

## **BAB II**

### **INDUSTRI GARAM INDONESIA**

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang wilayahnya terdiri dari wilayah lautan dan daratan. Luas wilayah lautan negara Indonesia yaitu sekitar 62% dari seluruh luas wilayah Indonesia yang berarti bahwa luas wilayah lautan lebih besar dibandingkan dengan wilayah daratan. Dengan begitu, Indonesia berpotensi untuk dapat memproduksi garam untuk kebutuhan dalam negeri secara mandiri, karena laut merupakan bahan utama dari pembuatan garam itu sendiri. Garam menjadi salah satu komoditas pangan yang sangat penting bagi Indonesia, garam tidak hanya digunakan untuk kebutuhan konsumsi rumah tangga melainkan juga sebagai salah satu bahan baku utama berbagai macam industri.

#### **A. Sejarah Pergaraman di Indonesia**

Menurut sejarah, jauh sebelum datang dan berkuasanya bangsa asing di Indonesia, masyarakat Indonesia khususnya pulau Madura dan pesisir Jawa Timur sudah mengenal budidaya garam. Seperti dikutip dari surat kabar Kompas yang berjudul “ yang terempas dan yang putung”, Menurut Edhi Setiawan, seorang budayawan Madura, warga Madura meyakini kisah seorang pendakwah yaitu Kiai Onggo Wongso. Dalam kisah tersebut diceritakan bahwa Kiai Onggo Wongso berjalan di atas tanah becek. Dibekas telapak kaki beliau ditemukan adanya butiran-butiran kristal berwarna putih, kemudian para pengikut beliau memunguti butiran-butiran tersebut. Tatkala ada yang mencoba menjilat, rasanya asin. Sejak saat itulah berkat dari ajaran Kiai Onggo Wongso masyarakat Madura pun mengenal garam dan mulai membudidayakannya. Di Madura, kultur budidaya garam pertama kali diajarkan di daerah Kalianget. Sementara itu, menurut Dwi Cahyono, antropolog Universitas Negeri Malang, masyarakat di daerah pesisir Jawa Timur telah mengenal pergaraman lebih dulu dibandingkan dengan masyarakat di pulau Madura. Hal tersebut dibuktikan dengan

ditemukannya Prasasti Garaman abad ke-11 dari periode zaman kerajaan Jenggala (Boenarco, 2012, p. 30).

Selain itu, jika dicermati dari sumber-sumber sejarah diketahui bahwa kejayaan usaha garam rakyat sebagai komoditas ekspor telah berlangsung jauh sebelum kedatangan bangsa Belanda berkuasa di Indonesia. Pada zaman pra-kolonial, penguasa dipantai utara Jawa Tengah pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor ke beberapa negara dalam Kawasan Asia Tenggara. Akan tetapi kondisi tersebut berubah sejak kedatangan penjajahan oleh bangsa asing di Indonesia, para penguasa di Jawa kehilangan kontrol dan kekuasaan atas produksi garam, sehingga kendali terhadap perdagangan dan produksi garam jatuh ketangan penguasa kolonial dan para pengusaha tiongkok sebagai penyewa atau biasa disebut dengan istilah *pachter* (Rochwulaningsih, 2012, p. 15).

### **1. Masa Kolonial**

Pada masa kolonial, sejak datangnya bangsa Eropa di Indonesia khususnya VOC pada abad 15-16, pengelolaan atas garam diserahkan kepada pengusaha-pengusaha Tiongkok yang kaya raya melalui sistem sewa atau dikenal dengan istilah *pacht/pachten*. Melalui sistem ini, para pengusaha Tiongkok diberikan hak untuk melakukan pungutan terhadap sewa tanah, hak usaha, atau semacam pajak terhadap beberapa sektor. Salah satunya yaitu sektor distribusi serta produksi garam dan opium. Aturan terkait perdagangan garam tersebut diatur dalam *plakaatboek* tahun 1684 yang kemudian diterbitkan dalam Bahasa Portugis, Melayu, Belanda, dan China. Adapun salah satu Isi dari *plakaatboek* tersebut ialah menyatakan bahwa pengusaha Tiongkok sebagai *pacht* atau penyewa lahan garam diperbolehkan untuk mengekspor hasil lahan tersebut tanpa dikenakan biaya namun para penyewa tersebut harus terlebih dahulu mampu memenuhi kebutuhan kompeni (Lombard, 2005, p. 273).

Menurut Thomas Stamford Raffles sistem *patch* ini dianggap kurang ideal, sehingga sistem ini ditiadakan untuk selamanya pada tahun 1813. Raffles beranggapan bahwa keuntungan yang di dapat dari sistem ini hanya didapatkan oleh para pengusaha Tiongkok yang kaya raya. Sehingga sebagai gantinya, diterapkannya sistem monopoli garam oleh Raffles diseluruh wilayah yang menjadi kekuasaannya. Sistem monopoli garam ini memungkinkan pemerintah kolonial sebagai pihak pembeli mendapatkan harga jual tetap dari para produsen garam. Akan tetapi karena kurangnya pengawasan, kaum buruh garam di pesisir (Banten, Krawang, Cirebon, Semarang) dapat dengan mudah memuslihati peraturan tersebut sehingga pada tahun 1870 akhirnya sistem ini hanya bisa diterapkan di Pulau Madura saja (Lombard, 2005, p. 98).

Pemerintah kolonial, baik Inggris maupun Belanda cenderung memperkuat otoritasnya dalam penguasaan industri dan perdagangan garam, komoditi ini dipandang dapat memberikan pemasukan keuangan yang besar kepada pemerintah. Kebijakan monopoli garam oleh Inggris (Raffles) kemudian selanjutnya dipertahankan oleh pemerintah Kolonial Belanda setelah sebelumnya pada tahun 1818 ketika kontrol produksi dan perdagangan garam didaerah-daerah yang dikuasakan kepada para residen, dipandang gagal karena pendapatan pemerintah Belanda justru berkurang.

Kebijakan monopoli garam oleh Belanda tersebut dimulai dengan dikeluarkannya peraturan "*Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie*" pada tanggal 25 bulan Februari tahun 1882. Adapun isi dari peraturan tersebut ialah secara tegas mengatur tentang monopoli produksi dan perdagangan garam di Indonesia atau dahulu disebut Hindia Belanda oleh para penguasa kolonial Belanda. Peraturan tersebut akhirnya disempurnakan tahun 1921 melalui *Staatsblad No. 454*, dan pada tahun 1923 melalui *Staatsblad No. 20*, dan tahun 1930 dengan *Staatsblad No. 119*, dan tahun 1931 dengan *Staatsblad No. 168 dan 191*. Aturan yang paling mendasar dari peraturan-peraturan tersebut ialah bahwa penduduk di daerah-daerah yang secara langsung berada

dibawah kekuasaan Belanda dilarang untuk membuka tambak garam baru (membuka industri garam baru) tanpa seizin dari pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri (Rochwulaningsih, 2012, pp. 18-19).

Seiring dengan pelaksanaannya, monopoli garam dibawah pemerintahan kolonial Belanda tidak lagi hanya sebatas pulau madura, akan tetapi monopoli ini juga diterapkan di daerah-daerah lain seperti Jawa, Residensi Pantai Barat Sumatera, Bengkulu, Palembang, Tapanuli, Lampung, Pantai Timur Sumatera, Bangka dan sekitarnya, Borneo Barat, Borneo Selatan dan Timur, serta Asistensi Residen Belitung. Sementara itu, di daerah Kuwu (Grobogan) pemerintah kolonial Belanda tidak memberlakukan monopoli garam namun diganti dengan para produsen garam yang harus membayar pajak sebesar 50 sen per pikul. Begitupun dengan kegiatan impor yang dilakukan ke dalam wilayah-wilayah tersebut dilarang, kecuali jika dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda.

Pemerintah kolonial Belanda juga memberlakukan aturan yang sama terhadap perdagangan garam antar wilayah-wilayah tersebut. Selain itu, menurut *Staatsblad 1905 No. 307* hanya pelabuhan-pelabuhan tertentu saja yang dapat digunakan sebagai jalur keluar masuknya komoditas garam, pelabuhan-pelabuhan tersebut ialah pelabuhan Batavia, Tegal, Pekalongan, Cirebon, Surabaya, Semarang, dan Cilacap. Peraturan ini juga menyebutkan bahwa, badan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengontrol monopoli garam bukan lagi residen (pejabat daerah) melainkan seorang Kepala Dinas Monopoli Garam (*Hoofd van den Dienst der Zoutregie*) yang posisinya berada dibawah Direktur dari Departemen Perusahaan Negara (*Departement van Gouvernementsbedrijven*). Struktur ini kemudian diberlakukan sejak tahun 1915 (Rochwulaningsih, 2012, p. 19).

Pemerintah sebelumnya hanya membeli garam dari pembuat-pembuatnya dengan harga tetap, pada akhirnya membuka perusahaan atau yang disebut *Jawatan Garam/Regie* pada tahun 1918 dan kemudian mengambil alih seluruh produksi garam pada tahun 1936. Luas tambak garam pada saat

itu kira-kira 6000 ha terletak diberbagi tempat di pantai selatan, terutama disebelah timur daerah Sumenep dan sekitar 600 ha berlokasi di pantai Jawa, di sekitar daerah Gresik. Perusahaan dapat memproduksi garam pertahun yaitu sekitar 50 ton per ha yang berarti bahwa produksi yang dihasilkan perusahaan pertahun bisa mencapai 300.000 ton dari 5000 pekerja tetap dan 15000 pekerja musiman (Lombard, 2005, p. 98).

Sejak pemerintah kolonial Belanda menerapkan kembali monopoli garam, Pulau Madura dapat memproduksi garam dalam jumlah banyak yang digunakan bagi keperluan domestik serta bagi kebutuhan penggaraman ikan yang akan diekspor (Choy, 1999, p. 193). Pada tahun 1870 Pulau Madura menjadi daerah utama yang menyokong garam untuk seluruh daerah kekuasaan Belanda. Dalam pelaksanaannya, sistem monopoli ini memberikan keuntungan besar untuk penguasa kolonial dan sebagian rakyat Madura (Ricklefs, 2008, p. 172). Monopoli garam yang secara konsisten dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda yang berkembang dengan sangat baik pada masa penjajahannya mampu menghantarkan garam Indonesia sebagai salah satu komoditas ekspor.

## **2. Masa Kemerdekaan dan Setelah Kemerdekaan**

Kebijakan monopoli garam yang dijalankan oleh pemerintah kolonial pada masa penjajahannya menjadi warisan tersendiri bagi pemerintah Indonesia dan masih dijalankan pada masa awal kemerdekaan. Namun pemerintah Indonesia juga membuat beberapa kebijakan sebagai tindakan penyesuaian terhadap kebijakan sebelumnya. Kebijakan-kebijakan tersebut ialah sebagai berikut :

### **I. UU Republik Indonesia No. 14 Tahun 1952** (Ditjenpp Kemenkumham, 1952)

Undang-undang No.14 tahun 1952 yaitu tentang penunjukan jawatan regi garam sebagai perusahaan I.B.W dengan nama baru, “Perusahaan Garam dan Soda Negeri”. Adapun perusahaan I.B.W (*Indonesische Bedrijven Wet*) sendiri yaitu adalah perusahaan yang menunjang usaha-usaha pemerintah seperti yang pernah ada ialah Jawatan Pegadaian, Perusahaan Garam dan Soda Negara, Pusat Perkebunan Negara,

Percetakan Negara, Jawatan Pos Telegram dan Telepon, dan Jawatan Kereta Api. Adapun Anggaran belanja dari perusahaan IBW ini diawasi langsung oleh Departemen Keuangan karena tidak terpisah dari anggaran APBN (Boenarco, 2012, p. 36). Undang-undang ini memuat beberapa pasal yaitu sebagai berikut :

- a) Pasal 1. Peraturan penunjukan Perusahaan Garam Negeri sebagai yang termaktub dalam Staatsblad 1936 No. 711 dicabut.
- b) Pasal 2. "Regi Garam dan Perusahaan Garam Negeri" disatukan dalam satu perusahaan berdasarkan Staatsblad 1927 No. 419 dengan nama "Perusahaan Garam dan Soda Negeri".
- c) Pasal 3. Neraca permulaan pada tanggal 1 Januari 1952, seperti dimaksudkan dalam pasal 14 Staatsblad 1927 No. 419, dari "Perusahaan Garam dan Soda Negeri", akan ditetapkan kemudian dengan undang-undang.
- d) Pasal 4. Persentasi bunga atas kapital, seperti dimaksudkan dalam pasal 4, ayat la, Staatsblad 1927 No. 419, akan ditetapkan kemudian dengan undang-undang bersama-sama dengan neraca permulaan yang dimaksudkan dalam pasal 3 diatas.
- e) Pasal 5. Penghapusan harga (afschrijving) pada milik "Perusahaan Garam dan Soda Negeri" kecuali dalam keadaan yang luar biasa, dihitung berdasarkan nilai perusahaan dan lamanya tempo pemakaian (bedrijfswaarde en gebruiksduur), sedang buat satu golongan barang-barang sejenis, penghapusan harga itu ditetapkan menurut persentasi rata-rata.
- f) Pasal 6. Buat tahun 1952 sampai dengan 1956 ditetapkan golongan barang-barang sejenis sebagai berikut :
  - Lapangan-lapangan, jalan-jalan dan bangunan-bangunan tanah;
  - Bangunan-bangunan pengairan tetap dipelabuhan-pelabuhan;
  - Gedung-gedung;

- Mesin-mesin, instalasi penerangan dan penerangan;
- Alat-alat pengangkutan disungai serta terusan-terusan dipegaraman;
- Alat-alat pengangkutan dilaut;
- Kereta-api decauville dan lain-lain alat pengangkutan didarat; Barang-barang inventaris.

Persentasi penghapusan harga akan ditetapkan dengan undang-undang, bersama-sama dengan neraca permulaan dan persentasi bunga yang dimaksudkan dalam pasal-pasal 3 dan 4 dalam undang-undang ini.

- g) Pasal 7. Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan dan berlaku surat sampai tanggal 1 Januari 1952.

Sebagaimana diketahui, bahwa sebelumnya pemerintah telah menghentikan produksi dan penjualan candu hisap (opium) maka seiring dengan itu Jawatan Regi Candu dan Garam pun diubah menjadi Jawatan Regi Garam. Kemudian pabrik Candu yang sebelumnya (perusahaan I.B.W) diubah menjadi pabrik alat-alat pembungkus seperti : tubes untuk keperluan obat-obatan gosok gigi, cat, dan sebagainya yang dapat mencukupi keperluan Indonesia seluruhnya, sehingga Indonesia tidak perlu mengimport tubes lagi. Selain itu, Perusahaan Garam Negeri (perusahaan I.B.W.) akan memproduksi garam melebihi kebutuhan Indonesia, sehingga sebagian dapat diekspor. Di samping itu, Jawatan Regi Garam diberi tugas untuk membuat soda kostik dari jumlah garam yang berlebih tersebut. Dengan ditunjuknya perusahaan Jawatan Regi Garam sebagai perusahaan I.B.W berarti bahwa kedudukan perusahaan Jawatan Regi Garam menjadi lebih kuat (Ditjenpp Kemenkumham, 1952).

## II. UU Darurat Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1957 (Universitas Sam Ratulangi, 1957)

Undang-undang ini memuat tentang “Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat”. Sebagaimana diketahui bahwa akibat dari perubahan iklim yang buruk, Perusahaan Garam Negara dan Soda Negara tidak dapat memproduksi garam untuk memenuhi kebutuhan regi. Di wilayah luar daerah monopolipun, yang selalu bisa memenuhi sendiri kebutuhan akan garam juga mengalami penurunan sehingga harus meminta bantuan setiap bulannya kepada Perusahaan Garam Negara dan Soda Negara. Sehubungan dengan keadaan ini, untuk menambah jumlah produksi garam maka dianggap perlu untuk menghapuskan “Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941” atau kebijakan monopoli garam. Dengan penghapusan kebijakan tersebut, maka rakyat dimanapun didalam wilayah Indonesia memperoleh kesempatan yang sama untuk dapat memproduksi garam. Akan tetapi, meskipun kebijakan akan monopoli garam dihapuskan bukan berarti tugas dari Perusahaan Garam Negara dan Soda Negara sebagai produsen garam berkurang.

Dengan dihapusnya monopoli garam maka perusahaan yang ditunjuk sebagai pelaksana “Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941” hanya berubah sifatnya sebagai Perusahaan Negara yang pada hakikatnya bekerja atas dasar komersil dan tidak lagi sebagai satu-satunya badan yang berkewajiban untuk bertanggungjawab atas pembuatan dan pembagian garam seperti ketika berlakunya “Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941” melainkan disertai dengan usaha garam rakyat yang dilakukan secara umum. Dengan begitu berarti bahwa penghapusan monopoli garam ini bertujuan untuk meningkatkan jumlah dari para produsen garam selain dari produsen-produsen yang sudah ada. Kemudian, Pelaksanaan UU ini diserahkan kepada Pemerintah Daerah, sehingga cara pengaturan pembuatan garam rakyat dan pengawasannya tergantung dari kondisi setempat.

Berdasarkan dari "Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941", pada Pasal 2 ayat 1 daerah monopoli garam dahulunya hanya meliputi Madura dan Pulau-pulau Jawa, dan beberapa bagian lain dari wilayah tersebut seperti seluruh Kalimantan yang

termasuk wilayah Republik Indonesia; bekas Karesidenan Manado (Sulawesi Utara dan Tengah), Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampung, Bangka dan Belitung, Pulau Sumatera (kecuali kepulauan-kepuluannya), serta sebagian dari Karesidenan Riau yakni daerah Indragiri, Bengkalis, dan Kecamatan Katemar, dan diluar daerah monopoli yang sejak dahulu rakyatnya dibebaskan untuk pembuatan garam dan telah menjadi tradisi maka untuk menghindari timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan dalam pelaksanaan Undang-undang ini didaerah-daerah tersebut ditambahkan penjelasan yaitu UU ini hanya diberlakukan untuk daerah tempat berlakunya "Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941" dulu.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Darurat ini ada beberapa hal yang diatur terkait pembuatan garam rakyat yaitu:

- 1) Pembuatan garam rakyat hanya dapat dilakukan setelah mendapat surat izin dari Kepala Daerah Propinsi atau pejabat yang dikuasakan olehnya untuk menetapkan syarat syarat mengenai luas tanah penggaraman, cara pembuatan, kesehatan, dan syarat-syarat lain berdasarkan kepentingan umum;
- 2) Surat izin tidak berlaku jika perusahaan dijalankan oleh pihak lain yang bukan pemegang surat izin tersebut;
- 3) Letak penggaraman rakyat harus diluar jarak 3 km dari penggaraman Negara;
- 4) Penguasa yang berhak memberi izin tersebut pada ayat (1) mengadakan daftar izin.

### **III. UU Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1959** (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1959)

Undang-undang ini berisi tentang Penetapan “ Undang-undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat” ( Lembaran Negara Tahun 1957 No. 82), Sebagai Undang-undang. Tujuan

dari pembentukan undang-undang No.13 tahun 1959 ini adalah sebagai bentuk pengesahan UU darurat yang sebelumnya telah diterbitkan oleh pemerintah. Sehingga, secara umum penjelasan isi dari undang-undang ini tidak terlalu jauh berbeda. Hanya saja, didalam undang-undang ini terdapat beberapa perbaikan terkait dengan kategori pergaraman rakyat.

UU Darurat No. 25 Tahun 1957, menyatakan bahwa wilayah pengelolaan garam rakyat harus berjarak tiga km dari pengelolaan garam negara tetapi pada kenyataannya, ada beberapa lahan pengelolaan garam rakyat yang telah berada di dalam lingkungan jarak 3 km lahan pengelolaan garam negara sebelum dikeluarkannya undang-undang tersebut. Sehingga, pada UU Republik Indonesia No.13 tahun 1959, dinyatakan bahwa lahan pengelolaan garam rakyat yang berada dalam areal pengelolaan garam negara untuk dikeluarkan dari area milik negara. Dalam pelaksanaannya, UU 13 tahun 1959 hanya diberlakukan pada wilayah yang dahulunya tempat diberlakukannya “Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941”. Selain dari daerah monopoli tersebut, rakyat dapat secara bebas untuk melakukan pembuatan garam sehingga pembuatan garam ini telah menjadi tradisi yang terus berlanjut sebagai salah satu mata pencaharian rakyat yang dijalankan secara turun-temurun.

#### **IV. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 1961 (Peraturan.go.id, 1961)**

Peraturan ini berisi tentang Pendirian “Perusahaan Negara Garam”. Sebelumnya pemerintah mendirikan perusahaan dengan nama Perusahaan Garam dan Soda Negeri (P.G.N.S) yang terletak di Kalianget, Surabaya, Semarang, Yogyakarta, Surakarta, Jakarta, Palembang, Padang, Medan, Pontianak, Banjarmasin, Samarinda, Manado. Dengan dikeluarkannya peraturan maka pemerintah menetapkan pendirian Perusahaan Negara Garam sebagai pengganti dari Perusahaan Garam dan Soda Negara. Dengan perubahan status ini, maka segala hak, kewajiban, perlengkapan, kekayaan, serta usaha dari Perusahaan Garam dan Soda Negara dalam lingkup

industri garam dialihkan pada Perusahaan Negara Garam. Perusahaan Negara Garam selain memproduksi garam, juga akan berkontribusi dalam memberi jasa bagi reparasi, pembangunan proyek industri garam, dan pemeliharaan pada umumnya yang berkaitan dengan pekerjaan tersebut.

### **3. Masa Orde Baru**

Setelah dilantiknya Presiden Soeharto sebagai presiden ke dua republik Indonesia pada tahun 1968, pembentukan kebijakan Pembangunan Lima Tahun (PELITA) melalui Keputusan Presiden RI No.319 Tahun 1968 menjadi ciri khas dari pemerintahan orde baru. Dalam pelaksanaan PELITA yang berlangsung dalam 6 tahap tersebut, pemerintahan Soeharto turut memfokuskan pada pengembangan sektor pertambangan sebagai industri penunjang sektor pertanian.

Masa PELITA I, industri merupakan salah satu sektor yang menjadi fokus dalam pembangunan. Dengan difokuskannya industri dalam sektor pembangunan diharapkan agar sektor industri dapat menjadi sektor pendorong dan penunjang bagi pembangunan pertanian. Sebagai langkah awalnya, maka pembangunan industri dikhususkan bagi: 1) industri yang mengolah hasil pertanian atau memproduksi sarana pertanian ; 2) industri yang mampu menghasilkan barang-barang pengganti impor sehingga dapat menghasilkan devisa atau menghemat devisa; 3) industri yang relatif dijalankan oleh lebih banyak tenaga kerja daripada menggunakan banyak modal; 4) industri yang mampu mengolah bahan-bahan didalam negeri secara efektif dan efisien daripada bahan-bahan dari luar negeri; 5) industri yang membangkitkan kegiatan pembangunan daerah.

Sektor pertambangan dapat menjadi salah satu sektor yang diuntungkan apabila mengacu pada beberapa kriteria diatas. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan yaitu; Pertama, dalam proses pengolahan hasil pertanian garam sangat dibutuhkan sebagai bahan baku. Kedua, jika garam yang digunakan sebagai bahan baku dapat disediakan di dalam negeri dalam jumlah yang cukup, maka tidak perlu dilakukan impor. Ketiga, tenaga kerja Indonesia yang banyak relatif sebagai

penunjang perekonomian Indonesia dibandingkan tersedianya modal. Artinya bahwa lahan-lahan tempat produksi garam yang luas memerlukan lebih banyak tenaga kerja untuk mengelolanya. Keempat, Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang memiliki garis pantai yang Panjang serta sebagian besar wilayahnya yang berupa lautan berpotensi sebagai produsen garam karena bahan baku utama dari pembuatan garam itu sendiri ialah air laut. Dengan dikelolanya air laut untuk dijadikan garam akan memberikan nilai tambah sesuai tujuan dari kegiatan industri. Kelima, dengan adanya industri yang menggunakan bahan baku dari dalam negeri akan memberikan efek secara tidak langsung yang dapat berpengaruh bagi pembangunan daerah.

Pada masa PELITA II, pemerintah berfokus untuk meningkatkan produksi garam untuk keperluan konsumsi dan keperluan industri. Sebab berdasarkan hasil survei nasional, kebutuhan industri kimia dasar, khususnya bahan-bahan kimia yang berasal dari garam laut atau garam dapur seperti soda kostik, soda abu, gas khlor, dan asam klorida semakin meningkat. Selain untuk industri, dalam rangka pencegahan penyakit gondok atau kretinisme maka garam untuk kebutuhan konsumsi perlu untuk dilakukan iodisasi. Garam konsumsi yang diiodisasi bersumber dari garam yang diproduksi oleh industri sedangkan untuk garam iodisasi yang bersumber dari garam rakyat masih sangat terbatas karena unit produksi yang masih kecil dan tersebar di berbagai daerah.

Pada masa PELITA III, dilakukannya intensifikasi dengan tujuan meningkatkan produksi, mutu, dan pendapatan pergaraman rakyat melalui bimbingan dan pengembangan industri kecil (BIPIK). Hal ini dikarenakan, pada proses pengelolaan garam didalam negeri masih dilakukan dengan menggunakan teknologi yang sederhana yang bergantung pada cuaca sehingga belum mampu untuk memenuhi kebutuhan garam bahan baku yang semakin meningkat. Kebutuhan garam pada masa itu mencapai 480.000 ton/tahun untuk konsumsi dan 200.000 ton/tahun untuk industri. Selain intensifikasi, pemerintah juga melakukan ekstensifikasi lahan yaitu dengan

mengembangkan areal baru seperti di Bima (NTB). Untuk mendukung jalannya program BIPIK telah didirikan juga berbagai unit Percontohan Instalasi Penggaraman, yaitu di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat (Kementerian PPN/Bappenas , 2009).

Kemudian sejak tahun 1977, untuk mendukung para petani agar mendapatkan harga yang sama dengan harga dasar yang ditetapkan, pemerintah melakukan pembinaan Koperasi Garam Rakyat dengan peranan ikut serta membeli garam dari para petani garam rakyat. Hasil pembelian tersebut kemudian dijual kepada Perusahaan Negara. Pada tahun yang sama pula, sebagai langkah dalam pencegahan dan penanggulangan gondok edemik yang sudah mencapai 6 juta penderita, pemerintah mulai fokus untuk menggalakan penyuluhan mengenai pentingnya mengkonsumsi garam beriodium.

Di penghujung era PELITA III, dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 1981 merupakan sebuah langkah dari pemerintah untuk serius melanjutkan program pembinaan industri. Adapun isi dari peraturan tersebut ialah mengatur tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Garam Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Garam. Kemudian setelah itu, pemerintah mengeluarkan lagi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 1991 yang berarti bahwa adanya perubahan status mengenai bentuk perusahaan sebelumnya yaitu bentuk perusahaan umum (Perum) Garam dialihkan menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas (Persero) Garam. Dengan adanya perubahan bentuk perusahaan dari perum menjadi persero tersebut mengindikasikan adanya perkembangan dalam industri penggaraman, meskipun kendala yang dihadapi dalam negeri terkait produksi garam belum banyak berkurang. Terutama terkait penanggulangan gondok endemik akibat kekurangan iodium masih terhambat karena produksi garam beriodium masih sulit untuk dilakukan.

Kemudian pada PELITA IV, sebagai tindak lanjut dari program penanggulangan gondok endemik sebelumnya,

pemerintah meluncurkan program Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK) yang menekankan pada kebutuhan akan zat iodium, baik yang dilakukan melalui anjuran mengonsumsi garam beriodium sebagai langkah pencegahan ataupun dengan cara menyuntikkan minyak larutan zat iodium di daerah endemik. Walau dinilai efektif, namun pemerintah tetap mendapatkan kendala yaitu mengenai cara pemerolehan iodium dan ketersediaannya dalam jumlah yang cukup.

Sehingga sebagai langkah untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka pemerintah membuat kebijakan untuk mengatur tentang penggunaan garam beriodium untuk keperluan konsumsi manusia atau ternak, pengasinan ikan, atau bahan penolong industri pangan. Kebijakan tersebut direalisasikan dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium. Selain itu, garam beriodium yang diproduksi harus terlebih memenuhi standar Indonesia (SII) atau standar nasional Indonesia (SNI) sebelum dipasarkan. Sebagai langkah selanjutnya, pemerintah menerbitkan Surat Keputusan tentang Pengesahan dan Penerapan SNI dan penggunaan tanda SNI secara wajib terhadap 10 macam pokok produk industri yang dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor: 29/M/SK/2/1995 tanggal 16 Februari 1995. Salah satu dari penggunaan tanda SNI tersebut ialah garam konsumsi dengan nomor SNI 01-3556-1994. Untuk memenuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut, maka garam bahan baku yang telah diproduksi harus diolah kembali melalui proses pencucian dan iodisasi, kemudian diberi kemasan dan label. Langkah pengolahan, pengemasan, dan pelabelan ini diserahkan kepada PT. Garam (Persero), badan hukum swasta, dan koperasi yang ditunjuk oleh Menteri Perindustrian.

Sebagai dampak dari kebijakan sebelumnya, pada era PELITA V dikeluarkanlah kebijakan yang sangat mempengaruhi industri garam didalam negeri karena masalah terkait pengulangan penyakit gondok seringkali dikaitkan dengan tingkat kemiskinan di daerah pedesaan. Seperti

disinggung sebelumnya, dalam proses iodisasi dibutuhkan biaya yang cukup besar sehingga membuat harga garam menjadi lebih tinggi. Kendala dalam biaya ini tidak hanya memberatkan pihak konsumen namun juga memberatkan kalangan pengusaha produsen garam beriodium yang rata-rata merupakan pengusaha kecil (Kompas, 1996, p. 8). Selain terkendala oleh biaya iodisasi, pemerintah juga mengalami kendala dalam proses pemasaran atau pendistribusian garam dalam hal sarana transportasi karena daerah-daerah yang ingin dijangkau memiliki jarak tempuh yang jauh sehingga memakan biaya yang lebih besar. Akibatnya, masyarakat yang memiliki tingkat kesejahteraannya yang masih rendah semakin sulit untuk menjangkau garam beriodium.

Menariknya, pada saat pemerintah sibuk melakukan upaya dalam standarisasi garam iodium dan pengendalian gondok endemik, pada tahun 1991-1995, produksi garam rakyat justru melimpah. Menurut Direktur Utama PT. Garam, Ir. Muhji Rusnosaputero, jumlah garam yang diproduksi pada tahun 1993 mencapai 1.100.000 ton, terdiri dari 800.000 ton produksi rakyat dan 300.000 produksi PT. Garam. Dari hasil jumlah produksi tersebut sebagian akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang totalnya mencapai 600.000 ton. Sebagian lagi karena tidak memenuhi kualitas yang dibutuhkan oleh industri sehingga tidak dapat untuk digunakan, akibatnya kebutuhan untuk garam industri selalu dipasok dari Australia. Oleh karena itu, terdapat kelebihan produksi rakyat sebesar 500 ribu ton yang tidak diserap di dalam negeri dan harus disimpan hingga tahun mendatang.

Di satu sisi, kelebihan produksi rakyat menjadi kendala bagi PT. Garam (Persero) karena keterbatasan dalam penyerapan, proses iodisasi, dan penyimpanannya. Padahal di sisi lain, jika PT. Garam mau untuk menampung kelebihan produksi garam dari rakyat, maka kelebihan tersebut dapat dijadikan sebagai kekuatan stok nasional pada tahun berikutnya. Stok nasional untuk memenuhi kebutuhan pada tahun berikutnya sangat dibutuhkan mengingat bahwa hasil

produksi garam didalam negeri tidak stabil akibat dari proses produksi pada lahan garam rakyat masih sangat bergantung pada faktor lingkungan sehingga tidak menjamin kelancaran produksi untuk jangka panjang. Sebagai Contohnya, pada tahun 1998, produksi garam nasional hanya mencapai 292.800 ton atau hanya sekitar 16% dari total konsumsi 1,83 juta ton, menurunnya total produksi garam ini disebabkan oleh industri garam dihadapkan pada kendala cuaca yaitu musim hujan berkepanjangan atau biasa disebut dengan istilah La Nina. Produksi garam ini sangat berbanding terbalik pada saat musim kemarau berjalan normal seperti biasa, hasil dari produksi garam nasional bisa melebihi hingga 30% dari produksi rata-rata nasional (Kompas, 1998, p. 11).

Akibat dari faktor iklim dan cuaca yang buruk yang menyebabkan produksi garam nasional terus menurun sehingga pemerintah Indonesia perlu untuk melakukan impor garam. Selain itu, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya. Dalam keputusan tersebut, pemerintah mengemukakan bahwa alasan impor garam perlu dilakukan bukan hanya karena faktor cuaca, akan tetapi karena kualitas garam yang dihasilkan didalam negeri dianggap tidak memenuhi syarat dan harga garam nasional relatif lebih mahal. Disamping itu, produksi garam di dalam negeri belum mampu untuk memproduksi jenis garam yang dibutuhkan untuk kebutuhan industri.

#### **4. Masa Setelah Orde Baru**

Pada masa sekarang ini, masuknya garam impor dalam jumlah besar mengakibatkan industri garam nasional semakin mengalami keterpurukan. Besarnya garam impor yang masuk kedalam negeri selain didasari oleh beberapa alasan yang relevan, juga karena adanya dukungan pemerintah melalui legalisasi kebijakan sehingga praktik impor garam semakin mudah untuk dilakukan. Sebagai contoh, tahun 2004 pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian

dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 360/MPP/Kep/5/2004 yang menyebutkan bahwa impor garam harus dilakukan karena produksi garam didalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan nasional. Contoh lainnya yaitu tahun 2005, melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/MDAG/PER/9/2005 disebutkan bahwa produksi garam dalam negeri, baik mutu maupun jumlah belum dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri, terutama garam untuk bahan baku industri. Oleh karenanya, Indonesia masih memerlukan garam yang bersumber dari impor.

Kemudian pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan kembali kebijakan terkait impor garam. Kebijakan tersebut menyatakan bahwa industri pengguna barang di dalam negeri (pabrik pulp, kertas, kaustik soda dan pengeboran minyak) tetap menggunakan garam impor dengan alasan kualitas garam didalam negeri tidak memenuhi syarat dan harganya relatif mahal serta ada beberapa jenis garam belum mampu diproduksi di dalam negeri. Kebijakan impor garam merupakan solusi yang lebih mudah dan murah karena garam impor memiliki kualitas yang lebih baik dan harganya lebih terjangkau (Boenarco, 2012, p. 46).

## **B. Produksi Garam Nasional**

Berdasarkan sejarah pergaraman di Indonesia, dapat dilihat bahwa industri penggaraman dimulai dari adanya usaha garam rakyat dilahan-lahan pertanian yang dilakukan secara tradisional yang merupakan subjek penghasil garam utama sejak masa kolonial. Namun di era globalisasi, segenap sektor ekonomi diharuskan untuk mampu menghasilkan barang dan jasa yang berdaya saing tinggi sebagai akibat dari adanya liberalisasi perdagangan dan persaingan antar bangsa yang merupakan ciri khas dari adanya globalisasi. Oleh karena itu, usaha garam rakyat yang masih dilakukan secara tradisional tentu saja takkan cukup sehingga diperlukan industri garam dengan kapasitas yang mampu memproduksi garam dalam jumlah yang lebih besar serta juga dapat mengelola potensi kelautan yang juga besar.

Pengelompokkan industri garam sendiri terdiri dari beberapa macam. Karena menggunakan sumber daya kelautan, industri garam dapat dikelompokkan ke dalam industri maritim sebagai bagian dari sub bidang jasa kelautan (Kusumastanto, 2007). Selain itu, industri garam dapat dimasukkan sebagai industri kecil dan menengah, hal ini berdasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional. Hal ini juga tercantum dalam rancangan 35 Roadmap Pengembangan Klaster Industri Prioritas (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia). Sebagai bentuk pencerminan dari industri garam Indonesia, maka didirikanlah PT Garam yang merupakan warisan dari masa kolonial. PT Garam merupakan salah satu badan usaha yang membidangi komoditi garam dan merupakan satu-satunya badan usaha milik negara (BUMN).

Sehingga Secara umum produksi garam nasional untuk memenuhi kebutuhan garam di Indonesia diperoleh dari petani garam rakyat dan PT Garam. PT. Garam hanya menguasai lahan produksi garam sekitar 5.130 hektar yang berlokasi di Madura dan mampu memproduksi garam pada tahun 2014 sekitar 330 ribu ton atau sebesar 30% dari total produksi garam nasional. Sementara itu, menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun 2015 petani garam memiliki lahan yang tersebar di beberapa wilayah di Indonesia dengan total sebesar 25.830,34 ha. Berikut tabel penyebaran ladang garam yang dikelola oleh petani garam di berbagai daerah :

**Tabel 2.1 Luas Lahan Sentra Produksi Garam Rakyat**

<b>No</b>	<b>Kabupaten</b>	<b>Lahan Nominatif (ha)</b>	<b>Lahan Produktif (ha)</b>
<b>1.</b>	<b>Nanggroe Aceh Darussalam</b>	<b>304</b>	<b>279</b>
<b>2.</b>	<b>Jawa Barat</b>	<b>1.746</b>	<b>1.411</b>
<b>3.</b>	<b>Jawa Tengah</b>	<b>3.249</b>	<b>2.748</b>
<b>4.</b>	<b>Jawa Timur</b>	<b>12.883</b>	<b>9.461</b>
<b>5.</b>	<b>Bali</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
<b>6.</b>	<b>Nusa Tenggara Barat</b>	<b>1.574</b>	<b>1.441</b>
<b>7.</b>	<b>Nusa Tenggara Timur</b>	<b>13.758</b>	<b>1.032,5</b>
<b>8.</b>	<b>Sulawesi Selatan</b>	<b>1.264</b>	<b>1.025</b>
<b>9.</b>	<b>Sulawesi Tengah</b>	<b>320</b>	<b>300</b>

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa para petani garam memiliki luas lahan yang mencapai sekitar 70 persen dari luas lahan garam domestik (Jamil, Tinaprilla, & Suharno, 2017, p. 44). Dengan begitu luas lahan yang dimiliki oleh petani garam lebih besar dari yang dimiliki oleh PT. Garam. Namun, luas lahan ini terus mengalami penyusutan setiap tahunnya karena dialihfungsikan sebagai usaha lain. Berikut ialah data produksi garam nasional yang diperoleh dari petani garam dan PT.Garam.

**Tabel 2.2 Produksi Garam Nasional (Ribu Ton)**

<b>Tahun</b>	<b>Garam Rakyat</b>	<b>PT. Garam</b>	<b>Total Produksi</b>
<b>2011</b>	<b>956,1</b>	<b>156,7</b>	<b>1.113,1</b>
<b>2012</b>	<b>1.764,3</b>	<b>307,3</b>	<b>2.071,6</b>
<b>2013</b>	<b>930,9</b>	<b>156,8</b>	<b>1.087,7</b>
<b>2014</b>	<b>1.875,0</b>	<b>315,0</b>	<b>2.190,0</b>
<b>2015</b>	<b>2.495,0</b>	<b>345,0</b>	<b>2.840,0</b>

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) (2015)

Ket :Data produksi diambil dari neraca garam sehingga volume produksi tersebut sudah termasuk penyusutan 10%-25%.

Berdasarkan pada table diatas, tahun 2015 total produksi garam nasional mencapai 2,8 juta ton yang terdiri 2,5 juta ton yang berasal dari garam rakyat dan 345 ribu ton garam yang diproduksi oleh PT. Garam (persero). Dari tabel diatas juga dapat dilihat bahwa mayoritas garam nasional bersumber dari garam yang diproduksi oleh rakyat dengan total pangsa 87,9% dari total produksi nasional, sementara garam yang diproduksi oleh PT. Garam (persero) hanya memiliki pangsa sebesar 12,1%. Produksi garam nasional selama periode 2011-2015 secara umum mengalami peningkatan. Walaupun pada tahun 2013, produksi garam nasional sempat mengalami penurunan. Penurunan ini sendiri disebabkan adanya perubahan iklim dimana seperti diketahui bahwa produksi garam di Indonesia masih menggunakan cara tradisonal yang bergantung pada matahari.

**Tabel 2.3 Neraca Garam Nasional Tahun 2011-2015 ( Dalam Ton)**

No	Uraian	Tahun				
		2011	2012	2013	2014	2015
1.	<b>Produksi</b>	<b>1.113.118</b>	<b>2.071.601</b>	<b>1.087.715</b>	<b>2.190.000</b>	<b>2.480.000</b>
2.	<b>Kebutuhan</b>	<b>3.228.750</b>	<b>3.270.086</b>	<b>3.573.954</b>	<b>3.532.719</b>	<b>3.750.248</b>
	<b>Garam Konsumsi</b>	<b>1.426.000</b>	<b>1.466.336</b>	<b>1.546.454</b>	<b>1.281.494</b>	<b>1.303.095</b>
	<b>Garam Industri</b>	<b>1.802.750</b>	<b>1.803.750</b>	<b>2.027.500</b>	<b>2.251.225</b>	<b>2.447.189</b>

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (2016)

Tabel diatas menerangkan mengenai kebutuhan garam nasional yang merupakan total keseluruhan dari kebutuhan garam industri dan kebutuhan garam konsumsi di Indonesia. Dari tabel diatas terlihat bahwa dari rentang tahun 2011-2015 kebutuhan akan garam nasional baik untuk garam konsumsi maupun garam industri mengalami peningkatan yang signifikan setiap tahunnya kebutuhan akan garam industri lebih besar dibandingkan dengan garam konsumsi sehingga sebagian besar kebutuhan garam dipenuhi oleh garam impor, karena garam didalam negeri belum memenuhi kualitas garam yang diinginkan oleh industri.

Kebutuhan akan garam industri yang semakin meningkat dikarenakan semakin berkembangnya perusahaan-perusahaan atau pabrik industri yang berbahan dasar utama dari garam sehingga mengharuskan pemerintah untuk meningkatkan pula jumlah garam agar terpenuhinya kebutuhan tadi. Indonesia belum mampu untuk memenuhi kebutuhan akan garam industri dari hasil produksi sendiri disebabkan karena kualitas garam yang dibutuhkan oleh garam industri berbeda dengan kualitas yang diproduksi oleh garam dalam negeri. Garam industri membutuhkan garam dengan kadar NaCl >97% sedangkan garam yang diproduksi dalam negeri memiliki kadar NaCl <96% yang hanya dapat diperuntukan bagi kebutuhan garam konsumsi. Kebutuhan untuk garam industri diproyeksi

akan terus meningkat setiap tahunnya. Perkembangan industri pangan nasional didalam negeri yang semakin tumbuh menjadi pemicu tingginya kebutuhan akan garam (Riska, 2015, p. 34).

Ketidakseimbangan yang terjadi dalam kapasitas produksi garam nasional dengan jumlah kebutuhan garam nasional menjadi pemicu yang mendorong pemerintah untuk melakukan impor garam. Produksi garam nasional yang rata-rata masih dilakukan dengan cara tradisional serta sebagian besar dihasilkan dari garam rakyat membuat industri garam diIndonesia seakan tidak berdaya dalam memenuhi kebutuhan garam nasional terutama kebutuhan untuk garam industri yang memiliki kualitas khusus sehingga hampir 100% kebutuhannya dipenuhi oleh garam impor (Jamil, Tinaprilla, & Suharno, 2017, p. 45).