

# **BAB I**

## **LATAR BELAKANG**

Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani. Selain sebagai negara agraris, Indonesia juga dikenal dengan negara maritim, karena luasnya laut yang dimiliki negara ini. Garis pantainya saja mencapai 90.000 km. Namun, belakangan ini justru garam, yang merupakan komoditas andalan masyarakat pesisir pantai menjadi masalah. Negeri yang seharusnya mampu memproduksi garam berlimpah, malah harus mendatangkan garam dari negara lain seperti, Australia, India, Singapura, bahkan dari Jerman. Dan ternyata impor garam ini sudah berlangsung lama. Lebih parah lagi, garam yang diimpor justru lebih besar daripada garam lokal. Keadaan ini semakin diperparah dengan kenyataan bahwa “akumulasi dari garam lokal dan impor itu telah melebihi kebutuhan garam Indonesia yang mengakibatkan rendahnya harga garam”.<sup>1</sup>

Sebagai contoh, produksi garam nasional hanya mencapai 780.250 ton, sedangkan impor membeludak sebesar 1,826 juta ton sehingga jumlah pasokan nasional pada 2007 mencapai 2,61 juta ton, sementara total konsumsi hanya 2,40 juta ton, sehingga harganya cenderung jatuh. Selain itu, harga jual dari garam tradisional pun masih rendah, pada tahun 2009 berdasarkan ketetapan dari

---

<sup>1</sup> Ningsih, Fitri. 2011. Dampak Kebijakan Impor Garam Terhadap Kesejahteraan Petani Garam Indonesia. <http://fitriningsih92.blogspot.co.id/2012/05/makalah-skpm-bertema-impor-garam-di.html>. Diakses pada tanggal 6 Februari 2014

pemerintah pusat harga garam K1 (kualitas teratas) adalah Rp. 325/kg dan K2 adalah Rp. 250/kg. Sedangkan untuk garam K3 tidak diberlakukan lagi karena pabrik tidak mau menerima garam kualitas rendah dari petani. Tidak hanya itu, dalam tulisannya, Waluyo secara gamblang menyatakan “Industri garam bahkan tidak pernah dikelompokkan ke dalam barang strategis kendati kebutuhan domestik sangat besar dan keberadaannya sangat vital dalam mencukupi kebutuhan dasar rakyat”. Ini memang sangat menyedihkan dan keadaan seperti inilah yang berdampak langsung terhadap kesejahteraan petani garam lokal terutama dari aspek ekonomi.<sup>2</sup>

#### **A. Sejarah Garam Luar Negeri**

Garam adalah bahan/bumbu masakan yang ditemukan hampir di semua peradaban. Diperkirakan awal munculnya adalah sejak jaman neolitikum. Reay Tannahill dalam bukunya *Food in History* menyebutkan bahwa produksi garam sudah dilakukan manusia pada jaman neolitikum yaitu fase atau tingkat kebudayaan pada zaman prasejarah yang mempunyai ciri-ciri berupa unsur kebudayaan, seperti peralatan dari batu yang diasah, pertanian menetap, peternakan, dan pembuatan tembikar. Tapi penggunaan 'rasa asin' pada makanan sudah dilakukan manusia seribu abad sebelum manusia memproduksinya pada jaman neolitikum tersebut. Sebelum ditemukan cara memproduksi garam,

---

<sup>2</sup> Ningsih, Fitri. 2011. Dampak Kebijakan Impor Garam Terhadap Kesejahteraan Petani Garam Indonesia. <http://fitriningih92.blogspot.co.id/2012/05/makalah-skpm-bertema-impor-garam-di.html>. Diakses pada tanggal 6 Februari 2014

manusia memberikan rasa asin pada makanannya dengan cara diantaranya dengan menggunakan air laut, akan tetapi rasa tersebut akan segera hilang saat selesai dimasak (dibakar).<sup>3</sup>

Garam mulai diproduksi secara massal diperkirakan dilakukan pada milenium pertama sebelum Masehi, di mana pada saat itu sudah berdiri pemerintahan Administratif di China, Dinasti Ptolemy di Mesir dan Dinasti Sekulus di Persia. Dalam buku Cambridge World History of Food, Kenneth F. Kiple dan Kriemhild Conee Ornelas menuliskan bahwa pada masa awal produksi garam yang sekarang kita kenal, yaitu Natrium Klorida (NaCl) dilakukan dengan beberapa metode seperti dengan menguapkan air laut dengan bantuan sinar matahari, mendidihkan air yang mengandung garam sehingga terbentuk lapisan garam sampai ke penambangan garam yang sudah membantu karena proses alam di sumber-sumber air garam.

Sebegitu pentingnya garam dalam kehidupan, Plato menggambarkan garam sebagai "Sebuah material yang dicintai dewa", Aristoteles menulis bahwa garam adalah hadiah musim semi yang berasal dari dewa dan Homer menyebut garam sebagai "wahyu Ilahi". Pada masa Romawi Kuno, harga garam sangat mahal. Oleh karena mahalnya garam pada masa itu lalu dipakai untuk membayar gaji para pekerja dan prajurit dengan *salarium* (garam). Istilah *salarium* (Latin) yang maksudnya 'garam' itu dipakai untuk gaji yang kemudian diambil dalam

---

<sup>3</sup> Sejarah Garam dan Manfaat Garam. <http://beraneh.blogspot.co.id/2011/10/sejarah-garam-dan-manfaat-garam.html>. Diakses pada 6 Februari 2014

bahasa Inggris salary. Lucunya garam dalam bahasa Inggris kuno adalah 'sealt'. Bila kita hilangkan dua huruf terakhir -lt, kita akan dapatkan kata 'sea' yang artinya laut. Mungkin juga maksudnya begitu karena air laut rasanya asin dan garam berasal dari laut.

## **B. Sejarah Garam Nusantara**

Butiran sejarah garam di Nusantara ini yang juga pernah disebutkan Denys Lombard sepertinya masih harus dituliskan karena dalam Encyclopaedie Nederlandsch Indie dibawah entri zout (garam) tidak memberikan keterangan apa pun mengenai sejarah garam sebelum abad ke-19. Padahal, jauh sebelumnya menurut beberapa catatan disamping gula kelapa, asam, terasi, ikan asin, Bawang merah dan bermacam-macam bumbu, garam (wuyah) merupakan salah satu komoditas makanan dan bumbu-bumbuan yang dibawa para pedagang yang lebih profesional serta memiliki jangkauan yang lebih luas di Jawa. Hal ini dapat ditemukan dalam prasasti abad IX-X Masehi.<sup>4</sup>

Dalam hal ini garam yang diperoleh dengan cara kuno erat kaitannya dengan proses pengawetan ikan (ikan asin) pada masa itu Monopoli pemerintah kolonial tidak hanya di Jawa dan Madura, monopoli meluas ke beberapa distrik di Sumatra dan hampir seluruh Borneo (Kalimantan). Sementara itu di barat daya

---

<sup>4</sup> Sejarah Garam dan Manfaat Garam. <http://beraneh.blogspot.co.id/2011/10/sejarah-garam-dan-manfaat-garam.html>. Diakses pada 6 Februari 2014

Sulawesi pembuatan garam masih berada di tangan pihak swasta. Pada jaman Jepang ketika produksi garam di Pulau Jawa berhenti, penduduk Sumatra ramai-ramai merebus air laut untuk mendapatkan garam. Pada 1957 monopoli garam dihapus. Garam negara pun berubah menjadi perusahaan negara pada 1960.

### **C. Kebijakan Impor Garam**

Impor yang terjadi di Indonesia sudah berlangsung sejak lama bahkan sejak zaman pemerintahan presiden Soekarno dan semakin meningkat pada saat pemerintahan presiden Soeharto. Jika menyangkut tentang kebijakan impor garam yang telah terjadi di Indonesia yang berlangsung sejak tahun 1994, kita bisa mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 69 tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam. Setelah itu, juga dikeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 44/M-DAG/PER/1012007, sebagai perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 (yang saat ini sudah diperbaharui lagi menjadi Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 58/M-DAG/PER/9/2012). Dalam Permendag ini secara eksplisit ditegaskan bahwa garam yang boleh diimpor adalah garam konsumsi dan industri. Garam konsumsi adalah garam yang digunakan untuk konsumsi dengan kadar NaCl paling sedikit 94,7 persen dari basis kering, sedangkan garam

industri adalah garam yang dipergunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong untuk kebutuhan industri dengan kadar NaCl paling sedikit 97 persen.<sup>5</sup>

Garam konsumsi hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) Garam Konsumsi dari Dirjen Perdagangan Luar Negeri, sedangkan garam industri hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai IP Garam atau penetapan sebagai Importir Terdaftar (IT) Garam yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang usaha garam dan diijinkan untuk mengimpor garam (Pasal 2). Sekilas, substansi Pasal 2 Permendag No. 58/M-DAG/PER/9/2012 tersebut memberi harapan baru bagi terciptanya tata niaga garam khususnya garam impor yang lebih sederhana dan terkontrol oleh pemerintah, karena IT garam hanya diberikan kepada PT Garam sebagai BUMN.

Sebelumnya, berdasarkan Permendag yang diperbaharui itu, impor garam dapat dilakukan oleh perusahaan Importir Terdaftar (IT) garam atas persetujuan pemerintah dengan syarat-syarat tertentu. Ketika kebijakan impor garam pertama kali ditempuh didasarkan atas pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri yang belum bisa dipenuhi oleh para produsen garam industri maupun garam konsumsi. Peraturan itu tampaknya juga mempertimbangkan kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh legalitas impor garam ini. Dalam konsideran peraturan itu dinyatakan “bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan

---

<sup>5</sup> Rochwulaningsih, Dr. Yety, *Membongkar Persoalan Struktural Tata Niaga Garam Rakyat*, 2012

garam dalam negeri sebagai bahan baku industri serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani garam perlu mengatur ketentuan impor garam”.

Jadi, pemerintah sendiri tampaknya juga menghadapi situasi yang dilematis terkait dengan perdagangan garam: di satu sisi membutuhkan pasokan, tetapi di sisi lain jelas bisa menjadi bumerang bagi eksistensi garam rakyat. Terkait dengan kebijakan pemerintah tentang impor garam tersebut, banyak pihak meragukan apakah kebijakan impor garam, khususnya garam konsumsi, sudah betul-betul didasarkan atas data yang akurat hasil penelitian atau justru lebih sebagai bentuk akomodasi terhadap keinginan importir garam yang berburu profit melalui komoditas garam.

Dari awal kebijakan impor garam, sebenarnya pemerintah juga berusaha untuk memberikan proteksi terhadap para petani garam. Dalam salah satu pasal dalam Permendag diatur bahwa impor garam dilarang dalam masa 1 (satu) bulan sebelum panen raya garam rakyat, selama panen raya garam rakyat, dan 2 (dua) bulan setelah panen raya garam rakyat. Penentuan masa panen garam rakyat semula dilakukan oleh Menteri Kelautan Perikanan dan kemudian, berdasarkan Permendag yang baru, diatur oleh Menteri Perdagangan dengan mempertimbangkan hasil prakiraan iklim dari Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG), dan kesepakatan rapat koordinasi antara kementerian dan asosiasi. Larangan impor garam juga berlaku apabila harga garam K1 dan K2 dalam bentuk curah di titik pengumpul (collecting point) di atas truk masing-

masing berada di bawah harga minimal yang ditetapkan pemerintah, yaitu minimal Rp 750,-/kg untuk KP1 dan Rp 550,-/kg untuk KP2.

Keinginan pemerintah sebagaimana tercermin dalam kebijakannya melalui Kementerian terkait tersebut tidak serta merta dapat diimplementasikan sesuai dengan harapan. Betapapun baiknya peraturan di atas kertas, dalam praktik ternyata pemerintah kurang memiliki kemampuan untuk mengontrol kondisi di lapangan. Harga garam di pasar dalam realitas hanya ditentukan dan dikendalikan oleh perusahaan tertentu, tercipta kartel dalam tata niaga garam. Oleh karena itu, meskipun pemerintah sudah berusaha memproteksi garam rakyat pada waktu panen raya, kenyataannya garam impor masih membanjir yang menyebabkan harga garam rakyat hancur. Bahkan, berdasar temuan di lapangan, petani umumnya tidak mengetahui adanya proteksi dari pemerintah, karena memang tidak ada aktivitas penyerapan pasar yang signifikan dan tetap saja beredar garam impor. Kenyataan yang mereka jalani, sejak PN Garam bubar tidak pernah lagi ada ketetapan formal dari pemerintah yang mengatur tentang produksi dan distribusi/pemasaran garam. Petani cenderung tidak mengetahui adanya penetapan harga dasar garam dari pemerintah. Dengan demikian tata niaga perdagangan garam masih menjadi persoalan yang belum terselesaikan. Hal ini bersumber, antara lain, dari posisi pemerintah yang berada di antara tekanan vested interest importir garam dan kewajiban pemerintah untuk melindungi petani garam. Sumber masalah itu sepertinya justru datang dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengembangkan industri garam yang



dapat memenuhi kriteria SNI dan sebagai bahan dasar industri, sehingga membuka peluang bagi pemberlakuan kebijakan impor garam.

#### **D. Sentra Industri Garam Rakyat di Kaliori**

Kaliori merupakan salah satu kecamatan di Rembang yang mempunyai lahan produksi garam rakyat terbesar. Dengan mencapai luas lahan produksi 929.24 hektar, meliputi 10 desa di kecamatan Kaliori yaitu Tunggulsari, Tambakagung, Mojowarno, Dresi Kulon, Dresi Wetan, Tasikharjo, Purworejo, Karangsekar, Bogoharjo dan Banyudono.

Di Kaliori sendiri juga ada 5 perusahaan pengolah garam rakyat. PT Apel Merah, PT Nandangut Ria dan PT Suka Maju yang berlokasi di Desa Purworejo dengan kapasitas produksi untuk PT Apel Merah dan PT Nandangut Ria sebesar 50 ton/hari sedangkan PT Suka Maju sebesar 25 ton/hari. PT Finaba Mandiri yang berlokasi di Desa Dresi Kulon mempunyai kapasitas produksi sebesar 25 ton/hari. Dan PT GM di Desa Tambakagung dengan kapasitas produksi 50 ton/hari.

#### **E. Produksi Garam Rakyat**

Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam produksi garam adalah iklim. Secara umum iklim di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua) musim yaitu kemarau dan hujan, di mana batas keduanya kurang jelas sehingga permulaan dan akhir musim tersebut selalu berubah-ubah pada setiap tahunnya. Penentuan musim produksi garam diambil dari rata-rata hasil pengamatan intern data stasiun cuaca di lahan pergaraman maupun ekstern data dari Badan Meteorologi

Klimatologi dan Geofisika (BMKG). Data iklim dan cuaca yang diperlukan dalam produksi garam yaitu :

1. Evaporasi/penguapan tinggi (rata-rata 650 mm/tahun)
2. Kecepatan dan arah angin ( $>5$  m/detik)
3. Suhu udara ( $>32^{\circ}\text{C}$ )
4. Penyinaran matahari (100%)
5. Kelembaban udara ( $<50\%$  H)
6. Curah hujan (rendah yaitu antara 1000-1300 mm/tahun atau 100 mm/bulan)
7. Musim kemarau panjang, kering tanpa diselingi hari hujan minimal 140 hari

Syarat lahan produksi garam sebagai berikut :

1. Air laut sebagai air baku dalam pembuatan garam harus memenuhi persyaratan :
  - a. Kadar garam tinggi dan tidak tercampur aliran air dari muara sungai yang tawar;
  - b. Jernih dan tidak tercampur dengan lumpur maupun sampah;
  - c. Pada saat air laut pasang, mudah mengalir ke saluran dan petak penampungan sehingga tidak sulit untuk dipompa ke areal ladang garam; dan
  - d. Kondisi pasang surut dan salinitas air laut. Diperlukan kondisi dengan beda pasang maksimum dan surut minimum sekecil

mungkin. Dan salinitas air laut sebagai bahan baku garam antara

25 – 35 ppm

2. Struktur dan morfologi tanah untuk ladang garam : tanah kedap air, ketinggian maksimal 3 (tiga) meter di atas permukaan air laut dan harus cukup luas, luas ladang garam perorangan antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) Hektar, dan minimal 300 (tiga ratus) Hektar untuk perusahaan besar.