

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Valentinus Kristiawan di dalam penyusunan Tesis yang berjudul “Pengaruh Penetapan Tarif Impor Gula Terhadap Harga Pasar Gula Dalam Negeri” yang dilakukan pada tahun 2004, dibahas bagaimana tarif impor gula berpengaruh terhadap harga pasar dalam negeri dengan penetapan tarif spesifik korelasinya terhadap volume impor gula.

Berdasarkan penelitian Meitha Mandasari di dalam penyusunan skripsinya yang berjudul “Analisis Pengawasan Kegiatan Importasi Gula Dalam Upaya Perlindungan Petani Gula/Tebu Dalam Negeri”, yang dilakukan pada tahun 2008, dibahas mengenai efektifitas pengawasan atas importasi gula dalam upaya perlindungan petani tebu atau gula di dalam negeri dilakukan melalui penerapan manajemen resiko atas barang barang yang masuk.

Tabel 2.1

Tinjauan Pustaka Penelitian Terdahulu

	Tinjauan Pustaka 1	Tinjauan Pustaka 2
Peneliti	Valentinus Kristiawan	Meitha Mandasari
Tahun	2004	2008
	Tesis	Skripsi
Judul	Pengaruh Penetapan Tarif Impor Gula Terhadap harga Pasar Gula Di Dalam	Analisis Pengawasan Kebiasaan Importasi Gula Dalam Upaya Perlindungan Petani Gula /Tebu Dalam Negeri
Tujuan Penelitian	1. Seberapa besar pengaruh penetapan tarif impor yang telah dilakukan oleh pemerintahan dapat menjaga stabilitas harga gula yang terbentuk di pasar	1. menggambarkan fenomena secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat

	<p>dalam negeri</p> <p>2. Manfaat yang didapat dari konsumen akhir dan produsen gula dalam negeri sebagai akibat dari kebijakan yang telah diambil oleh penentu kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam perdagangan gula dalam negeri</p> <p>3. kebijakan yang telah dilakukan oleh negara lain dalam mendukung industri gula dan melindungi konsumen dalam negeri terhadap fluktuasi harga yang terjadi</p>	serta hubungan antara fenomena Pengawasan terhadap Kegiatan Importasi Gula di Dalam Negeri.
Metode Penelitian	<p>Peneliti menggunakan metode <i>purposive sampling</i> ini, maka sample yang akan dipilih adalah data harga gula yang diambil berdasarkan periode kebijakan tarif yang diambil oleh pemerintah yang menggunakan tarif <i>ad valorem</i> yaitu periode waktu 1 Januari 2000- 2 Juli 2002 dan menggunakan tarif spesifik pada periode 3 Juli 2002- 10 Agustus 2002</p>	Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dipilih agar konteks permasalahan dapat dipahami dengan lebih menyeluruh dan mendalam
Hasil Penelitian	<ul style="list-style-type: none"> • Pada periode kebijakan <i>ad valorem</i> terdapat hubungan positif antara nilai impor dan harga konsumen dalam negeri. • Pada periode kebijakan tarif spesifik terdapat hubungan yang positif antara jumlah impor dengan harga konsumen dalam negeri. • Berdasarkan analisis impor pada periode tarif <i>ad valorem</i> diketahui tidak efektif dan dapat disimpulkan bahwa pada periode tarif spesifik relatif lebih efektif dibandingkan dengan periode tarif <i>ad valorem</i> 	Efektifitas pengawasan atas importasi gula dalam upaya perlindungan petani tebu atau gula di dalam negeri dilakukan melalui penerapan manajemen resiko atas barang-barang yang masuk, yang dibagi ke dalam jalur-jalur melalui pengkomputasian jalur, pengawasan melalui pengendalian harga gula dalam negeri dengan harga gula di pasar internasional untuk menghindari adanya persaingan serta melindungi petani gula atau tebu di Indonesia monitoring pelaksanaan pengawasan melalui pemeriksaan administrasi dan pemeriksaan

	<ul style="list-style-type: none"> • Pada periode tersebut terdapat penyimpangan dalam hal penyalahgunaan fasilitas BKPM, gula yang ditunjuk keperluan produksi dan dikenakan pembebasan bea masuk langsung diperjualbelikan kepada konsumen langsung • Berdasarkan analisa data PIB, pada periode kebijakan tarif spesifik jumlah importasi gula mengalami penurunan dan harga konsumen dalam negeri tidak mengalami kenaikan yang berarti dibandingkan dengan tahun tahun sebelumnya. • Sesuai analisa surplus konsumen dan produsen . dampak tarif netto terhadap kesejahteraan pada periode kebijakan tarif <i>ad valorem</i> secara rata-rata lebih rendah daripada kebijakan tarif spesifik. 	<p>fisik atas barang dalam hal ini berupa gula. Pengawasan ini efektif dilakukan sesuai ketentuan dan tata cara yang diterapkan baik melalui Departemen Perdagangan sebagai departemen teknis dalam penyelenggaraan importasi gula dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai pelaksana pengawasan atas importasi gula. Pengawasan ini mempertimbangkan adanya perlindungan terhadap petani tebu atau gula yang ada di dalam negeri agar hasil produksi di dalam negeri cepat dapat bersaing dengan hasil gula impor.</p>
Perbedaan	<p>Pada penelitian ini peneliti lebih menganalisis kebijakan bea masuk impor gula digunakan sebagai instrument stabilitas persediaan gula domestik dengan dasar tinjauan PMK No. 150/PMK 011/2009, sedangkan penelitian sebelumnya menganalisis pengaruh penetapan tarif impor terhadap harga pasar gula di dalam negeri dilakukan pada tahun 2004 yang mana PMK No. 150/PMK 011/2009 belum dikeluarkan</p>	<p>Pada penelitian ini peneliti lebih menganalisis kebijakan bea masuk impor gula digunakan sebagai instrument pengendali persediaan gula domestik, sedangkan penelitian sebelumnya efektifitas kegiatan pengawasan importasi gula dalam upaya melindungi petani gula/tebu dalam negeri penelitian ini dilakukan pada tahun 2008 yang mana PMK No. 150/PMK 011/2009 belum dikeluarkan</p>

Sumber: Diolah Peneliti, 2009.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya, dimana fokus penelitian ini adalah kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula digunakan sebagai stabilitas persediaan (stok) gula domestik.

2.2. Kerangka Penelitian

2.2.1. Kebijakan Publik

Definisi kebijakan dapat bermacam-macam, Lasswell memberi arti kebijakan sebagai “*a projected program of goals, values and practices*”.

Suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Kebijakan publik lahir karena unsur subyektif dari pemegang kekuasaan dan selera biasa dari para pengambil keputusan (Rachbini, 1999, Pg.10).

Karena tidak semua tuntutan dapat dipenuhi dalam waktu yang bersamaan, terutama disebabkan oleh jumlah dan kualitas sumber daya yang lebih sedikit dibanding tuntutan itu, maka pemerintah selalu melakukan penyaringan dan pemilihan tuntutan atau kepentingan. Ada tuntutan yang dapat dipenuhi segera, tapi tak sedikit yang harus ditunda atau disingkirkan. Hasil penyaringan dan pemilihan inilah yang dirumuskan sebagai kebijakan publik (Wibawa, Purbokusumo, Pramusinto, 1994, Pg.1).

Anderson mengemukakan “*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” yang berarti kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Islamy, 1986, Pg.19). Kebijakan harus memiliki tujuan dan bersifat memaksa (otoritatif). Kebijakan dapat berisi keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut dengan

konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif (Nugroho, 2003, Pg.60).

Pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Pemerintah merupakan salah satu pelaku dari *governance*, sedangkan pengertian *governance* dikutip dari Nugraha adalah (2005, Pg.4):

“the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)”

Maksudnya adalah proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan diimplementasikan atau tidak di berbagai tingkat pemerintahan.

Pejabat administrasi negara menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*) melalui alat pemerintahan yang dapat berwujud sebagai berikut:

- a. Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah/penguasa (*openbaar gezag*);
- b. Badan Pemerintahan (*openbaar lichaam*), yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat/ kewenangan memaksa (*coersive*).

Analisis kebijakan merumuskan masalah kebijakan sebagai sesuatu yang utuh, merinci sasaran dan nilai-nilai lainnya, mengajukan dan mengevaluasi alternatif pemecahan, dan mengidentifikasi pemecahan yang paling erat berkaitan dengan nilai-nilai yang telah diformulasikan (Lindblom, 1986, Pg.15)

Aparatur pemerintah memiliki wewenang untuk dapat membuat kebijakan yang dapat berbentuk suatu keputusan, baik yang bersifat pengaturan (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschiking*). Salah satu perbuatan hukum administrasi negara adalah ketetapan. Istilah ketetapan menurut Boerhanoedin sebagaimana dikutip oleh Nugraha merupakan tindakan hukum administrasi negara yang sering digunakan yang isinya dapat digunakan bagi semua pelaksanaan berupa kewajiban

untuk berbuat, tidak berbuat atau mengijinkan suatu hal. Sedangkan istilah keputusan menurut W.F Prins ialah (Lindblom, 1986, Pg.76-77):

“Keputusan adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa.”

Wewenang yang dimiliki pemerintah dalam membuat keputusan didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Pengertian wewenang pemerintah adalah sebagai berikut (Lindblom, 1986, Pg.38):

- a. hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit);
- b. hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).

Frederick menuliskan unsur *policy* yang dikutip oleh Thoha, yaitu sebagai berikut *“is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose”* (Thoha, 2002, Pg.61). Menurut Frederick, yang paling penting dalam sebuah konsep kebijakan adalah bahwa sebuah kebijakan harus memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Adapun *public policy* menurut Easton yang juga dikutip oleh Thoha, dapat dirumuskan sebagai berikut (Thoha, 2002, Pg.62):

“the authoritative allocation of value for the whole society- but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocation of values.”

Kebijakan publik menurut Easton merupakan kewenangan pemerintah untuk mengalokasikan nilai yang terdapat pada masyarakat dan hanya pemerintah yang berhak untuk memutuskan dilakukan atau tidak dilakukannya alokasi nilai tersebut.

Sedangkan kebijakan publik menurut Dunn sebagaimana dikutip oleh Syamsi dikatakan *“public policy is authoritative guide for carrying out governmental action is national, state, regional and municipal*

jurisdiction” (Syamsi, 1983, Pg.32). Menurut Dunn, kebijakan publik adalah suatu pedoman dalam melaksanakan berbagai macam tindakan pemerintah mulai dari tingkat negara, provinsi, sampai dengan tingkat kabupaten kota. Definisi kebijakan publik sangat banyak, namun secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

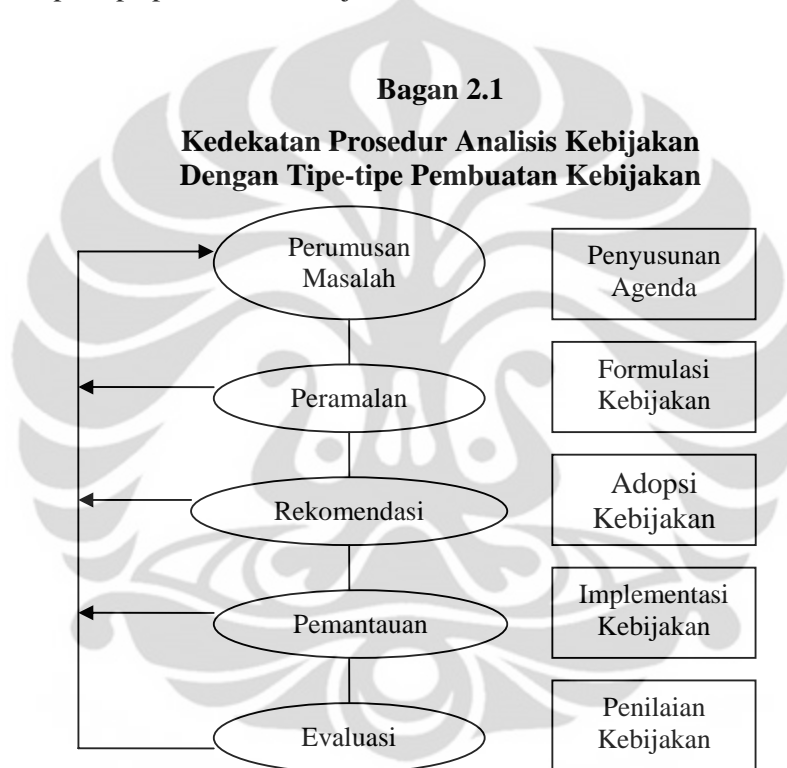
- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu peraturan-peraturan, seperti Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Wali Kota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (Dwidjowijoto, 2006, Pg.31).

Dunn mengatakan proses pembuatan kebijakan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu yaitu (2003, Pg. 22-24):

- a. **Penyusunan agenda:** para pejabat yang akan dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik.
- b. **Formulasi kebijakan:** para pejabat yang dipilih merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.
- c. **Adopsi kebijakan:** merupakan alternatif yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara pimpinan lembaga atau keputusan pengadilan.

- d. **Implementasi kebijakan:** kebijakan yang telah diambil untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
- e. **Penilaian kebijakan:** unit-unit pemeriksa dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan Undang-Undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Berikut ini dijabarkan kedekatan antara prosedur analisis kebijakan dengan tipe- tipe pembuatan kebijakan.



Sumber: William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition* (Terjemahan), (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), hal. 25.

Dunn mengatakan analisis kebijakan dilakukan untuk menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, yang dilakukan dalam tahap proses pembuatan kebijakan, yaitu :

- a. Perumusan masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

b. Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif kebijakan. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan, mengestimasi akibat dari kebijakan yang diusulkan, dan mengenali kendala-kendala yang mungkin terjadi.

c. Rekomendasi

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian.

d. Pemantauan

Pemantauan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pemantauan menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.

e. Evaluasi

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan. Evaluasi menghasilkan seberapa jauh masalah telah terselesaikan (Dunn, 2003, Pg.26-28).

2.2.2. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Sedangkan pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai obyek pajak, apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang terhutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terhutang (Rosdiana, 2003, Pg.13).

2.2.3. Kebijakan Pajak

Kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit. Instrumen kebijakan fiskal adalah pajak (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure policy*). Pajak dipungut dengan tujuan utama untuk mengumpulkan sumber daya dari masyarakat guna dapat membiayai barang-barang yang diperlukan seluruh masyarakat dan jasa-jasa pemerintah yang sangat diperlukan seluruh masyarakat (Mansury, 2000, Pg.6). Kebijakan perpajakan sebagai suatu alat pembangunan harus mempunyai satu tujuan yang simultan, yaitu secara langsung menemukan dana-dana yang akan digunakan untuk *public investment* dan secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *private saving* ke arah sektor-sektor yang produktif sekaligus digunakan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan atau yang mubazir dalam berbagai bentuknya (Santosa, 1992, Pg.3).

2.2.4. Fungsi Pajak

Menurut Mansury, dalam bukunya Kebijakan Fiskal, pajak pada dasarnya mempunyai dua fungsi, yaitu:

- a. Fungsi mengisi kas negara (fungsi *budgetair*) yaitu fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat bagi kas Negara untuk pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan
- b. Fungsi mengatur (*regulated=regulating*) yaitu disamping sebagai sumber pemasukan bagi kas negara, pajak juga berfungsi sebagai upaya pemerintah untuk mengatur, bila perlu mengubah susunan kebijakan pendapatan dan kekayaan swasta (Mansury, 1999, Pg.2-3).

2.2.5. Impor Dalam Perdagangan Internasional

Pada umumnya setiap transaksi perdagangan internasional melibatkan berbagai pihak dari beberapa negara. Berkaitan dengan hal tersebut General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) merupakan suatu wadah internasional yang sangat penting dalam kegiatan hubungan perekonomian antar bangsa. Sejak April 1994, GATT telah beralih wajahnya dengan disetujuinya suatu bentuk organisasi baru, yakni World Trade Organization (WTO) yang dalam hal ini mengemban visi dan misi dari GATT (Kartadjoemena, 1996, Pg.3). Dalam mencapai tujuan peningkatan perdagangan dunia, maka diperlukan suatu perjanjian internasional sebagai suatu ketetapan formal yang dapat menetapkan aturan-aturan main yang disepakati secara multilateral sehingga perdagangan dunia dapat berjalan secara transparan, berkurangnya hambatan yang mengganggu keterbukaan pasar, serta penyempurnaan peraturan yang mengatur perdagangan internasional. Keterbukaan pasar saat ini berpengaruh pada peningkatan masuknya barang dari luar ke dalam negeri, yang biasa disebut dengan impor (Kartadjoemena, 1996, Pg.77). Menurut Supardi (1991, Pg.33):

“Impor adalah memasukan barang dari suatu negara tertentu ke dalam negeri untuk diedarkan ke dalam pasaran bebas, atau di dalam daerah pabean Indonesia”.

Dalam kegiatan impor terdapat berbagai kewajiban untuk melengkapi dokumen-dokumen yang berkaitan dengan impor tersebut yang berupa surat-surat yang mengikuti dan melindungi barang-barang yang diimpor dan diekspor (Supardi, 1991, Pg.34). Untuk setiap barang impor

sebelum dapat diterima oleh pihak importir, semua kewajiban perpajakan atau Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) harus dilunasi terlebih dahulu. Pajak yang dikenakan sehubungan dengan kegiatan impor barang diantaranya adalah Bea Masuk (BM), Bea Masuk Tambahan, Pajak Pertambahan Nilai (PPN Impor), Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah (PPnBM) dan PPh pasal 22. Setelah semua kewajiban perpajakan dan kepabeanan dapat dipenuhi, importir barulah dapat memanfaatkan barang yang telah di impor tersebut. Impor secara luas dapat dijelaskan dalam pengertian sains sebagai berikut (Purwito, 2006, Pg.100):

- a. Suatu kegiatan penerimaan barang yang diproduksi di negara lain untuk dijual di pasar dalam negeri. Hal ini berkaitan dengan arus lalu lintas barang sehingga otoritas ada pabean. Impor ini berakibat adanya aliran keluar valuta asing dari dalam negeri, oleh karena itu impor tersebut harus memenuhi kewajiban pabean seperti diatur dalam undang-undang kepabeanan;
- b. Suatu jasa yang disediakan untuk negara dalam daerah pabean, oleh negara lain, (perbakaan, asuransi) atau dari luar daerah pabean, yang mengakibatkan adanya aliran ke luar valuta asing dari dalam daerah pabean. Impor dalam pengertian ini, termasuk dalam bidang pajak;
- c. Impor modal yang diinvestasikan dalam bentuk investasi portofolio, investasi langsung luar negeri berbentuk asset fisik dan impor modal, yang termasuk bidang pajak.

Dalam pengertian lain yang dikemukakan Purwito ditegaskan mengenai hal yang dapat dikatakan impor sebenarnya, yaitu (2007, Pg.50):

“Impor merupakan kegiatan memasukan barang ke dalam daerah pabean baik yang dilakukan oleh orang pribadi maupun hukum. Dalam Undang-Undang kepabeanan dianggap sebagai impor, apabila barang yang dibawa oleh sarana pengangkut telah melintasi batas negara dan kepadanya diwajibkan memenuhi kewajiban pabean dan membayar bea masuk”.

2.2.6. Bea Masuk

Salah satu pajak pungutan dalam rangka impor adalah bea masuk. Pengertian bea masuk itu sendiri menurut Sudjatmiko suatu jenis pungutan yang dikenakan terhadap barang-barang yang melintasi perbatasan daerah pabean. Bea (yang merupakan bea masuk dan bea keluar) dikenakan atas barang-barang yang dikeluarkan atau diekspor dan barang-barang yang dimasukkan (Sudjatmiko, 1978, Pg.5). Widayat dalam bukunya Pengantar Ilmu Ekonomi Internasional, memberikan pengertian bea masuk adalah pajak atau bea yang dikenakan terhadap barang yang masuk *Customs Area* suatu negara dengan ketentuan bahwa negara tersebut sebagai tujuan akhir (Widayat, 1994, Pg.263).

Bea masuk sebagai salah satu jenis pajak memiliki fungsi untuk menambah penerimaan negara (Fungsi *Budgeter*), seperti tercantum dalam kutipan berikut: “*Compared export duties, import duties (as a revenue measure) have the additional advantage of imposing a tax liability on all sectors of the economy*” (Adler, 1967, Pg.379).

2.2.7. Tarif dalam Kepabeanan

2.2.7.1. Pengertian Umum

Tariff/ Customs Duties merupakan salah satu pungutan pemerintah yang termasuk dalam kategori pajak. *Custom Duties* merupakan pajak atas lalu lintas barang. Dalam literatur sering kali disebut juga dengan *tariff*. Dalam perdagangan internasional tarif seringkali dijadikan instrumen yang penting untuk melindungi produk dalam negeri. Meski dunia sudah memasuki era globalisasi dan perdagangan bebas, namun kebijakan *tariff* tetap akan digunakan selama negara masih *exist*, karena negara mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi dan regulasi (Rosdiana, Tarigan, 2005, Pg.92).

Pengertian tarif yang akan dibahas disini dimaksudkan sebagai pajak impor atau ekspor yang dikenakan oleh suatu negara terhadap

produk impor atau ekspor dari negara lain yang dibawa ke dalam atau luar daerah pabean (Purwito, 2006, Pg.100). Menurut Nopirin, tarif adalah pembebanan pajak atau *custom duties* terhadap barang-barang yang melewati batas suatu negara (1999, Pg.41). Sedangkan menurut pendapat Hady, Tarif adalah pungutan bea masuk yang dikenakan atas barang impor yang masuk untuk dipakai atau dikonsumsi habis didalam negeri (2001, Pg.65).

2.2.7.2. Jenis-jenis tarif

Di dalam bidang ekonomi bisnis dikenal beberapa macam pengertian tarif, yaitu (Purwito, 2006, Pg.103-104):

- a. *Ad valorum* atau bea harga, yaitu besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan prosentase tertentu dari nilai produk atau harga. Tarif *ad valorum* hingga saat ini dipakai untuk perhitungan bea masuk atas barang-barang yang dimasukkan kedalam daerah pabean, melalui Buku Tarif Bea Masuk Indonesia (BTBMI). Tarif ini bersifat proporsional, dengan keuntungan dapat mengikuti perkembangan tingkat harga atau inflasi dan terdapat diferensial harga produk sesuai kualitasnya.
- b. Spesifik, besarnya pajak diterapkan untuk tiap unit produk atau harga satuan atas suatu barang. Tarif spesifik, biasa dipakai untuk barang-barang tertentu, misalnya kemeja (dihitung per satuan kemeja dengan tarif dalam nominal rupiah yang sudah pasti). Tarif spesifik dapat juga digunakan untuk melindungi industri dalam negeri yang bersifat regresif. Keuntungannya adalah mudah dilaksanakan, karena tidak memerlukan perincian harga barang sesuai kualitasnya. Tarif ini juga dapat digunakan sebagai alat kontrol proteksi industri dalam negeri.
- c. *Compound tariff*, merupakan kombinasi dari tarif *ad valorum* dan tarif spesifik. Tarif ini biasanya diterapkan dibidang cukai, selain tarif berdasarkan persentase (dari 10% hingga 250%), juga berdasarkan spesifik (menurut jumlah produk yang dihasilkan, sehingga dapat diketahui harga perbatang hasil tembakau).
- d. Tarif *antidumping* merupakan penambahan besaran tarif daripada tarif yang berlaku untuk perhitungan bea masuk. Hal ini diterapkan sebagai suatu “hukuman”

atau “sanksi”, atas produk tertentu suatu negara yang diekspor ke negara yang mengenakan tarif tersebut, dan dianggap merupakan ancaman bagi industri dalam negeri. Besaran tarif tergantung dari perhitungan atas besar kerugian yang kemungkinan diderita oleh perusahaan sejenis di dalam negeri, sebagai akibat harga dumping dari barang impor.

- e. Tarif pembalasan atau tarif retorsi, merupakan penerapan tarif yang bersifat resiprokal, berkaitan dengan pengenaan tarif yang lebih tinggi atas barang ekspor suatu negara, dengan menerapkan tarif yang sama.
- f. Tarif deferensial, merupakan tarif maksimum dan tarif minimum atas produk-produk tertentu, antara negara-negara yang mempunyai hubungan baik atau kemitraan (misalnya: antara negara-negara anggota ASEAN, Uni Eropa, dan lainnya).
- g. Tarif preferensi, tarif khusus yang berlaku untuk negara-negara yang tergabung dalam satu uni atau asosiasi dan berbeda dengan tarif bea masuk untuk negara lainnya (ASEAN, Uni Eropa, Uni negara-negara Amerika Latin, dan lainnya).

Dalam kepabeanan dan cukai diterapkan tarif tetap atau tarif proporsional. Dari keseluruhan jenis tarif diatas, untuk perhitungan bea masuk pemerintah Indonesia hanya menerapkan 2 tarif, yaitu *ad valorem* dan spesifik. Sedangkan untuk cukai, diterapkan tarif kombinasi atau *compound tariff* (Purwito, 2006, Pg. 104).

2.2.7.3. Efek Tarif

Pembebanan tarif terhadap sesuatu barang dapat mempunyai efek terhadap perekonomian suatu negara, khususnya terhadap pasar barang tersebut. Beberapa macam efek tarif tersebut adalah (Nopirin, 1999, Pg.45):

- a. Efek terhadap harga (*price effect*)
- b. Efek terhadap konsumsi (*consumption effect*)
- c. Efek terhadap produk (*protective/import substitution effect*)
- d. Efek terhadap redistribusi pendapatan (*redistribution effect*)

2.2.7.4. Pengenaan Tarif sebagai Proteksi

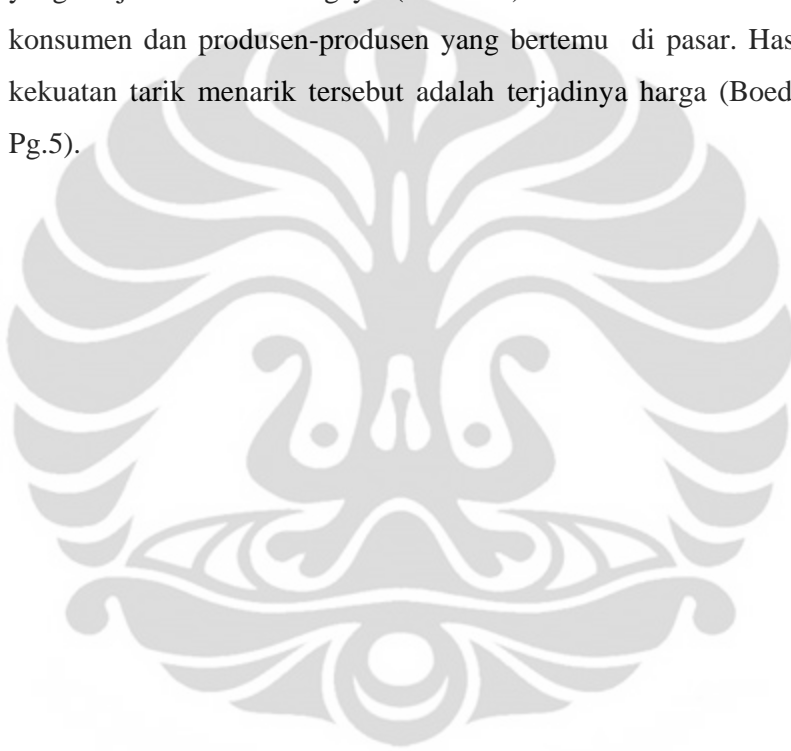
Argumentasi yang menyokong adanya tarif sebagai proteksi terhadap persaingan barang impor ada bermacam-macam. Ada tiga argumen yang menyokong proteksi, yang memang dapat dibenarkan dari sudut ekonomi (Samuelson, Nordhaus, 1996, Pg.497-499):

- a. Tarif mungkin akan memperbaiki *terms of trade* (TOT) yang menguntungkan suatu negara. Argumen ini menegaskan bahwa pemberlakuan tarif akan memperbaiki *terms of trade* yang menguntungkan domestik, tetapi dengan pengorbanan (merugikan) negara lain. *Terms of trade* adalah rasio harga ekspor terhadap harga impor. Bila suatu negara besar mengenakan tarif terhadap impornya, maka harga dunia yang diterimanya dari ekspor akan meningkat.
- b. Proteksi tarif yang bersifat temporer terhadap industri baru yang memiliki potensi pertumbuhan, dalam jangka panjang mungkin akan efisien. Hamilton mengemukakan, bahwa sebuah negara perlu melindungi industri-industri baru (*infant industry*) dari persaingan luar negeri. Karena industri-industri ini tidak akan mampu bertahan dan tumbuh apabila sejak dini mereka sudah harus menghadapi persaingan internasional yang ganas tanpa proteksi. Bila mereka memperoleh proteksi, mereka akan mampu mengembangkan produksi massalnya (*mass production*), membina tenaga kerja terampil, menemukan berbagai penemuan, dan mencapai efisiensi teknologi seperti yang dialami industri dewasa, paling tidak untuk sementara waktu
- c. Dalam keadaan tertentu tarif mungkin dapat membantu mengurangi pengangguran. Secara historis motif utama dari pemberian proteksi adalah keinginan untuk menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja selama masa resesi dan stagnasi. Proteksi menciptakan lapangan kerja, yakni melalui peningkatan

harga impor dan diversifikasi permintaan terhadap produksi domestik.

2.2.8. Harga

Indonesia hingga saat ini masih mengalami distorsi harga (*price distortion*) untuk barang dan jasa tertentu dilihat dari perbedaan harga dunia dan nasional maupun perbedaan harga antar daerah serta antar produk barang dan jasa (Syahrir, 1987, Pg.37). Mekanisme harga adalah proses yang berjalan atas dasar gaya (kekuatan) tarik menarik antara konsumen-konsumen dan produsen-produsen yang bertemu di pasar. Hasil neto dari kekuatan tarik menarik tersebut adalah terjadinya harga (Boediono, 1988, Pg.5).



2.3. Metode Penelitian

2.3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Guba dan Lincoln (1985, Pg.198):

"Qualitative Methods are stressed within the naturalistic paradigm is antiquantitative but because qualitative methods come more easily to the human as instrument".

Berdasarkan hal di atas, dalam penelitian kualitatif yang ditekankan adalah paradigma natural, karena manusia sebagai instrumen utama dalam penelitian.

Dalam dalam penelitian kualitatif kita tidak memulai dengan sebuah teori untuk menguji atau membuktikan (Creswell, 2003, Pg.91). Penelitian kualitatif, menggunakan analisis data induktif. Kita berangkat dari kasus-kasus yang bersifat khusus berdasarkan pengalaman nyata untuk kemudian kita rumuskan menjadi model, konsep, teori, prinsip, proporsi, atau definisi yang bersifat umum (Mulyana, 2002, Pg.156). Pengambilan data pada penelitian kualitatif dilakukan secara berulang-ulang (*iteration*) sampai dirasakan jenuh (*redundancy*) atau sampai dirasakan jawaban yang didapat hampir sama. Sebagaimana yang dikatakan oleh Guba dan Lincoln *"The Iterations are repeated as often as necessary until redundancy is achieved"* (1985, Pg.188).

Penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang menitikberatkan pada mengumpulkan dan menganalisis informasi dalam berbagai bentuk *non-numeric*. Ada 6 karakteristik yang terdapat pada penelitian kualitatif, yaitu (Blaxter, Hughes, 1996, Pg.60-61):

1. *Events can be understood adequately only if they are seen in context. Therefore, a qualitative researcher immerses her/himself in the setting.*
2. *The contexts of inquiry are not contrived; they are natural. Nothing is predefined or taken for granted.*
3. *Qualitative researchers want those who are studied to speak for themselves, to provide their perspectives in words and other actions.*

Therefore qualitative research is an interactive process in which the persons studied teach the researcher about their lives.

4. *Qualitative researchers attend to experience as whole, not as separate variables. The aim of qualitative research is to understand experience as unified.*
5. *Qualitative methods are appropriate to the above statements. There is no one general method.*
6. *For many qualitative researchers, the process entails appraisal about what was studied*

Peneliti menggunakan penelitian kualitatif, karena tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami (*understanding*) fenomena sosial yang ada. Hal ini sesuai dengan definisi kualitatif menurut Creswell "Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar ilmiah" (2003, Pg.1). Didasari dari definisi tersebut peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena ditujukan untuk menemukan suatu pemahaman terhadap kebijakan penurunan tarif pada PMK 150/PMK. 011/2009.

2.3.2. Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Tujuan penelitian deskriptif adalah menyajikan gambaran yang lengkap mengenai seting sosial dan hubungan-hubungan yang terdapat dalam penelitian. Peneliti mencoba untuk menggambarkan secara lebih detail mengenai latar belakang kebijakan kebijakan, implementasi dan permasalahan yang timbul dari penetapan kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai stabilitaspersediaan (stok) gula domestik.

Berdasarkan manfaatnya penelitian ini termasuk dalam penelitian murni, artinya pada penelitian ini manfaat dari hasil penelitian untuk pengembangan

akademis. Penelitian ini termasuk penelitian murni, karena berorientasi pada ilmu pengetahuan. Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini tergolong penelitian *cross sectional*. Hal ini dikarenakan penelitian dilakukan dalam waktu tertentu dan hanya dilakukan dalam sekali waktu saja.

2.3.3. Metode dan Strategi Penelitian

Guba dan Lincoln mengatakan “*The Source of such data may be interviews, observations, documents*” (1985, Pg.202). Menurut Guba dan Lincoln, data dalam penelitian dapat diperoleh melalui wawancara mendalam, hasil observasi di lapangan dan dapat juga diperoleh dari studi dokumen. Dalam Penelitian ini pengumpulan data diperoleh dari :

2.3.3.1. Studi Literatur

Studi literatur dilakukan dengan cara membaca literatur-literatur, buku, majalah, jurnal paper, tulisan-tulisan ilmiah yang berhubungan dengan masalah penelitian ini serta Undang-Undang Kepabeanan dan Peraturan Menteri Keuangan, dan sebagainya dengan tujuan guna mendapatkan data sekunder serta mencari konsep yang sesuai dengan permasalahan penelitian.

2.3.3.2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan (*Field Research*) dilakukan cara mengumpulkan data dan informasi secara langsung, yaitu melalui wawancara mendalam dan mendapatkan data primer dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Wawancara mendalam dilakukan dengan *key informant* menggunakan pedoman wawancara. Dari metode wawancara ini akan dihasilkan data yang berupa data kualitatif, dimana data yang diperoleh dari hasil wawancara tadi, dinyatakan dalam bentuk tulisan deskriptif yang menggambarkan mengenai kebijakan penurunan tarif pada PMK150/PMK. 011/2009

2.3.3.3. Informan

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengamatan mengenai kebijakan penurunan tarif pada PMK 150/PMK.011/2009 melalui tiga sudut pandang yang berbeda, yaitu pihak Badan Kebijakan Tarif, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian Dewan Gula Indonesia, Asosiasi Gula Indonesia, Departemen Perindustrian, dan Akademisi. Menurut Neuman hal ini disebut *triangulation observers*, karena lebih baik melihat sesuatu dari beberapa sudut daripada hanya melihat dari satu sisi (2006, Pg.124). Pemilihan informan (*key informant*) pada penelitian difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti (Bungin, 2003, Pg.53). *Key Informant* tersebut adalah:

1. Bapak Eka Nusa sebagai Kepala Seksi Bagian Impor Gula Departemen Perdagangan RI.
2. Bapak Nasrudin Djoko Suryono sebagai Tim tarif Kepabeanan dan Cukai II Departemen Keuangan Badan Kebijakan Fiskal
3. Bapak Ahmad Dimiyati staff pengajar Pusdiklat Bea dan Cukai
4. Bapak Dwi Purnomo Putranto sebagai Sekertariat Korporasi PT Rajawali Nusantara Indonesia
5. Bapak Colosoewoko sebagai staff ahli Asosiasi Gula Indonesia

2.3.3.4. Proses Penelitian

Proses penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang melandaskan pemahaman dan menjelaskan mengenai realita yang berdasarkan topik yang diteliti. Dalam proses penelitian ini penulis berupaya untuk mendapatkan hasil yang optimal. Hal ini berawal dari ketertarikan dengan gambaran masalah yang didapat melalui beberapa literatur yang berkaitan dengan skripsi yang diambil yaitu tentang penurunan tarif bea masuk impor sebagai instrument stabilitas persediaan (stok) gula domestik, kemudian penulis mulai mencari informasi tambahan mengenai permasalahan tersebut guna memperjelas

pokok permasalahan yang ada. Dari hasil pencarian informasi tersebut akhirnya penulis memutuskan untuk melanjutkan penelitian hingga mendapatkan hasil yang optimal atas permasalahan yang menjadi objek penelitian tersebut.

Selain Departemen Perdagangan RI, Badan Keuangan Fiskal, Pusdiklat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Asosiasi Gula Indonesia dan Rajawali Nusantara Indonesia, penulis harus mengkonfirmasi dan memperoleh data mengenai skripsi yang diambil ke pihak-pihak terkait. Dari informasi yang diperoleh melalui pihak-pihak terkait tersebut, penulis memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan guna melengkapi hal-hal yang diperlukan dalam menunjang proses dan hasil penelitian.

2.3.4. Batasan Penelitian

Penelitian ini adalah dibatasi hanya menganalisis dasar pertimbangan dan implementasi kebijakan PMK 150/PMK.011/2009 yang bertujuan menjaga stabilitas persediaan gula domestik periode 1 Oktober 2009 sampai dengan 31 Desember 2009.