

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia yakni sepanjang 95.181 (sembilan puluh lima ribu seratus delapan puluh satu) kilometer, dengan luas perairan laut mencapai 5,8 (lima koma delapan) juta kilometer persegi.¹ Kondisi geografis tersebut menjadikan Indonesia memiliki potensi sumber daya alam laut yang berlimpah, salah satunya adalah garam. Secara umum, masyarakat menggunakan garam untuk konsumsi yakni sebagai penambah rasa asin pada makanan. Namun selain untuk konsumsi, garam juga dapat digunakan sebagai bahan baku dan/atau bahan penolong industri, seperti industri *Chlor Alkali Plant (CAP)*, pertambangan, tekstil, farmasi, kosmetik, maupun industri makanan dan minuman (industri mamin). Sehingga dapat dilihat bahwa garam dikelompokkan menjadi 2 (dua) macam yakni garam konsumsi dan garam industri. Pada dasarnya yang membedakan kedua jenis garam tersebut adalah kandungan Natrium Klorida (NaCl), dimana garam konsumsi memiliki kandungan NaCl sekurang-kurangnya 94% (sembilan puluh empat persen) sedangkan garam industri memiliki kandungan NaCl sekurang-kurangnya 97% (sembilan puluh tujuh persen).²

¹ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Laut Masa Depan Bangsa, Mari Jaga Bersama", <https://kkp.go.id/artikel/12993-laut-masa-depan-bangsa-mari-jaga-bersama>, diakses tanggal 27 September 2020

² Indonesiabaik.id, "Beda Garam Konsumsi dan Garam Industri", <<http://indonesiabaik.id/infografis/beda-garam-konsumsi-dan-garam-industri>>, diakses tanggal 27 September 2020

Tidak dapat dipungkiri garam merupakan salah satu komoditas yang sangat penting bagi masyarakat. Hal ini dapat dibuktikan dengan tingginya kebutuhan garam nasional di Indonesia. Berdasarkan data neraca garam nasional tahun 2020 dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia yang diolah oleh Badan Pusat Statistik (BPS), kebutuhan garam nasional di Indonesia mencapai 4.464.670 (empat juta empat ratus enam puluh empat ribu enam ratus tujuh puluh) ton.³ Yang mana kebutuhan garam nasional tersebut meliputi kebutuhan garam untuk industri manufaktur sebesar 3.744.655 (tiga juta tujuh ratus empat puluh empat enam ratus lima puluh lima) ton, rumah tangga sebesar 321.541 (tiga ratus dua puluh satu ribu lima ratus empat puluh satu) ton, komersial sebesar 377.422 (tiga ratus tujuh puluh tujuh ribu empat ratus dua puluh dua) ton, serta perternakan dan perkebunan sebesar 21.052 (dua puluh satu ribu lima puluh dua) ton.

Kembali merujuk pada data neraca garam nasional tahun 2020, kemampuan produksi garam lokal hanya sebesar 2.327.078 (dua juta tiga ratus dua puluh tujuh ribu tujuh puluh delapan) ton. Angka tersebut memperlihatkan bahwa produksi garam lokal masih sangat rendah sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan garam nasional tahun 2020. Beberapa faktor yang mempengaruhi produksi garam lokal adalah iklim, kualitas garam rakyat yang tidak memenuhi standar garam industri, serta alur distribusi yang tidak efisien. Namun iklim menjadi faktor yang paling berperan besar dalam rangka pengolahan garam lokal, apalagi mengingat

³ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, “Kebutuhan Garam Nasional”, <<https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/garam-nasional/02%20-%20Fridy%20Juwono%20-%20Kemenperin.pdf>>, diakses tanggal 27 September 2020

bahwa produksi garam lokal umumnya menggunakan sistem *solar evaporation* atau sistem penguapan air laut dengan menggunakan panas matahari sebagai sumber utama.⁴

Produksi garam lokal yang tidak dapat memenuhi kebutuhan garam nasional menimbulkan adanya sebuah *gap* kebutuhan garam sebesar 2.137.592 (dua juta seratus tiga puluh tujuh ribu lima ratus sembilan puluh dua) ton. Sehingga untuk memenuhi *gap* kebutuhan garam tersebut, Pemerintah mengambil solusi dengan melakukan impor garam. Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (selanjutnya disebut UU Kepabeanan) menjelaskan impor adalah kegiatan membeli dan memasukkan barang ke dalam wilayah Republik Indonesia. Berdasarkan hasil rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Pemerintah menetapkan kuota impor garam tahun 2020 sebanyak 2.931.299 (dua juta sembilan ratus tiga puluh satu ribu dua ratus sembilan puluh sembilan) ton. Yang mana selanjutnya garam impor tersebut akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan garam bagi industri aneka pangan sebesar 543.785 (lima ratus empat puluh tiga ribu tujuh ratus delapan puluh lima ribu) ton, *Chlor Alkali Plant (CAP)* sebesar 2.300.450 (dua juta tiga ratus ribu empat ratus lima puluh) ton, farmasi dan kosmetik sebesar 7.564 (tujuh ribu lima ratus enam puluh empat) ton, serta pertambangan 79.500 (tujuh puluh sembilan ribu lima ratus) ton. Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan garam bagi industri lainnya termasuk kebutuhan masyarakat

⁴ Agrippina Wiraningtyas, Ahmad Sandi, Ruslan, “Teknologi Pengolahan Garam Beryodium melalui *Solar Thermal Salt House* di Desa Sanolo”, Jurnal Mitra, Vol. 3, No. 1, Mei 2019, hal. 2

terhadap garam konsumsi, Pemerintah tetap mengupayakan pemenuhannya melalui produksi garam dari para petani garam lokal.

Pada dasarnya penetapan kuota impor garam merupakan salah satu bentuk pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka impor komoditas pergaraman sebagaimana telah diatur dengan jelas dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam *juncto* Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri (selanjutnya disebut PP 9/2018) yang berbunyi:

“(3) Volume dan waktu pemasukan impor garam ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi oleh kementerian di bidang koordinasi perekonomian.”

Selain menetapkan kuota impor, Pemerintah juga menetapkan jenis garam yang dapat diimpor ke Indonesia yakni hanya jenis garam industri dan garam konsumsi, hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam (selanjutnya disebut Permendag 63/2019) yang berbunyi:

*“(2) Garam yang dapat diimpor merupakan garam untuk pemenuhan bahan baku dan bahan penolong industri;
(3) Selain garam sebagaimana dimaksud pada ayat (2), garam yang dapat diimpor merupakan garam selain untuk pemenuhan bahan baku dan bahan penolong industri.”*

Namun dalam rangka pelaksanaan impor garam masih sering ditemukan adanya penyimpangan yang terjadi, salah satunya adalah penyimpangan terhadap impor garam himalaya. Garam himalaya sendiri adalah garam berwarna merah muda yang berasal dari tambang Khewra di kaki pegunungan Himalaya, Pakistan.⁵ Garam himalaya ini mulai dikenal dan ramai digunakan masyarakat sebagai garam konsumsi karena dianggap sebagai alternatif yang lebih sehat dibandingkan garam dapur biasa. Tetapi klaim tersebut masih perlu dikaji ulang kebenarannya karena menurut Ketua Umum Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia (APGRI), apabila diperhatikan kandungan NaCl dalam garam himalaya itu sendiri mencapai 98% (sembilan puluh delapan persen), persentase tersebut menunjukkan persentase sebagai garam industri sehingga seharusnya garam himalaya tersebut tidak layak digunakan sebagai garam konsumsi.

Dilansir dari siaran pers oleh Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, pada tanggal 22 Juli 2020, Kementerian Perdagangan melakukan penarikan dan pemusnahan terhadap 2,5 (dua koma lima) ton garam himalaya.⁶ Penarikan dan pemusnahan tersebut dilakukan karena berdasarkan pengawasan yang dilakukan, Kementerian Perdagangan belum pernah mengeluarkan izin impor garam himalaya sehingga dapat dikatakan bahwa garam himalaya tersebut masuk ke dalam wilayah Republik Indonesia secara ilegal. Padahal secara yuridis, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Permendag 63/2019 telah mengatur kewajiban bagi importir

⁵ SehatQ, "Kenali Manfaat Garam Himalaya Bagi Kesehatan dari Sisi Medis", <<https://www.sehatq.com/artikel/menilik-manfaat-garam-himalaya-bagi-kesehatan-dari-sisi-medis>>, diakses tanggal 1 Agustus 2020

⁶ Kementerian Perdagangan, "Kemendag Musnahkan 2,5 Ton Garam Himalaya dan Ribuan Botol Minuman Beralkohol yang Melanggar Ketentuan", <<https://www.kemendag.go.id/id/pers/kemendag-musnahkan-2-5-ton-garam-himalaya-dan-ribuan-botol-minuman-beralkohol-yang-melanggar-ketentuan-1>>, diakses tanggal 23 Februari 2021

garam untuk memiliki izin impor garam atau persetujuan impor garam sebelum dapat melakukan impor garam ke Indonesia. Bunyi daripada Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Permendag 63/2019 sebagai berikut:

- “(1) Garam untuk pemenuhan kebutuhan bahan baku dan bahan penolong industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) hanya dapat diimpor oleh perusahaan pemilik NIB yang berlaku sebagai API-P yang telah mendapatkan persetujuan impor garam dari menteri.*
- (2) Garam selain untuk pemenuhan kebutuhan bahan baku dan bahan penolong industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) hanya dapat diimpor oleh Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang pergaraman dan perusahaan pemilik NIB yang berlaku sebagai API, yang telah mendapatkan persetujuan impor garam dari menteri.”*

Dalam rangka penerbitan persetujuan impor garam, menteri yang berwenang untuk memberikan persetujuan impor garam adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.⁷ Namun tidak menutupkemungkinan bagi Kementerian Perdagangan untuk memberikan mandat penerbitan persetujuan impor garam tersebut kepada Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri.⁸ Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam rangka impor garam himalaya terjadi pelanggaran terhadap kepemilikan persetujuan impor garam oleh importir garam himalaya terkait. Lalu menjadi sebuah pertanyaan “Bagaimana bisa garam himalaya masuk dan beredar di wilayah Republik Indonesia padahal Kementerian Perdagangan belum pernah mengeluarkan persetujuan impor garam himalaya?”

Kemudian garam himalaya juga ditarik dan dimusnahkan oleh Kementerian Perdagangan karena Kementerian Perdagangan menemukan bahwa garam

⁷ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam

⁸ Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Garam

himalaya tersebut dijual secara bebas di *ritel modern* maupun toko *online* tanpa dilengkapi dengan Standar Nasional Indonesia (SNI). SNI adalah standar yang berlaku secara nasional di wilayah Republik Indonesia dan ditetapkan oleh Badan Standardisasi Nasional (BSN).⁹ Pada dasarnya penerapan SNI berlaku secara sukarela, namun dalam hal berkaitan kesehatan, keselamatan, keamanan masyarakat, atau pelestarian lingkungan hidup, penerapan SNI berlaku wajib terhadap produk tersebut.¹⁰ Untuk produk garam konsumsi sendiri, penerapan SNI berlaku wajib sehingga untuk dapat mengedarkan dan memperdagangkan garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia maka importir atau pelaku usaha terkait wajib melakukan sertifikasi SNI terlebih dahulu.

Selain diedarkan dan diperdagangkan sebagai garam konsumsi tanpa dilengkapi dengan SNI, garam himalaya tersebut juga tidak dilengkapi dengan izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Izin edar adalah persetujuan hasil penilaian terhadap keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan yang diterbitkan oleh kepala BPOM dalam rangka peredaran pangan.¹¹ Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan) telah diatur secara jelas kewajiban bagi pelaku usaha atau importir yang hendak memperdagangkan produk pangan di dalam negeri untuk memiliki izin edar. Sehingga dapat disimpulkan bahwa SNI dan izin edar BPOM pada garam himalaya merupakan satu-kesatuan yang tidak dapat

⁹ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian

¹⁰ Pasal 12 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional

¹¹ Pasal 1 angka 8 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan

dipisahkan, dimana untuk dapat mengedarkan dan memperdagangkan garam himalaya tersebut sebagai garam konsumsi maka importir atau pelaku usaha terkait wajib melakukan sertifikasi SNI dan mendapatkan izin edar dari BPOM.

Pada dasarnya penerapan SNI dan izin edar BPOM merupakan bagian daripada perlindungan hukum bagi konsumen. Di Indonesia, perlindungan hukum bagi konsumen diatur secara khusus dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen), dimana dalam Pasal 4 huruf a UU Perlindungan Konsumen mengatur hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang. Hak konsumen tersebut sejalan dengan kewajiban bagi pelaku usaha untuk menjamin mutu dari barang yang diproduksi untuk diperdagangkan sesuai dengan standar mutu yang berlaku.¹² Selain itu dalam Pasal 8 UU Perlindungan Konsumen pun juga telah diatur perbuatan-perbuatan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, salah satunya adalah larangan bagi pelaku usaha untuk memperdagangkan barang yang belum memenuhi suatu standar dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila kembali berkaca pada kasus garam himalaya yang diperdagangkan sebagai garam konsumsi tanpa dilengkapi dengan SNI dan izin edar dari BPOM, maka dapat dilihat bahwa hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi garam himalaya belum terpenuhi karena pada dasarnya SNI dan izin edar merupakan tolak ukur guna menjamin keamanan,

¹² Pasal 7 huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

mutu, dan gizi daripada suatu produk untuk dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Sehingga perdagangan garam himalaya sebagai garam konsumsi tanpa dilengkapi SNI dan izin edar dari BPOM telah melanggar ketentuan Pasal 8 UU Perlindungan Konsumen.

Dari penjabaran sebelumnya dan berkaca dari kasus penarikan dan pemusnahan 2,5 (dua koma lima) ton garam himalaya oleh Kementerian Perdagangan, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa tindakan penarikan dan pemusnahan garam himalaya tersebut dilakukan karena dalam rangka impor maupun peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia telah terjadi pelanggaran. Pelanggaran terjadi dalam rangka impor garam himalaya dari Pakistan ke Indonesia, dimana Kementerian Perdagangan belum pernah menerbitkan persetujuan impor garam himalaya. Selain itu pelanggaran juga terjadi dalam rangka peredaran dan perdagangan garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia, dimana importir atau pelaku usaha garam himalaya terkait memperdagangkan garam himalaya sebagai garam konsumsi tanpa dilengkapi dengan SNI dan izin edar dari BPOM. Padahal SNI dan izin edar BPOM diterapkan pada produk garam konsumsi secara wajib.

Maka dari itu, berdasarkan pembahasan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat kasus penarikan dan pemusnahan 2,5 (dua koma lima) ton garam himalaya tersebut untuk dianalisis secara lebih menyeluruh dalam penelitian ini yang berjudul *“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Atas Impor Serta Peredaran Garam Himalaya Sebagai Garam Konsumsi di Indonesia.”* Dalam penelitian ini, penulis akan membahas mengenai pelanggaran-pelanggaran apa

saja yang terjadi dalam rangka impor dan peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia sehingga Kementerian Perdagangan melakukan penarikan dan pemusnahan terhadap 2,5 (dua koma lima) ton garam himalaya tersebut. Selain itu penulis juga akan membahas korelasinya dengan perlindungan hukum bagi konsumen yang diatur secara khusus dalam UU Perlindungan Konsumen.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, maka dalam penelitian ini, penulis merumuskan 2 (dua) rumusan masalah, yakni:

- 1) Bagaimana pengaturan izin impor garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia?
- 2) Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen atas impor serta peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan penelitian ini tentunya dibuat untuk menemukan jawaban dari rumusan masalah di atas, maka dari itu penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Mengetahui, mengkaji, dan menganalisis tentang pengaturan izin impor garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia.

- 2) Mengetahui, mengkaji, dan menganalisis tentang perlindungan hukum bagi konsumen atas impor serta peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat yang terdiri atas:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis, antara lain:

- 1) Menjadi bagian dari pengembangan ilmu hukum;
- 2) Menambah referensi bagi penulis lainnya yang hendak mengkaji lebih dalam tentang perlindungan hukum bagi konsumen atas impor serta peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia; dan
- 3) Memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaharuan hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis, antara lain:

- 1) Penulis berharap penelitian ini dapat menambah wawasan para pembaca, terutama dalam kaitannya dengan bidang ilmu hukum; dan
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam penegakan hukum di Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I

: PENDAHULUAN

Bab ini terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian secara teoritis maupun praktis, dan sistematika penulisan.

BAB II

: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan pustaka yang terdiri atas tinjauan teori tentang perkembangan perdagangan internasional, mekanisme impor di Indonesia, serta perlindungan konsumen. Dan tinjauan konseptual tentang pengelompokan garam nasional, serta mekanisme impor garam di Indonesia.

BAB III

: METODE PENELITIAN HUKUM

Bab ini terdiri atas jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan, dan analisis data yang digunakan penulis dalam menulis penelitian ini.

BAB IV

: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi hasil penelitian berupa kasus posisi dan analisis hukum terkait perlindungan hukum bagi konsumen atas impor serta peredaran garam himalaya sebagai garam konsumsi di Indonesia.

BAB V

: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan atas hasil penelitian dan analisis yang diuraikan penulis dalam bab sebelumnya. Dalam bab ini juga, penulis menyediakan saran yang mendukung.