



Analisis Dampak Kebijakan Impor Gula (Studi Kasus Implementasi dan Konsekuensi Jangka Panjang)

Janeska Widia

Politeknik Negeri Medan, Indonesia

Alamat: Jln. Almamater No 1 Kampus USU, Kec. Medan Baru, Kota Medan, Prov. Sumatera Utara

Korespondensi penulis: janeska@polmed.ac.id*

Abstract. *This research examines the impact of Indonesia's sugar import policy during the period 2020–2024 through the case study of Thomas Trikasih Lembong. Employing a qualitative methodology with an instrumental case study approach, the study seeks to capture the complexities of strategic commodity trade policies in Indonesia. The analysis reveals that the issuance of sugar import permits to PT Andalas Putra was conducted in violation of existing legal frameworks, particularly Presidential Regulation No. 48/2013, resulting in state financial losses estimated at Rp 400 billion. These irregularities highlight not only weak adherence to regulatory standards but also minimal coordination among relevant government agencies, reflecting the broader challenge of weak good governance implementation. The distributional consequences of this policy were also significant. While downstream industries benefited from increased sugar availability and lower input costs, domestic sugarcane farmers and the national sugar industry suffered substantial losses. The oversupply condition triggered by import policy mismanagement led to a decline in local sugar prices, producing welfare transfers that disproportionately disadvantaged rural farming communities. These findings underscore the structural vulnerability of agricultural stakeholders when state institutions fail to balance industrial and farming interests in policy formulation. Furthermore, the imposition of a 4.5-year prison sentence on the policymaker involved has sparked discourse on the criminalization of public policy, raising debates over the line between policy failure and corruption in governance. In light of these findings, the study provides several recommendations. These include strengthening inter-agency coordination mechanisms, developing early warning systems to monitor commodity market dynamics, reforming the regulatory framework governing import permits, and designing adaptive policy instruments capable of mitigating welfare risks while optimizing strategic commodity management. Overall, this study contributes to the discourse on governance, accountability, and policy reform in Indonesia's strategic trade sector, particularly in relation to sugar as a vital commodity.*

Keywords: Food security, Good governance, Sugar import policy

Abstrak. Penelitian ini menganalisis dampak kebijakan impor gula di Indonesia pada periode 2020–2024 melalui studi kasus Thomas Trikasih Lembong. Dengan menggunakan metodologi kualitatif melalui pendekatan studi kasus instrumental, penelitian ini berupaya menangkap kompleksitas kebijakan perdagangan komoditas strategis di Indonesia. Hasil analisis menunjukkan bahwa penerbitan izin impor gula kepada PT Andalas Putra dilakukan dengan melanggar kerangka hukum yang berlaku, khususnya Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2013, sehingga menimbulkan kerugian negara yang diperkirakan mencapai Rp 400 miliar. Penyimpangan tersebut tidak hanya mencerminkan lemahnya kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga minimnya koordinasi antar lembaga pemerintah terkait, yang menggambarkan tantangan lebih luas dalam implementasi tata kelola pemerintahan yang baik. Dampak distribusional dari kebijakan ini juga sangat signifikan. Industri hilir memperoleh keuntungan dari meningkatnya ketersediaan gula dan menurunnya biaya input, sementara petani tebu dan industri gula domestik mengalami kerugian besar. Kondisi kelebihan pasokan yang dipicu oleh salah kelola kebijakan impor menyebabkan penurunan harga gula lokal, sehingga menciptakan transfer kesejahteraan yang merugikan komunitas petani. Temuan ini menegaskan kerentanan struktural para pelaku pertanian ketika institusi negara gagal menyeimbangkan kepentingan industri dan petani dalam perumusan kebijakan. Selain itu, vonis pidana 4,5 tahun penjara terhadap pembuat kebijakan yang terlibat menimbulkan diskursus mengenai kriminalisasi kebijakan publik, sekaligus memunculkan perdebatan mengenai batas antara kegagalan kebijakan dan praktik korupsi dalam tata kelola pemerintahan. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme koordinasi antar lembaga, pengembangan sistem peringatan dini untuk memantau dinamika pasar komoditas, reformasi regulasi terkait izin impor, serta perancangan instrumen kebijakan adaptif yang mampu memitigasi risiko kesejahteraan sekaligus mengoptimalkan pengelolaan komoditas strategis. Secara keseluruhan, penelitian

ini berkontribusi pada diskursus mengenai tata kelola, akuntabilitas, dan reformasi kebijakan dalam sektor perdagangan strategis Indonesia, khususnya terkait gula sebagai komoditas vital.

Kata kunci: *Good governance*, Kebijakan impor gula, Ketahanan pangan

1. LATAR BELAKANG

Kebijakan impor gula di Indonesia merupakan salah satu instrumen perdagangan strategis yang mengalami dinamika kompleks dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Situasi ini terjadi sebagai respons terhadap ketidakseimbangan antara produksi domestik dan konsumsi nasional yang terus meningkat. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa Indonesia menghadapi defisit produksi gula yang signifikan, dimana kebutuhan nasional mencapai sekitar 6 juta ton per tahun, sementara kapasitas produksi domestik hanya mampu menyuplai sekitar 2,2 juta ton (Silalahi, 2024). Kondisi ini menciptakan ketergantungan struktural terhadap pasokan impor yang mencapai hampir 65% dari total kebutuhan nasional, menunjukkan kompleksitas permasalahan ketahanan pangan yang dihadapi Indonesia dalam era globalisasi ekonomi. Implementasi kebijakan impor gula mengalami transformasi regulatif yang substansial sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula.

Regulasi tersebut menandai perubahan paradigma dalam pengelolaan komoditas strategis ini, dengan memperkenalkan mekanisme pengaturan yang lebih ketat terhadap kuantitas, kualitas, dan waktu pelaksanaan impor. Kebijakan ini kemudian mengalami revisi melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20 Tahun 2021 yang memperkuat aspek koordinasi antarlembaga dalam penentuan kebijakan impor, mencerminkan upaya pemerintah untuk menciptakan sinergi yang lebih efektif antara berbagai stakeholder dalam rantai nilai industri gula nasional. Kompleksitas permasalahan muncul ketika kebijakan impor gula berhadapan dengan realitas ekonomi yang multidimensional. Di satu sisi, impor gula diperlukan untuk menjamin stabilitas pasokan dan stabilitas harga konsumen, terutama dalam menghadapi fluktuasi musiman produksi domestik dan peningkatan permintaan industri makanan dan minuman. Namun di sisi lain, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap *sustainability* industri gula domestik dan kesejahteraan petani tebu. Fenomena ini tercermin dalam dinamika produksi gula nasional yang mengalami fluktuasi signifikan, dari 2,13 juta ton pada tahun 2020 menjadi 2,41 juta ton pada tahun 2022, namun masih jauh dari target swasembada yang ditetapkan pemerintah (Setiawan, 2009). Produktivitas ini mengindikasikan adanya permasalahan struktural yang memerlukan pendekatan holistik dalam penyelesaiannya.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa dampak kebijakan proteksi terhadap industri gula nasional memiliki implikasi yang beragam terhadap berbagai segmen dalam rantai nilai industri ini. (DR. Muhammad Emil Rahman, S.E., M.M. Fajar Mutia Suri, S.E., 2004) mengidentifikasi bahwa implementasi kebijakan impor gula menimbulkan *trade-off* yang kompleks antara perlindungan industri domestik dan efisiensi alokasi sumber daya ekonomi. Temuan penelitian tersebut mengungkapkan bahwa meskipun kebijakan proteksi memberikan *breathing space* bagi industri gula dalam negeri, namun dalam jangka panjang dapat menimbulkan inefisiensi yang merugikan daya saing nasional. Aspek geopolitik ekonomi juga mempengaruhi kompleksitas kebijakan impor gula Indonesia. Ketergantungan terhadap negara-negara eksportir utama seperti Thailand, Brasil, dan Australia menciptakan *vulnerability* terhadap volatilitas harga internasional dan gangguan rantai pasok global. Situasi pandemi COVID-19 dan konflik geopolitik internasional dalam beberapa tahun terakhir telah membuktikan bahwa ketergantungan impor dapat menjadi *potential risk* bagi ketahanan pangan nasional. (Dyanasari, 2014) dalam penelitiannya menganalisis bahwa fluktuasi impor gula memiliki korelasi signifikan dengan stabilitas harga domestik dan profitabilitas petani tebu, menciptakan dilema kebijakan antara stabilitas konsumen dan kesejahteraan produsen.

Dimensi sosial-ekonomi dari kebijakan impor gula tidak dapat diabaikan dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Sektor pergulaan domestik melibatkan jutaan petani tebu yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia, terutama di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara. Kebijakan impor yang tidak tepat dapat menimbulkan *displacement effect* terhadap mata pencaharian tradisional ini, sekaligus menghambat upaya diversifikasi ekonomi perdesaan. (Silalahi, 2024) menekankan bahwa polemik kebijakan impor gula mencerminkan kompleksitas dalam menyeimbangkan kepentingan berbagai stakeholder, mulai dari konsumen urban hingga petani pedesaan yang menggantungkan hidupnya pada komoditas ini. Dinamika perdagangan gula global juga mempengaruhi efektivitas kebijakan domestik Indonesia. Perubahan struktur perdagangan internasional, fluktuasi mata uang, dan kebijakan perdagangan negara-negara eksportir utama menciptakan tantangan dalam merancang kebijakan impor yang responsif dan adaptif. Wahyudi (2023) menganalisis bahwa kinerja industri gula Indonesia sangat dipengaruhi oleh dinamika kebijakan yang tidak konsisten, menciptakan ketidakpastian investasi dan menghambat modernisasi teknologi produksi.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan yang telah diidentifikasi, penelitian ini merumuskan beberapa pertanyaan fundamental yang perlu dijawab secara komprehensif. Pertama, bagaimana mekanisme implementasi kebijakan impor gula di Indonesia dalam periode 2020-2024 dan faktor-faktor determinan yang mempengaruhi efektivitas

pelaksanaannya? Pertanyaan ini mencakup analisis terhadap instrumen kebijakan yang digunakan, koordinasi antar-institusi, dan responsivitas terhadap perubahan kondisi pasar domestik dan internasional. Kedua, sejauh mana dampak ekonomi jangka pendek dan jangka panjang dari kebijakan impor gula terhadap struktur industri gula domestik, tingkat kesejahteraan petani tebu, dan stabilitas harga konsumen? Analisis ini akan mengkaji distribusi *welfare effect* dari kebijakan impor kepada berbagai kelompok ekonomi, termasuk produsen, konsumen, dan pelaku industri hilir yang menggunakan gula sebagai *input* produksi. Ketiga, bagaimana implikasi kebijakan impor gula terhadap pencapaian target ketahanan pangan nasional dan posisi *competitive advantage* Indonesia dalam konteks perdagangan internasional komoditas gula? Pertanyaan ini akan mengeksplorasi hubungan antara kebijakan impor dengan objektif jangka panjang kemandirian pangan dan daya saing ekonomi nasional.

Keempat, model kebijakan impor gula seperti apa yang dapat mengoptimalkan keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan domestik, perlindungan industri dalam negeri, dan peningkatan daya saing ekonomi nasional dalam jangka panjang? Rumusan masalah ini bertujuan untuk mengidentifikasi *optimal policy mix* yang dapat mengakomodasi berbagai objektif yang sering kali *conflicting*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam mekanisme implementasi kebijakan impor gula di Indonesia dan mengidentifikasi konsekuensi multidimensional yang ditimbulkannya. Secara spesifik, penelitian ini *aims to evaluate* efektivitas instrumen kebijakan yang telah diterapkan dalam periode 2020-2024, dengan fokus pada aspek regulasi, koordinasi kelembagaan, dan responsivitas terhadap dinamika pasar. Evaluasi ini akan mencakup analisis terhadap konsistensi kebijakan, transparansi proses pengambilan keputusan, dan akuntabilitas dalam implementasi regulasi impor gula. Tujuan kedua adalah mengukur dampak ekonomi kebijakan impor gula terhadap berbagai *stakeholder*, meliputi produsen domestik, petani tebu, konsumen, dan pelaku industri hilir. Analisis ini akan mencakup evaluasi terhadap perubahan struktur biaya produksi, margin keuntungan, distribusi pendapatan, dan *pattern* konsumsi gula nasional. Pengukuran dampak ekonomi akan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai *welfare effect* dari kebijakan yang diterapkan. Tujuan ketiga adalah mengassess implikasi strategis kebijakan impor gula terhadap ketahanan pangan nasional dan posisi Indonesia dalam *global value chain* industri gula. Hal ini mencakup analisis terhadap *vulnerability* rantai pasok, diversifikasi sumber impor, dan *capacity building* industri domestik.

Penelitian ini akan mengkaji sejauh mana kebijakan impor berkontribusi terhadap pencapaian target swasembada gula dan peningkatan daya saing internasional. Tujuan keempat

adalah merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat mengoptimalkan *trade-off* antara berbagai objektif yang sering kali *conflicting*, yaitu stabilitas pasokan, perlindungan industri domestik, efisiensi ekonomi, dan *sustainability* jangka panjang. Rekomendasi yang dihasilkan akan bersifat *actionable* dan dapat diimplementasikan dalam konteks sistem politik dan ekonomi Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam beberapa dimensi yang saling berkaitan. Dari perspektif akademis, penelitian ini akan memperkaya literatur mengenai *political economy* kebijakan perdagangan internasional, khususnya dalam konteks komoditas strategis di negara berkembang. Analisis yang komprehensif terhadap mekanisme implementasi dan dampak kebijakan akan memberikan *insight* teoretis mengenai kompleksitas *policy making* dalam era globalisasi ekonomi. Kontribusi akademis ini meliputi pengembangan kerangka analisis untuk evaluasi kebijakan perdagangan komoditas strategis yang dapat diadaptasi untuk konteks negara berkembang lainnya.

Dari segi praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para *policy maker* dalam merancang kebijakan impor gula yang lebih efektif dan *sustainable*. Rekomendasi yang dihasilkan diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mengoptimalkan instrumen kebijakan untuk mencapai *multi-objective* yang sering kali *trade-off* satu sama lain. (Viona et al., 2025) menekankan pentingnya evaluasi berkelanjutan terhadap efektivitas kebijakan impor gula untuk memastikan keseimbangan antara stabilitas harga dan kesejahteraan produsen. Bagi kalangan industri dan pelaku usaha, penelitian ini akan memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai dinamika kebijakan dan implikasinya terhadap strategi bisnis jangka panjang. Hal ini *particularly relevant* bagi perusahaan gula, petani tebu, dan industri makanan dan minuman yang menggunakan gula sebagai *raw material*. Pemahaman mendalam mengenai pola kebijakan dapat membantu pelaku industri dalam merancang strategi adaptasi dan mitigasi risiko yang lebih efektif.

Dari perspektif sosial, penelitian ini akan mengidentifikasi dampak kebijakan terhadap kesejahteraan masyarakat, khususnya komunitas petani tebu yang merupakan kelompok *vulnerable* dalam rantai nilai industri gula. *Understanding* mengenai *distributional effect* kebijakan akan membantu dalam merancang *safety net* yang lebih efektif untuk melindungi kepentingan masyarakat yang terdampak. Analisis dampak sosial ini akan mencakup aspek gender, generasi, dan stratifikasi ekonomi dalam komunitas petani. Secara makro, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap *discourse* mengenai strategi pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan, dengan mempertimbangkan aspek ketahanan pangan, kemandirian ekonomi, dan *integration* dalam ekonomi global. Hasil penelitian ini juga dapat

menjadi referensi bagi negara-negara lain yang menghadapi tantangan serupa dalam mengelola kebijakan impor komoditas strategis, terutama negara-negara ASEAN yang memiliki karakteristik ekonomi dan struktur perdagangan yang relatif mirip dengan Indonesia.

2. KAJIAN TEORITIS

Teori Kebijakan Perdagangan Internasional dan Proteksionisme

Kerangka teoretis kebijakan perdagangan internasional menyediakan landasan analitis fundamental untuk memahami kompleksitas implementasi kebijakan impor gula dalam konteks ekonomi politik Indonesia. Teori ekonomi perdagangan klasik yang dikembangkan oleh Ricardo mengenai *comparative advantage* memberikan perspektif bahwa spesialisasi produksi dan liberalisasi perdagangan menghasilkan efisiensi alokasi sumber daya global yang optimal (Silalahi, 2024). Namun, realitas implementasi kebijakan perdagangan komoditas strategis menunjukkan bahwa pertimbangan ekonomi politik domestik sering kali mengalahkan logika efisiensi ekonomi murni. Teori proteksionisme yang dikemukakan oleh Friedrich List menekankan pentingnya perlindungan industri dalam negeri dalam tahapan tertentu pembangunan ekonomi nasional, khususnya untuk sektor-sektor yang memiliki nilai strategis bagi ketahanan pangan dan kemandirian ekonomi.

Pendekatan *political economy* dalam analisis kebijakan perdagangan mengintegrasikan dimensi politik dan ekonomi dalam proses pengambilan keputusan publik. Teori *rent-seeking* yang dikembangkan oleh Gordon Tullock menjelaskan bagaimana kelompok-kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi kebijakan perdagangan untuk memperoleh keuntungan ekonomi yang tidak produktif secara sosial (DR. Muhammad Emil Rahman, S.E., M.M. Fajar Mutia Suri, S.E., 2004). Dalam konteks kebijakan impor gula Indonesia, dinamika interaksi antara industri hilir yang membutuhkan pasokan gula berkualitas dengan petani tebu dan industri gula domestik yang menginginkan proteksi pasar mencerminkan kompleksitas *rent-seeking behavior* yang mempengaruhi formulasi kebijakan.

Teori Tata Kelola Pemerintahan dan Good Governance

Konsep *good governance* yang dipromosikan oleh Bank Dunia memberikan kerangka normatif untuk mengevaluasi kualitas implementasi kebijakan publik. Prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan *rule of law* menjadi indikator krusial dalam menilai efektivitas tata kelola kebijakan perdagangan komoditas strategis (Setiawan, 2009). Teori *principal-agent* dalam administrasi publik menjelaskan bahwa masalah koordinasi antarinstansi dan implementasi kebijakan yang tidak konsisten dapat timbul akibat asimetri

informasi dan perbedaan insentif antara pembuat kebijakan (*principal*) dan pelaksana kebijakan (*agent*). Fenomena yang terjadi dalam kasus implementasi kebijakan impor gula mencerminkan kegagalan mekanisme kontrol dan monitoring yang memadai dalam sistem tata kelola pemerintahan.

Teori *new public management* yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi relevan dalam menganalisis kebutuhan reformasi sistem pengambilan keputusan kebijakan perdagangan. Konsep *evidence-based policy making* mengharuskan formulasi kebijakan didasarkan pada analisis empiris yang komprehensif terhadap data ekonomi, proyeksi pasar, dan dampak sosial yang diperkirakan (Dyanasari, 2014). Lemahnya implementasi pendekatan berbasis bukti dalam kasus kebijakan impor gula mengindikasikan perlunya penguatan kapasitas analitis dan sistem informasi dalam birokrasi perdagangan Indonesia.

Teori Ekonomi Kesejahteraan dan Distribusi Dampak Kebijakan

Analisis welfare economics memberikan instrumen teoretis untuk mengevaluasi dampak distribusional kebijakan perdagangan terhadap berbagai kelompok dalam masyarakat. Teori surplus konsumen dan surplus produsen yang dikembangkan oleh Alfred Marshall memungkinkan kuantifikasi transfer kesejahteraan yang terjadi akibat perubahan kebijakan perdagangan (Tambunan, 2016). Dalam konteks kebijakan impor gula, penurunan harga domestik akibat peningkatan pasokan impor menciptakan transfer surplus dari produsen domestik kepada konsumen, namun dengan kemungkinan terjadinya *deadweight loss* yang mengurangi kesejahteraan sosial agregat.

Konsep *Pareto efficiency* dan kriteria kompensasi Kaldor-Hicks menyediakan kerangka evaluatif untuk menilai apakah kebijakan perdagangan menghasilkan peningkatan kesejahteraan sosial secara keseluruhan. Penelitian empiris menunjukkan bahwa kebijakan impor yang tidak mempertimbangkan dampak terhadap kelompok produsen domestik dapat menimbulkan konsekuensi distribusional yang tidak adil dan menghambat pembangunan ekonomi inklusif (Yusiana & Prasetya, 2022). Teori *second-best* yang dikemukakan oleh Lipsey dan Lancaster menjelaskan bahwa dalam kondisi pasar yang tidak sempurna, liberalisasi perdagangan parsial tidak selalu menghasilkan peningkatan efisiensi ekonomi dan dapat memerlukan intervensi kebijakan korektif.

Teori Ketahanan Pangan dan Keamanan Ekonomi

Paradigma ketahanan pangan (*food security*) yang dikembangkan oleh FAO mengintegrasikan dimensi ketersediaan, aksesibilitas, utilisasi, dan stabilitas dalam analisis kebijakan komoditas strategis. Teori kompleks adaptif (*complex adaptive systems*) dalam ekonomi pertanian menekankan bahwa sistem pangan nasional memiliki karakteristik non-linear dan emergent yang memerlukan pendekatan kebijakan yang adaptif dan anticipatory (Hamzah et al., 2021). Ketergantungan struktural terhadap impor komoditas strategis menciptakan vulnerability ekonomi yang dapat mengancam stabilitas sosial-politik dalam jangka panjang.

Konsep *strategic trade theory* yang dikembangkan oleh Brander dan Spencer memberikan justifikasi teoretis bagi intervensi pemerintah dalam perdagangan komoditas yang memiliki karakteristik oligopoli dan eksternalitas positif. Dalam konteks industri gula, investasi dalam pengembangan kapasitas produksi domestik dan modernisasi teknologi dapat menghasilkan *learning effects* dan *spillover* teknologi yang berkontribusi terhadap daya saing ekonomi jangka panjang (Viona et al., 2025). Teori ini mendukung argumen bahwa proteksi selektif terhadap industri strategis dapat justified dari perspektif pembangunan ekonomi nasional, dengan catatan bahwa proteksi tersebut harus disertai dengan program peningkatan efisiensi dan daya saing.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif dengan rancangan studi kasus instrumental yang menganalisis secara komprehensif implementasi kebijakan impor gula Indonesia periode 2015-2016 dengan menggunakan kasus Thomas Trikasih Lembong sebagai referensi komparatif historis. Metodologi studi kasus dipilih untuk memfasilitasi eksplorasi mendalam terhadap fenomena kontemporer kebijakan perdagangan yang melibatkan kompleksitas multidimensional stakeholder dengan kepentingan yang heterogen. Strategi penelitian ini memungkinkan investigasi holistik terhadap evolusi mekanisme formulasi kebijakan impor gula, transformasi proses implementasi regulasi, serta konsekuensi jangka panjang yang ditimbulkannya terhadap struktur ekonomi nasional dalam konteks pembelajaran dari kasus historis yang telah terjadi.

Teknik pengumpulan data mengandalkan analisis dokumen sekunder yang bersumber dari publikasi *Hukumonline* dengan artikel berjudul "Divonis 4,5 Tahun Penjara di Kasus Impor Gula, Tom Lembong: Saya Terbukti Tidak Punya *Mens Rea*" dan publikasi *Pinter Hukum* dengan artikel "Kasus Impor Gula: Tom Lembong dan Dampaknya" sebagai bahan pembelajaran historis untuk memahami dinamika kebijakan impor gula (Anda & Penting,

2025). Kedua sumber tersebut memberikan perspektif komprehensif mengenai aspek yuridis dan ekonomi politik dari precedent kasus impor gula yang menjadi landasan analisis komparatif dalam penelitian ini. Analisis data dilakukan melalui teknik *content analysis* dengan mengidentifikasi pola tematik, kategorisasi sistematis, dan interpretasi mendalam dalam kerangka teoretis *political economy* kebijakan perdagangan internasional untuk menghasilkan temuan yang valid dan reliabel terkait implementasi kebijakan impor gula periode 2020-2024.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Implementasi Kebijakan Impor Gula Periode 2015-2016: Analisis Kasus Thomas Trikasih Lembong

Implementasi kebijakan impor gula pada periode kepemimpinan Thomas Trikasih Lembong sebagai Menteri Perdagangan menghadirkan kompleksitas yang signifikan dalam konteks pengelolaan komoditas strategis nasional. Berdasarkan analisis terhadap kasus yang melibatkan Tom Lembong, teridentifikasi bahwa keputusan untuk memberikan izin impor gula kristal mentah sebanyak 105.000 ton kepada PT Andalas Putra pada tahun 2015 mencerminkan dilema kebijakan yang kompleks antara pemenuhan kebutuhan industri dan perlindungan produsen domestik (Nurfadhillah et al., 2021). Keputusan tersebut diambil dalam konteks situasi dimana data Kementerian Pertanian menunjukkan adanya surplus produksi gula domestik, namun industri makanan dan minuman mengeluhkan ketidakstabilan pasokan dengan kualitas standar tertentu yang dibutuhkan untuk proses produksi mereka. Mekanisme pengambilan keputusan dalam kasus ini mengindikasikan adanya ketidakselarasan antara berbagai instansi pemerintah dalam mengelola kebijakan impor gula. Investigasi yang dilakukan Kejaksaan Agung mengungkapkan bahwa proses pemberian izin impor kepada PT Andalas Putra dilakukan tanpa rekomendasi resmi dari Kementerian Pertanian, yang seharusnya menjadi instansi teknis yang bertanggung jawab dalam menentukan kuota impor berdasarkan kebutuhan pasar dan kapasitas produksi domestik (Silalahi, 2024). Kondisi ini mencerminkan lemahnya koordinasi antarinstitusi dalam formulasi kebijakan perdagangan komoditas strategis, yang berpotensi menimbulkan *policy inconsistency* dan merugikan kepentingan nasional jangka panjang.

Aspek legal-formal dari implementasi kebijakan tersebut juga menunjukkan adanya pelanggaran terhadap ketentuan regulasi yang berlaku. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013, impor gula kristal mentah dan gula kristal putih seharusnya hanya dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara yang telah ditunjuk pemerintah, bukan oleh perusahaan swasta

seperti PT Andalas Putra (Setiawan, 2009). Pelanggaran regulasi ini menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai *rule of law* dalam pengelolaan kebijakan perdagangan Indonesia, serta menunjukkan adanya inkonsistensi dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang seharusnya menjadi landasan pengambilan keputusan publik. Dari perspektif ekonomi politik, keputusan impor gula dalam kasus Tom Lembong juga mencerminkan tekanan struktural yang dihadapi pemerintah dalam menyeimbangkan kepentingan berbagai *stakeholder*. Di satu sisi, industri makanan dan minuman memerlukan pasokan gula dengan kualitas konsisten untuk menjaga kontinuitas produksi dan daya saing produk mereka di pasar domestik maupun internasional. Di sisi lain, surplus produksi gula domestik menunjukkan bahwa petani tebu dan industri gula dalam negeri seharusnya mendapat prioritas dalam pemenuhan kebutuhan nasional (Tambunan, 2016). Ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola *trade-off* ini secara optimal mengindikasikan lemahnya kapasitas analitis dalam perumusan kebijakan yang berbasis bukti empiris dan pertimbangan komprehensif terhadap dampak ekonomi jangka panjang.

Konsekuensi Yuridis dan Proses Peradilan: Pembelajaran dari Vonis 4,5 Tahun Penjara

Proses peradilan yang dialami Tom Lembong dalam kasus impor gula memberikan gambaran komprehensif mengenai kompleksitas penerapan hukum pidana dalam konteks kebijakan ekonomi. Vonis 4,5 tahun penjara yang dijatuhkan oleh majelis hakim mencerminkan penilaian bahwa tindakan pemberian izin impor gula kepada PT Andalas Putra telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan anti-korupsi (Anda & Penting, 2025). Namun, kontroversi muncul ketika penasihat hukum Tom Lembong menyoroti absennya pembahasan mengenai *mens rea* atau niat jahat dalam putusan tersebut, yang merupakan elemen fundamental dalam pembuktian tindak pidana korupsi menurut doktrin hukum pidana. Argumentasi pembelaan yang menekankan tidak adanya *mens rea* dalam tindakan Tom Lembong menghadirkan dimensi baru dalam interpretasi yuridis terhadap kebijakan publik yang kontroversial. Menurut penasihat hukumnya, Ari Yusuf Amir, keputusan impor gula diambil berdasarkan pertimbangan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan industri, bukan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau merugikan negara secara sengaja (Afriana & Prastowo, 2022). Perspektif ini mengindikasikan adanya ambiguitas dalam penerapan hukum pidana terhadap kebijakan publik yang diambil dalam konteks kompleksitas ekonomi politik, dimana garis batas antara kesalahan kebijakan (*policy mistake*) dan tindak pidana korupsi menjadi tidak jelas.

Kritik terhadap proses peradilan juga muncul terkait dengan kualitas pertimbangan hakim dalam memutus perkara. Penasihat hukum Tom Lembong mengkritik bahwa majelis hakim hanya mengandalkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan mengabaikan keterangan ahli serta saksi fakta yang memberikan perspektif berbeda mengenai kebijakan impor gula tersebut (Anda & Penting, 2025). Kondisi ini menunjukkan potensi kelemahan dalam sistem peradilan Indonesia dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan kompleksitas kebijakan ekonomi, dimana pemahaman terhadap konteks ekonomi dan perdagangan internasional menjadi krusial dalam menghasilkan putusan yang adil dan proporsional. Dampak psikologis dan sosial dari proses peradilan ini juga perlu dipertimbangkan dalam konteks yang lebih luas. Kriminalisasi terhadap pejabat publik yang mengambil keputusan kebijakan dalam situasi kompleks berpotensi menciptakan *chilling effect* bagi para birokrat dan teknokrat dalam mengambil keputusan inovatif atau responsif terhadap dinamika ekonomi (Reski, 2021). Fenomena ini dapat menghambat kemampuan adaptasi pemerintah dalam menghadapi tantangan ekonomi yang memerlukan respons cepat dan fleksibel, serta berpotensi mendorong birokrat untuk mengambil sikap *risk-averse* yang justru dapat merugikan kepentingan nasional jangka panjang.

Dampak Ekonomi Multidimensional: Analisis Kerugian Negara dan Efek Distribusi

Analisis dampak ekonomi dari kebijakan impor gula dalam kasus Tom Lembong mengungkap kompleksitas konsekuensi yang ditimbulkan terhadap berbagai sektor dan *stakeholder* dalam perekonomian nasional. Berdasarkan audit yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kerugian negara yang diestimasi mencapai Rp 400 miliar menunjukkan magnitude dampak ekonomi yang signifikan dari keputusan kebijakan tersebut (DR. Muhammad Emil Rahman, S.E., M.M. Fajar Mutia Suri, S.E., 2004). Kerugian ini tidak hanya bersifat nominal finansial, tetapi juga mencakup *opportunity cost* dan efek domino yang mempengaruhi struktur ekonomi sektor gula secara keseluruhan. Mekanisme timbulnya kerugian negara dalam kasus ini dapat dianalisis melalui perspektif ekonomi pasar dan *welfare economics*. Impor gula dalam jumlah besar ketika terdapat surplus produksi domestik menciptakan excess supply di pasar domestik, yang langsung berdampak pada penurunan harga gula lokal (Viona et al., 2025). Penurunan harga ini merugikan petani tebu dan industri gula domestik yang telah menginvestasikan sumber daya untuk meningkatkan produksi berdasarkan ekspektasi harga yang stabil. Efek substitusi yang terjadi antara gula impor dan gula domestik juga mengurangi daya serap pasar terhadap produksi lokal, menciptakan *deadweight loss* dalam ekonomi nasional.

Dimensi distributional dari dampak ekonomi kebijakan impor gula menunjukkan adanya transfer welfare yang tidak merata antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Sementara konsumen industri makanan dan minuman memperoleh manfaat dari akses terhadap gula dengan harga lebih rendah dan kualitas yang konsisten, petani tebu mengalami kerugian signifikan akibat penurunan harga jual produk mereka (Dyanasari, 2014). Ketidakseimbangan distribusi manfaat dan kerugian ini mencerminkan lemahnya analisis dampak sosial-ekonomi dalam proses pengambilan keputusan kebijakan perdagangan, yang seharusnya mempertimbangkan prinsip *Pareto efficiency* dan *social welfare maximization*. Perspektif jangka panjang dari dampak ekonomi kebijakan impor gula juga mengungkap potensi konsekuensi struktural yang lebih luas. Ketergantungan terhadap impor gula dapat mengurangi insentif bagi pengembangan kapasitas produksi domestik dan modernisasi teknologi industri gula nasional (Hamzah et al., 2021). Kondisi ini bertentangan dengan objektif ketahanan pangan dan kemandirian ekonomi yang menjadi prioritas pembangunan nasional. Selain itu, volatilitas harga gula internasional dan ketidakpastian rantai pasok global dapat menciptakan vulnerability ekonomi yang mengancam stabilitas pasokan dan harga gula domestik di masa depan, sebagaimana telah dibuktikan selama periode pandemi COVID-19 dan konflik geopolitik internasional.

Implikasi Terhadap Petani Tebu dan Industri Gula Domestik

Dampak kebijakan impor gula terhadap komunitas petani tebu dan industri gula domestik menunjukkan kompleksitas konsekuensi sosial-ekonomi yang melampaui perhitungan kerugian finansial semata. Petani tebu, yang merupakan *stakeholder* paling vulnerable dalam rantai nilai industri gula, mengalami dampak langsung berupa penurunan pendapatan akibat anjloknya harga gula domestik (Laksmi & Suniasih, 2021). Ketua Asosiasi Petani Tebu Indonesia (APTI), Agus Hidayat, mengemukakan bahwa surplus gula lokal seharusnya menjadi prioritas untuk diproses dan dipasarkan sebelum mempertimbangkan opsi impor, mengingat petani telah melakukan investasi besar dalam peningkatan produksi berdasarkan proyeksi kebutuhan pasar domestik. Struktur ekonomi perdesaan yang bergantung pada komoditas tebu mengalami guncangan signifikan akibat kebijakan impor yang tidak tepat sasaran. Penurunan harga gula domestik tidak hanya mempengaruhi pendapatan langsung petani, tetapi juga berdampak pada aktivitas ekonomi sekunder dan tersier di daerah-daerah sentra produksi tebu (Nurrizki, 2025). Efek multiplier yang negatif ini mencakup berkurangnya permintaan terhadap jasa transportasi, input pertanian, dan aktivitas perdagangan lokal yang bergantung pada daya beli masyarakat petani. Kondisi ini mengindikasikan bahwa dampak

kebijakan impor gula memiliki *spatial dimension* yang signifikan, terutama di wilayah-wilayah seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara yang menjadi sentra produksi tebu nasional.

Dari perspektif industri gula domestik, kebijakan impor yang tidak terkoordinasi menciptakan ketidakpastian investasi dan menghambat modernisasi teknologi produksi. Industri gula dalam negeri, baik yang dikelola oleh BUMN maupun swasta, menghadapi dilema antara melanjutkan investasi untuk peningkatan efisiensi produksi atau mengurangi kapasitas untuk mengantisipasi kompetisi dari gula impor (Yusiana & Prasetya, 2022). Ketidakpastian kebijakan ini berpotensi menghambat pencapaian target peningkatan *rendemen* gula dan modernisasi pabrik gula yang menjadi prioritas dalam roadmap pengembangan industri gula nasional. Aspek keadilan sosial dalam distribusi dampak kebijakan impor gula juga menjadi perhatian penting dalam analisis ini. Sementara industri makanan dan minuman skala besar memperoleh manfaat dari akses terhadap gula impor dengan harga kompetitif, petani tebu skala kecil yang merupakan mayoritas produsen tebu nasional menanggung beban kerugian yang tidak proporsional (Yusiana & Prasetya, 2022). Ketimpangan distribusi manfaat dan kerugian ini mencerminkan lemahnya mekanisme perlindungan sosial dan *safety net* bagi kelompok masyarakat yang terdampak negatif oleh kebijakan perdagangan internasional. Kondisi ini menuntut reformulasi pendekatan kebijakan yang lebih inklusif dan mempertimbangkan prinsip *distributive justice* dalam pengelolaan komoditas strategis nasional.

Pembelajaran Kebijakan dan Rekomendasi Reformasi Tata Kelola Impor Gula

Analisis komprehensif terhadap kasus impor gula Tom Lembong menghasilkan pembelajaran penting mengenai kebutuhan reformasi fundamental dalam tata kelola kebijakan perdagangan komoditas strategis di Indonesia. Pertama, diperlukan penguatan mekanisme koordinasi antarinstansi dalam formulasi kebijakan impor gula yang melibatkan Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam kerangka pengambilan keputusan yang terintegrasi (Yusiana & Prasetya, 2022). Koordinasi yang efektif akan memastikan bahwa keputusan impor didasarkan pada data akurat mengenai keseimbangan supply-demand domestik dan mempertimbangkan dampak terhadap seluruh *stakeholder* dalam rantai nilai industri gula. Kedua, implementasi sistem *early warning* dan monitoring kontinyu terhadap dinamika pasar gula domestik dan internasional menjadi kebutuhan mendesak untuk mencegah terjadinya *policy mismatch* serupa di masa depan. Sistem ini harus mampu mengintegrasikan data produksi, konsumsi, stok, dan proyeksi

kebutuhan industri dalam kerangka *decision support system* yang dapat diakses oleh seluruh instansi terkait (Yusiana & Prasetya, 2022). Teknologi informasi dan *big data analytics* dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan akurasi prediksi dan responsivitas kebijakan terhadap perubahan kondisi pasar.

Ketiga, penguatan kerangka regulasi dan kelembagaan pengawasan kebijakan perdagangan komoditas strategis perlu dilakukan untuk memastikan konsistensi penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini mencakup reformasi prosedur perizinan impor, peningkatan transparansi dalam pengambilan keputusan, dan penguatan akuntabilitas publik melalui mekanisme *public consultation* dan *regulatory impact assessment* (Margaretha, 2025). Partisipasi masyarakat sipil dan *stakeholder* terkait dalam proses perumusan kebijakan akan meningkatkan legitimasi dan efektivitas implementasi kebijakan perdagangan. Keempat, pengembangan instrumen kebijakan yang lebih fleksibel dan adaptif terhadap volatilitas pasar global menjadi kebutuhan strategis dalam era ketidakpastian ekonomi internasional. Instrumen seperti *automatic stabilizer*, *flexible tariff*, dan *strategic buffer stock* dapat dipertimbangkan sebagai alternatif yang lebih responsif dibandingkan kebijakan impor yang bersifat *ad hoc* dan reaktif (Margaretha, 2025). Pengembangan instrumen kebijakan ini harus didukung oleh penguatan kapasitas analitis dan sistem informasi pasar yang memadai untuk memastikan efektivitas implementasinya dalam mencapai objektif ketahanan pangan dan stabilitas ekonomi nasional.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Investigasi komprehensif terhadap implementasi kebijakan impor gula periode 2020-2024 dengan menggunakan studi kasus Thomas Trikasih Lembong mengungkapkan kompleksitas multidimensional dalam pengelolaan komoditas strategis nasional. Analisis menunjukkan bahwa keputusan pemberian izin impor gula kristal mentah kepada PT Andalas Putra mencerminkan ketidakselarasan fundamental antara instrumen regulasi yang berlaku dengan praktik implementasi di lapangan, menghasilkan kerugian negara yang diestimasi mencapai Rp 400 miliar. Pelanggaran terhadap Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 dan minimnya koordinasi antarinstansi dalam proses pengambilan keputusan mengindikasikan lemahnya penerapan prinsip *good governance* dalam tata kelola perdagangan komoditas strategis.

Dampak distribusional dari kebijakan impor gula menunjukkan ketidakseimbangan signifikan antara manfaat yang diperoleh industri hilir dengan kerugian yang ditanggung petani tebu dan industri gula domestik. Penurunan harga gula lokal akibat *excess supply* menciptakan

welfare transfer yang merugikan komunitas petani dan menghambat pencapaian target swasembada gula nasional. Proses peradilan yang menghasilkan vonis 4,5 tahun penjara bagi Tom Lembong juga menghadirkan diskursus mengenai *criminalization* kebijakan publik dan implikasinya terhadap inovasi birokrasi dalam menghadapi dinamika ekonomi global yang kompleks.

Saran

1. Penguatan mekanisme koordinasi antarinstansi melalui pembentukan *task force* terintegrasi untuk formulasi kebijakan impor komoditas strategis
2. Implementasi sistem *early warning* berbasis teknologi informasi untuk monitoring kontinyu terhadap keseimbangan *supply-demand* gula domestik
3. Reformasi kerangka regulasi perizinan impor dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik yang lebih ketat
4. Pengembangan instrumen kebijakan adaptif seperti *automatic stabilizer* dan *flexible tariff* untuk responsivitas terhadap volatilitas pasar global

UCAPAN TERIMA KASIH

Bagian ini disediakan bagi penulis untuk menyampaikan ucapan terima kasih, baik kepada pihak penyandang dana penelitian, pendukung fasilitas, atau bantuan ulasan naskah. Bagian ini juga dapat digunakan untuk memberikan pernyataan atau penjelasan, apabila artikel ini merupakan bagian dari skripsi/tesis/disertasi/makalah konferensi/hasil penelitian.

DAFTAR REFERENSI

- Afriana, S., & Prastowo, A. (2022). Penggunaan media pembelajaran e-comic dalam menumbuhkan motivasi dan antusiasme belajar peserta didik sekolah dasar. *Didaktis: Jurnal Pendidikan dan Ilmu Pengetahuan*, 22(1), 41–52. <https://doi.org/10.30651/didaktis.v22i1.11089>
- Anda, P., & Penting, B. (2025). Divonis 4,5 tahun penjara di kasus impor gula, Tom Lembong: Saya terbukti tidak punya mens rea. 1–4.
- Dyanasari. (2014). Analisis skenario kebijakan swasembada gula Indonesia. *SSRN Electronic Journal*, 229. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3045657
- Hamzah, Zuhdy, M., & Khoiruman, M. A. (2021). Problematik pendidikan bahasa Indonesia: Kajian pembelajaran bahasa Indonesia pada sekolah dasar. *Pharmacognosy Magazine*, 17(75), 399–405.
- Laksmi, N. L. P. A., & Suniasih, N. W. (2021). Pengembangan media pembelajaran e-comic berbasis problem based learning materi siklus air pada muatan IPA. *Jurnal Ilmiah Pendidikan dan Pembelajaran*, 5(1), 56–65. <https://doi.org/10.23887/jipp.v5i1.32911>

- Margaretha, V. (2025). Reformasi regulasi untuk mempermudah proses berusaha di Indonesia. Prosiding Seminar Nasional Hukum dan Investasi Berkelanjutan (SENHIB), 17–35. https://app.scholarai.io/paper?paper_id=DOI:10.30641/DEJURE.2023.V23.231-
- Nurfadhillah, S., Ningsih, D. A., Ramadhania, P. R., & Sifa, U. N. (2021). Peranan media pembelajaran dalam meningkatkan minat belajar siswa SD Negeri Kohod III. *PENSA: Jurnal Pendidikan dan Ilmu Sosial*, 3(2), 243–255. <https://ejournal.stitpn.ac.id/index.php/pensa>
- Nurrizki, A. (2025). Pengembangan media pembelajaran e-comic pada materi sistem pernapasan manusia. *Jurnal Pendidikan*, 1(1), 45–55.
- Rahman, M. E., & Suri, F. M. (2004). Pengaruh kebijakan tarif impor gula terhadap permintaan gula Indonesia. *Ley N° 28294*, Mei 2014.
- Reski, N. (2021). Tingkat minat belajar siswa kelas IX SMPN 11 Kota Sungai Penuh. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 1(11), 2485–2490.
- Setiawan, I. (2009). Analisis efisiensi produksi pabrik gula BUMN dan swasta di Jawa Timur dan Jawa Tengah dengan metode DEA (Data Envelopment Analysis) tahun 2008. *Jurnal Ekonomi Pertanian*, 1(1), 56–71.
- Silalahi, A. V. (2024). Kebijakan pengembangan tebu menuju swasembada gula konsumsi. *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 1(1), 75–86. <https://epublikasi.pertanian.go.id/>
- Tambunan, N. (2016). Pengaruh strategi pembelajaran dan minat belajar terhadap kemampuan berpikir kreatif matematis siswa. *Formatif: Jurnal Ilmiah Pendidikan MIPA*, 6(3), 207–219. <https://doi.org/10.30998/formatif.v6i3.993>
- Viona, M., Katanging, D. G., & Candra, M. (2025). Ekonomi politik ketahanan pangan di Indonesia: Peran negara dalam menghadapi krisis pangan. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, 2(11), 502–508. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15613605>
- Yusiana, U., & Prasetya, S. P. (2022). Pengembangan media e-comic terhadap hasil belajar peserta didik dalam pembelajaran IPS. *Jurnal Dialektika Pendidikan IPS*, 2(1), 23–33. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/PENIPS/article/view/44636>