



KAJIAN KEBIJAKAN

RENCANA TINDAKAN PENGAMANAN PERDAGANGAN (TPP) PRODUK SIROP FRUKTOSA



property of hallosehat.com

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

2020

EXECUTIVE SUMMARY

Kajian kebijakan persaingan terkait rencana tindakan pengamanan perdagangan (TPP) atau *safeguards* atas impor produk sirop fruktosa merupakan pendukung dari surat saran pertimbangan KPPU kepada Pemerintah terkait rencana kebijakan dimaksud. Saran pertimbangan KPPU disampaikan dalam koridor pertimbangan kepentingan nasional dari perspektif persaingan usaha sebagaimana sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan (PP 34/2011). Analisa dalam kajian ini menggunakan pendekatan Struktur-Perilaku-Kinerja yang telah umum digunakan dalam analisa organisasi industri.

Proses analisa dilakukan setelah mendapatkan data dan informasi dari berbagai *stakeholders* terkait. Berikut data dan informasi yang digunakan dalam kajian kebijakan persaingan usaha terkait rencana *safeguards* atas impor sirop fruktosa:

1. Peraturan perundang-undangan terkait Perjanjian Perdagangan Bebas Indonesia, meliputi:
 - a. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 235 Tahun 2008 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - b. PMK Nomor 117 Tahun 2012 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - c. PMK Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - d. PMK Nomor 213 Tahun 2011 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor;
 - e. PMK Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor;
 - f. PMK Nomor 109 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua PMK Nomor 229 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor berdasarkan Perjanjian atau Kesepakatan Internasional.
2. Dokumen bukti awal permohonan versi tidak rahasia atas produk sirop fruktosa.
3. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dari pemohon dan pendukung *safeguards* impor Sirop Fruktosa.
4. Data Statistik Impor Badan Pusat Statistik (BPS).
5. Jurnal Internasional terkait Kebijakan *Export Tax Rebate* Republik Rakyat Tiongkok.
6. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dan pengumpulan data dari importir sirop fruktosa dan pengguna Sirop Fruktosa.
7. Pendapat Ahli Pemanis (*sweetener*) dari Balai Besar Teknologi Pati Lampung Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

Berdasarkan hasil analisa yang dilakukan KPPU, maka dapat disimpulkan dan direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kesimpulan kajian:
 - a. Selama masa penyelidikan oleh Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPPI) terkait Lonjakan Impor Produk Sirop Fruktosa, KPPU belum menemukan indikasi pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 oleh Industri Dalam Negeri (IDN) pemohon *safeguards*, baik dari laporan masyarakat maupun dari pengumpulan data dan informasi yang berasal dari importir Sirop Fruktosa dan pengguna Sirop Fruktosa. Kondisi ini terjadi karena tekanan persaingan di pasar tetap terjadi. Hal ini antara lain disebabkan oleh struktur industri yang tetap kompetitif.
 - b. Pemberian *safeguards* tidak serta merta mendorong terjadinya penguatan kekuatan pasar pemohon *safeguards* sebagai akibat dari naiknya harga produk pesaing. Pesaing, produsen dalam negeri sirop fruktosa, dari pemohon *safeguards* saat ini dalam posisi siap memenuhi kebutuhan pengguna sirop

fruktosa. Oleh karena itu, tekanan persaingan di pasar sirop fruktosa akan tetap terjaga.

- c. Namun terdapat beberapa catatan yang perlu dipertimbangkan Pemerintah terkait hubungan afiliasi pemohon *safeguards* sirop fruktosa dengan pelaku usaha industri hulu pemanis.

2. Rekomendasi KPPU:

KPPU mendukung rencana Pemerintah memberlakukan kebijakan BMTF untuk produk sirop fruktosa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, KPPU berpendapat bahwa dalam penetapan kebijakan tersebut, Pemerintah sebaiknya mempertimbangkan beberapa dampak pemberlakuan dari kebijakan tersebut, yakni :

- a. Terjadinya peningkatan kekuatan pasar pemohon *safeguards*, yang terintegrasi secara vertikal dengan afiliasinya dalam industri pemanis. KPPU akan melakukan pengawasan terhadap industri pemanis selama pemberlakuan *safeguards* impor sirop fruktosa untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan integrasi vertikal tersebut.
- b. Terhalangnya industri pengguna sirop fruktosa untuk mendapatkan sirop fruktosa dengan harga yang kompetitif, yang mengakibatkan kenaikan biaya, sementara industri pengguna sirop fruktosa terbesar, yaitu industri makanan dan minuman juga menghadapi tekanan persaingan dari produk impor.
- c. Terjadinya distorsi pasar, karena kekuatan pasar yang tercermin dari pangsa pasar semestinya didapatkan melalui proses persaingan dengan peningkatan inovasi produk atau efisiensi usaha, bukan melalui kebijakan pemerintah.

KPPU juga menyarankan agar Pemerintah secara ketat mengawasi pelaksanaan rencana penyesuaian struktural yang menjadi komitmen pemohon *safeguards*. Perencanaan harus didetailkan, sehingga komitmen pelaku usaha bisa terukur dan pemenuhan komitmen bisa diawasi dengan mudah. Hal ini agar perlindungan mencapai tujuannya, terutama untuk meningkatkan daya saing produk lokal sehingga mendorong peningkatan utilisasi kapasitas terpasangnya, yang dalam gilirannya akan mendorong *multiplier effect* yang positif untuk beberapa bidang ekonomi yang terkait dengan peningkatan utilisasi tersebut.

DAFTAR ISI

Cover	i
<i>Executive Summary</i>	ii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vi
A. PENDAHULUAN	1
B. DOKUMEN DAN DATA YANG DIANALISA	4
C. FAKTA YANG DITEMUKAN	5
1. Peraturan perundang-undangan	5
2. Dokumen bukti awal permohonan <i>Safeguards</i> Impor Sirop Fruktosa	8
3. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dari pemohon dan pendukung <i>safeguards</i> impor Sirop Fruktosa	10
4. Data Statistik Impor Badan Pusat Statistik (BPS)	13
5. Jurnal Internasional terkait Kebijakan <i>Export Tax Rebate</i> Republik Rakyat Tiongkok	14
6. Data Direktori Importir Indonesia 2018 Badan Pusat Statistik (BPS)	24
7. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dan pengumpulan data dari importir sirop fruktosa dan pengguna Sirop Fruktosa	25
8. Pendapat Ahli pemanis (<i>sweetener</i>) dari Balai Besar Teknologi Pati Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) Lampung	27
D. ANALISA PERSAINGAN USAHA	29
1. Analisa Pasar Bersangkutan	30
2. Analisa Perilaku Pelaku Usaha di Pasar Sirop Fruktosa	32
3. Analisa Penyebab Lonjakan Impor	34
4. Model Determinan Impor Sirop Fruktosa	35
5. Analisa Kinerja Pasar	39
6. Analisa Komitmen Penyesuaian Struktural	40
E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	42
1. Kesimpulan	42
2. Rekomendasi	42
Daftar Pustaka	44

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Uraian ketentuan peraturan perundang-undangan terkait perjanjian perdagangan bebas Indonesia	5
Tabel 2. Pangsa Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2015-2018	9
Tabel 3. Lonjakan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2015-2018	9
Tabel 4. Perkembangan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2012-2019	13
Tabel 5. Pangsa Impor Sirop Fruktosa berdasarkan Statistik Impor BPS 2018-2019 ..	14
Tabel 6. Perhitungan Elastisitas	37

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Alur Pembuatan Pemanis turunan Pati	27
Gambar 2. Pangsa pasar Sirop Fruktosa di Indonesia tahun 2018	31
Gambar 3. Pohon Industri Pemanis	33
Gambar 4. Perkembangan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2008-2019	35

Kajian Kebijakan KPPU terkait Rencana Tindakan Pengamanan Perdagangan (TPP) atas Impor Produk Sirop Fruktosa

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pada tanggal 13 November 2019, Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) mengumumkan dimulainya penyelidikan tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor produk sirop fruktosa. Penyelidikan ini dilakukan atas permohonan PT. Associated British Budi (PT ABB) pada tanggal 28 Oktober 2019. Deputi Kajian dan Advokasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk pertama kalinya diundang menghadiri Dengar Pendapat (*Public Hearing*) terkait penyelidikan di atas pada tanggal 10 Desember 2019. Diundangnya KPPU dalam proses penyusunan kebijakan *trade remedies* di tahap awal, mengindikasikan kebutuhan analisa persaingan usaha dalam penyusunan rencana kebijakan pengamanan perdagangan terhadap impor sirop fruktosa.

Jika membahas peran KPPU, kebijakan pengamanan perdagangan terkait dengan ketentuan Pasal 70 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan (PP 34 Tahun 2011) yang menyatakan tindakan pengamanan perdagangan dapat berupa pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (BMTP) dan/atau Kuota. Kedua jenis implementasi kebijakan ini berpotensi menjadi hambatan masuk ke dalam pasar. Analisa mengenai hambatan pasar ini menjadi bagian yang dikontribusikan KPPU sebagai pertimbangan dalam rapat pertimbangan kepentingan nasional di Kementerian Perdagangan sebelum pemerintah memberikan keputusan final.

Persyaratan pemohon tindakan pengamanan (*safeguards*)¹, yaitu mewakili proporsi besar dari total produksi juga menjadi indikasi bahwa

¹ Article 4 point 1 (c) Agreement of Safeguards menyatakan“(c) *in determining injury or threat thereof, a “domestic industry” shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive product operating within the territory of a Member, **or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion** of the total domestic production of those products.*”

akan terjadi penguatan pangsa pasar dari pemohon jika kebijakan ini diberlakukan. Konsekuensi dari penguatan pasar ini memerlukan kajian dari sisi persaingan usaha. Penguatan pasar dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang tidak diinginkan sebagai implikasi dari kebijakan *safeguards* ini.

Dalam dokumen bukti awal permohonan², PT ABB mengklaim mewakili proporsi produksi sebesar 54 persen dari total produksi sirop fruktosa di Indonesia. Masih dalam dokumen yang sama, PT ABB menyampaikan bahwa³:

“karena pengaruh dari persaingan global, perusahaan terpaksa hanya memproduksi berdasarkan pesanan (by order) yang secara prinsip, proses produksi tetap berjalan dan dilakukan berdasarkan estimasi (minimum) terhadap pesanan pelanggan”

Informasi ini menguatkan dugaan potensi terjadinya penguatan pasar lantaran kebijakan pengamanan perdagangan diambil oleh Pemerintah akan menyebabkan penguatan pangsa pasar (*market power*) dari pemohon *safeguards*, yaitu PT. ABB. Oleh karena itu, diperlukan kajian kebijakan persaingan yang akan menjadi dasar pertimbangan KPPU dalam Tim Pertimbangan Kepentingan Nasional⁴.

2. Pokok Permasalahan

Sebagaimana diuraikan dalam latar belakang kebijakan *safeguards* berdasarkan ketentuan PP 34 Tahun 2011 dapat berupa pengenaan tambahan tarif bea masuk tindakan pengamanan atau kuota impor. Kedua jenis implementasi kebijakan *safeguards* ini beririsan langsung dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Pengenaan BMTP Impor menyebabkan importir sirop fruktosa yang merupakan pesaing langsung produsen dalam negeri, mengalami peningkatan biaya impor.

²Bukti Awal Permohonan Versi Tidak Rahasia atas Produk Sirop Fruktosa. Hal. 3. (dokumen diunggah 8 Januari 2020 dari <http://kppi.kemendag.go.id/asset/direktori/produk/Bukti%20Awal%20Permohonan%20Versi%20Tidak%20Rahasia%20atas%20Produk%20Sirop%20Fruktosa.pdf>)

³ Ibid. Hal 11.

⁴ Tim Pertimbangan Kepentingan Nasional (Tim PKN) adalah terminologi yang dikembangkan dari ketentuan Pasal 84 ayat (1) PP No. 34 Tahun 2011, yang menyatakan: untuk memperoleh pertimbangan dalam rangka kepentingan nasional, Menteri Perdagangan menyampaikan rekomendasi KPPI kepada Menteri dan/atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang terkait dengan Barang yang diselidiki. KPPU termasuk ke dalam Anggota Tim PKN melalui SK Mendag No. 773/M-Dag/Kep/6/2017.

Peningkatan biaya ini dapat disikapi dengan penurunan kuantitas penjualan atau peningkatan harga jual sirop fruktosa oleh Importir. Kedua kemungkinan respon ini, merunut teori permintaan akan menurunkan pangsa pasar importir. Jika mengasumsikan permintaan tetap, maka produsen dalam negeri akan mendapat limpahan konsumen yang berpindah pemasok.

Sedangkan kebijakan kuota akan serta merta mengurangi ketersediaan barang impor di dalam negeri. Dengan asumsi permintaan tetap, konsumen sirop fruktosa akan beralih membeli dari produsen dalam negeri. Dengan demikian produsen dalam negeri akan mendapatkan keuntungan berupa penguatan pangsa pasar sebagai akibat dari kebijakan pengamanan perdagangan (*safeguards*). Penguatan pangsa pasar, yang idealnya tercipta karena efisiensi atau inovasi dari pelaku usaha, menjadi terdistorsi karena kebijakan *safeguards*.

Argumentasi kebijakan *safeguards* dapat diakomodasi oleh Pemerintah berkenaan dengan ketidakseimbangan pasar antara produk dalam negeri dengan produk impor. Ketidakseimbangan pasar dapat terjadi antara lain karena skala produksi, sumber bahan baku, biaya tenaga kerja, dan biaya birokrasi di Negara asal produk impor yang lebih baik dibandingkan di dalam negeri. Konsekuensinya, harga produk impor jauh lebih murah dibandingkan produk dalam negeri. Pada kondisi seperti ini, kebijakan *safeguards* diperlukan untuk menyeimbangkan persaingan dan menyelamatkan produsen dalam negeri.

Dengan demikian, pokok permasalahan dalam kajian persaingan usaha kebijakan *safeguards* ini adalah potensi penguatan pangsa pasar pemohon *safeguards*. Penguatan pangsa pasar yang idealnya tercipta melalui proses persaingan usaha yang sehat, terdistorsi oleh kebijakan *safeguards*. Untuk itu kajian persaingan usaha akan ditekankan terhadap potensi penyalahgunaan kekuatan pasar dari pemohon *safeguards* berdasarkan *history* implementasi hubungan bisnis antara pemohon *safeguards* dengan konsumennya, pengguna sirop fruktosa.

Penyalahgunaan kekuatan pasar bersinggungan dengan beberapa ketentuan larangan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Ketentuan tersebut antara lain:

- a. Ketentuan Pasal 17 tentang Monopoli;
- b. Ketentuan Pasal 19 dan 20 tentang Penguasaan Pasar; dan
- c. Ketentuan Pasal 25 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan.

B. DOKUMEN DAN DATA YANG DIANALISA

Beberapa dokumen, data dan informasi yang berhasil dikumpulkan dan selanjutnya dianalisa adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan
Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rencana tindakan pengamanan perdagangan (TPP) impor produk sirop fruktosa, yaitu:
 - a. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 235 Tahun 2008 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - b. PMK Nomor 117 Tahun 2012 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - c. PMK Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka *Asean China Free Trade Area*;
 - d. PMK Nomor 213 Tahun 2011 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor;
 - e. PMK Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor; dan
 - f. PMK Nomor 109 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua PMK Nomor 229 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor berdasarkan Perjanjian atau Kesepakatan Internasional.
2. Dokumen bukti awal permohonan versi tidak rahasia atas produk sirop fruktosa.
3. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dari pemohon dan pendukung *safeguards* impor sirop fruktosa.
4. Data Statistik Impor Badan Pusat Statistik (BPS).
5. Jurnal Internasional terkait Kebijakan Export Tax Rebate Republik Rakyat Tiongkok.
6. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dan pengumpulan data dari importir sirop fruktosa dan pengguna sirop fruktosa.

7. Pendapat Ahli Pemanis (*sweetener*) dari Balai Besar Teknologi Pati Lampung Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

C. FAKTA YANG DITEMUKAN

1. Peraturan Perundang-undangan

Dalam kaitannya dengan lonjakan impor sirop fruktosa, ditemukan fakta mengenai kebijakan pemerintah terkait perjanjian-perjanjian perdagangan bebas Indonesia. Berikut rangkuman data-data yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan terkait perjanjian perdagangan bebas Indonesia:

Tabel 1. Uraian ketentuan peraturan perundang-undangan terkait perjanjian perdagangan bebas Indonesia

No	Peraturan	Keterangan
1	PMK Nomor 235 Tahun 2008 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka <i>Asean China Free Trade</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur penetapan tarif bea masuk impor barang dari China dan Negara-negara Asean untuk tahun 2009-2012. Lampirannya mengatur besar tarif terhadap lebih dari 8700 HS Code yang tarifnya berlaku per tanggal 1 Januari setiap tahunnya (mengikuti kolom tahun dalam lampiran tsb) 2. Untuk barang impor Negara anggota termasuk China berlaku tarif yang diatur dalam kolom (5), (6), (7) dan (8). Namun apabila terdapat pengaturan tarif bea masuk pada kolom (9), maka barang impor dari China mengikuti tarif kolom (9). 3. Importir wajib melakukan pemberitahuan Pabean Impor dengan menyerahkan Surat Keterangan Asal (Form E) lembar asli dan lembar ketiga dan mencantumkan HS Code Preferens Tariff kepada Kepala Kantor Pabean pelabuhan pemasukan. 4. Apabila tarif bea masuk lebih besar atau sama dengan tarif bea masuk yang berlaku umum, maka importir tidak memerlukan Surat Keterangan Asal (Form E). 5. Peraturan sebelumnya PMK Nomor 53 Tahun 2007 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. 6. Pada PMK Nomor 53 Tahun 2007 belum mengatur tarif bea masuk impor sirop fruktosa. Pada PMK Nomor 235 Tahun 2008 baru mengatur tarif bea masuk impor sirop fruktosa dengan Kode HS 1702.60.20.00 sebesar 0persen
2	PMK Nomor 117 Tahun 2012 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam rangka <i>Asean China Free Trade Area</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur penetapan tarif bea masuk impor barang dari China dan Negara-negara Asean untuk pertengahan tahun 2012 hingga 2017. Lampirannya mengatur besaran tarif yang berlaku bagi lebih dari 10.000 HS Code. 2. Pada lampiran, Kolom (5) menunjukkan tarif yang berlaku sejak tanggal 10 Juli 2012 hingga 31 Desember 2014. Sedangkan kolom (6) menunjukkan tarif yang berlaku pertanggal 1 Januari 2015 sampai dengan tanggal 28 Februari 2017. 3. Kolom (7) menunjukkan besar tarif yang berlaku untuk barang impor dari China. Sehingga apabila terdapat pengaturan tarif pada kolom (7), maka barang impor dari China mengikuti tarif kolom (7). 4. Tarif yang lebih rendah dari tarif bea masuk umum wajib dilengkapi Surat Keterangan Asal (Form E). 5. Importir wajib melakukan pemberitahuan impor barang dengan menyerahkan SKA (Form E) Asli dan nomor referensi kepada Kantor Pabean pelabuhan masukan. 6. Dalam hal tarif bea masuk umum lebih rendah dari tarif bea masuk ACFTA, maka tarif yang berlaku adalah tarif bea masuk yang berlaku secara umum. 7. Peraturan sebelumnya PMK Nomor 235 Tahun 2008 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
3	PMK Nomor 26 Tahun 2017 tentang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur penetapan bea tarif impor barang dari China dan Negara-negara Asean untuk bulan Maret 2017 hingga 2018. Lampirannya mengatur

	<p>Penetapan Tarif Bea Masuk Dalam rangka <i>Asean China Free Trade Area</i></p>	<p>besaran tarif yang berlaku bagi lebih dari 10.800 HS Code.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Pada lampiran, Kolom (5) menunjukkan tarif yang berlaku sejak tanggal 1 Maret 2017 sampai 3 Desember 2017. Sedangkan kolom (6) menunjukkan tarif yang berlaku pertanggal 1 Januari 2018 sampai seterusnya(sampai saat ini belum ada peraturan terbaru). 3. Kolom (7) menunjukkan besar tarif yang berlaku untuk barang impor dari China, sehingga apabila terdapat pengaturan tarif pada kolom (7), maka barang impor dari China mengikuti tarif kolom (7). 4. Apabila tarif bea masuk ACFTA yang lebih rendah dari tarif bea masuk umum wajib dilengkapi Surat Keterangan Asal (Form E). 5. Importir wajib melakukan pemberitahuan impor dengan mencantumkan nomor referensi, tanggal surat SKA (Form E) dan SKA (Form E) Asli saat pengajuan dokumen pemberitahuan kepada Kantor Pabean pelabuhan masukan. 6. Pengusaha tempat penimbunan berikat wajib melakukan pemberitahuan impor dengan mencantumkan nomor referensi, tanggal surat SKA (Form E) dan SKA (Form E) Asli paling lambat 3 hari kerja sejak tanggal Surat Persetujuan Pengeluaran Barang Pemberitahuan Impor Barang untuk ditimbun di tempat penimbunan berikat, diberikan kepada pejabat bea cukai di Kantor Pabean yang melakukan penelitian dokumen. 7. Pengusaha pusat logistik berikat, wajib melakukan pemberitahuan impor dengan mencantumkan nomor referensi, tanggal surat SKA (Form E) dan SKA (Form E) Asli paling lambat 3 hari sejak tanggal Surat Persetujuan Pengeluaran Barang Pemberitahuan Impor Barang untuk ditimbun di pusat logistik berikat, kepada Pejabat Bea dan Cukai Kantor Pabean yang meneliti dokumen. 8. Dalam hal tarif bea masuk umum lebih rendah dari tarif bea masuk ACFTA, maka tarif yang berlaku adalah tarif bea masuk yang berlaku secara umum. 9. Ketentuan ini berlaku terhadap barang impor yang dokumen pemberitahuan pabean impornya telah mendapat nomor dan tanggal pendaftaran dari Kantor Pabean penerima. 10. Peraturan sebelumnya PMK Nomor 117 Tahun 2012 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
4	<p>PMK Nomor 213 Tahun 2011 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur tentang pemberlakuan HS Code dan pembagian klasifikasi untuk produk dengan HS Code yang terdiri dari catatan bagian, catatan bab dan catatan subpos (Lampiran I dan II) serta mengatur pembebanan tarif bea masuk (Lampiran III). 2. Struktur penomoran HS Code adalah sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> a. Kode 4 digit dan 6 digit merupakan HS Code yang diterbitkan World Custom Organization (WCO); b. Kode 8 digit merupakan terbitan Asean Harmonised Tarif Nomenclature (AHTN); c. Kode 10 digit merupakan pos tarif nasional d. HS Code pada Lampiran III Bab 98 seluruhnya merupakan pos tarif nasional. 3. Ketentuan ini berlaku terhadap barang impor yang dokumen pemberitahuan impornya telah mendapat nomor dan tanggal pendaftaran dari Kantor Pabean. 4. Ketentuan klasifikasi barang dalam peraturan ini berlaku secara mutatis mutandis yang digunakan dalam bidang tarif dan non-tarif, termasuk bisang kepabeanan, cukai, perpanjakan, fiskal, perdagangan, industri dan investasi. 5. PMK Nomor 110 Tahun 2006 berikut seluruh perubahannya, PMK Nomor 93 Tahun 2007, PMK Nomor 197 Tahun 2007, PMK Nomor 70 Tahun 2008, PMK Nomor 128 Tahun 2008, PMK Nomor 07 Tahun 2009, PMK Nomor 19 Tahun 2009, PMK Nomor 101 Tahun 2009, PMK Nomor 150 Tahun 2009 dan PMK Nomor 82 Tahun 2010 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. 6. Perubahan PMK Nomor 23 Tahun 2011 hanya mengatur terkait keberlakuan tarif bea masuk pada setiap tahunnya.
5	<p>PMK Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan berlaku sejak tanggal 1 Maret 2017 2. Sistem klasifikasi penomoran HS Code adalah sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> a. Kode 4 digit dan 6 digit merupakan HS Code yang diterbitkan World Custom Organization (WCO); b. Kode 8 digit merupakan terbitan Asean Harmonised Tarif Nomenclature (AHTN) dan merupakan pos tarif nasional; c. HS Code pada Bab 98 Lampiran III tentang struktur klasifikasi barang, seluruhnya merupakan ketentuan nasional. 3. Ketentuan klasifikasi barang dalam peraturan ini berlaku secara mutatis mutandis yang digunakan dalam bidang tarif dan non-tarif, termasuk bisang kepabeanan, cukai, perpanjakan, fiskal, perdagangan, industri dan investasi. Penyesuaian penggunaan sistem klasifikasi pada ketentuan ini

		<p>dilaksanakan paling labat 2 tahun terhitung sejak peraturan ini berlaku.</p> <p>4. PMK Nomor 23 Tahun 2011 dengan segala perubahannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.</p> <p>5. Segala perubahan terhadap PMK Nomor 23 Tahun 2011 hanya mengatur keberlakuan tarif bea masuk barang yang diperbarui setiap tahunnya.</p>
6	<p>PMK Nomor 109 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua PMK Nomor 229 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengenaan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor berdasarkan Perjanjian atau Kesepakatan Internasional</p>	<p>1. Terdapat pengesahan Perpres Nomor 11 Tahun 2019 tentang Pengesahan IC-CEPA antara Indonesia dan Chile, sehingga pemberlakuan tarif bea masuk juga berlaku untuk IC-CEPA.</p> <p>2. Barang impor dapat dikenakan Tarif Preferensi yang berbeda dengan tarif bea masuk umum (MFN) terhadap barang impor yang termasuk dalam (penambahan IC-CEPA yang masuk kedalam peraturan tarif bea masuk) :</p> <ol style="list-style-type: none"> ATIGA ACFTA AKFTA IJEPA AIFTA AANZFTA IPPTA AJCEP MoU The Republic of Indonesia and The State of Palestine on Trade Facilitation for Certain Products Originating from Palestina Territories. IC-CEPA <p>3. Tarif yang berbeda pada poin 1 dikenakan terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> barang impor yang menggunakan pemberitahuan pabean impor berupa Pemberitahuan Impor Barang (PIB); barang impor menggunakan PIB dari Tempat Penimbunan Berikat (TPB) yang saat barang masuk telah mendapat persetujuan menggunakan tarif preferensi; barang impor menggunakan PIB dari Pusat Logistik Berikat (PLB) yang saat barang masuk telah mendapat persetujuan untuk menggunakan tarif preferensi; barang hasil produksi dari kawasan bebas ke tempat lain dalam daerah pabean (TLDDP) sepanjang merupakan bahan baku berasal dari luar daerah pabean, telah mendapat persetujuan tarif presensi dan dilakukan oleh pengusaha kawasan bebas yang telah memenuhi syarat menggunakan tarif preferensi. <p>4. Syarat pemberian ijin tarif preferensi adalah barang impor harus memenuhi Ketentuan Asal Barang yang memuat kriteria asal barang, kriteria pengiriman dan ketentuan prosedur. Pengaturan lebih lanjut terkait pemenuhan Ketentuan Asal barang mengikuti skema yang diatur dalam (penambahan IC-CEPA yang masuk kedalam peraturan tarif bea masuk) :</p> <ol style="list-style-type: none"> ATIGA Lampiran I huruf A ACFTA Lampiran I huruf B AKFTA Lampiran I huruf C IJEPA Lampiran I huruf D AIFTA Lampiran I huruf E AANZFTA Lampiran I huruf F IPPTA Lampiran I huruf G AJCEP Lampiran I huruf H MoU The Republic of Indonesia and The State of Palestine on Trade Facilitation for Certain Products Originating from Palestina Territories, Lampiran I huruf I IC-CEPA Lampiran I huruf J <p>5. Pada saat perubahan kedua ini berlaku, SKA yang diterbitkan sampai dengan tanggal 4 Agustus 2019 dengan menggunakan format sesuai PMK Nomor 11 Tahun 2019 dinyatakan masih tetap berlaku.</p> <p>6. Mengubah Lampiran I PMK Nomor 229 Tahun 2017 menjadi sebagaimana yang tercantum dalam Lampiran peraturan ini.</p>

Dari uraian di atas, didapatkan informasi terkait diberlakukannya tarif bea masuk nol persen bagi produk-produk yang berasal dari Negara-negara yang telah mempunyai perjanjian perdagangan bebas dengan Indonesia. Konsekuensi dari kebijakan pemberlakuan bea masuk nol

persen berarti produk impor bersaing secara langsung dengan produk dalam negeri tidak terkecuali produk sirop fruktosa.

Informasi ini akan dijelaskan selanjutnya dalam fakta statistik impor BPS dan uraian mengenai jurnal terkait *export tax rebate*. Statistik Impor BPS untuk produk sirop fruktosa menunjukkan permulaan terjadinya lonjakan impor. Jurnal-jurnal terkait dampak *export tax rebate* RRT menjelaskan salah satu strategi Pemerintah RRT untuk meningkatkan ekspor negaranya.

Secara umum, peraturan perundang-undangan terkait perjanjian perdagangan bebas justru menyebabkan munculnya persaingan usaha yang sehat. Namun pada beberapa kondisi, perdagangan bebas yang tercermin dari bea masuk nol persen menyebabkan persaingan usaha tidak sebanding antara produk impor dengan produk dalam negeri terkait skala produksi dan insentif usaha di negara asal.

2. Dokumen bukti awal permohonan *Safeguards* Impor Sirop Fruktosa

Dokumen ini bisa diakses dari situs kppi.kemendag.go.id. Dari dokumen ini diketahui, permohonan *safeguards* impor sirop fruktosa disampaikan oleh PT Associated British Budi (PT ABB) pada 28 Oktober 2019. Dalam dokumen PT ABB mengklaim mewakili 54 persen produksi sirop fruktosa nasional. Dokumen ini juga menyebutkan bahwa sejak tahun 2017 hingga saat ini hanya PT ABB dan 1 (satu) produsen lain yang masih berupaya memproduksi sirop fruktosa, namun telah mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius akibat serbuan barang impor sejenis.

Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa pangsa impor Sirop Fruktosa ke Indonesia dikuasai oleh produk China. Produk Sirop Fruktosa China sejak tahun 2016 menguasai lebih dari 90 persen pangsa impor Indonesia. Bahkan hanya Filipina sejak 2018 yang mampu mengimbangi pangsa impor China dengan mencatatkan pangsa impor sebesar 5,2 persen.

Tabel 2. Pangsa Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2015-2018

NEGARA PENGEKSPOR	PANGSA IMPOR			
	2015	2016	2017	2018
CHINA	70,2	91,7	98,1	94
PHILIPPINES	1,4	0,2	0	5,2
NEGARA LAINNYA (<3persen)	28,4	8,1	1,9	0,8
TOTAL	100	100	100	100

Sumber: Dokumen bukti awal permohonan *safeguards* sirop fruktosa, 2019. Hal. 9

Dalam dokumen disebutkan lonjakan impor sirop fruktosa selama periode 2015-2018 tumbuh dengan tren rata-rata sebesar 18,99 persen. Dengan catatan bahwa tren pertumbuhan impor tahun 2017-2018 menunjukkan nilai negatif sebesar 20,9 persen.

Tabel 3. Lonjakan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2015-2018

URAIAN	Data Impor HS 1702.60.20			
	2015	2016	2017	2018
Volume (Ton)	67.244	106.566	138.997	109.884
Perubahan (persen)		58,5	30,4	-20,9
Tren (15-18) persen	18,99			

Sumber: Dokumen bukti awal permohonan *safeguards* sirop fruktosa, 2019. Hal. 7

3. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dari pemohon dan pendukung *safeguards* impor Sirop Fruktosa

Diskusi dengan PT ABB dilangsungkan pada 3 Februari 2020 sedang survey atau kunjungan ke pabrik PT ABB dilangsungkan pada 28 Februari 2020. Dalam diskusi PT ABB menyerahkan dokumen presentasi dan menyampaikan data dan informasi yang tercatat. Berikut beberapa data dan informasi dari hasil diskusi dan survey yang dilakukan:

- a. Dari dokumen presentasi, diketahui bahwa PT ABB adalah anak usaha dari PT Budi Starch Sweetener, Tbk. yang berdiri sejak 1996 dan beroperasi sejak 2004. Dalam dokumen presentasi ini, PT Budi Starch Sweetener mengklaim sebagai produsen produk berbahan dasar tepung tapioka terbesar di dunia.

- b. Dokumen presentasi PT ABB menyebutkan kapasitas produksi sirop fruktosa perusahaannya sebesar 45.000 ton per tahun.
- c. Adapun produk yang dihasilkan PT ABB berdasarkan dokumen presentasi PT ABB adalah Tepung dan Cairan Sorbitol, Maltodextrin, Dextrose MH, Maltitol, Sirop Glukosa, Pati (starch) dan Sirop Fruktosa.
- d. Dalam dokumen presentasi PT ABB menyampaikan data produsen sirop fruktosa dalam negeri yang secara total berjumlah 17 perusahaan dengan kapasitas terpasang nasional sebesar 454.600 ton sirop fruktosa per tahun. Dalam dokumen ini juga disampaikan sebagian besar produsen sirop fruktosa saat ini sudah berhenti beroperasi dan beralih menjadi importir *trader* sirop fruktosa.
- e. Dalam dokumen presentasi diuraikan produksi dan konsumsi nasional sirop fruktosa 2015-2018, namun untuk kepentingan menjaga kerahasiaan data, dapat disampaikan dalam laporan ini secara rata-rata produksi sirop fruktosa nasional 2015-2018, lebih dari 32.000 ton sirop fruktosa per tahun. Sedangkan rata-rata konsumsi sirop fruktosa nasional 2015-2018, lebih dari 130.000 ton sirop fruktosa per tahun.
- f. Berdasarkan data penjualan PT ABB dan konsumsi nasional, PT ABB mengklaim hanya menguasai 10,5 persen pangsa pasar sirop fruktosa nasional.
- g. Dokumen presentasi PT ABB juga menguraikan indikator-indikator kinerja, yang menunjukkan penurunan, yaitu penjualan domestik, produksi, produktivitas tenaga kerja, kapasitas terpakai, keuntungan dan jumlah tenaga kerja.
- h. PT ABB dalam dokumen presentasi ini menyampaikan mengusulkan *safeguards* berupa pengenaan BMTP impor lebih dari 50 persen.

Sementara catatan diskusi menyebutkan beberapa informasi penting sebagai berikut:

- a. Bahan baku yang dapat diolah untuk menjadi fruktosa antara lain jagung, tepung tapioka dan singkong. Dalam memproduksi fruktosa, PT ABB menggunakan singkong sebagai bahan utamanya.
- b. Fruktosa yang diproduksi oleh PT ABB dapat diaplikasikan untuk bahan campuran pada makanan dan minuman yang fungsinya sebagai bahan pemanis. Tak terbatas hanya pada penggunaan di dalam makanan dan/atau minuman, fruktosa juga dapat digunakan sebagai bahan campuran rokok bahkan bahan campuran untuk semen dengan fungsi agar adukan semen dapat kering lebih cepat.
- c. Bahwa PT ABB tergabung dalam asosiasi produsen fruktosa bernama Perkumpulan Produsen Pemanis Indonesia (PPPI). Kapasitas penjualan dari Anggota PPPI adalah lebih dari 238.000 ton/tahun.
- d. Bahwa dibentuknya PT ABB awalnya adalah sebagai *supporting* untuk produk pemanis bagi Coca-Cola di pasar Indonesia.
- e. Fruktosa memiliki beberapa jenis yang berbeda tergantung tingkat kemanisan dan kekentalannya. Jenisnya ada 4 (empat) yakni Fruktosa 49, Fruktosa 55, Fruktosa 75 dan Fruktosa 96. Semakin tinggi angka pada jenis Fruktosa maka tingkat kemanisan akan semakin manis dan tingkat kekentalan juga akan semakin mengental. Biasanya semakin kental fruktosa maka harga jualnya akan semakin mahal. Untuk produk fruktosa yang sudah jadi dan siap pakai, akan sulit untuk mengidentifikasi bahan baku yang digunakan apakah singkong atau jagung atau tepung tapioka. Untuk mengidentifikasi hal tersebut perlu dilakukan tes lanjutan untuk dapat melihat kandungan bahan bakunya.
- f. Bahwa harga jual produk fruktosa dari PT ABB adalah Rp6.500 – Rp7.000/kilogram dan harga tersebut sudah termasuk biaya pengiriman.

Catatan hasil survey/kunjungan lapangan ke pabrik PT ABB mengkonfirmasi beberapa data dan informasi sebagai berikut:

- a. Kondisi pabrik PT ABB tidak ada aktivitas yang menunjukkan proses produksi. Aktivitas produksi hanya ada di lini mesin evaporasi yang digunakan untuk proses reproduksi sirop fruktosa yang diimpor oleh PT ABB.
- b. Gudang bahan baku, yaitu tepung tapioka kosong. Truk-truk logistik terparkir di pabrik. Demikian halnya tenaga kerja hanya terlihat di lini evaporasi.
- c. Berdasarkan informasi dari warga sekitar, diketahui bahwa kondisi ini sudah berlangsung sejak tahun 2017.

4. Data Statistik Impor Badan Pusat Statistik (BPS)

Data statistik impor BPS *download* melalui BPS App. Data kemudian diolah untuk dilakukan konfirmasi terhadap data yang disampaikan pemohon *safeguards* dan laporan akhir KPPI. Data juga digunakan untuk membangun model determinan impor sirop fruktosa. Berikut data statistik impor sirop fruktosa BPS yang telah diolah untuk kepentingan penyajian dalam laporan ini.

Tabel 4. Perkembangan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2012-2019

Keterangan	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Volume Impor (MT)	30.678	50.861	71.111	67.244	106.566	138.997	109.884	50.818
Nilai Impor (USD)	17.512.791	27.681.099	32.882.258	33.692.846	43.161.040	46.026.786	35.507.426	18.426.251
Unit of Value (USD/ton)	571	544	462	501	405	331	323	363

Sumber: Statistik Impor BPS-data mikro dinamis (diolah)

Data Statistik Impor BPS di atas mengonfirmasi terjadinya lonjakan impor pada 2016 dan 2017. Sementara pada dua tahun terakhir, data menunjukkan lonjakan penurunan impor.

Negara importir sirop fruktosa Indonesia terbesar berdasarkan statistik impor BPS selama dua tahun terakhir adalah China dengan pangsa impor lebih dari 90 persen.

Tabel 5. Pangsa Impor Sirop Fruktosa berdasarkan Statistik Impor BPS

Negara	2018	2019	Totals
CHINA	103.299.762	54.280.436	157.580.198
	94persen	95persen	94persen
KOREA, REPUBLIC OF	530.001	642.719	1.172.720
	0persen	1persen	1persen
MALAYSIA	116.951		116.951
	0persen	0persen	0persen
MEXICO	4.080	8.160	12.240
	0persen	0persen	0persen
PHILIPPINES	5.738.640		5.738.640
	5persen	0persen	3persen
SINGAPORE	19		19
	0persen	0persen	0persen
TAIWAN	6.741	3.136	9.877
	0persen	0persen	0persen
THAILAND	104.110	1.965.776	2.069.886
	0persen	3persen	1persen
UNITED STATES	83.620		83.620
	0persen	0persen	0persen
VIET NAM	2		2
	0persen	0persen	0persen
Totals	109.883.926	56.900.227	166.784.153

Sumber : <https://www.bps.go.id> di akses pada 2020_06_08T08_55_31_525Z

Data pangsa impor ini juga mengkonfirmasi data pangsa impor yang menunjukkan pangsa impor sirop fruktosa Indonesia dikuasai produk China dengan pangsa impor lebih dari 90 persen.

5. Jurnal Internasional terkait Kebijakan *Export Tax Rebate* Republik Rakyat Tiongkok

Kebijakan *Export Tax Rebate* (ETR) Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok (RRT) seringkali dituduh sebagai penyebab lonjakan impor produk ke Indonesia. Pemohon *safeguards*, PT ABB juga beralih dengan kebijakan ETR RRT untuk menjelaskan fenomena lonjakan impor sirop fruktosa ke Indonesia. Untuk itu dilakukan penelaahan

jurnal ekonomi internasional terkait dampak kebijakan *export tax rebate* (ETR) RRT terhadap ekspor RRT. Dua jurnal ekonomi internasional memaparkan hasil penelitian sebagai berikut:

- a. “*Regional Effects of Export Tax Rebate on Exporting Firms: Evidence From China*” oleh Yong Tan, Liwei An dan Cui Hu⁵ dari Nanjing University dan Central University of Finance and Economics

Penelitian ini mengembangkan model analisa dampak penerapan kebijakan *export tax rebate* (ETR) secara tidak langsung pada volume ekspor dan upah buruh. Peneliti mengklaim penelitian-penelitian sebelumnya hanya menganalisa dampak langsung kebijakan ETR terhadap volume ekspor. Penelitian juga menyatakan bahwa kebijakan ETR sejalan dengan visi *World Trade Organization* (WTO) untuk memperlancar perdagangan dan membebaskan hambatan tarif perdagangan. Peneliti menyebut pemerintah RRT secara berkala terus menyesuaikan kebijakan *tax rebate export* untuk menyokong volume ekspornya.

Di RRT, perusahaan eskportir menghadapi dua rezim perdagangan. Pertama, rezim “ekspor biasa”, yaitu perdagangan sebagaimana umumnya perdagangan internasional di Negara lain. Kedua, rezim “ekspor barang olahan”. Rezim kedua ini yang menjadi dasar asumsi penelitian ini. Pada rezim “ekspor barang olahan”, eksportir bahan baku tidak menerima manfaat Kebijakan ETR. Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa tekanan fiskal sering menjadi pertimbangan utama perubahan kebijakan ETR di RRT. Peneliti berharap eksportir barang olahan lebih banyak porsinya sehingga tidak mendapat pengurangan manfaat dari kebijakan ETR. Dengan asumsi ini, data porsi eksportir barang olahan tidak terkait dengan pertumbuhan ekspor, yang berarti secara *cross section* kebijakan ETR berpengaruh terhadap volume ekspor di level perusahaan.

Peneliti mengutip teori dari Feldstein dan Krugman (1990)⁶, yang menyatakan secara teori ETR meningkatkan pertumbuhan ekspor.

⁵ Yong Tan, Liwei An dan Cui Hu. 2015. *Regional Effects of Export Tax Rebate on Exporting Firms: Evidence From China*. Jurnal Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 65188 posted 24 Jun 2015

⁶ Feldstein, M., Krugman, P., 1990. *International Trade Effects of Value-added Tax.*, University of Chicago Press. 263-282.

Faktanya, penerimaan ekspor merupakan komponen penting bagi PDB RRT. Pada tahun 2006, penerimaan ekspor mencapai 37 persen PDB RRT. Fakta ini disikapi pemerintah RRT dengan menyiapkan paket kebijakan untuk menstimulasi ekspor.

Pada 2006, ETR diimplementasikan bervariasi antar sektor industri dengan kisaran 0 sampai dengan 17 persen. Sepanjang tahun 2002-2012, lebih dari 80 persen barang ekspor yang masuk dalam 4 digit kode HS mengalami setidaknya sekali perubahan ETR. Kebijakan ETR terbukti efektif meningkatkan ekspor RRT. Penelitian Gourdon dkk (2011)⁷ menunjukkan setiap kenaikan ETR 1 persen pada satu sektor industri akan meningkatkan volume ekspor sebesar 6 persen pada sektor industri tersebut.

Pemerintah RRT telah beberapa kali menaikkan ETR dalam rangka menghadapi krisis ekonomi 1997 di Asia Timur. Kebijakan ini mempertahankan volume ekspor dan perekonomian RRT. Setelah 1999, RRT menerapkan 4 paket *ETR system* (17 persen, 15 persen, 13 persen dan 5 persen) dengan rata-rata 15 persen. Pada Oktober 2003, Pemerintah RRT menurunkan ETR sehingga secara rata-rata menjadi kisaran 12,11 persen sampai dengan 15,11 persen selama masa tekanan fiskal. Sejak Januari 2004, kebijakan 5 paket sistem ETR diimplementasikan (17 persen, 13 persen, 11 persen, 8 persen dan 5 persen).

Dengan menggunakan data penerimaan ETR per perusahaan dan ETR tertimbang didapatkan pengaruh langsung dan tidak langsung. Penelitian ini menemukan bahwa kenaikan 1 persen penerimaan *tax rebate* ekspor akan menaikkan volume ekspor sebesar 0,5 persen di level perusahaan. Sedangkan menggunakan data rata-rata tertimbang penerimaan *tax rebate* ekspor justru menurunkan volume ekspor sebesar 0,2 persen. Selanjutnya setelah menggunakan instrumen variabel dan kontrol untuk memilah secara mandiri eksportir bahan baku dan bahan olahan didapatkan temuan kenaikan 1 persen tingkat *tax rebate* ekspor akan menaikkan 0,2 persen volume ekspor di level perusahaan,

⁷ Gourdon, J., Monjon, S., Poncet, S. 2011. Incomplete VAT rebates to exporters: How do they affect China's export performance?. Working Paper.

sedangkan kenaikan 1 persen rata-rata tertimbang *tax rebate* ekspor regional justru menurunkan 0,02 persen volume ekspor di level perusahaan. Temuan ini mengkonfirmasi masalah dalam estimasi model dengan metode *Ordinary Least Square* (OLS). Masalah endogenitas tidak boleh diabaikan dalam menginvestigasi dampak ETR (*Export Tax Rebate*) terhadap volume ekspor berkelanjutan. Model estimasi dampak tidak langsung ETR terhadap volume ekspor menunjukkan hasil yang negatif dan signifikan. Hal mana sesuai dengan hipotesis penelitian. Hasil ini mengindikasikan dampak langsung ETR terhadap volume ekspor akan diimbangi dengan dampak tidak langsung yang disebabkan oleh kenaikan upah buruh.

- b. “*Effect of Export Tax Rebate on Export Volume: Evidence from China*”
oleh: Xie Liang⁸ dari Ritsumeikan Asia Pacific University

Xie Liang (2014) memaparkan evolusi kebijakan *Export Tax Rebate* (ETR) RRT dalam penelitiannya sebagai berikut:

Periode 1949-1984

Selama periode ini, kebijakan ekonomi RRT direncanakan secara terpusat. Sistem perpajakan modern belum terbangun. Meskipun ada istilah ETR selama periode ini, Xie Liang (2014) menjelaskan bahwa kebijakan ETR pada periode ini sebenarnya merupakan subsidi ekspor.

Periode 1985-1993

Kebijakan ETR pertama kali diperkenalkan pada April 1985 bersamaan dengan pengenaan Pajak Impor. Waktu itu, kebijakan ETR meliputi Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Barang, Pajak Tidak Langsung dan Pajak Konsumsi. Karena kebijakan perencanaan terpusat sebelumnya, implementasi kebijakan ETR pada periode ini sedikit kacau dan sering dilakukan perubahan kebijakan di level daerah. Pada tahun 1988, prinsip pengembalian penuh sudah mapan, yang berarti pengembalian pembayaran pajak sudah

⁸ Xie Liang, 2014. *Effect of Export Tax Rebate on Export Volume: Evidence from China*. Ritsumeikan Asia Pacific University.

berjalan. Sejak dimulainya kebijakan ETR 1988, pemerintah pusat RRT membiayai seluruh pengembalian pajak ETR. Kemudian karena beban fiskal yang berat, disusun pembagian pembiayaan dengan pemerintah daerah dengan porsi 90:10, dimana Pemerintah Pusat masih menanggung beban pembiayaan terbesar. Setahun berikutnya, 1989, Porsi diubah menjadi 80:20. Pada 1992 dan 1993, diperkenalkan sistem tiga rebat, yaitu 3 persen, 10 persen dan 14 persen, yang berlaku berdasarkan kategori barang. Dalam implementasinya sistem 3 rebat menghasilkan rerata pengembalian pajak karena ekspor sebesar 11,2 persen (Zhang Q., 2010)⁹

Periode 1994-1997

Pada tahun 1994, Pemerintah RRT mengimplementasikan reformasi sistem perpajakan. Kontribusi besar reformasi sistem perpajakan ini adalah dihapuskannya pajak standar komersial dan industri dan diperkenalkannya pajak pertambahan nilai baru. Reformasi ini juga melahirkan sistem pendelegasian pajak pada pemerintah daerah. Reformasi sistem perpajakan ini menandai terbentuknya sistem perpajakan modern di RRT. Regulasi PPN dalam reformasi menetapkan pajak Opersen untuk barang ekspor. Sementara regulasi pajak konsumsi menetapkan pengecualian pengenaan pajak konsumsi untuk barang konsumsi bertujuan ekspor (Chen, Mai dan Yu, 2006)¹⁰. Pemerintah RRT menyusun rancangan Peraturan Pemerintah tentang *Export Tax Rebate* (ETR) yang mengatur pengecualian Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Konsumsi barang ekspor serta menetapkan sejumlah pengembalian pajak yang telah terbayar. Pengembalian pajak berdasarkan rancangan peraturan pemerintah ini meningkat menjadi 17 persen dan 13 persen, yang berarti sejumlah besar pungutan pajak dari industri dan logistik dalam negeri dikembalikan dalam bentuk *rebate*. Rerata *rebate* akibat peraturan pemerintah ini meningkat menjadi 16,13 persen. Kebijakan ini menyebabkan kenaikan drastis pertumbuhan ekspor dari 91,74 Milyar USD pada tahun 1993 menjadi 121,01 Milyar USD di tahun

⁹ Zhang Q., 2010. Study on the problems and countermeasures of export rebate in processing trade.

¹⁰ Chen, C.H., Mai, C.-C., & Yu, H. -C. 2006. The Effect of Export Tax Rebate on Export Performance. China Economic Review, 17, pp. 226-235.

1994. Total pembayaran ETR mencapai 45 milyar Yen dan menyebabkan pembengkakan defisit anggaran RRT. Konsekuensinya pada kuartal pertama 1995, ada tambahan penangguhan pembayaran ETR senilai 30 milyar Yen. Beban pembayaran ETR terlalu besar untuk dapat dipenuhi oleh Pemerintah Pusat RRT. Untuk itu, Pemerintah RRT menurunkan tingkat ETR. ETR yang baru menjadi 14 persen untuk barang ekspor yang menerima *rebate* 17 persen PPN, dan ETR 10 persen untuk barang ekspor yang mendapatkan *rebate* 13 persen PPN. Rerata ETR menurun sebesar 3,7 persen menjadi 12,90 persen selama masa penyesuaian ini. Meskipun telah diturunkan, Pemerintah Pusat pada tahun 1995 tetap tidak mampu membayarkan ETR sebesar 50 milyar Yen dari total permintaan ETR sebesar 90 milyar Yen. Oleh sebab itu, dewan legislatif daerah menurunkan ETR pada Januari 1996. Sebenarnya sejak Juli 1995, barang ekspor hanya menerima ETR sebesar 9 persen untuk penerima *rebate* PPN 14 persen dan hanya 6 persen bagi penerima *rebate* PPN 10 persen. Sedangkan ETR untuk barang ekspor pertanian dan batu bara tetap tidak berubah sebesar 3 persen. Setelah penyesuaian ini, rerata pembayaran ETR menjadi 8,29 persen atau 4,6 persen lebih kecil dibandingkan periode sebelumnya. Penurunan pembayaran ETR berhasil menurunkan beban fiskal pemerintah pusat, namun menyebabkan dampak penurunan ekspor RRT. Pada 1996, pertumbuhan volume ekspor RRT hanya sebesar 1,5 persen, padahal rerata pertumbuhan ekspor RRT periode 1985 sampai dengan 2012 adalah sebesar 17 persen. Pada 1997, berkenaan dampak krisis keuangan Asia, pertumbuhan ekspor RRT hanya sebesar 0,5 persen, atau yang terendah sejak 1985.

Periode 1998-2003

Menghadapi tekanan krisis finansial di beberapa Negara tetangga, Pemerintah RRT mendepresiasi nilai tukar Reminbi. Selama periode 1998-1999, Pemerintah RRT tercatat melakukan peningkatan pembayaran ETR sebanyak sembilan kali untuk beberapa barang. Sistem 4 tarif ETR dimulai pada 1 Juli 1999

untuk sejumlah barang. Sistem 4 tarif ETR meliputi ETR 17 persen, 15 persen, 13 persen dan 5 persen. Rerata ETR pada 1999 melonjak dari periode sebelumnya menjadi 15,11 persen. Pada saat yang bersamaan, Kantor Urusan Pajak meningkatkan anggaran ETR dari 57 milyar Yen menjadi 63,6 milyar Yen pada 1999. Dampak kebijakan ini terasa pada tahun 2000, dimana RRT mengalami pertumbuhan ekspor sebesar 27,8 persen. Secara rata-rata pertumbuhan ekspor dari 2000 sampai dengan 2003 mencapai 20 persen per tahunnya, yang diklaim sebagai efektivitas kebijakan ETR. Sepanjang tahun 1998 sampai dengan 2002, rerata pertumbuhan ETR sebesar 27 persen per tahun melebihi rerata penerimaan anggaran yang hanya 17 persen per tahunnya. Selama periode ini pembayaran ETR diambil alih oleh Pemerintah Pusat RRT, sehingga Pemerintah RRT menanggung beban defisit anggaran yang besar kembali. Pemerintah RRT mencatat total ETR yang telah disetujui namun tidak terbayar sejumlah 144 milyar Yen pada 2001, 200 milyar Yen pada 2002, dan 277 milyar Yen pada 2003. Total defisit anggaran Pemerintah RRT pada 2002 mencapai 309,687 milyar Yen.

Periode 2004-2007

Kebijakan ETR baru dimulai sejak awal 2004. Diantaranya berupa penyesuaian struktur ETR, pengaturan mekanisme pembagian porsi pembayaran ETR antara Pusat dan Daerah, jaminan pengembalian dana tepat waktu dan penyesuaian struktur ekspor. Dari penjelasan ini, tampak jelas Pemerintah RRT memulai untuk mendayagunakan kebijakan ETR untuk mengoptimalkan struktur Ekspor negaranya. Dikarenakan beban pembayaran ETR terlalu besar untuk dipenuhi, pemerintah RRT mengimplementasikan penurunan rerata ETR sebesar 3 persen, dari 15,11 persen menjadi 12,11 persen pada 2004. Walaupun secara umum ETR menurun, namun untuk beberapa produk teknologi tinggi dan punya nilai tambah besar untuk PDB, ETRnya justru meningkat. Kebijakan ini sangat berguna untuk mengubah struktur ekspor. Setelah periode penyesuaian ini, sistem ETR 5, yaitu 17 persen, 13 persen, 11 persen, 8 persen dan 5 persen diberlakukan pada 2004. Di saat

yang sama, mekanisme pembagian porsi pembayaran ETR antara pemerintah pusat dan daerah dibangun. Sejak 2004, untuk pembayaran ETR 2003, porsi pembayaran ETR ditetapkan 75:25, yang setahun kemudian pada 2005 diubah menjadi 92,5:7,5 (*State Administration RRT of Taxation*, 2012). Dampak dari penurunan ETR ini jelas. Sepanjang 2004 sampai dengan 2006, pertumbuhan ekspor meningkat dengan rerata 25 persen per tahunnya jika dibandingkan periode 2000 sampai dengan 2003 yang mencatat rerata pertumbuhan 20 persen per tahunnya. Kemudian pada 2007, Pemerintah RRT mengimplementasikan penyesuaian baru ETR. Untuk menahan laju surplus neraca perdagangan dan menekan penguatan mata uang Reminbi, Pemerintah RRT membatalkan beberapa bagian pembayaran ETR untuk 10 jenis barang yang dikategorikan sebagai industri yang menggunakan terlalu banyak bahan bakar, menyebabkan pencemaran lingkungan dan menggunakan terlalu banyak sumber daya alam. Pada saat yang sama, Pemerintah RRT menurunkan ETR dari 13 persen menjadi 5 persen.

Periode 2008-2009

Dalam keadaan krisis finansial dunia 2008, yang diduga merupakan yang paling serius dalam beberapa dekade, Ekspor RRT menderita pada periode musim dingin 2008. Ekspor RRT bertahan sebesar 21,9 persen pada semester pertama 2008. Kemudian mulai menurun pada Juni 2008 dan akhirnya pada November 2008 menurun sampai 2,2 persen. Sejumlah besar perusahaan berorientasi ekspor terpaksa menutup pabriknya karena penurunan permintaan dari luar negeri pada semester kedua 2008. Karena ketergantungan yang tinggi pada ekspor, ekonomi RRT mulai menurun. Pada kuartal pertama 2008, pertumbuhan ekonomi RRT tumbuh 11,3 persen namun setahun kemudian jatuh menjadi 6,6 persen (*Beijing Review*, 2013). Dari Agustus 2008 sampai dengan 2010, Pemerintah RRT terus meningkatkan ETR sebanyak tujuh kali. Terutama, ETR untuk industri padat karya, seperti garmen yang ETRnya meningkat menjadi 16 persen. Juni 2009, sistem 6 ETR diimplementasikan,

yaitu 5 persen, 9 persen, 13 persen, 15 persen, 16 persen dan 17 persen. Rerata pembayaran ETR meningkat menjadi 13,55 persen. Meskipun, pemerintah RRT telah meningkatkan ETR secara drastis tetap tidak bisa menghentikan laju penurunan pertumbuhan ekspor RRT yang turun hingga mencapai 16 persen pada 2009.

Periode 2010 - 2012

Pada periode ini, penyesuaian kebijakan ETR kerap terjadi dalam hitungan menit. Pada 2010, dampak krisis finansial global melemah dan ekspor RRT telah kembali ke posisi sebelum krisis. Pemerintah RRT merespon peningkatan ini dengan membatalkan dan mengurangi ETR pada sejumlah kecil produk ekspor.

Xie Liang (2014) juga memaparkan beberapa manfaat dari kebijakan ETR Pemerintah RRT sebagai berikut:

- 1) Memperluas Pasar Ekspor dan Mempercepat Pertumbuhan Ekonomi
- 2) Memperoleh cadangan devisa
- 3) Mengoptimalkan struktur industri

Selain itu Xie Liang (2014) juga mengungkapkan 3 masalah dalam kebijakan ETR Pemerintah RRT, yaitu:

1. Inkonsistensi kebijakan
2. Mengurangi alokasi anggaran untuk kesejahteraan sosial
3. Rawan penyalahgunaan oleh oknum pemerintah dan pelaku usaha

Hasil temuan Xie Liang (2014)

Xie Liang (2014) menemukan bahwa kebijakan ETR merupakan faktor paling penting yang memengaruhi volume ekspor RRT. Dampak kebijakan ETR dalam jangka panjang lebih efektif dibandingkan dalam jangka pendek. Kebijakan ini menjelaskan keunggulan terbesar produk ekspor RRT terletak pada harga yang rendah dibandingkan Negara lain, yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh kebijakan ETR. Perusahaan eksportir menjual barangnya dengan harga murah disbanding biaya produksinya dan mendapatkan keuntungan dari pembayaran ETR. Perusahaan

eksportir amat bergantung pada bantuan kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, jika pembayaran ETR dibatalkan oleh pemerintah RRT karena alasan tertentu, Volume Ekspor RRT akan hancur. Penelitian ini juga mencatat pertumbuhan upah buruh dan penguatan mata uang Renminbi akan menyebabkan biaya produksi meningkat. Suatu saat, pengembalian ETR tidak dapat mengatasi kenaikan biaya dan keunggulan harga produk RRT. Untuk mempertahankan pertumbuhan ekspor seperti beberapa dekade terakhir, pemerintah RRT dituntut untuk mengubah struktur ekspor dan memperkuat daya saing pada aspek lain, seperti teknologi, inovasi dan lain-lain.

6. Data Direktori Importir Indonesia 2018 Badan Pusat Statistik (BPS)¹¹

Buku Direktori Importir Indonesia 2018 BPS terdiri dari dua buku. Setiap buku mencerminkan katalog 10 importir berdasarkan produk impor per kode *harmonization system* (HS). Sirop fruktosa yang termasuk dalam kode HS 1702.60.20 masuk dalam buku satu Direktori Importir Indonesia 2018. Berikut 10 nama importir terbesar sirop fruktosa berdasarkan Direktori Importir Indonesia 2018:

- a. PT Cargill Trading Indonesia
- b. PT Puncak Gunung Mas
- c. PT Associated British Budi
- d. PT ADM Indonesia Trading and Logistics
- e. PT CS2 Pola Sehat
- f. PT Mayora Indah, Tbk.
- g. PT Alam Manis Indonesia
- h. PT Harum Manis Selaras
- i. PT Budi Starch & Sweetener, Tbk.
- j. PT Sanya Indo Pasifik

Data ini mengonfirmasi bahwa PT ABB selaku pemohon *safeguards* sirop fruktosa juga merupakan importir terbesar ketiga. Holding usaha

¹¹ Direktori Importir Indonesia 2018. Badan Pusat Statistik (BPS). Hal. 148

dari PT ABB, yaitu PT Budi Starch & Sweetener, Tbk. juga merupakan importir sirop fruktosa.

7. Data hasil diskusi, wawancara, survey KPPU dan pengumpulan data dari importir sirop fruktosa dan pengguna sirop fruktosa

Sebelum pemberlakuan masa pandemi covid-19, KPPU telah mengumpulkan data dan wawancara dengan Asosiasi Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI). Kemudian KPPU juga meminta data dan informasi secara tertulis kepada 9 importir terbesar sirop fruktosa berdasarkan data direktori importir 2018 BPS. Dari 9 importir sirop fruktosa yang dimintai data dan informasi tertulis, satu importir telah berpindah alamat, sedangkan dari delapan importir lainnya, hanya empat yang memberikan jawaban tertulis dan satu perusahaan hanya memberikan konfirmasi melalui telepon.

Berikut rangkuman data dan informasi yang terkait dengan isu persaingan usaha yang disampaikan dalam diskusi, jawaban tertulis dan catatan diskusi:

Catatan Diskusi dengan GAPMMI

- a. Saat ini telah terjadi perubahan pola konsumsi pada makanan dan minuman. Konsumen saat ini cenderung mengurangi konsumsi makanan dan minuman manis serta yang siap saji dengan alasan perubahan gaya hidup menuju lebih sehat. Hal ini juga berdampak pada penjualan produk anggota GAPMMI yang semakin menurun.
- b. Pada tahun 2019 tercatat penjualan minuman pertumbuhannya minus 5,6 persen. Penurunan ini adalah dampak dari perubahan pola hidup konsumen dan bertumbuhnya produsen makanan minuman yang pembuatannya disajikan secara langsung, contohnya boba, teh tarik dan kopi.
- c. Menurut GAPMMI, data perbandingan harga antara sirop fruktosa impor dan sirop fruktosa yang dibeli melalui produsen dalam negeri adalah untuk harga perolehan dari impor sebesar Rp5.000/kg dan untuk harga jual dari produsen adalah sebesar Rp6.600/kg.

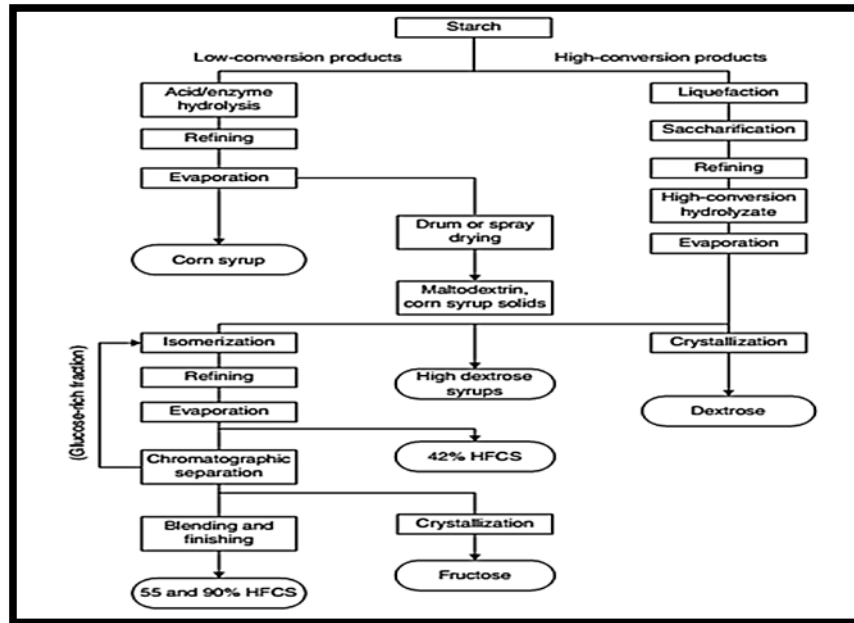
- d. Bagi GAPMMI, pengajuan *safeguard* sebesar 50 persen oleh pemohon *safeguards* dalam hal ini adalah PT ABB merupakan angka prosentase yang sangat besar. Nantinya jika memang permohonan ini diterima, para pengusaha makanan dan minuman secara tidak langsung akan kesulitan mendapatkan harga kompetitif dari komoditi sirop fruktosa. Secara tidak langsung nantinya para pengusaha makanan dan minuman dalam negeri akan memberikan keuntungan berlebih kepada para produsen dalam negeri. Dengan tidak adanya persaingan harga ini tentunya juga akan merugikan pengusaha makanan dan minuman dalam negeri, sebab mau tidak mau biaya produksi akan bertambah.
- e. Dengan diterimanya pengajuan *safeguards*, penambahan biaya produksi sudah pasti akan terjadi namun tidak dibarengi dengan kepastian pertumbuhan penjualan produk dari para pengusaha. Hal ini tentunya merugikan pelaku usaha yang notabene jumlahnya jauh lebih banyak daripada jumlah produsen sirop fruktosa dalam negeri.

8. Pendapat Ahli Pemanis (*sweetener*) dari Balai Besar Teknologi Pati Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) Lampung

Ahli yang dimintai keterangan adalah Bapak Ir. Bambang Triwiyono, Msi selaku Ahli dari Balai Besar Teknologi Pati – BPPT Bandar Lampung, pada tanggal 20 Mei 2020. Berikut pandangan Ahli mengenai produk sirop fruktosa dan perkembangan industri sirop fruktosa di Indonesia dan dunia:

- a) *High Fructose Syrup* (selanjutnya disebut Sirop Fruktosa) adalah cairan kental yang dimurnikan, memiliki fungsi sebagai pemanis, mengandung nutrisi sakharida yang dihasilkan dari pati pangan. Bahan baku yang digunakan untuk membuat sirop fruktosa adalah sari pati pangan diantaranya adalah jagung, tepung tapioka, tepung sagu, tepung maizena dan ubi kayu. Pemakaian sirop fruktosa yang digunakan pada produk makanan dan minuman akan meningkatkan tingkat kemanisan produk, menambah volume produksi, memperbaiki tekstur produk hingga membuat masa penyimpanan produk lebih lama.

b) Berikut proses alur pembuatan Pemanis Turunan Pati :



Gambar 1. Alur Pembuatan Pemanis turunan Pati
 Sumber: Dokumen presentasi Bapak Bambang Triwiyono (2020)

Dilihat dari alur produksi di atas, alurnya telah menerapkan sistem produksi terintegrasi dengan bahan baku yang digunakan. Dengan banyaknya pilihan bahan baku, proses produksi sari pati yang paling efektif adalah bahan baku jagung.

Proses produksi sirup fruktosa akan lebih efisien jika alat dan bahan serta mesin fasilitatornya digunakan dengan baik dan terintegrasi dengan sistem ekstraksi pati dari bahan bakunya. Dari beberapa bahan baku sari pati, sistem produksi yang belum efisien adalah menggunakan bahan baku ubi kayu.

- c) Produsen Sirup Fruktosa pada pasar internasional adalah Archer Daniels Midland, Cargill, Ingredion, Tate & Lyle, Roquette dan Showa Sangyo. Perusahaan-perusahaan tersebut memiliki pabrik yang masing-masing tersebar di seluruh dunia.
- d) Untuk memproduksi sirup fruktosa wajib menambahkan cairan enzim sebagai salah satu bahan baku campuran. Menurut Ahli, perusahaan penghasil enzim tersebut adalah PT Novo Enzie berasal dari Denmark yang mana memiliki kualitas enzim yang baik. Namun belum diketahui apakah perusahaan penghasil sirup fruktosa secara keseluruhan membeli enzim pada PT Novo Enzie atau tidak. Perusahaan lain yang

memproduksi enzim untuk pemanis adalah DuPont Nutrition and Biosciences dari Amerika Serikat.

- e) BPPT pernah melakukan analisa dan kajian tentang industri fruktosa di Indonesia. Dalam analisisnya, industri fruktosa tidak dapat berkembang karena adanya penguasaan oleh satu kelompok pelaku usaha yang melakukan impor barang jadi yang didatangkan dari Thailand. Hasil analisa tersebut juga menyebutkan bahwa kelompok yang melakukan importasi dengan volume sangat besar adalah Sungai Budi Group. Harga barang jadi dari Thailand yang sangat terjangkau dan jauh lebih murah dibandingkan harga produk dalam negeri membuat industri dalam negeri tidak dapat tumbuh sebab tidak laku di pasar, karena pasar mendapatkan alternatif pilihan harga lebih rendah yang berasal dari barang impor.
- f) Sungai Budi Group atau PT Sungai Budi yang produknya dikenal dengan merek “*Rosebrand*” memiliki afiliasi dengan beberapa perusahaan, diantaranya adalah PT Associated British Budi dan PT Budi Stratch Sweetener. Sungai Budi Group memiliki banyak pabrik dengan kapasitas produksi yang besar dan tersebar di Indonesia. Adanya hubungan afiliasi dan kapasitas produksi yang besar ini dapat memberikan kesempatan bagi Sungai Budi Group untuk menentukan jumlah produksi, alur distribusi dan penentuan harga. Sungai Budi Group juga menguasai alur distribusi dari hulu ke hilir.
- g) Sungai Budi Group memiliki pengaruh yang kuat di pasar industri pemanis di Indonesia. Sungai Budi Group menguasai 3 (tiga) peran sekaligus, yakni menjadi produsen, importir dan distributor serta dapat berperan menentukan harga. Hal ini terlihat jelas bahwa Sungai Budi Group ingin menguasai dan memonopoli alur distribusi dan pasar industri pemanis di Indonesia.

D. ANALISIS PERSAINGAN USAHA

Kebijakan *safeguards* merupakan upaya Pemerintah untuk menyeimbangkan persaingan usaha antara importir yang mempunyai keunggulan dari sisi skala produksi, upah tenaga kerja atau bantuan dari Pemerintah Negara asal dengan industri dalam negeri (IDN) yang tidak memiliki keunggulan yang sama. Namun, kebijakan *safeguards* tidak dimaksudkan untuk memberikan

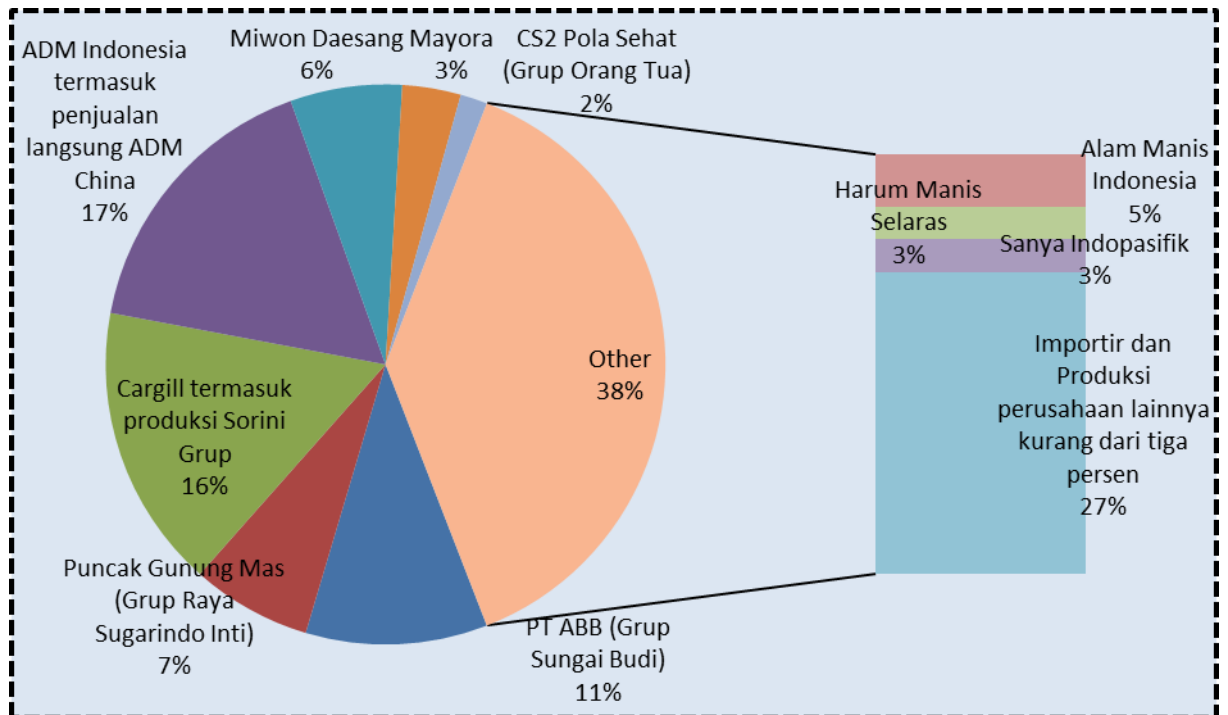
perlindungan terhadap pelaku usaha yang inefisien. Tantangan yang dihadapi perumus kebijakan *safeguards* adalah menyeimbangkan kepentingan pasar terhadap produk yang kompetitif dengan mempertahankan tekanan persaingan bagi industri dalam negeri, agar efisiensi dan upaya inovasi tetap terjaga.

1. Analisa Pasar Bersangkutan

Analisa persaingan usaha menguraikan dampak kebijakan *safeguards* bagi iklim persaingan usaha pada pasar yang terdampak. Dalam hal ini pasar sirop fruktosa di Indonesia. Pasar sirop fruktosa dalam pendefinisian pasar bersangkutan adalah seluruh penjualan sirop fruktosa di wilayah Indonesia. Kesimpulan ini diambil meskipun ada pelaku usaha pengguna sirop fruktosa di wilayah Jawa Timur yang menyampaikan pemisahan pasar antara kawasan barat pulau Jawa dengan wilayah Jawa Timur. Namun mengingat produsen sirop fruktosa juga tersebar di wilayah Jawa Timur, salah satunya perusahaan afiliasi pemohon *safeguards*, PT Budi Starch Sweetener, maka pasar sirop fruktosa pada hakikatnya tidak tersekat berdasarkan wilayah geografis. Berdasarkan definisi produk, meskipun bahan baku fruktosa menentukan perbedaan struktur biaya yang mencolok. Antara bahan baku jagung dengan ubi kayu (singkong), namun sumber bahan baku saat telah menjadi produk akhir sirop fruktosa tidak lagi dapat dibedakan. Lebih jauh, tidak ada hambatan bagi seluruh produsen dan penyedia sirop fruktosa di Indonesia untuk mengubah bahan baku sirop fruktosa yang dijualnya. Oleh karena itu, pasar produk yang terdampak kebijakan *safeguards* meliputi seluruh produk sirop fruktosa berbahan baku jagung atau singkong dengan berbagai varian kekentalan dan kemanisan, baik yang berasal dari impor maupun yang diproduksi oleh produsen dalam negeri.

Dari definisi pasar geografis dan pasar produk seperti diuraikan di atas, didapatkan penguasaan pasar terbesar adalah importir. Sedangkan pemohon *safeguards* berdasarkan perhitungan pangsa pasar menguasai kurang lebih 11 persen penyediaan sirop fruktosa di Indonesia. Satu hal yang menjadi catatan, dalam perhitungan pangsa pasar ini, mengenai

perusahaan afiliasi pemohon *safeguards* dan pemohon *safeguards* sendiri dalam kegiatan impor.



Gambar 2. Pangsa pasar Sirop Fruktosa di Indonesia tahun 2018

Sumber: Dokumen presentasi PT ABB, Statistik Impor BPS 2018, Dokumen Jawaban tertulis dari importir dan pengguna sirop fruktosa (diolah)

Dalam perhitungan pangsa pasar, impor yang dilakukan oleh pemohon *safeguards* dan perusahaannya dikeluarkan dari perhitungan penjualan sirop fruktosa. Sebagaimana dijelaskan oleh PT ABB, impor sirop fruktosa yang dilakukan untuk diproses kembali menjadi sirop fruktosa dengan kekentalan dan kemanisan sesuai permintaan konsumennya. Demikian halnya impor yang dilakukan oleh grup usaha ADM meliputi impor ADM Indonesia dan Holdingnya.

Konsep perhitungan ini dikenal dengan konsep *single economy entity* (SEE). Udin Silalahi (2018)¹² menyatakan:

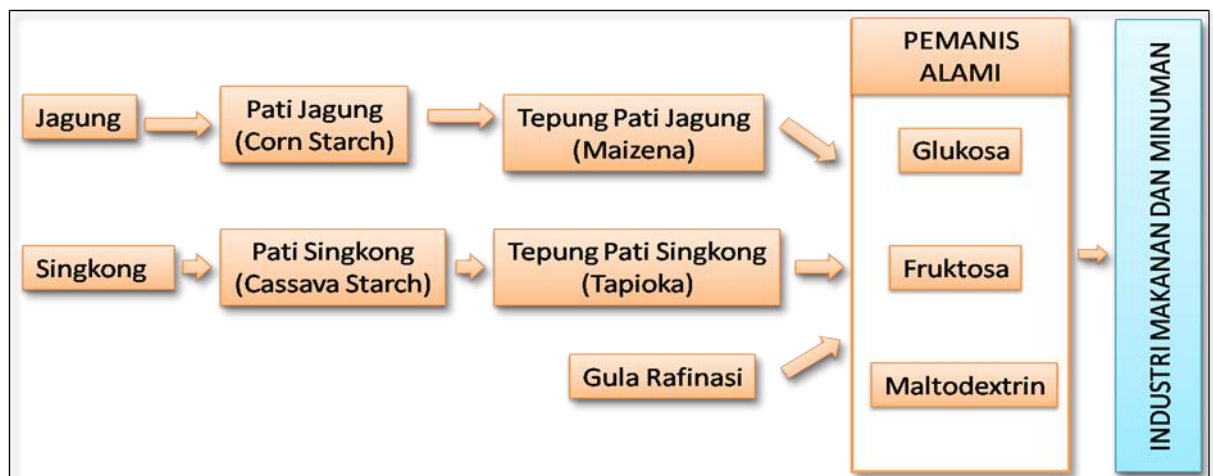
“Kriteria sebuah perusahaan dapat dikatakan menjadi satu entitas ekonomi dengan perusahaan yang lain (sebagai single economic entity) pertama adalah adanya kepemilikan saham suatu pelaku usaha pada perusahaan yang lain. Pengembangan suatu perusahaan dapat melalui pendirian anak-anak perusahaan sehingga terbentuk sebuah kelompok usaha antara induk perusahaan dengan anak-anak

¹² Udin Silalahi. 2018. Single Economic Entity: Kajian Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. Jurisdiction: Jurnal Hukum dan Syariah Vol. 9 No. 1 Tahun 2018.

perusahaan atau melalui akuisisi saham perusahaan yang lain baik secara horizontal, vertikal maupun secara diagonal. Penguasaan saham oleh satu perusahaan di beberapa perusahaan mengakibatkan adanya kontrol atas perusahaan-perusahaan tersebut. Namun, ketika perusahaan kelompok tersebut bertumbuh dengan tidak terkendali dapat menimbulkan terjadinya praktik monopoli dalam persaingan usaha yang ada. Induk perusahaan atau biasa disebut juga dengan holding company memiliki tujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut. Perusahaan induk biasanya memiliki anak-anak perusahaan yang bergerak dalam bidang bisnis yang berbeda-beda.”

2. Analisa Perilaku Pelaku Usaha di Pasar Sirop Fruktosa

Berdasarkan definisi ini, pasar terdampak kebijakan *safeguards* impor sirop fruktosa menjadi meliputi semua pasar yang terdapat dalam pohon industri pemanis. Mulai dari pasar bahan baku jagung atau ubi kayu, pasar pati pemanis, pasar glukosa serta pasar makanan dan minuman. Analisa ini dikaitkan dengan keberadaan grup usaha pemohon *safeguards* yang menguasai industri hulu dan menengah dalam pohon industri pemanis. Serta kelompok baku lapangan usaha Indonesia (KBLI) yang mengelompokkan industri pemanis dalam satu kelompok usaha dengan kode 10723, yang didefinisikan sebagai industri sirop usaha pengolahan gula menjadi sirop, seperti industri sirup gula dan produksi sirup dan gula maple. Kegiatan pembuatan sirop yang tergabung dengan pabrik gula dan tidak dapat dipisahkan tersendiri.¹³



Gambar 3. Pohon Industri Pemanis

¹³ Lampiran Perka BPS No. 19 Tahun 2017 hal. 78.

Penentuan pasar terdampak kebijakan merupakan tahap awal dalam analisa persaingan usaha dengan menggunakan analisa *Structure-Conduct-Performance* (SCP). Secara struktur, pasar sirop fruktosa Indonesia saat ini tidak dikuasai secara dominan oleh satu pelaku usaha. Bahkan pemohon *safeguards* sirop fruktosa dan grup usahanya hanya menguasai \pm 11 persen pangsa pasar. Kondisi ini cukup ideal dan sebenarnya tidak memerlukan intervensi di dalam pasar. Tekanan persaingan terjaga, sehingga melahirkan efisiensi usaha dan inovasi. Inovasi tersebut antara lain dengan melakukan pemrosesan kembali di pabriknya terhadap sirop fruktosa yang diimpor. Hal ini merupakan adaptasi agar dapat bertahan di dalam pasar.

Namun, kebijakan *safeguards* terikat oleh perjanjian internasional *Agreement of Safeguards* (AoS) dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. Permohonan *safeguards* tidak dapat serta merta diabaikan atas dasar kondisi pasar. Demikian, otoritas penyelidikan *safeguards*, Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) telah pula membuktikan terjadinya kerugian industri dalam negeri yang diakibatkan oleh lonjakan impor. Analisa perilaku pelaku usaha di dalam pasar serta identifikasi penyebab lonjakan impor sirop fruktosa menjadi fokus pertimbangan kepentingan nasional dari sisi persaingan usaha.

Berdasarkan hasil diskusi, wawancara, survey, pengumpulan data dan informasi kepada importir dan pengguna sirop fruktosa didapatkan informasi bahwa pemohon *safeguards* Sirop Fruktosa tidak pernah melakukan tindakan-tindakan yang berpotensi menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Namun informasi mengenai grup usaha pemohon *safeguards* dalam pasar pemanis di Indonesia mengungkapkan potensi penguatan posisi integrasi vertikal dari pemohon *safeguards* sirop fruktosa.

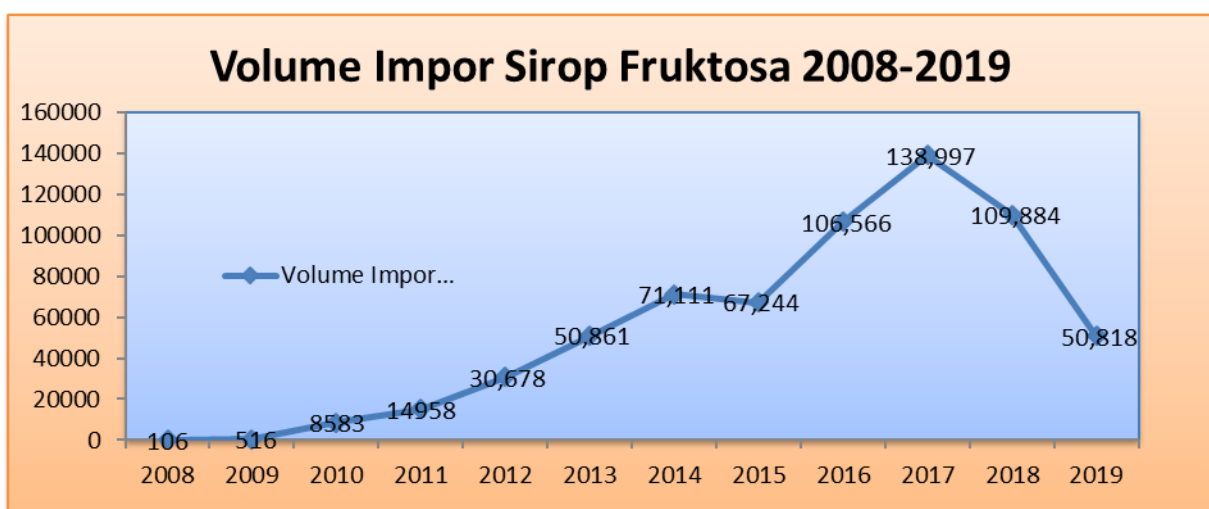
3. Analisa Penyebab Lonjakan Impor

Penguatan posisi integrasi vertikal pemohon *safeguards* sirop fruktosa jika kebijakan *safeguards* diimplementasikan, bagi KPPU merupakan sinyal untuk dilakukan pengawasan. KPPU berkomitmen untuk

mengawasi industri pemanis jika pemerintah memutuskan kebijakan *safeguards* sirop fruktosa.

Selanjutnya KPPU memberikan catatan berkenaan dengan penyebab lonjakan impor sirop fruktosa. Penelaahan terhadap jurnal ekonomi internasional mengungkapkan kebijakan *export tax rebate* (ETR) pemerintah RRT, yang seringkali dijadikan dalih terjadinya lonjakan impor kurang relevan dengan kondisi pasar sirop fruktosa. Kebijakan ETR Pemerintah RRT telah dilakukan sejak tahun 1985 dan efektif diberlakukan pada 1988. Kebijakan ini juga, berdasarkan penelitian Xie Liang (2014), tidak serta merta didapatkan oleh eksportir di RRT. Bahkan pada periode 2001-2003, tercatat lebih dari 100 milyar Yen, pengembalian pajak eksportir yang tidak terbayar oleh pemerintah RRT.

Jika meneliti lebih lanjut data impor sirop fruktosa sepanjang periode 2008-2019, diketahui lonjakan impor sirop fruktosa mulai terjadi pada periode 2009. Sebagaimana dijelaskan dalam uraian fakta terkait peraturan perundang-undangan dalam kajian ini, tahun 2009 merupakan tahun dimulainya perdagangan bebas ASEAN-China dalam koridor *China-ASEAN Free Trade Agreement* (CAFTA) yang ditetapkan berdasarkan PMK Nomor 235 Tahun 2008 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk dalam Rangka Asean China *Free Trade*. Konsekuensinya bea masuk barang sebagaimana tertuang dalam PMK Nomor 235 Tahun 2008 dikenakan bea masuk nol persen.



Gambar 4. Perkembangan Impor Sirop Fruktosa Indonesia 2008-2019
Sumber: Statistik Impor BPS (diolah)

4. Model Determinan Impor Sirop Fruktosa

Selanjutnya KPPU membangun model determinan impor sirop fruktosa Indonesia dengan mengadopsi model yang lebih dahulu dibangun oleh Imam dan Santosa (2017)¹⁴ serta Hanifah dan Kartiasih (2018)¹⁵. Kedua penelitian ini membangun model dengan menjelaskan variabel kurs, inflasi, cadangan devisa, pertumbuhan ekonomi, populasi, permintaan, ekspor barang jadi dan *shock exogenous economy* (pertumbuhan ekonomi di bawah 5 persen) sebagai determinan impor. Atas dasar penelitian ini, dengan mengadaptasi keterbatasan data, dibangun model determinan impor sirop fruktosa sebagai berikut:

$$\text{IMPOR} = \alpha + \beta_1 \text{REER} + \beta_2 \text{HARGAIMPOR} + \beta_3 \text{HARGADOMESTIK} + \varepsilon$$

Dimana:

IMPOR	=	Volume Impor Sirop Fruktosa
REER	=	<i>Real Effective Exchange Rate</i> (yang dihitung berdasarkan penggunaan USD dalam perdagangan antara Indonesia dan RRT, dengan memasukkan bobot faktor Indeks harga konsumen masing-masing Negara)
HARGA IMPOR	=	<i>Unit of Value</i> Impor Sirop Fruktosa Indonesia (Hasil bagi antara nilai impor sirop fruktosa dibagi volume)
HARGA DOMESTIK	=	<i>Unit of Value</i> penjualan PT ABB (Hasil bagi nilai penjualan PT ABB dibagi volume penjualan)
ε	=	Residu model
$\alpha, \beta_1, \beta_2, \beta_3$	=	Parameter model.

Adapun pengolahan data terbaik menghasilkan model sebagai berikut:

¹⁴ Imam, Muhammad Kholisul dan Santosa, Dwi Budi. 2017. Determinants of Indonesia Import 1981-2014. *Journal of Economics and Policy (JEJAK)* Vol. 10. September 2017. Universitas Negeri Semarang.

¹⁵ Hanifah, Nidaúl dan Kartiasih, Fitri. 2018. Determinan Impor Serat Kapas di Indonesia Tahun 1975-2014. *Media Statistika* 2018. Hal. 119-134.

Dependent Variable: IMPOR
Method: Least Squares
Date: 04/04/20 Time: 15:06
Sample: 2012M01 2019M11
Included observations: 95

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	23195450	5360785.	4.326875	0.0000
REER	-2245.835	932.3466	-2.408798	0.0180
HARGA IMPOR	-4.10E+09	6.36E+08	-6.441466	0.0000
HARGA DOMESTIK	9.10E+08	9.04E+08	1.006458	0.3169
R-squared	0.529254	Mean dependent var		6591157.
Adjusted R-squared	0.513735	S.D. dependent var		3389074.
S.E. of regression	2363293.	Akaike info criterion		32.23020
Sum squared resid	5.08E+14	Schwarz criterion		32.33773
Log likelihood	-1526.935	Hannan-Quinn criter.		32.27365
F-statistic	34.10345	Durbin-Watson stat		1.199470
Prob(F-statistic)	0.000000			

Model Ekonometrika ini menunjukkan bahwa model mampu menjelaskan 51 persen fenomena impor fruktosa di Indonesia. Sisanya sebanyak 49 persen dijelaskan oleh variabel lain. Nilai *adjusted R-squared* 51 persen juga mengindikasikan model ini tidak berlebihan dan model tidak mengarah pada regresi lancung (*spurious regression*) sebagaimana dipersyaratkan Insukindro (2001).

Nilai F Statistik yang mengindikasikan valid secara statistik mengindikasikan model fit untuk menjelaskan fenomena yang diamati.

Penjelasan per variabel :

Impor sirup fruktosa selama masa pengamatan (Januari 2012 sampai dengan November 2019) mampu dijelaskan oleh variabel kurs riil efektif, harga produk impor dan harga produk dalam negeri.

Elastisitas kurs terhadap Impor dicari dengan menggunakan perhitungan:

$$\varepsilon_{REER \text{ terhadap } IMP} = \text{koefisien} \times \frac{\overline{REER}}{\overline{IMP}}$$

$$\text{Elastisitas} = 23195450 \times \frac{2412}{6591157} = -0,82$$

Elastisitas harga impor dan harga dalam negeri menggunakan rumus yang sama didapatkan nilai elastisitas sebagai berikut:

Tabel 6. Perhitungan Elastisitas

Variabel	Elastisitas
kurs	-0,82
Harga Impor	-274
Harga Domestik	76

Dari data ini dapat diketahui elastisitas harga impor merupakan yang terbesar, yang menandakan diantara 3 (tiga) variabel kontrol, variabel harga impor memiliki kecenderungan terbesar yang mempengaruhi jumlah impor sirop fruktosa ke Indonesia.

Arah dari masing-masing koefisien juga sudah sesuai dengan teori. Kenaikan nilai tukar akan menurunkan impor, demikian halnya dengan kenaikan harga impor yang menurut teori permintaan akan menurunkan jumlah impor. Sedangkan harga dalam negeri koefisiennya menunjukkan tanda positif yang berarti kenaikan harga di dalam negeri akan meningkatkan jumlah impor fruktosa, yang mana sesuai dengan teori harga substitusi.

Koefisien REER terkonfirmasi berpengaruh signifikan secara statistik terhadap Impor Fruktosa. Nilai koefisien sebesar minus 2.245, menandakan kenaikan 1 satuan nilai tukar riil efektif akan menurunkan impor sirop fruktosa sebesar 2.245 kilogram/2,2 ton. Nilai ini logis dengan rerata impor sebanyak 6.500 ton per bulan sejak 2012. Nilai ini sekaligus mengkonfirmasi bahwa nilai tukar bukan merupakan pertimbangan utama dalam keputusan impor sirop fruktosa.

Koefisien harga impor terkonfirmasi berpengaruh signifikan secara statistik terhadap impor fruktosa. Nilai koefisien sebesar minus 4,1 milyar menandakan setiap kenaikan 1 dollar riil akan menurunkan impor sirup fruktosa sebesar 4,1 milyar kg atau 4,1 juta ton. Sepintas perhitungan ini janggal, namun perlu diingat harga fruktosa dalam kilogram kurang dari 1 USD riil. Jika meninjau nilai elastisitas maka 1 persen kenaikan harga impor riil akan menurunkan impor sirop fruktosa secara signifikan sebanyak 274 persen.

Koefisien harga domestik tidak berpengaruh signifikan secara statistik. Angka probabilitas menunjukkan nilai *alpha* (α) 31 persen. Nilai yang

menurut beberapa ahli statistik sosial tidak dapat digunakan sebagai rujukan dalam menjelaskan fenomena secara parsial. Secara statistik probabilitas di atas 5 persen disamakan dengan koefisien nol. Artinya perubahan besaran harga riil sirop fruktosa di dalam negeri tidak memberikan pengaruh terhadap jumlah impor sirop fruktosa. Kondisi ini relevan dengan penggunaan harga pemohon *safeguards*, yaitu PT ABB, sebagai proksi harga dalam negeri. PT ABB juga melakukan impor sirop fruktosa. Direktori Impor BPS menunjukkan bahwa PT ABB merupakan importir ketiga terbesar untuk Sirop Fruktosa, sehingga wajar, jika harga PT ABB tidak memberikan pengaruh terhadap impor. Importir akan tetap melakukan impor sirop fruktosa tanpa mempertimbangkan harga di dalam negeri.

5. Analisa Kinerja Pasar

Berdasarkan analisa struktur, analisa perilaku, analisa penyebab lonjakan impor dan model determinan impor sirop fruktosa, diperkirakan bahwa kinerja pasar sirop fruktosa jika *safeguards* sirop fruktosa diimplementasikan akan meningkatkan penjualan produk sirop fruktosa produsen dalam negeri. Kondisi ini terjadi sebagai respon dari pengalihan pembelian pengguna sirop fruktosa dari produk impor pada produk dalam negeri. Kondisi industri dalam negeri (IDN) produsen sirop fruktosa yang siap memenuhi kebutuhan nasional akan menimbulkan tekanan persaingan yang tetap memadai.

Keunggulan komparatif bagi pemohon *safeguards* sirop fruktosa terletak pada hubungan integrasi vertikalnya dengan pelaku usaha di industri hulu pemanis. Penguatan hubungan integrasi vertikal berpotensi terjadi jika pasar pati jagung tertutup, yang memungkinkan terjadinya potensi diskriminasi perlakuan terhadap pelaku usaha yang membutuhkan Pati Pemanis untuk memproduksi sirop fruktosa. Sementara pemohon *safeguards* akan menguasai pasar sirop fruktosa karena bantuan dari perusahaan afiliasinya di hulu pati pemanis.

Untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat di pasar pemanis, hendaknya Pemerintah menjaga pasar pati jagung dari hambatan masuk. KPPU akan melakukan pengawasan terhadap usaha

terintegrasi di pasar pemanis untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Usulan *safeguards* berupa pengenaan BMTP Impor Sirop Fruktosa sebesar 24 persen, 22 persen dan 20 persen selama 3 (tiga) tahun berdasarkan model determinan impor sirop fruktosa akan mengalihkan pembelian dari produk impor menjadi produk dalam negeri. Oleh karena itu komitmen penyesuaian struktural menjadi penting untuk diperhatikan agar setelah masa pengenaan *safeguards* selama 3 tahun, kinerja industri sirop fruktosa kembali stabil. Dengan demikian kebijakan *safeguards* menjadi tepat sasaran, yaitu menyeimbangkan persaingan usaha antara pelaku usaha dalam negeri dengan importir.

6. Analisa Komitmen Penyesuaian Struktural

KPPU memberikan perhatian pada komitmen penyesuaian struktural yang diajukan pemohon *safeguards*. Implementasi komitmen ini, akan menjamin bahwa kinerja industri dalam negeri produsen sirop fruktosa akan kembali stabil dan sejajar dengan importir, sehingga intervensi pasar berupa kebijakan *safeguards* tidak dilanjutkan kembali setelah masa pengenaan selama 3 (tiga) tahun.

Mengenai hal tersebut KPPU memberikan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Rencana pengembangan teknologi berupa pengembangan evaporator selama masa pengenaan *safeguards*. Pemohon masih berfokus pada reproses sirop fruktosa yang diimpor oleh pemohon. Kondisi ini dinilai belum akan memperbaiki kinerja pemohon. Komitmen pengembangan teknologi hendaknya diarahkan pada efisiensi biaya bahan baku yang terkait dengan grup usaha pemohon.
- b. Rencana target penjualan domestik melalui seminar lokal, penambahan armada angkutan dan peningkatan kunjungan ke konsumen. Rencana ini perlu dibarengi dengan kegiatan promosi yang masif dari pemohon *safeguards*.
- c. Rencana perluasan pemasaran ekspor dan dalam negeri. Rencana ekspansi pasar ekspor perlu dirincikan Negara tujuannya berdasarkan pertimbangan konsumsi nasional di Negara dimaksud. Sementara untuk ekspansi pasar dalam negeri

khususnya di wilayah timur Indonesia, perlu dipertimbangkan skala penjualan untuk tetap mempertahankan kinerja keuangan pemohon *safeguards*.

- d. Rencana efisiensi produksi, belum mencerminkan *trade off* dari manfaat kebijakan terhadap proyeksi keuntungan pemohon *safeguards*. Dengan bahan baku dari grup usaha terafiliasi, sebaiknya efisiensi produksi yang diusulkan turut mempertimbangkan efisiensi biaya bahan baku dari grup usaha pemohon *safeguards*.
- e. Rencana peningkatan kapasitas terpasang. Rencana peningkatan kapasitas terpasang yang melibatkan grup usaha terafiliasi pemohon *safeguards* akan menyebabkan biaya tambahan yang berpengaruh terhadap kinerja pemohon. Rencana ini sebaiknya dipertimbangkan mengingat secara nasional kapasitas terpasang telah mencukupi kebutuhan nasional jika dioperasionalkan secara optimal.
- f. Rencana peningkatan kualitas produk melalui penambahan staf *Quality Control and Assurance*, perlu ditambahkan dengan penjelasan mengenai penambahan kegiatan inspeksi produk sebelum dijual kepada konsumen. Penjelasan mengenai penanganan komplain (*handling complaint*) perlu disertakan di dalam rencana peningkatan kualitas produk.
- g. Rencana penambahan tenaga kerja. Sebagai salah satu aspek yang diperhatikan dalam kinerja pemohon, hendaknya manfaat dari kebijakan *safeguards* terhadap keuntungan pemohon dapat dialokasikan secara optimal untuk penambahan tenaga kerja, sehingga dari aspek tenaga kerja setelah berakhirnya *safeguards*, aspek tenaga kerja tidak lagi menjadi aspek yang kinerjanya menurun.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Berdasarkan temuan fakta dan analisa dalam kajian ini, KPPU menyimpulkan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Bahwa selama masa penyelidikan oleh Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPi) terkait lonjakan impor produk sirop fruktosa, KPPU belum menemukan indikasi pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 oleh Industri Dalam Negeri (IDN) pemohon *safeguards*, baik dari laporan masyarakat maupun dari pengumpulan data dan informasi yang berasal dari importir sirop fruktosa dan pengguna sirop fruktosa.
- b. Tekanan persaingan di pasar, tetap terjadi sampai dengan saat ini, karena struktur industri yang tetap kompetitif. Pemberian *safeguards* tidak serta merta mendorong terjadinya penguatan kekuatan pasar pemohon *safeguards* sebagai akibat dari naiknya harga produk pesaing. Pesaing, produsen dalam negeri sirop fruktosa, dari pemohon *safeguards* saat ini dalam posisi siap memenuhi kebutuhan pengguna sirop fruktosa. Oleh karena itu, tekanan persaingan di pasar sirop fruktosa akan tetap terjaga.
- c. Namun terdapat beberapa catatan yang perlu dipertimbangkan Pemerintah terkait hubungan afiliasi pemohon *safeguards* sirop fruktosa dengan pelaku usaha industri hulu pemanis.

2. Rekomendasi

Memperhatikan hal tersebut, KPPU mendukung rencana Pemerintah memberlakukan kebijakan BMTP untuk produk sirop fruktosa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, KPPU berpendapat bahwa dalam penetapan kebijakan tersebut, Pemerintah sebaiknya mempertimbangkan beberapa dampak pemberlakuan dari kebijakan tersebut, yakni :

- a. Terjadinya penguatan kekuatan pasar pemohon *safeguards*, yang terintegrasi secara vertikal dengan afiliasinya di industri pemanis. KPPU akan melakukan pengawasan terhadap industri pemanis

selama pemberlakuan *safeguards* impor sirop fruktosa untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan integrasi vertikal tersebut.

- b. Terhalangnya industri pengguna sirop fruktosa untuk mendapatkan sirop fruktosa dengan harga yang kompetitif, yang mengakibatkan kenaikan biaya, sementara industri pengguna sirop fruktosa terbesar, yaitu industri makanan dan minuman juga menghadapi tekanan persaingan dari produk impor.
- c. Terjadinya distorsi pasar, karena kekuatan pasar yang tercermin dari pangsa pasar semestinya didapatkan melalui proses persaingan dengan peningkatan inovasi produk atau efisiensi usaha, bukan melalui kebijakan pemerintah.
- d. KPPU juga menyarankan agar Pemerintah secara ketat mengawasi pelaksanaan rencana penyesuaian struktural yang menjadi komitmen pemohon *safeguards*. Perencanaan harus didetailkan, sehingga komitmen pelaku usaha bisa terukur dan pemenuhan komitmen bisa diawasi dengan mudah. Hal ini agar perlindungan mencapai tujuannya, terutama untuk meningkatkan daya saing produk lokal sehingga mendorong peningkatan utilisasi kapasitas terpasangnya, yang dalam gilirannya akan mendorong *multiplier effect* yang positif untuk beberapa bidang ekonomi yang terkait dengan peningkatan utilisasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Bukti Awal Permohonan Versi Tidak Rahasia atas Produk Sirop Fruktosa. 2019. diunggah 8 Januari 2020 <http://kppi.kemendag.go.id/asset/direktori/produk/Buktipersen20Awalpersen20Permohonanpersen20Versipersen20Tidakpersen20Rahasiapersen20ataspersen20Produkpersen20Siropersen20Fruktosa.pdf>
- Chen, C.H., Mai, C.-C., & Yu, H. -C. 2006. The Effect of Export Tax Rebate on Export Performance. *China Economic Review*.
- Direktori Importir Indonesia 2018. Badan Pusat Statistik (BPS)
- Feldstein, M., Krugman, P., 1990. *International Trade Effects of Value-added Tax.*, University of Chicago Press.
- Gourdon, J., Monjon, S., Poncet, S. 2011. Incomplete VAT rebates to exporters: How do they affect China's export performance?. Working Paper.
- Hanifah, Nidaul dan Kartiasih, Fitri. 2018. Determinan Impor Serat Kapas di Indonesia Tahun 1975-2014. *Media Statistika* 2018.
- Imam, Muhammad Kholisul dan Santosa, Dwi Budi. 2017. Determinants of Indonesia Import 1981-2014. *Journal of Economics and Policy (JEJAK)* Vol. 10. September 2017. Universitas Negeri Semarang.
- Udin Silalahi. 2018. Single Economic Entity: Kajian Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 9 No. 1 Tahun 2018.
- Xie Liang, 2014. Effect of Export Tax Rebate on Export Volume: Evidence from China. *Ritsumeikan Asia Pacific University*.
- Yong Tan, Liwei An dan Cui Hu. 2015. Regional Effects of Export Tax Rebate on Exporting Firms: Evidence From China. *Jurnal Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper* No. 65188 posted 24 Jun 2015.
- Zhang Q., 2010. Study on the problems and countermeasures of export rebate in processing trade.