

BAB II

INDUSTRI GARAM INDONESIA

Indonesia adalah negara berkembang dengan kepemilikan potensi alam yang begitu melimpah. Banyak istilah-istilah yang menggambarkan betapa kaya Indonesia akan hasil buminya, sebagai contoh dalam sebuah syair lagu :

“Bukan lautan hanya kolam susu, Kail dan jala cukup menghidupmu, Tiada badai tiada topan kau temui Ikan dan udang menghampiri dirimu, Orang bilang tanah kita tanah surga, Tongkat kayu dan batu jadi tanaman”

Kekayaan Indonesia akan potensi laut dan darat bukan hanya sebatas syair lagu semata, hal ini tentu berdasarkan fakta yang terjadi. Contohnya untuk potensi kekayaan di darat adalah berupa kekayaan batu bara dan minyak bumi yang tersebar di pulau Kalimantan dan Papua. Akan tetapi, kekayaan yang berlimpah ini belum seutuhnya diolah dan dimanfaatkan oleh masyarakat dan pemerintah yang hasilnya tentu bisa dirasakan oleh penduduk Indonesia sendiri. Masih banyak kasus perizinan untuk pengolahan SDA Indonesia oleh negara lain yang hasilnya tidak begitu menguntungkan Indonesia.

Selain potensi di darat, potensi kelautan Indonesia juga begitu berlimpah mulai dari keaneka ragaman jenis ikan yang berada di perairan Indonesia sehingga terkadang membuat nelayan ilegal memasuki wilayah perairan Indonesia untuk mengambilnya, juga masih dalam bidang kelautan hal yang tidak bisa dipisahkan adalah potensi garam yang bisa dihasilkan dari laut tersebut. Wilayah perairan

Indonesia sudah terkenal sebagai perairan terbesar dan terluas untuk sebuah negara, sehingga dalam potensi produksi garam bisa dipastikan Indonesia dapat mencukupi bahkan berlimpah. Dalam pembahasan ini, akan dijelaskan bagaimana potensi garam di Indonesia yang dimulai dari sejarah pergaramn Indonesia pada masa dulu hingga sekarang, bagaimana nilai produksi dan konsumsi garam dalam negeri serta berbagai isu yang berkaitan dengan perindustrian garam Nasional seperti adanya kebijakan impor garam di negara maritim.

A. Sejarah Garam Nasional

1. Garam di Indonesia

Berdasarkan sejarah, garam merupakan komoditas strategis di Indonesia. Garam (*wuyah*) merupakan salah satu komoditas makanan dan bumbu-bumbuan yang dibawa para pedagang ke tanah Jawa.¹⁴ Dilihat dari sejarah, produksi garam di Indonesia sebelum dikembangkannya pembuatan garam secara modern oleh Pemerintah Kolonial pada abad ke-19, hampir seluruhnya dikuasai orang Tionghoa. Pemerintah Kolonial kemudian mengambil alih tambak-tambak garam besar yang terdapat di sekitar Gresik dan Sumenep di Jawa Timur.¹⁵ Yang selanjutnya dikembangkan oleh Pemerintah Kolonial dan dijadikan sebagai hasil bumi yang diambil keuntungannya oleh mereka.

¹⁴ Sunjayadi, A. (7 Desember 2007). "Bagai sayur kurang garam: kisah garam di nusantara. Dipresentasikan dalam Seminar Kuliner Bangsa-Bangsa dengan tema Makanan dan Identitas Budaya, Departemen Kewilayahan FIB UI Depok 6 Desember 2007. 6 Juni 2017. <http://sunjayadi.com/2007/12/page/2>

¹⁵ Sunjayadi, A. (7 Desember 2007). "Bagai sayur kurang garam: kisah garam di nusantara. Dipresentasikan dalam Seminar Kuliner Bangsa-Bangsa dengan tema Makanan dan Identitas Budaya, Departemen Kewilayahan FIB UI Depok 6 Desember 2007. 6 Juni 2017. <http://sunjayadi.com/2007/12/page/2>

Sebagai bukti garam bernilai ekonomi dan politik dalam sejarah, tahun 1813, Thomas Stamford Bingley Raffles menyelenggarakan monopoli garam di seluruh daerah kekuasaannya, baik produksi maupun distribusi. Pada awalnya, pemerintah kolonial hanya membeli garam dari pembuat-pembuatnya dengan harga tetap, lalu mereka membuka perusahaan pada tahun 1918 dan pada tahun 1936 mengambil alih seluruh produksinya. Mereka menerapkan sistem yang mana para buruh lokal dipaksa mengolah garam sebelum didistribusikan. Garam tersebut berasal dari tambak garam yang luasnya kini kira-kira 6000 ha, terletak di berbagai tempat di pantai selatan, terutama di sebelah timur daerah Sumenep, 600 ha terletak di pantai Jawa, di sekitar Gresik. Sementara itu produksi tahunan dari waktu ke waktu berubah banyak, rata-rata berkisar sebesar 50 ton per ha, kira-kira secara keseluruhan sebanyak 300.000 ton¹⁶.

Monopoli pemerintah kolonial tidak hanya terjadi di tanah Jawa dan Madura, monopoli meluas ke beberapa distrik di Sumatra dan hampir seluruh wilayah Kalimantan. Monopoli ini terjadi secara besar-besaran dan hampir menyebar ke seluruh wilayah Indonesia. Sementara di daerah Sulawesi produksi garam masih berada di tangan pihak swasta¹⁷. Hingga pada 1957 monopoli garam dihapus. Setelah kemerdekaan dan monopoli garam dihapus, perusahaan Negara mengambil alih tata niaga garam. Rakyat yang juga memproduksi garam disebut petani garam. Produksi garam rakyat dilakukan hanya pada musim kering saja, sebab dimusim penghujan akan sulit untuk membuat garam. Garam juga dipakai

¹⁶ Lombard II 2000:98 dalam Sunjayadi, A. (7 Desember 2007). "Bagai sayur kurang garam: kisah garam di nusantara. Dipresentasikan dalam Seminar Kuliner Bangsa-Bangsa dengan tema Makanan dan Identitas Budaya, Departemen Kewilayahan FIB UI Depok 6 Desember 2007. 6 Juni 2017. <http://sunjayadi.com/2007/12/page/2>

¹⁷ *ibid.*

untuk industri. Secara nasional pada masa tersebut produksi garam mencapai sekitar 2 juta ton per tahun. Sementara untuk garam konsumsi negara membutuhkan sekitar 1 juta ton/tahun, tentu jumlah tersebut sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan. Sementara untuk garam industri, Indonesia memang masih kekurangan suplai garam industri hal ini dikarenakan produksi garam dalam negeri belum mencapai standar untuk industri dan teknologi yang digunakan masih berupa teknologi tradisional sehingga untuk kebutuhan industri dipenuhi dari impor, terutama dari Australia, India dan China.

Indonesia memiliki luas laut yang besar. Panjang pantainya mencapai 95.000 km lebih dengan luas wilayah laut menjacai 5,4 juta km² dari total luas teritorial sebesar 7,1 juta km², hampir tiga perempatnya. Potensi sumber daya kelautan yang begitu besar, hal ini tentunya dapat mendorong perekonomian di sektor kelautan. Termasuk garam, potensi lahan garam di Indonesia mencapai sekitar 70 ribu ha yang tersebar diberbagai wilayah, mulai Aceh, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah. Produksi garam dalam negeri hanya sekitar 2 juta ton. Sementara memasuki era sekarang, kebutuhan garam makin meningkat dibandingkan tahun tahun pada masa kolonial, tercatat bahwa kebutuhan garam konsumsi mencapai 2,8 juta ton belum lagi ditambah kebutuhan garam industri untuk kepentingan obat-obatan, pabrik dan bahan lainnya.

2. Garam Dalam Umat Budha

Garam biasanya dihasilkan dari penguapan air laut. Garam memiliki banyak kegunaan, diantaranya sebagai bumbu masak dan kosmetik. Ilmu pembuatan garam laut telah dilakukan sejak zaman prasejarah. Garam disebutkan dalam naskah umat buddha, Vinaya Pitaka yang ditulis pada abad ke 5 SM¹⁸, pada dasarnya garam akan dapat dengan mudah diproduksi di daerah yang cenderung kering atau panas, sebaliknya garam akan sulit untuk diproduksi ketika suhu atau cuaca tempat pembuatannya tergolong lembab atau suhu rendah.

Di masa lalu, tambak garam dibangun di kawasan di mana pantai mudah dibentuk, dengan biaya tenaga kerja yang murah, dan dekat dengan aktivitas ekonomi yang membutuhkan garam. Pantai yang dibentuk menjadi tambak garam akan menyuplai air laut ketika pasang, tidak jarang tambak dialasi permukaan yang keras seperti keramik untuk mempermudah pengumpulan garam¹⁹ sehingga dapat mempermudah petani garam pada zaman dulu untuk memproduksi garam secara tradisional. Di kawasan Sichuan China sendiri, pembuatan garam tradisional dilakukan dengan merebus air garam di pot-pot besar yang terbuat dari tanah liat dan di bawahnya terdapat rongga tempat dibakarnya gambut atau kayu bakar.²⁰

¹⁸ ^ Prakash, Om (2005-01-01). *Cultural History of India*. New Age International. hlm. 479. ISBN 9788122415872. Diakses 12 feb 15

¹⁹ ^ a b Murphy, Peter (2009-10-06). *The English Coast: A History and a Prospect*. Continuum International Publishing Group. hlm. 37–38. ISBN 9781847251435. Diakses 12 feb 15.

²⁰ ^ Flad, Rowan K. (2011-07-18). *Salt Production and Social Hierarchy in Ancient China: An Archaeological Investigation of Specialization in China's Three Gorges*. Cambridge University Press. hlm. 50. ISBN 9781107009417. Diakses 10 December 2012.

3. Sejarah Garam Di Madura

Dalam buku Profil Garam Madura, garam diperkenalkan oleh seorang tokoh legendaris bernama Pangeran Anggasuta pada awal abad XVI. Konon tokoh ini muncul ketika terjadi perang antara kerajaan Klungkung Bali dengan Raja Sumenep. Ketika tentara Bali dalam posisi terdesak, muncullah Anggasuta yang menjadi penengah dan sekaligus menjadi penjamin. Beliau meminta kepada Raja Sumenep agar pasukan Bali tidak dihancurkan. Kemudian permohonan tersebut dikabulkan oleh Raja Sumenep.²¹ Demikianlah, selanjutnya setelah Anggasuta menetap di Girpapas Sumenep, beliau mengajarkan kepada masyarakat cara membuat garam dari air laut, dengan sistem penguapan (solar evaporation). Sistem ini berlanjut sampai sekarang. Hal ini dimungkinkan karena kadar air laut di selat Madura memiliki kepekatan yang cukup tinggi. Kemudian garam berkembang di pesisir selatan Sumenep, dan terus merambah ke Pamekasan dan Sampang. Di Pamekasan, pengelolaan garam dilakukan oleh masyarakat pantai selatan yaitu di Kecamatan Pademawu, Galis, dan Tlanakan.²²

Kebijakan pemerintah mengenai garam berubah-ubah sesuai dengan kepentingan pemerintah pada waktu itu. Pada zaman Hindia Belanda garam dinyatakan sebagai komoditas monopoli, artinya yang bisa memproduksi garam hanya pemerintah. Kemudian pada zaman kemerdekaan, pemerintah RI

²¹ Mahfud Effendi dan Yoyok R. Effendi dalam buku Profil Garam Madura (2009) diakses di <http://www.maduracorner.com/membangun-madura-atau-membangun-di-madura-2/>

²² Mahfud Effendi dan Yoyok R. Effendi dalam buku Profil Garam Madura (2009) diakses di <http://www.maduracorner.com/membangun-madura-atau-membangun-di-madura-2/>

menasionalisasi perusahaan garam, menghapus monopoli, dan rakyat diperkenankan mengelola garam yang disebut 'garam rakyat'.²³

Garam Dan Budaya Madura

Mengamati perjalanan panjang sejarah hubungan antara orang Madura dengan garam, akan tampak bahwa hubungan antara keduanya berjalan seiringan. Orang Madura tidak bisa dipisahkan dengan garam, sehingga tepatlah kalau dikatakan bahwa garam merupakan bagian dari budaya Madura. Bukti-bukti dari tersebut dapat ditemukan dalam berbagai ungkapan atau pepatah-pepatah Madura.

Apabila kita cermati, banyak ungkapan atau peribahasa Madura yang mengaitkan perilaku orang dengan *buja* (garam). Dalam buku *Parebasan dan Saloka Madura* kumpulan tulisan Oemar Sastrodiwirjo dijumpai beberapa ungkapan sebagai berikut: *Ta' enning pentae buja* (tidak bisa dimintai garamnya) yang menunjuk pada orang pelit. Sedang watak orang yang sulit menerima nasehat yang baik, dikatakan: *ta' nyerrep buja accem* asam garam yang biasanya dibuat obat, tidak bisa meresap kedalam tubuh), *ta' nemmo buja e betton* (tidak menemukan garam di pelataran) untuk menggambarkan orang yang selalu dianggap sebagai sumber kesalahan. *buja ebuwang ka tase'* atau *ambujai saghara* (membuang garam ke laut) menggambarkan pekerjaan yang sia-sia.²⁴

Orang Madura dalam mengatakan kecantikan seorang gadis, menggunakan istilah yang berbeda dengan etnis lain. Kalau etnis lain menyebut 'hitam manis', orang Madura menyebutnya *Celleng seddha* (hitam sedap). Hal lain yang khas

²³ Mahfud Effendi dan Yoyok R. Effendi dalam buku *Profil Garam Madura (2009)* diakses di <http://www.maduracorner.com/membangun-madura-atau-membangun-di-madura-2/>

²⁴ *Parebasan dan Saloka Madura* kumpulan tulisan Oemar Sastrodiwirjo.

dari Madura adalah sambal. Dikalangan orang Madura sambal yang favorit adalah *buja cabbhi* yaitu garam yang diuleg dengan lombok. Makan menjadi lahap apabila dilengkapi dengan sambal tersebut. Kata *buja cabbhi* kemudian dipakai sebagai istilah untuk mengukur jumlah uang. Misalnya kalau kita menanyakan besarnya penghasilan seseorang, dia secara diplomatis akan mengatakan *cokop kaangghuy melle buja cabbhi* (cukup untuk sekedar membeli sambal garam-lombok). Masih banyak lagi ungkapan Madura yang mengaitkan garam dengan perilaku sehari-hari.²⁵

Bukti-bukti di atas tentunya menerangkan bahwa garam memang merupakan bagian dari budaya Madura. Implikasi dari hal ini adalah dalam hal pengelolaan garam. Orang lain dalam mengelola garam mungkin saja melihatnya semata-mata dari aspek keuntungan. Kalau untung ditangani, kalau tidak ditinggal. Beda dengan orang Madura yang mengelola garam bukan diukur dari untung rugi. Alhasil, sampai kapanpun orang Madura akan tetap mengelola garam bukan semata-mata karena sebagai sumber penghasilan, melainkan lebih sebagai bagian dari hidupnya.²⁶

✚

B. Produksi Garam Dalam Negeri

1. Garam Nasional

Indonesia merupakan negara dengan luas pantai terbesar kedua setelah Kanada, hal ini tentunya akan sangat menguntungkan Indonesia dalam hal

²⁵ <http://www.maduracorner.com/membangun-madura-atau-membangun-di-madura-2/> 9 feb 10.08 Surabaya Post, Senin, 01/04/2013

²⁶ <http://www.maduracorner.com/membangun-madura-atau-membangun-di-madura-2/> 9 feb 10.08 Surabaya Post, Senin, 01/04/2013

produksi garam dalam negeri. Ditambah lagi, sejarah mencatat bahwa di beberapa wilayah Indonesia terdapat ladang yang siap untuk dijadikan wilayah panen, contohnya seperti di Madura, Cirebon, NTT dan beberapa wilayah lain di Indonesia.²⁷ Namun, banyaknya wilayah penghasil garam tidak menjamin terpenuhinya secara merata kebutuhan garam nasional, baik garam konsumsi maupun industri.

Berdasarkan jenisnya, garam dibagi dalam dua kelompok besar, yakni garam konsumsi dan garam industri. Sedangkan jika didasarkan pada kandungan NaCl, garam dibagi dalam empat kelompok, yakni menjadi garam pengawetan ikan, garam konsumsi, garam industri, serta garam farmasi (untuk keperluan infus, shampo, dan cairan dialisis).²⁸ Di Indonesia, yang masih menjadi permasalahan utama dalam hal garam adalah kurangnya jumlah garam industri sebagai bahan pokok bagi pabrik-pabrik yang menjadikan garam sebagai bahan pokok produksi suatu jenis barang, serta garam konsumsi yang masih terkadang juga kurang menutupi kebutuhan dalam negeri. Hal ini dipengaruhi karena proses pembuatan garam yang masih dalam taraf tradisional.

Dalam produksinya, Indonesia setiap tahun terkadang mengalami peningkatan namun juga tidak jarang mengalami penurunan nilai produksi. Berdasarkan data BPS tahun 2001-2005 hasil produksi garam dalam negeri mencapai 1.410.993 (juta ton), akan tetapi lima tahun berikutnya terjadi penurunan yang cukup signifikan disebabkan curah hujan yang lumayan tinggi pada saat itu sehingga hasil produksi garam nasional berkisar 969.761 (juta ton).

²⁷ Fadel Muhammad (interview pada 19 Nov 2014 21:02 WIB)

²⁸ <http://www.ristek.go.id/index.php/module/News+News/id/12631> diakses 12 Feb 2015 19:31 WIB

Dari kasus ini dapat dikatakan bahwa keberadaan Indonesia sebagai negara yang memiliki dua musim yakni hujan dan panas memungkinkan produksi garam selamanya akan terhambat masalah cuaca apabila tidak ditunjang dengan keberadaan fasilitas yang lebih modern seperti yang telah dilakukan beberapa negara tetangga yang lain.

Dengan teknologi tradisional yang masih digunakan oleh sebagian besar bahkan seluruh petambak garam Indonesia, maka tentunya kualitas dan kuantitas garam konsumsi dan industri akan tetap seperti biasa tanpa adanya peningkatan yang terlihat secara signifikan. Dibawah ini dijelaskan bagaimana perkembangan produksi garam Nasional menurut beberapa sumber.

Tabel 2.1 Suplai Garam Nasional²⁹

Tahun	Realisasi Produksi (TON)
1990 – 1995	985.000
1996 – 2000	1.109.000
2001 – 2005	1.410.993
2006 – 2010	969.761
2011	1.343.000

Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) : Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarco.

2. Daerah Penghasil Garam

Indonesia yang hampir seluruh wilayahnya berdekatan dengan laut/pantai membuat banyak orang berfikir bahwa mungkin seluruh wilayah Indonesia dapat membuat garam sendiri. Hal ini mungkin saja dapat dikatakan benar, sebab

²⁹ Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) : Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarco.

banyak dari beberapa daerah di Indonesia yang sangat berpotensi dalam pembuatan garam namun tidak seluruh provinsi di Indonesia. Sebut saja Madura, mungkin kita tidak bisa lagi memisahkan garam dengan Madura sebab banyak sejarah mencatat bahwa Madura merupakan pusat dari pembuatan garam Nasional. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, beberapa sejarah ataupun istilah dalam bahasa Madura menggunakan garam. Yang mana garam dapat dikatakan sebagai *ikon* dari daerah ini.

Selain Madura, banyak lagi daerah penghasil garam lainnya yaitu Pati, Rembang, Demak (Jateng), Indramayu dan Cirebon (Jabar), Sampang, Pamekasan, Pasuruan (Jatim), Jeneponto (Sulsel), Bima (NTB) dan Kupang (NTT). Total produksi garam nasional dari ke-11 propinsi sentra produksi garam tersebut pada tahun 2000 mencapai 902.752 ton. Pada tahun 2002 produksi garam nasional naik menjadi 1,2 juta ton, namun dari jumlah itu sekitar 60%-nya merupakan garam kelas 2 dan 3, sedangkan sisanya merupakan kelas 1.³⁰ Sebagai gambaran Kabupaten Sampang sebagai penghasil garam terbesar di Indonesia tahun 2013 diperkirakan bisa memanen 0–10% dari total lahan garam 4.246 hektar (ha). Dalam keadaan kondisi normal bisa dihasilkan 230 ribu ton per tahun atau 23 persen dari produksi garam nasional sebesar 1 juta ton/tahun.³¹

Dalam produksi garam nasional, tidak sedikit dari pengusaha petani lokal yang masih menggunakan sistem tradisional, di mana cara yang dilakukan masih tergantung pada iklim di Indonesia. Sebagai contoh, ketika musim penghujan secara tidak langsung produksi garam akan sedikit terhambat yang disebabkan

³⁰ Kementerian Perindustrian, 2004

³¹ <https://shalifjarresearchcenter.wordpress.com/2013/06/06/kebijakan-garam-nasional-dilema-potensi-dan-permasalahan-produksi/>

proses penjemuran yang membutuhkan panasnya matahari tidak memadai ketika musim penghujan datang. Sebaliknya, ketika musim panas kemungkinan hasil dari produksi garam tersebut akan sesuai target atau seperti hasil pada biasanya. Suplai garam konsumsi dalam negeri - dalam kondisi cuaca normal, kemarau sekitar 4,5-5 bulan/tahun - sebenarnya sudah bisa terpenuhi oleh produksi dalam negeri, dari petani garam dan PT Garam, yakni 1,2 juta ton. Bahkan, menurut data KKP, dengan adanya program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) pada 2011 dan 2012 dengan dukungan dana per tahun pada 2012 produksi garam konsumsi nasional sudah mencapai sekitar 2,8 juta ton.

Swasembada Garam

Sebagai negara dengan kepemilikan laut yang luas Indonesia diharapkan mampu memproduksi garam untuk memenuhi kebutuhan konsumsi maupun industri. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan dibawah Direktorat Jendral KP3 mencanangkan pembentukan PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) pada tahun 2012 dengan misi mengakhiri pintu impor dengan jalan swasembada garam konsumsi pada tahun 2011 dan swasembada garam industri pada tahun 2018. Swasembada tersebut dijalankan dengan memberikan bantuan saran dan prasarana kepada beberapa wilayah penghasil garam, menunjang infrastruktur serta pembantu para petambak garam dalam kelancaran akses pasar.

3. Perbandingan Industri Garam Lokal dan Luar

Dari segi kualitas, Indonesia memiliki tiga tingkatan kualitas garam. diposisi KW 1 adalah garam dengan kualitas baik dengan kadar yodium cukup tinggi yang hasil produksinya belum terlalu banyak tersebar di seluruh nusantara, semetara untuk KW 2 adalah garam dengan kualitas medium yang kebanyakan digunakan oleh masyarakat Indonesia, untuk garam jenis ini memiliki kandungan yodium *pas-pasan* tidak kurang ataupun lebih, yang terakhir adalah garam dengan kualitas standar KW 3, dari warnanya saja tentu berbeda dengan garam KW 1, untuk garam KW 3 warna yang agak kekuningan menjadi ciri khas dari garam ini, selain itu, kandungan yodium didalamnya masih kurang. Berbeda dengan garam impor yang masuk ke Indonesia, contohnya garam Australia. Garam ini berwarna putih dan tentunya mengandung yodium yang memenuhi kebutuhan baik garam konsumsi maupun garam industri. Disamping itu, teknologi yang biasa dipakai oleh kebanyakan eksportir garam ke Indonesia sudah sangat maju. Contohnya, Australia memiliki teknologi pembuatan garam yang tanpa bergantung pada cuaca negaranya, sebab untuk pembuatan garam mereka memiliki tempat khusus yang suhunya diatur untuk mendapatkan suhu seperti saat adanya matahari. Sehingga, garam yang mereka produksi tidak terkontaminasi dengan alam luar dan tentunya dapat terus produksi garam meskipun cuaca sedang tidak mendukung.

C. Konsumsi Garam Dalam Negeri

1. Konsumsi Garam Nasional

Dalam UU Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dijelaskan :

- a) *bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas;*
- b) *bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;*
- c) *bahwa sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber Pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan Pangannya secara berdaulat dan mandiri;*

Dari penjelasan di atas jelas diterangkan di atas bahwa negara menjamin kebutuhan pangan dari setiap warga negaranya, tidak terkucuali dengan kebutuhan garam yang juga merupakan bagian dari pangan itu sendiri. Faktanya, pemerintah memang menjamin kebutuhan pangan nasional akan tetapi, belum bisa dikatakan

cukup seutuhnya. Saat ini berdasarkan perhitungan suplai-kebutuhan total kebutuhan garam Indonesia pada tahun 2004-2012 adalah 3-3,2 juta, yakni dengan perincian untuk garam konsumsi, pengawetan ikan, dan sebagainya sekitar 1,2-1,4 juta ton dan garam industri 1,8 juta ton.

Setiap tahun kebutuhan garam baik konsumsi maupun industri semakin bertambah. Hal ini membutuhkan kerja keras petani maupun pemerintah untuk tetap menjaga agar kebutuhan garam tetap stabil dan tidak mengalami kekurangan. Petani dituntut untuk terus menyetok garam keseluruh Indonesia, sementara pemerintah dituntut untuk menjaga kestabilan jumlah maupun harga garam agar tidak terjadi hal yang merugikan beberapa pihak. Contohnya saja seperti yang dijelaskan pada tabel dibawah ini. Pada tahun 1990 – 2011 terjadi peningkatan kebutuhan yang terlihat jelas, dimulai pada tahun 1990 – 1995 Indonesia membutuhkan garam sekitar 1.100.000 ton dengan kebutuhan konsumsi sebanyak 600.000 ton dan industri 500.000 ton. Ditahun – tahun beikutnya peningkatan kebutuhan mulai terlihat, seperti pada tahun 1996 – 2000 dibuthkan garam 1.850.000 ton garam untuk memenuhi kebutuhan garam konsumsi maupun industri, tahun 2001 – 2005 sebanyak 2.650.000, 2006 – 2010 sebanyak 2.650.000, serta tahun 2011 sebanyak 2.900.000.

Tabel 2.2 Kebutuhan Garam³²

Tahun	Total (TON)	Alokasi (TON)	
		Konsumsi	Industri
1990 – 1995	1.100.000	600.000	500.000

³² Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) : Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarco.

1996 – 2000	1.850.000	650.000	1.200.000
2001 – 2005	2.650.000	650.000	2.000.000
2006 – 2010	2.650.000	700.000	1.950.000
2011	2.900.000	1.100.000	1.800.000

Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) : Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarco.

Jika kita lihat tabel diatas, kebutuhan garam terus meningkat setiap tahunnya khususnya pada kebutuhan garam industri yang tentunya dipengaruhi oleh peningkatan industri – industri dalam negeri yang membutuhkan garam sebagai bahan pokoknya. Dengan kondisi ini tentu pemerintah dituntut untuk berfikir keras dalam menangani serta menutupi kebutuhan garam dalam negeri, mulai dari peningkatan jumlah kuota garam serta kualitas garam itu sendiri.

Terkait mengenai impor garam yang dilakukan pemerintah Indonesia, data kebutuhan konsumsi maupun industri serta data produksi dalam negeri mengalami kejanggalan, dimana pada tahun 2011 menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan kebutuhan garam Nasional sekitar 1.1 juta ton, sementara menurut Kementerian Perdagangan mencapai 1.6 juta ton. Begitu juga dengan data produksi garam, dimana menurut KKP produksi yang dihasilkan pada tahun tersebut 500.000 ton sementara data dari Kemendag hanya sekitar 300.000 ton.

2. Kebutuhan Garam Industri

Dalam perkembangannya, kebutuhan akan garam di era sekarang ini semakin meningkat terutama garam industri. Hal ini dikarenakan, berkembangnya perusahaan – perusahaan atau pabrik industri yang berbahan dasar garam sehingga

mengharuskan pula keberadaan garam harus ditingkatkan agar terpenuhinya kebutuhan tadi. Kebutuhan garam industri lebih banyak diperlukan dalam dunia sekarang. Kadar yang terkandung dalam garam konsumsi dan garam industri tentu jelas berbeda, garam industri membutuhkan NaCl >97% sementara untuk garam konsumsi NaCl < 96% sehingga tidak mungkin kita mengandalkan garam konsumsi yang menurut sebagian orang sudah bisa menutupi kekurangan dalam negeri untuk menggantikan garam industri tadi. Kebutuhan garam untuk industri diproyeksi akan terus meningkat. Diperkirakan, kebutuhan garam untuk industri akan bertambah sekitar 50.000 ton setiap tahun. Tingginya kebutuhan garam ini dipicu oleh industri pangan nasional yang terus tumbuh.

Melihat tingginya potensi penyerapan garam, Indonesia masih belum akan terbebas dari impor garam dalam waktu dekat. Pasalnya, produksi garam lokal masih terbatas dan belum bisa mengimbangi permintaan yang tinggi. Berdasarkan data Kementerian Perindustrian, total kebutuhan garam dalam negeri, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun industri, tiap tahun terus meningkat. Pada tahun 2009, total kebutuhan garam mencapai 2,96 juta ton sementara di tahun 2013, konsumsi garam telah naik menjadi 3.57 juta ton.

Dari sisi produksi justru tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Tahun 2009, produksi garam dalam negeri masih tercatat sebanyak 1,37 juta ton. Sementara, tahun 2013 lalu, hanya sebesar 1,08 juta ton. Dan tahun berikutnya produksi garam dalam negeri menyusut hingga 20% menyebabkan pintu impor masih tetap terbuka. Tahun 2009, impor garam tercatat sebanyak 1,73 juta ton. Impor itu untuk mencukupi kebutuhan konsumsi rumah tangga (99.754 ton) dan

industri (1,63 juta ton). Sementara, pada tahun 2013 lalu, impor garam mencapai 3,87 juta ton. Perinciannya, 1,5 juta ton untuk konsumsi rumah tangga dan 2,3 juta ton untuk industri.

Wakil Menteri Perindustrian, Alex SW Retraubun mengatakan, ada beberapa cara untuk meningkatkan produksi dan meminimalisir impor. Pertama, ekstensifikasi lahan garam. Kedua, intensifikasi lahan garam rakyat yang sudah beroperasi. Ketiga, intensifikasi lahan penggarapn yang dimiliki PT Garam. Selama ini, 80% produksi garam yang dihasilkan di dalam negeri berasal dari petani. Kualitas produk yang dihasilkan masih belum maksimal karena tingkat kekotorannya masih tinggi. Bila diproses lagi, akan terjadi penyusutan hingga 30%.³³ Sehingga, peran atau kerjasama dari kedua pihak petani maupun pemerintah dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas garam lokal.

3. Kebutuhan Garam Konsumsi

Berbicara tentang garam tentunya tidak dapat dipisahkan dari keseharian kita sebagai makhluk hidup. Garam digunakan untuk memberikan rasa asin terhadap makanan yang dikonsumsi manusia dalam kesehariannya, akan sulit rasanya jika apa yang kita makan tidak mengandung garam. Selain itu, garam juga sangat dibutuhkan tubuh dalam mencegah berbagai penyakit, seperti penyakit gondok. Memang, jika dibandingkan dulu dan sekarang kesadaran akan mengonsumsi garam berbeda dengan waktu dulu, sehingga kemungkinan kita

³³ Kebutuhan Garam Industri Naik Tajam (<http://www.kemenperin.go.id/artikel/10218/Kebutuhan-Garam-Industri-Naik-Tajam>) diakses 22 Feb 2015 20:19

menemukan penderita penyakit gondok di era sekarang agak sedikit menurun. Namun, kebanyakan garam yang dikonsumsi juga tidak begitu baik bagi tubuh.

Kebutuhan garam konsumsi memang lebih rendah dari kebutuhan industri, akan tetapi, bukan berarti Indonesia dapat mengesampingkan keberadaan garam konsumsi dibandingkan garam industri apalagi jika krisis garam terjadi. Berbagai manfaat yang bisa kita dapatkan dari garam, selain sebagai penambah rasa dalam setiap makanan, garam juga sangat besar manfaatnya untuk kesehatan tubuh. Pada masa sekarang, kesadaran setiap masyarakat akan konsumsi garam semakin meningkat, jika kita menoleh kebelakang kebutuhan garam pada masa prakolonial maupun masa kolonial, sekiranya kebutuhan negara akan garam masih dapat tertutupi tanpa adanya impor, namun hal ini berbeda dengan apa yang terjadi sekarang, kebutuhan negara akan garam semakin meningkat membuat pemerintah berfikir keras untuk menunjang kebutuhan tersebut.

D. Impor Garam Indonesia

1. Ketentuan Impor Garam

Dalam kasus ini pemerintah yang berwenang akan legalisasi impor-ekspor yakni Menteri Perdagangan mengeluarkan peraturan khusus terhadap impor garam. Sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam. Peraturan Kementerian Prdagangan menetapkan masa larangan impor garam konsumsi satu bulan sebelum masa panen raya sampai dengan dua bulan setelah masa panen

raya, sebagaimana yang tertera dalam ayat 3 pasal 1 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 :

“IP Garam konsumsi dilarang mengimpor garam konsumsi dalam masa 1 (satu) bulan sebelum masa panen raya garam rakyat, dan 2 (dua) bulan setelah masa panen raya garam rakyat dengan mempertimbangkan posisi stok di pegaram”.

Jelas dari peraturan ini bahwa seluruh pihak pengimpor garam dilarang keras untuk mengimpor garam dalam kurun waktu yang sudah diatur, hal ini dikarenakan dapat mematikan produksi garam lokal yang dibuat oleh petani Indonesia. Akan tetapi, dalam beberapa kasus, tidak sedikit pihak pengimpor tetap melakukan impor pada masa tersebut.

Di tahun 2015, Kementerian Perdagangan mendapat desakan dari Menteri KKP untuk meninjau kembali peraturan impor agar lebih diperketat dan merevisi kembali Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No 58/MDAG/PER/9/2012 tentang Impor Garam. Revisi yang dimaksud disini adalah berupa pemisahan pos tarif atau harmonized system (HS) antara garam konsumsi dengan garam industri. Selama ini kode HS garam konsumsi dan garam industri sama sehingga dapat dengan mudah dimanipulasi, revisi soal jumlah izin impor serta pelaksanaan impor garam, serta impor garam konsumsi yang harus dikurangi disebabkan produksi garam konsumsi di Indonesia setidaknya sudah dapat terpenuhi

dibandingkan garam industri yang kebutuhannya mencapai 400.000 ton kita masih tetap harus impor dari Australia.³⁴

2. Sejarah Impor

Data impor garam Indonesia pada tahun-tahun terakhir terlihat semakin meningkat dibandingkan pada masa lampau, nilai total garam impor Indonesia pada tahun 2000 adalah US \$ 37.844.536 tahun 2004 US \$ 45.031.036, tahun 2007 US \$ 53.115.545, dan tahun 2008 US \$ 68.280.057.³⁵ Kondisi ini sangat berbeda bahkan bertolak belakang dengan ketika Indonesia masih dalam kekuasaan Belanda, di mana Indonesia justru menjadi eksportir garam. Sebagaimana dalam data ekspor garam Indonesia pada masa kolonial Belanda yang diambil secara random di bawah ini :

Tabel 2.3 Nilai Ekspor Masa Kolonial Belanda³⁶

Tahun	Nilai Ekspor (Gulden)
1902	9.456.466
1913	12.633.988
1922	17.221.346

³⁴ Kemendag Siap Revisi Aturan Impor Garam (<http://www.jawapos.com/baca/artikel/10694/Kemendag-Siap-Revisi-Aturan-Impor-Garam>) diakses pada 22 Feb 2015 20:23

³⁵ BPS&Direktorat Impor Departemen Perdagangan RI, 2008 (Pada PENDEKATAN SOSIOLOGI SEJARAH PADA KOMODITAS GARAM RAKYAT: DARI EKSPOR MENJADI IMPOR Yety Rochwulaningsih) diakses 14 feb 2015 10:43

³⁶ PENDEKATAN SOSIOLOGI SEJARAH PADA KOMODITAS GARAM RAKYAT: DARI EKSPOR MENJADI IMPOR Yety Rochwulaningsih) diakses 14 feb 2015 10:43

1931	27.172.378
------	------------

Sumber : Pendekatan Sosiologi Sejarah Pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor Yety Rochwulaningsih)

Jika dicermati dari sumber-sumber sejarah juga dapat diketahui bahwa kejayaan usaha garam rakyat sebagai komoditas ekspor sebenarnya juga sudah berlangsung jauh sebelum pemerintah kolonial Belanda berkuasa di Indonesia. Pada zaman prakolonial penguasa di pantai utara Jawa Tengah pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor ke beberapa negara dalam kawasan Asia Tenggara. Akan tetapi, kondisi tersebut berubah pada masa penjajahan oleh bangsa asing di mana penguasa di Jawa kehilangan kontrol atas produksi garam, sehingga kontrol terhadap produksi dan perdagangan garam pada akhirnya jatuh ke tangan pemerintah kolonial dan pengusaha yang terdiri atas orang-orang China.³⁷

Dengan demikian tampak jelas, bahwa garam sejak dahulu termasuk komoditas strategis yang menjadi perhatian dan kepentingan pemerintah yang berkuasa. Namun, setelah Indonesia merdeka justru terdapat kecenderungan garam rakyat kurang dipandang sebagai komoditas strategis. Hal ini antara lain terbukti dengan tidak adanya kebijakan yang progresif untuk komoditas garam ini. Bahkan pemerintah Republik Indonesia (RI) masih tetap memberlakukan kebijakan monopoli garam (*Zoutmonopolie-Ordonnantie*) hingga keluarnya

³⁷ Knaap, G.J. 1991. "A Forgotten Trade: Salt in Southeast Asia 1670-1813". dalam Gerrit J. Knaap, Luc Nagtegaal & Roderich Ptak (eds), *Emporia, Commodities And Entrepreneurs In Asian Maritime Trade, C. 1400-175*. Wiesbaden: Steiner (Pada PENDEKATAN SOSIOLOGI SEJARAH PADA KOMODITAS GARAM RAKYAT: DARI EKSPOR MENJADI IMPOR Yety Rochwulaningsih) diakses 14 Feb 2015 10:42

kebijakan untuk mengakhiri monopoli melalui UU No. 13/1959 (Lembaran Negara Tahun 1959 No. 82).

Dengan dikeluarkannya Undang undang No. 13/1959 mengenai penghapusan sistem monopoli garam di Indonesia, pemerintah RI memandang perlu untuk segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 138 Tahun 1961 mengenai pendirian Perusahaan Negara Garam (PNG). Sebagai sebuah kebijakan, PP ini diberlakukan sejak tanggal 17 April 1961.³⁸ Secara substansial, PNG ini merupakan perusahaan milik negara yang menjalankan bisnis sebagaimana perusahaan-perusahaan lain dengan segala hak dan kewajiban, perlengkapan dan kekayaan serta usaha dalam lingkungan industri garam warisan pemerintah kolonial Belanda. Di samping berbisnis di bidang produksi dan distribusi garam, PGN juga menjalankan usaha di bidang pembangunan proyek industri garam, reparasi, dan pemeliharaan pada umumnya yang berhubungan dengan pengusahaan garam (Pasal 6 PP No. 138/ 1961). Menariknya adalah, meskipun PGN telah siap sebagai badan usaha yang sepenuhnya profit dan dilengkapi dengan penguasaan aset maupun sarana prasarana yang cukup representatif. Akan tetapi faktanya PGN tetap tidak mencatat sukses, bahkan komoditas garam rakyat tergeser tidak lagi sebagai komoditas ekspor, melainkan telah menjadi komoditas impor bagi Indonesia.³⁹

Kemudian pemerintah melanjutkan program pembinaan industri dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 tahun 1981.

³⁸ ([http:// www.unmiset.org/legal/ IndonesianLaw/pp/Pp1961138.htm](http://www.unmiset.org/legal/IndonesianLaw/pp/Pp1961138.htm), dikunjungi 15 Agustus 2010). Pada Pendekatan Sosiologi Sejarah Pada Komoditas Garam Rakyat : Dari Ekspor Menjadi Impor, Yeti Rochwulaningsih, diakses 12 Feb 2015 19:49

³⁹ Pendekatan Sosiologi Sejarah Pada Komoditas Garam Rakyat : Dari Ekspor Menjadi Impor, Yeti Rochwulaningsih (diakses pada 10 Mar 201) 19.22

Peraturan ini mengatur tentang pengalihan Perusahaan Negara Garam (PNG) menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Garam. Yang akhirnya status perusahaan ini mengalami perubahan kembali mejadi Perseroan Terbatas (PERSERO) sesuai dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 1991.⁴⁰ Hingga sekarang, PT. Garam (PERSERO) masih menjadi Badan Usaha Milik Negara yang menjadi pusat produksi maupun pemasaran garam Nasional.

Berbicara kembali tentang impor, pada masa pasca orde baru industri garam Nasional semakin mengalami keterpurukan karena masuknya garam impor dalam jumlah besar. Selain didasari oleh beberapa alasan yang relevan, praktik impor garam juga mendapat dukungan berupa legalisasi kebijakan. Pada tahun 2004 dikeluarkan keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 360/MPP/Kep/5/2004 yang menyebutkan bahwa impor garam harus dilakukan karena produksi dalam negeri belum dapat memenuhi kebutuhan garam. Menyusul kemudian pada tahun 2005 melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 yang masih menyebutkan bahwa produksi dalam negeri baik mutu maupun jumlah belum memenuhi kebutuhan garam dalam negeri, terutamanya untuk kebutuhan garam industri. Oleh karenanya Indonesia masih memerlukan garam yang bersumber dari impor.

Kebijakan terkait impor garam selanjutnya dikeluarkan pada tahun 2007 oleh Direktorat Jendral Perdagangan Luar Negeri, dalam kebijakan umum ini disinggung hal yang sama persis pada kebijakan sebelumnya yang berdasarkan

⁴⁰ Kebijakan Impor Garam Indonesia 2004-2010: Implikasi Liberalisasi Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarcó.

surat keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 230/MPP/Kep/7/1997 tentang barang yang diatur tata niaga impornya, yang isinya berupa industri pengguna barang dalam negeri (pabrik kertas, pulp, kaustik soda dan pengeboran minyak) tetap menggunakan garam impor dikarenakan kualitas garam dalam negeri tidak memenuhi standar. Kebijakan ini juga berlaku bagi garam konsumsi yang beragam variasi garam impor dengan mutu dan kualitas yang jauh di atas Indonesia, kondisi ini didorong oleh produksi garam dari negara pengekspor didukung oleh pemerintah berupa pemberian subsidi bagi produsen garam.⁴¹ Berikut data perkembangan impor garam Indonesia dari Australia, New Zealand serta Singapura pada tahun 2000-2013 :

Tabel 2.4 Jumlah Impor Garam 2000-2013⁴²

TAHUN	BERAT (KG)	US\$
2000	1.231.082.299	32.468.247
2001	1.279.587.474	34.966.558
2002	1.158.306.432	28.894.799
2003	1.294.303.207	31.699.297
2004	2.090.886.854	50.193.642
2005	1.277.639.899	40.265.150
2006	1.390.339.323	45.904.182
2007	1.518.478.578	52.123.197
2008	1.445.857.994	65.584.911

⁴¹ Kebijakan Impor Garam Indonesia 2004-2010: Implikasi Liberalisasi Terhadap Sektor Pergaraman Nasional, Intan Sari Boenarco.

⁴² Badan Pusat Statistik Yogyakarta, 2014

2010	1.603.989.170	85.733.940
2011	1.813.268.004	91.785.059
2012	1.650.138.540	81.539.440
2013	1.590.258.025	73.911.996

Sumber : Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2014

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2000-2013 terjadi peningkatan jumlah impor garam dari Australia, Selandia Baru dan Singapura. Diawali pada tahun 2000 jumlah impor dari ketiga negara tersebut berkisar 1.231.082 juta ton dengan biaya sebesar 32.468.247 US\$ untuk membeli sejumlah garam tadi. Hal ini bukan hanya terjadi pada tahun 2000 saja, pada tahun-tahun berikutnya impor garam terus berkembang pesat. Puncaknya terjadi pada tahun 2004 di mana Indonesia melakukan impor garam sebanyak 2.090.886.854 Kg atau 2.090.886 juta ton garam dengan biaya 50.193.642 US\$. Begitu juga pada tahun selanjutnya impor garam masih tetap berjalan. Dari ketiga negara yang ada, impor memang dikuasai oleh Australia, dari data tersebut terlihat bahwa Indonesia adalah *'partner'* sejati Australia dalam mengonsumsi garam dari negaranya. Pada tabel selanjutnya dijelaskan bagaimana perbandingan konsumsi, produksi serta jumlah kuota impor yang ada di Indonesia, dalam tabel tersebut terlihat bagaimana kondisi kuota garam dalam negeri.

Perbandingan Suplai, Konsumsi dan Impor Garam Indonesia :

Tabel 2.17 Perbandingan Kebutuhan, Produksi dan Jumlah Impor

Tahun	Kebutuhan (KG)			Tahun	Produksi		Rp.	Total Impor		Negara / Jumlah Impor (KG)	
	Konsumsi	Industri	Total		Satuan	Jumlah		Berat (Kg)	US\$		
1996 – 2000	650.000.000	1.200.000.000	1.850.000.000	2000				1.231.082.299	32.468.247	Australia	1.230.735.155
										Singapura	148.144
										New Zealand	199.000
2001 – 2005	650.000.000			2001				1.279.587.474	34.966.558	Australia	1.282.423.517
										Singapura	37.957
										New Zealand	126.000
				2002				1.158.306.432	28.894.799	Australia	1.152.668.477
										Singapura	5.491.955
										New Zealand	146.000
		2.000.000.000		2003				1.294.303.207	31.699.297	Australia	1.294.057.207
										Singapura	1
										New Zealand	245.999
				2004				2.090.886.854	50.193.642	Australia	2.090.690.936
										Singapura	3.929
										New Zealand	192.000
			2.650.000.000	2005				1.277.639.899	40.265.150	Australia	1.277.410.863
										Singapura	5.791
										New Zealand	204.000
2006 – 2010	700.000.000			2006				1.390.339.323	45.904.182	Australia	1.389.957.316
										Singapura	34.407
										New Zealand	347.600
				2007	KG	681.714.659	6633.726.538	1.518.478.578	52.123.197	Australia	1.517.930.178
					BALL	1.406.000				Singapura	-
					BUAH	3.080.000				New Zealand	548.400

		1.950.000.000		2008	KG	4.366.227	4.066.303	1.445.857.994	65.584.911	Australia	1.444.706.965
										Singapura	315.029
					ZAK	352				New Zealand	836.000
					BALL	420					
					ONS	1440					
				2009	KG	571.783.805	490.425.645	1.391.788.730	76.530.493	Australia	1.390.630.134
										Singapura	40.596
										New Zealand	1.118.000
		2.650.000.000		2010	KG	8.115.797	3.191.915	1.603.989.170	85.733.940	Australia	1.602.880.000
										Singapura	53.170
										New Zealand	1.056.000
2011	1.100.000.000	1.800.000.000	2.900.000.000	2011	KG	555.553.297	738.312.660	1.813.268.004	91.785.059	Australia	1.788.140.040
										Singapura	24.000.000
										New Zealand	1.127.964
				2012	KG	522.595672	751.128.598	1.650.138.540	81.539.440	Australia	1.648.541.000
										Singapura	23.540
										New Zealand	1.574.000
				2013				1.590.258.025	73.911.996	Australia	1.588.514.023
										Singapura	16.027
										New Zealand	1.727.975

Tabel 2.17 menunjukkan bagaimana perkembangan produksi industri garam dalam negeri Indonesia, bagaimana tingginya tingkat konsumsi garam dalam negeri baik dari garam industri maupun konsumsi, serta jumlah kuota impor garam di Indonesia. Seperti yang tertera di tabel tersebut, pada tahun 2006 – 2010, Indonesia membutuhkan garam kurang lebih 2.650.000.000 kg dengan pembagian 700.000.000 kg garam konsumsi dan 1.950.000.000. Sementara kemampuan produksi yang bisa dihasilkan Indonesia pada empat tahun tersebut adalah 1.265.980.488 kg, maka secara tidak langsung kekurangan garam dalam negeri berkisar 1.384.019.512 kg garam, akan tetapi jumlah impor garam yang masuk Indonesia adalah 5.960.114.472 kg. Kekurangan dan tambahan impor garam pada empat tahun tersebut tentunya sangat berbeda perbandingannya. Begitu juga dengan tahun – tahun sebelumnya maupun sesudahnya.

Akan tetapi, keberadaan data mengenai produksi, konsumsi maupun impor yang ada belum dapat menjamin lebih atau kurangnya jumlah impor yang dilakukan pemerintah. Hal ini dikarenakan data – data yang tersebar seringkali tidak sesuai dengan fakta yang terjadi di Indonesia baik data produksi, konsumsi maupun impor.

3. Tarif Impor Garam

Setiap negara yang melakukan hubungan kerjasama dalam hal perdagangan tentu menerapkan pajak pemasukan barang yang diekspor maupun yang diimpor. Tidak terkecuali Indonesia dalam peraturan menteri perdagangan maupun keuangan semuanya telah diatur dan diterangkan didalamnya. Begitupun

masalah impor garam ini, setiap eksportir garam diwajibkan untuk membayar pajak ketika melakukan transaksi.

Tarif bea masuk garam impor berbagai macam, sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati oleh negara yang melakukan kerjasama perdagangan. Semenjak Indonesia menjadi anggota WTO, tarif bea masuk barang impor dari sesama anggota dipastikan rendah. Selain WTO berbagai kerjasama regional dalam bidang ekonomi juga ditandatangani Indonesia, seperti ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement yang berlaku pada tahun 2013 menerapkan tarif sebesar 0% untuk garam tertentu. Sedangkan dengan pihak Singapura, Indonesia ikut dalam perjanjian ASEAN Free Trade Area (AFTA) yang juga menerapkan tarif bea masuk yang cukup rendah.

Akan tetapi, untuk bea masuk yang diberlakukan oleh Indonesia sesuai dengan ketetapan Direktorat Bea dan Cukai Indonesia, dan mengacu pada Buku Tarif Kepabeanan 2012 yang telah diperbaharui dari Buku Tarif Bea Masuk Impor tahun 2004 dan 2010, Indonesia menerapkan biaya masuknya sebesar 5% untuk garam meja, 10% garam batu, 10% garam air laut, 0% untuk garam yang mengandung natrium klorida 94,7%, serta 10% garam lainnya. Sebagaimana yang tercantum dalam tabel dibawah ini :

BUKU TARIF KEBAPEANAN 2012

NO ROW	NO	POST TARIF	URAIAN BARANG	DESCRIPTION	BM 2012	BK 2012-25 OKT	PPN 2012	PPnBM 2012	KETERANGAN
2448		25.01	Garam (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) dan natrium khlorida murni, dalam larutan air atau mengandung tambahan bahan anti-caking atau free-flowing maupun tidak; air laut.	Salt (including table salt and denatured salt) and pure sodium chloride, whether or not in aqueous solution or containing added anti-caking or free-flowing agents; sea water.					
2449	1669	2501.00.10.00	-Garam meja	-Table salt	5	-	-	-	
2450	1670	2501.00.20.00	-Garam batu	-Rock salt	10	-	-	-	
2451	1671	2501.00.50.00	-Air laut	-Sea water	10	-	10	-	
2452		2501.00.90	-Lain-lain;	-Other					
2453	1672	2501.00.90.10	- Mengandung natrium klorida paling sedikit	- - Containing at least 94.7% of sodium chloride	0	-	10	-	

			94,7% dihitung dari basis kering	calculated on a dry basis				
2454	1673	2501.00.90.90	-Lain-lain	-- Other	10	-	10	-

**Sumber : Buku Tarif Kepabeanan Kantor Perwakilan Bea dan Cukai Yogyakarta*