

# KEPENTINGAN PEMERINTAH INDONESIA MENGELUARKAN KEBIJAKAN PEMBATAHAN KUOTA IMPOR TEPUNG GANDUM

Oleh: Aradella Separinta

([Aradella.separinta@gmail.com](mailto:Aradella.separinta@gmail.com))

Pembimbing: Drs. Idjang Tjarsono, M.Si

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl.HR.Soebrantas Km.12,5

Simp. Baru Pekanbaru 28294

Telp /Fax.0761-63277

## Abstract

*This is research aims to explain the interest of Indonesian government published policy on quota import restriction of wheat flour. The government purpose of this policy is to protect the domestic industry by applying this quota restriction system domestic industry can compete with import products. The countries that applied quota import restriction are Turki, Srilanka and Ukraina. This policy created based on the regulation from minister of commerce republic of Indonesian with number 23/M-DAG/PER/4/2014.*

*The theories used in this research is foreign policy theory the author used merchantilisme approach and nation-state level analyze. Data of this research was obtained from books, journals, articles, official documents and websites that support the hyphotesis.*

*The results of this research shows that there is on economic politic interest in that quota import restriction. This policies made to provide assistance and profit to the domestic industry, because with this policy the import products are no longer flooded of domestic market and domestic industry can be compete with import products.*

**Keywords:** *policy on quota import restriction flour, flour protection of trade order.*

### 1. Pendahuluan

Tepung gandum merupakan tepung yang berasal dari biji gandum yang digiling halus menjadi tepung. Tepung gandum dibuat dari biji gandum bagian dalamnya saja yang disebut *wheat endosperm* Tepung gandum dari waktu ke waktu semakin menjadi komoditi pangan penting di Indonesia. Hal ini di sebabkan karena tepung gandum semakin menguasai kebutuhan pangan bagi kehidupan orang banyak.

Tepung gandum banyak digunakan untuk pembuatan roti, mie, kue biskuit, serta makanan ringan lainnya. Tepung gandum banyak mengandung zat pati, yaitu

karbohidrat kompleks yang tidak larut dalam air. Tepung gandum juga mengandung protein dalam bentuk gluten yang berperan menentukan kekenyalan makanan yang terbuat dari bahan gandum tersebut.

Tepung gandum merupakan salah satu usaha komoditi yang prospektif yang banyak digunakan oleh usaha kecil menengah serta industri besar yakni sebagai bahan dasar pembuatan makanan. Tepung gandum yang dihasilkan dari olahan gandum memiliki standarisasi produk yang cukup dikenal oleh masyarakat luas.

Adapun masalah yang terjadi adalah, terjadinya peningkatan terhadap impor tepung gandum, Serta adanya kerugian yang dialami oleh industri tepung gandum Indonesia. Kementerian Perdagangan telah membatasi izin impor tepung gandum dengan menerapkan sistem kuota. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar industri tepung gandum lokal tidak terganggu dengan serbuan produk impor tepung gandum. Pada tanggal 28 April 2014, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 23/M-DAG/PER/4/2014 tentang Ketentuan pengenaan kuota dalam rangka tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor tepung terigu.

Peraturan tersebut mengacu pada ketentuan pasal 70 peraturan pemerintah nomor 34 tahun 2011 tentang tindakan anti dumping, tindakan imbalan dan tindakan pengamanan perdagangan, terhadap barang impor yang mengalami lonjakan jumlah impor, dapat dikenakan bea masuk tindakan pengamanan dan kuota. Kebijakan tersebut menimbang hasil penyelidikan Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPPI) yang membuktikan adanya kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sebagai akibat lonjakan impor gandum dan merekomendasikan untuk dikenakan tindakan pengamanan perdagangan berupa bea masuk tindakan pengamanan atau kuota. Dalam pasal 4 disebutkan bahwa kuota terhadap gandum dilakukan dengan alokasi sebagai berikut :

1. Turki dengan kuota sebesar 251.450 Ton.
2. Sri Lanka dengan kuota sebesar 136.754 Ton.
3. Ukraina dengan kuota sebesar 22.057 Ton.
4. Negara lainnya dengan kuota sebesar 30.880 Ton.

Negara lain dalam hal ini meliputi seluruh Negara maju yang menjadi anggota World Trade Organization (WTO) dan

Negara berkembang yang ekspor gandum ke Indonesia di atas 3% berdasarkan pangsa impor tahun 2011.

### **Tujuan Penelitian**

Dari pertanyaan penelitian yang dikemukakan diatas, maka tujuan dan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran umum impor tepung gandum Indonesia
2. Untuk mengetahui perlindungan terhadap produk dalam negeri
3. Untuk mengetahui kebijakan mengenai pembatasan kuota impor tepung gandum.

### **Kerangka Dasar Teori**

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan level analisa negara-bangsa, dimana penelitian ini penulis menerapkan level analisa Negara Bangsa karena aktor yang berperan dalam pembuatan keputusan pembatasan kuota impor tepung gandum ini adalah pemerintah dan tiga Negara yaitu Turki, Srilanka, dan Ukraina.

Dalam penelitian penulis ini juga menggunakan perspektif yaitu perspektif merkantilisme. Merkantilisme melihat perekonomian internasional sebagai arena konflik antara kepentingan nasional yang bertentangan, dari pada sebagai wilayah kerja sama yang saling menguntungkan. Singkatnya permainan ekonomi negara adalah permainan zero-sum game dimana keuntungan suatu negara merupakan kerugian bagi negara lain.

Penulis menggunakan teori kebijakan luar negeri. Karena penulis ingin melihat dasar kepentingan pemerintah Indonesia dalam pembatasan kuota impor tepung gandum dari Turki, Srilanka dan Ukraina.

Konsep yang digunakan adalah kepentingan nasional. Hans J. Morgenthau mengartikannya kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan,

yaitu apa saja yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian negara terhadap negara lain.

## Metode Penelitian

Metode yang diterapkan adalah metode deskriptif analitis. Metode ini bertujuan untuk mendeskripsikan atau memberikan gambaran terhadap suatu objek penelitian melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.

Teknik yang digunakan adalah dengan menghubungkan teori dan data dengan pengumpulan data sekunder yang berbasis pustaka yang dikenal dengan istilah perpustakaan (*library research*) penelitian ini dilakukan dengan cara menggabungkan berbagai sumber dari penelitian-penelitian ilmiah yang berupa buku-buku, jurnal, paper, tulisan-tulisan ilmiah diterbitkan di website dan sumber internet lainnya yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Ruang lingkup penelitian yang ingin penulis paparkan adalah mengenai mengapa pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan pembatasan kuota impor tepung gandum. Penelitian ini difokuskan pada kepentingan pemerintah Indonesia dalam tindakan pembatasan kuota impor tepung gandum berdasarkan peraturan menteri perdagangan republik Indonesia tahun 2014 dengan nomor 23/M-DAG/PER/4/2014.

## II. Pembahasan

Perlindungan untuk industri tepung gandum dalam negeri yaitu berupa tindakan pengamanan (*safeguard*). Salah satu syarat untuk melakukan tindakan pengamanan oleh negara-negara WTO adalah untuk melindungi industri dalam negeri dan bersikap non diskriminatif. Hal ini berarti bahwa tindakan *safeguard* melalui pembatasan impor diterapkan karena telah terjadinya peningkatan produk

impor sehingga menimbulkan kerugian yang serius di dalam negeri. Dengan demikian negara-negara pengekspor harus dibatasi aksesnya di pasar negara pengimpor.

### kerugian yang dialami oleh industri tepung gandum dalam negeri

- **Perbedaan harga tepung gandum lokal dan impor**

Harga adalah nilai pertukaran atas manfaat produk bagi konsumen maupun produsen, yang umumnya dinyatakan dalam satuan moneter (Rupiah, Dollar, Yen, Rupee dan sebagainya). Harga terbentuk dari kompetensi produk untuk memenuhi tujuan dua pihak yaitu produsen dan konsumen, produsen memandang harga adalah sebagai nilai barang yang mampu memberikan manfaat keuntungan di atas biaya produksinya, sedangkan konsumen memandang harga sebagai nilai barang yang mampu memberikan manfaat atas pemenuhan kebutuhannya dan keinginannya. Dalam pasar persaingan yang sempurna, harga terbentuk dari kesepakatan produsen dan konsumen. Akan tetapi dalam kenyataan kondisi yang demikian jarang sekali terjadi, salah satu pihak umumnya produsen dapat mendominasi pembentukan harga atau juga pihak lain di luar produsen dan konsumen misalnya (pemerintah, pesaing, pemasok, distributor, dan asosiasi) turut berperan dalam pembentukan harga tersebut. Nilai tukar Rupiah terhadap dollar terus berfluktuasi hal inilah yang membuat harga tepung gandum lokal lebih mahal karena mengikuti harga biji gandum internasional, sehingga harga tepung gandum lokal lebih mahal dari pada tepung gandum impor.

Persaingan antara Industri Dalam Negeri tidak menyebabkan penurunan keuntungan produsen lokal, namun penurunan keuntungan produsen lokal lebih disebabkan oleh tepung gandum yang berasal dari impor, yang dijual di pasar domestik dengan harga di bawah biaya produksi produsen lokal.

### **ketergantungan terhadap tepung gandum impor**

Ketergantungan pada impor dan utang luar negeri menjadi penyebab kelemahan industri nasional. Kelemahan struktural industri nasional disebabkan oleh ketergantungan yang sangat besar pada impor bahan baku dan produk. Ketergantungan impor merupakan permasalahan yang berulang setiap tahunnya, masalah ini dikarenakan konsumsi tepung dalam negeri yang meningkat serta bahan utama dari tepung yaitu biji gandum bukanlah jenis tanaman yang berasal dari Indonesia.

Ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap konsumsi tepung gandum cukup tinggi. Berbagai produk pangan yang diolah menggunakan tepung, sebagian besar menggunakan tepung gandum. Berdasarkan data BPS (2012) Indonesia pada tahun 2010 mengimpor tepung gandum sebesar 775.534 ton untuk tahun 2011 Indonesia mengimpor tepung gandum 680.125 ton. Ini memperlihatkan perkembangan tingkat konsumsi produk gandum masyarakat per kapita dari tahun ke tahun semakin meningkat.

#### **Meningkatnya impor tepung gandum**

Meningkatnya impor tepung gandum, dari Turki, Ukraina, dan Sri Lanka. Disebabkan oleh konsumsi nasional yang meningkat dan produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negerinya. Pada tanggal 13 Agustus 2012, Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPPI) menerima permohonan dari Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) isi dari permohonan tersebut adalah pihak APTINDO meminta KPPPI untuk melakukan penyelidikan atas terjadinya lonjakan impor tepung gandum yang menimbulkan kerugian bagi produsen tepung terigu di Indonesia. Periode penyelidikan dilakukan dari tahun 2008-2011. Tabel 3.4. impor tiga Negara terbesar

NEGARA	2008	2009	2010	2011
Turki	226.168 ton	382.145 ton	455.296 ton	431.057 ton
Srilanka	61.066 ton	132.336 ton	166.919 ton	207.790 ton
Ukraina	81.226 ton	43.509 ton	51.106 ton	37.812 ton

Sumber: FAO telah diolah

Tabel 3.4 menunjukkan bahwa tiga Negara pengekspor tepung gandum terbesar ke Indonesia mengalami peningkatan dari tahun ke tahunnya, meskipun di tahun 2011 impor dari Turki dan Ukraina mengalami penurunan namun tidak menjadi masalah karena pangsa pasar impor masih sangat signifikan dan bisa berpengaruh terhadap perkembangan harga.

#### **Pemerintah membatasi kuota impor dari Turki, Sri Lanka, Ukraina**

Kebijakan pemerintah dalam Pembatasan kuota impor adalah, kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam perdagangan internasional yang membatasi arus ekspor atau impor suatu produk selama jangka waktu tertentu. Seperti yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu menteri perdagangan Republik Indonesia yang membatasi kuota impor tepung gandum dari beberapa negara. Tujuan dari pembatasan ini ialah untuk pengamanan dalam perdagangan ekspor dan impor.

Pada tanggal 28 April 2014, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 23/M-DAG/PER/4/2014 tentang Ketentuan pengenaan kuota dalam rangka tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor tepung terigu. Peraturan tersebut mengacu pada ketentuan pasal 70 peraturan pemerintah nomor 34 tahun 2011 tentang tindakan anti dumping, tindakan imbalan dan tindakan pengamanan perdagangan, terhadap barang impor yang

mengalami lonjakan jumlah impor, dapat dikenakan bea masuk tindakan pengamanan dan atau kuota.

Kebijakan tersebut menimbang hasil penyelidikan Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPi) yang membuktikan adanya kerugian serius yang dialami oleh industri dalam negeri sebagai akibat lonjakan impor gandum dan merekomendasikan untuk dikenakan tindakan pengamanan perdagangan berupa bea masuk tindakan pengamanan atau kuota.

### **kebijakan pemerintah tidak berlaku untuk Negara berkembang**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 90 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 pengenaan TPP berupa BMTF maupun Kuota dikenakan terhadap semua negara kecuali negara-negara berkembang dengan pangsa pasar impor kurang dari 3% dari total volume impor, atau secara kolektif pangsa pasar impor tidak melebihi 9% dari total impor ditahun 2011 untuk itu, KPPi merekomendasikan agar TPP dikenakan atas importasi Barang Yang Diselidiki yang berasal dari negara manapun, kecuali importasi dari negara-negara berkembang.

### **kebijakan dibuktikan dengan *Bill Of Lading dan Invoice***

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yaitu menteri perdagangan republik Indonesia nomor 23/M-DAG/PER/4/2014 tersebut dapat dibuktikan dengan Bill of lading atau (B/L) adalah surat tanda terima barang yang telah dimuat di dalam kapal laut yang juga merupakan tanda bukti kepemilikan barang dan juga sebagai bukti adanya kontrak atau perjanjian pengangkutan barang melalui laut. Dalam perdagangan internasional, yaitu ekspor dan impor, istilah Bill of Lading (B/L) bukan merupakan suatu hal yang asing lagi, terlebih lagi di Indonesia, dimana pengiriman barang (ekspor & impor) masih sering menggunkan jasa perusahaan angkutan laut (shipping company) dibandingkan dengan

perusahaan angkutan udara. Disamping dari segi harga yg relatif lebih murah, disamping itu juga kapal laut lebih bisa memuat barang banyak dibandingkan dg pesawat terbang.

Bill of Lading (B/L) atau konosemen adalah dokumen pengangkutan barang yang di dalamnya memuat informasi lengkap mengenai nama pengirim, nama kapal, data muatan, pelabuhan muat dan pelabuhan bongkar, rincian freight dan cara pembayarannya, nama consignee (penerima) atau pemesan, jumlah B/L yang harus ditandatangani dan tanggal penandatanganan.

### **III. Kesimpulan**

Dalam kasus impor tepung gandum ini pemerintah membuat kebijakan untuk impor tepung gandum dengan tujuannya untuk melindungi industri dalam negeri. Pemerintah membuat kebijakan tersebut berdasarkan laporan yang diajukan oleh APTINDO atau asosiasi produsen tepung terigu Indonesia, isi dari laporan tersebut menuliskan adanya kerugian yang dialami oleh industri dalam negeri akibat impor tepung gandum tersebut. Kerugian yang dialami oleh industri dalam negeri seperti. meningkatnya impor tepung gandum, adanya perbedaan harga tepung gandum, harga tepung gandum impor lebih murah jika dibandingkan dengan produk lokal. Perbedaan ini membuat industri dalam negeri mengalami kerugian oleh karena itu APTINDO sebagai asosiasi produsen tepung terigu Indonesia meminta pemerintah untuk menindaklanjuti masalah impor tepung gandum agar industri dalam negeri dapat bersaing dengan sehat.

Permohonan yang diajukan oleh APTINDO kepada KADI atau kamar dagang Indonesia yang meminta perlindungan untuk industri dalam negeri akibat impor tepung gandum. Pemerintah mengambil tindakan dengan membuat peraturan tentang ketentuan pengenaan kuota dalam rangka tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor tepung gandum. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah ini berdasarkan peraturan

menteri perdagangan republik Indonesia nomor 23/M-DAG/PER/4/2014. Isi dari peraturan tersebut adalah pemerintah memberikan pembatasan kuota impor tepung gandum kepada negara-negara pengimpor terbesar di Indonesia seperti:

1. Turki dengan kuota sebesar 251.450 Ton.

2. Sri Lanka dengan kuota sebesar 136.754 Ton.

3. Ukraina dengan kuota sebesar 22.057 Ton.

4. Negara lainnya dengan kuota sebesar 30.880 Ton.

Negara lainnya yang dimaksud tersebut adalah, yang merupakan negara maju yang menjadi anggota World Trade Organization (WTO) dan negara berkembang yang ekspor tepung gandum ke Indonesia di atas 3% berdasarkan pangsa impor ditahun 2011.

Dalam kasus produk impor tepung gandum ini pemerintah memiliki kepentingan untuk menjaga konsumsi gandum supaya tidak melonjak, hal ini karena gandum sulit dikembangkan di Indonesia sehingga hampir seluruh permintaan dipenuhi dari impor. Pemerintah perlu menjaga produk gandum agar masyarakat tidak tergantung dengan produk impor. Ketergantungan terhadap tepung gandum bisa diartikan sebagai ketergantungan terhadap impor. Hal tersebut selain merugikan neraca perdagangan juga akan mengganggu ketahanan pangan kita.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah ini membantu industri dalam negeri agar bisa bersaing dengan produk impor di pasar dalam negeri serta membantu memulihkan kerugian yang telah di alami oleh industri dalam negeri.

## Daftar Pustaka

Muhammad Sood, 2012, Hukum Perdagangan Internasional, Jakarta. Rajawali Pers.

Roselyn Hutabarat. 1995, *Transaksi Ekspor Impor*. Jakarta: Erlangga.

Qomarudin, 2010. *Kajian Tarif Impor dan Kinerja Kebijakan Harga Dasar Terhadap Daya Saing di Pasar Dunia*. Jurnal aplikasi manajemen Vol.8 No.2. Mei 2010. Universitas Wisnuwardhana Malang.

Suryana A. 2003. *Kapita selekta: Evolusi pemikiran kebijakan ketahanan pangan*. BPFE UGM.

Suriani. struktur dan komposisi biji dan nutrisi gandum. Balai penelitian tanaman serelia.

Buku putih APTINDO. Industri tepung gandum/terigu.

<http://aptindo.or.id/wp-content/uploads/2016/10/Buku-Putih-APTINDO.pdf> .

Dari gandum menjadi tepung terigu.

<https://didiarsandi.wordpress.com/2014/04/25/dari-gandum-menjadi-tepung-terigu>.

Industri tepung mocaf di Indonesia merangkak naik siap gantikan tepung terigu impor.

<http://www.agrotekno.net/2014/05/industri-tepung-mocaf-di-indonesia.html>

Ketergantungan impor. [http://eprints.ums.ac.id/27116/2/BAB\\_I.pdf](http://eprints.ums.ac.id/27116/2/BAB_I.pdf)

Kementerian keuangan republik indonesia. Siapkah Indonesia menghadapi liberalisasi perdagangan. <https://www.kemenkeu.go.id/en/node/41244>

Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, 2005, *Perlindungan Industri Dalam Negeri Melalui Tindakan Pengamanan Safeguard World Trade Organization*.

Panduan Teknis lengkap budidaya gandum <http://www.seputarpertanian.com/2017/01/panduan-teknis-lengkap-budidaya-gandum-triticum-spp.html>

SNI.2006.Tepungterigusebagaibahanmakanan.<http://pip2bdiy.com/nspm/SNI%2001-37512006%20tepung%20terigu%20untuk%20makanan.pdf>

Soeranto Human. Riset dan pengembangan sorgum dan gandum untuk ketahanan pangan.<http://www.opi.lipi.go.id/data/1228964432/data/13086710321319802838.makalah.pdf>

Tepung jagung termodifikasi sebagai pengganti terigu.<http://pustaka.litbang.pertanian.go.id/publikasi/wr326102.pdf>

Warta ekspor edis juni 2016. Kementerian perdagangan Indonesia.[http://djpen.kemendag.go.id/app\\_frontend/admin/docs/publication/2301482466128.pdf](http://djpen.kemendag.go.id/app_frontend/admin/docs/publication/2301482466128.pdf)