akan tergantung pada kebijakan perdagangan gula yang hendak diambil oleh pemerintah. Seluruh skenario ini mengasumsikan bahwa tidak ada peningkatan signifikan terhadap tingkat produktivitas dari sisi perkebunan atau non perkebunan yang mengacu pada Permendag 117/2015 di antaranya sebagai berikut:<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup>Slamet, *Impor Gula, Slamet: Pemerintah Seharusnya Menyerap Produksi Para Petani*, <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01348157/soal-impor-gula-slamet-pemerintah-seharusnya-menyerap-produksi-para-petani?page=2> (7 Maret 2020), diakses pada tanggal 29 Maret 2020

<sup>47</sup>Center for Indonesia Policy Studies (CIPS), *Reformasi Kebijakan untuk Menurunkan Harga Gula di Indonesia* (Jakarta: CIPS, 2018), 19-21

a. Skenario I: Bisnis seperti Biasa

Skenario pertama adalah pemerintah meneruskan kebijakan yang sudah ada saat ini. Restriksi perdagangan yang tertera dalam Permendag 117/2015 Pasal 3 dan Pasal 5 (2) membuat mekanisme impor menjadi tidak efektif dalam menurunkan harga gula. Imbas dari kebijakan yang restriktif terhadap impor terhadap harga konsumen dapat diukur dengan menggunakan *nominal rates of protection* (NRP). Sementara itu, dengan absennya peningkatan produktivitas, petani tebu tidak mampu meningkatkan penghasilan mereka melalui aktivitas pertanian. Selain itu, karena dua pertiga petani di Indonesia adalah *net food consumers*, di mana mereka membeli lebih banyak makanannya ketimbang yang mereka tanam sendiri,<sup>48</sup> sehingga harga gula yang tinggi juga berdampak negatif terhadap daya beli mereka untuk membeli gula dan bahan-bahan pangan lainnya.

b. Skenario II: Menghapus Sistem Kuota Impor

Skenario kedua yaitu penghapusan kuota impor yang terdapat pada Permendag, namun sistem pemberian lisensi impor tetap sama yaitu diberikan kepada BUMN. Dalam skenario ini, meski tidak terdapat batasan jumlah gula yang diimpor, namun tingkat persaingan di pasar gula akan tetap oligopolistik karena terbatasnya jumlah importir yang terlibat. Dalam kondisi ini, BUMN yang berlisensi tetap dapat mengontrol harga gula dengan mengendalikan jumlah gula yang diimpornya.

c. Skenario III: Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif

Skenario ketiga yaitu melakukan revisi terhadap Permendag yang hanya memberikan lisensi impor kepada para BUMN namun juga memberikan kesempatan kepada para importir swasta dan tugas pemerintah adalah tetap mengontrol jumlah gula yang diimpor oleh para pemegang lisensi. Dalam skenario ini, pemerintah harus fokus pada pencegahan praktik kartel oleh para BUMN maupun para importir swasta. Skenario ini akan baik bila proses pemberian lisensi impor dibuat menjadi lebih terbuka, transparan, serta mudah dan lebih cepat untuk dilakukan.

---

<sup>48</sup>N. McCulloch, dan C.P. Timmer, "Rice Policy in Indonesia; A Special Issue", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, 33–44.

d. Skenario IV: Menghapus Sistem Kuota Impor dan Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif

Skenario keempat berdasar pada reformasi yang paling komprehensif terhadap Permendag lama yaitu merevisi terhadap proses pemberian lisensi impor dan penghapusan terhadap sistem kuota impor. Dalam skenario ini, pemberian lisensi impor sama seperti skenario ketiga. Sementara itu, penghapusan sistem kuota akan memberi ruang bagi mekanisme impor untuk membuat harga gula di pasar domestik menjadi lebih sejalan dengan perkembangan harga di pasar internasional. Reformasi ini akan membuat gula impor dapat masuk ke pasar dengan lebih cepat dan lebih efektif dalam menutupi defisit antara suplai gula domestik dan permintaan konsumen dan hasilnya harga gula akan menjadi lebih terjangkau bagi para konsumen.

Kesimpulan dari regulasi terbaru yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor ini secara umum terdapat motif tertentu yang dilakukan dalam impor gula. Meskipun secara hakiki impor mutlak dilakukan dikarenakan produksi gula dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan gula secara nasional, namun keputusan dalam mengimpor gula terkesan tergesa-gesa yang memungkinkan terjadinya kelebihan stok seperti halnya pada komoditi beras, termasuk jenis gula yang diimpor yang relatif murah bila dibandingkan produksi dalam negeri sehingga bagi para petani merasakan dampak dari impor gula tersebut. Selain itu, terlibatnya pihak swasta dalam kegiatan impor dengan jumlah yang sangat besar memungkinkan terjadinya permainan dalam impor gula.

Langkah yang harus dilakukan pemerintah adalah menambah area perluasan area tanam tebu, penyediaan bibit serta subsidi kepada para petani sehingga hasil produksi dalam negeri dapat menekan harga di pasar. Selain itu, diperlukan penyuluhan khususnya terhadap teknologi yang dapat digunakan dalam meningkatkan produktivitas dalam negeri baik pada masa panen maupun pasca panen.

### C. Penutup

Dari penjelasan di atas, maka terkait kebijakan impor gula di Indonesia diatur oleh Kementerian Perdagangan. Berbagai polemik

yang terjadi akibat impor gula meskipun secara hakiki impor merupakan jalan terakhir yang dapat ditempuh untuk menutupi kekurangan stok nasional. Namun, dibalik kebijakan tersebut terdapat motif sehingga mampu mempengaruhi jenis dan volume gula yang diimpor. Adapun upaya dan saran kepada pemerintah yang menjadi rekomendasi dari penelitian ini adalah perlunya pengawasan terhadap penerapan kebijakan impor gula, meningkatkan insentif petani dengan memberikan jaminan terhadap harga gula. Selain itu, juga dilakukan upaya pembangunan dan pemeliharaan terhadap sarana dan prasarana untuk mendukung produksi gula bagi tanaman tebu di Indonesia.

### Referensi

- Adhiem, Masyita Aulia. "Kebijakan Impor Gula: Potensi Dampak dan Upaya Pengamanan Stok Nasional", *Info Singkat Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik: Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. X, No, 17, 2018.
- Agus Suparmanto, *Alokasi Impor Gula Kembali Ditambah 550.000 ton*, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200313/12/1212956/alokasi-impor-gula-kembali-ditambah-550.000-ton> (13 Maret 2020) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.
- Agustina, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2006.
- Akmal Pasluddin, *DPR Curiga ada Mafia di Balik Langkanya Gula*, <https://indonesiainside.id/ekonomi/2020/02/18/dpr-curiga-ada-mafia-di-balik-langkanya-gula> (18 Februari 2020), diakses pada tanggal 20 Maret 2020.
- Arum Sabil, *Kasus Irman Gusman, KPK Diminta Bongkar Mafia Gula*, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/09/20/odfft2330-kasus-irman-gusman-kpk-diminta-bongkar-mafia-gula> (20 September 2016) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.
- Badan Pusat Statistik. *Perdagangan Komoditas Gula Pasir Indonesia Tahun 2018*. Jakarta: BPS RI, 2018
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Tebu Indonesia 2018*. Jakarta: BPS RI, 2018.
- Center for Indonesia Policy Studies (CIPS), *Reformasi Kebijakan untuk Menurunkan Harga Gula di Indonesia* (Jakarta: CIPS, 2018), 19-21

- Dylan Aprialdo Rachman, *Perjalanan Irman Gusman, Dari Vonis 4,5 Tahun Hingga Dapat Pengurangan Hukuman*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/27/06402091/perjalanan-irman-gusman-dari-vonis-45-tahun-hingga-dapat-pengurangan-hukuman> (27 September 2019), diakses pada tanggal 28 Maret 2020.
- Ekananda, Mahyus. *Ekonomi Internasional*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014.
- Fabian Pratama Kusumah, “Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019”, *POLITIKA: Jurnal ilmu Ppolitik*, Vol. 10, No. 2, 2019.
- Faisal Basri, *Faisal Basri Tuding Impor Gula Untungkan Perusahaan dan Politikus*, <https://tirto.id/faisal-basri-tuding-impor-gula-untungkan-perusahaan-dan-politikus-dep5> (14 Januari 2019) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.
- Felippa Amanta, *Gula Lokal Lebih Mahal dari Internasional, Revitalisasi Pabrik Guna Dinilai Bisa Tekan Impor*, <https://news.trubus.id/baca/35507/gula-lokal-lebih-mahal-dari-internasional-revitalisasi-pabrik-gula-dinilai-bisa-tekan-impor> (27 Februari 2020, diakses pada tanggal 28 Maret 2020).
- Gandolfo, Giancarlo. *International Trade Theory and Policy*. Berlin: Springer, 1998.
- Gatracom, *Sebelas naga dan Lima Samurai Penguasa Gula*, <https://www.gatra.com/detail/news/222579-sebelas-naga-dan-lima-samurai-penguasa-gula> (19 Oktober 2016) diakses pada tanggal 28 Maret 2020.
- Halwani, R Hendra. “Dasar Teori Perdagangan Internasional”. *Ekonomi Intenasional dan Globalisasi Ekonomi*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Hisconsulting, *Aturan Baru tentang Impor Gula Pukul Petani Tebu*, <https://hisconsulting.co.id/id/aturan-baru-tentang-impor-gula-pukul-petani-tebu> (28 Februari 2020), diakses pada tanggal 29 Maret 2020.
- Indra Wisnu Wardhana, *Kok RI Impor Gula Mentah? Ini Penjelasan Kemendag*, <https://finance.detik.com/industri/d-4928376/kok-ri-impor-gula-mentah-ini-penjelasan-kemendag> (6 Maret 2020) diakses pada tanggal 29 Maret 2020.



- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1999).
- Ismantoro Dwi Yuwono, *Bocor-bocor Duit Negara; Fakta-fakta Menggemaskan Kasus Korupsi Petinggi Negara* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2015), 75.
- Joseph Stewart, David M. Hedge, James P. Lester, *Public Policy; an Evolutionary Approach*, 2000.
- Kadji, Yulianto. *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik; Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: UNG Press, 2015.
- Knight, G. Roger. *Commodities and Colonialism: The story of big sugar in Indonesia 1880-1942*. Boston: Brill, 2013.
- Lal, D dan S. Rajapatirana S. "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries". *World Bank Res. Obs.* 2 (2), 1987.
- Marks, S.V. *Non-Tarif Trade Regulations in Indonesia: Measurement of their Economic Impact*. Australia Indonesia Partnership for Economic Governance.
- McCulloch, N. C.P. Timmer, "Rice Policy in Indonesia; A Special Issue", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008.
- Nugroho Ari Subekti dan Ratna Anita Carolona, "Kebijakan Tarif Impor Gula terhadap Pasar Gula Domestik dan Dunia" *Buletin Ilmiah; Litbang Perdagangan*, Vol. 5, No. 1, 2011, 85.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Safitriani, Suci. "Perdagangan Internasional dan Foreign Direct Investmen di Indonesia". *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*. Vol. 8, No. 1, Juli 2014.
- Setiawan, Heri. Sari Lestari Zainal Ridho. *Perdagangan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Nusantara.
- Slamet, *Impor Gula, Slamet: Pemerintah Seharusnya Menyerap Produksi Para Petani*, <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01348157/soal-impor-gula-slamet-pemerintah-seharusnya-menyerap-produksi-petani?page=2> (7 Maret 2020), diakses pada tanggal 29 Maret 2020

- Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Suriani. Juliansyah Putra, “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Permintaan Gula di Indonesia, *Jurnal Ekonomika*, Vol.III, No. 6, 2012.
- Tangkilisan, H. N. S. *Implementasi Kebijakan Publik; Transformasi Pikiran George Edwards*. Yogyakarta: Lukman Offset, 2003.
- Taufiqurokhan, *Kebijakan Publik; Pendelegasian Tanggung Negara kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Moestopo Beragama Pers, 2014.
- Vijayasri, G. V. “The Importance Of International Trade In the World,” India: Departement of Economics, Andhra University, Vol.2, No. 9, 2013.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2012.
- Wiadiastuty, Lily Koesuma. Bambang Haryadi, “Analisa Pemberlakuan tarif Gula di Indonesia”, *Jurnal Manajemen & Kewirausahaan*, Vol. 3, No. 1, Maret 2001.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik; Teori Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS, 2012.
- Zahonogo, P “Trade and Economic Growth in Developing Countries: Evidence from Sub-Saharan Africa”. *J. Afr. Trade* 3 (1–2), 2016.

---

<sup>1</sup>Dosen Fakultas Syariah UIN Datokarama Palu

<sup>2</sup>Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Datokarama Palu