

# PENDEKATAN SOSIOLOGI SEJARAH PADA KOMODITAS GARAM RAKYAT: DARI EKSPOR MENJADI IMPOR

Yety Rochwulaningsih

Jurusan Sejarah, Universitas Diponegoro, Semarang

email: [wulan.psa.undip@gmail.com](mailto:wulan.psa.undip@gmail.com)

---

## ABSTRACT

*This paper studies the contradictory phenomenon of people's salt business sector in Indonesia. Observation method, random sampling of statistical data, in-depth interview, and historical method were used to examine this issue. The results showed that indeed there has been a very significant change in people's salt business in Indonesia which was originally an export commodity, became an import commodity. It was mainly influenced by the government's regulatory policies. In the Dutch colonial period, the government took the monopolistic policy to make salt as an export commodity by applying a salt monopoly ordinance. The policy was valid until Indonesia gained its independence and was abolished through the Law no. 13/1959, and there was no further policy that protects people's salt business. Thus there was a tendency for an administrative shift from monopolistic to privatization and liberalization which was characterized by the deterioration of government's role.*

*Key words: salt, government's policy, monopoly, liberalization.*

## ABSTRAK

*Artikel ini mendeskripsikan fenomena yang kontradiktif pada sektor usaha garam rakyat di Indonesia. Untuk mengkaji masalah ini digunakan metode observasi, random sampling data statistik, in-depth interview, dan metode sejarah. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa memang benar telah terjadi perubahan sangat signifikan pada usaha garam rakyat di Indonesia, yang semula merupakan komoditas ekspor menjadi impor. Hal ini utamanya dipengaruhi oleh regulasi kebijakan pemerintah. Pada masa kolonial Belanda, untuk menjadikan garam sebagai komoditas ekspor ditempuh kebijakan monopoli garam oleh pemerintah dengan menerapkan ordonansi monopoli garam (Zoutmonopolie-Ordonnantie). Ketika Indonesia merdeka kebijakan itu masih berlaku dan baru dihapus melalui UU No. 13/1959, dan selanjutnya tidak pernah ada kebijakan yang memproteksi usaha garam rakyat. Dengan demikian terdapat kecenderungan terjadi pergeseran kebijakan dari monopoli ke arah liberalisasi, yang ditandai semakin kecilnya peran pemerintah dan dominasi swasta.*

*Kata kunci: garam, kebijakan pemerintah, monopoli, liberalisasi.*

---

## PENDAHULUAN

Kondisi aktual Indonesia sangat ironis, karena sebagai negara maritim dengan wilayah laut sangat luas, yaitu 5.8 juta km<sup>2</sup> termasuk ZEE dan merupakan wilayah perairan laut yang memiliki pantai terpanjang ke dua di dunia setelah Canada (Dahuri, 13 De-

seMBER 2010), justru menjadi negara importir garam terbesar. Data impor garam Indonesia pada tahun-tahun terakhir menunjukkan tren semakin meningkat, 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 (BPS & Direktorat Impor De-

partemen Perdagangan RI, 2008). Kondisi ini berbeda secara signifikan bahkan bertolak belakang dengan ketika Indonesia masih dalam kekuasaan pemerintah penjajahan Belanda, yaitu Indonesia justru menjadi eksportir garam. Data ekspor garam Indonesia pada masa kolonial Belanda yang diambil secara *random sampling* adalah pada tahun 1902 sebesar 9.456.466 gulden, tahun 1913 sebesar 12.633.988 gulden, tahun 1922 sebesar 17.221.346 gulden, dan tahun 1931 sebesar 27.172.378 gulden (*Koloniaal Verslag*, 1904, 1915, 1923, 1932). Nilai ekspor garam tersebut cukup signifikan jika dibandingkan dengan nilai total ekspor untuk semua komoditi, yaitu 235 juta gulden pada tahun 1900, 412 juta gulden pada tahun 1910, 2238 juta tahun 1920, dan 1159 juta gulden pada tahun 1930 (*Koloniaal Verslag*, 1900, 1910, 1920, dan *Indisch Verslag* 1930).

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 Cina (Knaap, 1991:127-157).

Dengan demikian secara faktual tampak jelas, bahwa garam sejak dahulu termasuk komoditas strategis yang menjadi perhatian dan kepentingan pemerintah yang berkuasa. Namun

demikian, 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 RI masih tetap memberlakukan kebijakan monopoli garam (*Zoutmonopolie-Ordonnantie*) hingga keluarnya 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 (<http://www.unmiset.org/legal/IndonesianLaw/pp/Pp1961138.htm>, dikunjungi 15 Agustus 2010).

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. Dalam hal ini termasuk kantor cabang dengan segala jaringan bisnisnya yang tersebar di Kalianget Madura, Surabaya, Semarang, Yogyakarta, Surakarta, Jakarta, Palembang, Padang, Medan, Pontianak, Banjarmasin, Samarinda, dan Manado. 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. Oleh karena itu permasalahan menarik yang akan dikaji dalam artikel ini adalah mengapa dan bagaimana komoditas garam yang pernah berjaya sebagai komoditas ekspor Indonesia, kemudian terpuruk bergeser menjadi komoditas impor. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan dinamika dan pergeseran itu.

## METODE PENELITIAN

Artikel dengan judul *Pendekatan Sosiologi Sejarah Pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor* merupakan bagian dari hasil penelitian. Dalam konteks penelitian ini metode yang digunakan adalah metode kualitatif terutama untuk mengungkap realitas aktual yang merupakan fenomena sosiologis terkait dengan dinamika komoditas garam rakyat dalam hubungan kausalitas (Bogdan & Biklen, 1982). Selain itu juga digunakan metode sejarah, yang mencakup empat tahapan kegiatan, yaitu heuristik, kritik, sistesis/interpretasi dan historiografi (Gottschalk, 1986: 32). Hal ini penting, karena mengkaji persoalan aktual dengan metode sejarah memiliki kelebihan dalam hal kejelasan baik struktur maupun prosesualnya (Skocpol, 1984). Adapun untuk pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik, yaitu; wawancara mendalam (*indepth interview*), pengamatan (*observation*), studi arsip dan dokumen serta studi pustaka (Garraghan, 1957).

Untuk analisis data, mencakup

proses mengatur urutan data, mengorganisasinya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar. Dalam hal ini pengkategorian data disesuaikan dengan rumusan pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini dan dimaksudkan untuk memberikan kemudahan interpretasi, seleksi, dan penjelasan dalam bentuk deskripsi analisis (Marvati, 2004). Pada tahap analisis lebih ditekankan pada model analisis interaktif, yaitu proses pengumpulan data berlangsung sebagai proses siklis dengan tiga komponen pokok *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing* (Miles, & Huberman, 1984).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Posisi Strategis Komoditas Garam

Garam rakyat sebagai komoditas strategis, merupakan bahan pangan dan aneka industri dalam berbagai skala. Sebagai bahan pangan garam dikonsumsi hampir semua manusia, maka dari itu pemerintah juga menjadikan garam sebagai objek fortifikasi penambah zat yodium yang sangat dibutuhkan bagi kesehatan tubuh dan untuk penanggulangan Gangguan Akibat Kekurangan Yodium (GAKY). Terbukti, bahwa ketika pada tahun 1980/1982 pemerintah RI mengadakan survei nasional yang menunjukkan prevalensi GAKY (dari *Total Goiter Rate/TGR*) 30%. Setelah dilakukan intervensi program berupa sosialisasi penggunaan garam beriodium yang dilakukan secara luas dalam lingkup nasional, maka ketika dilakukan evaluasi kembali terhadap hasil survei sebelumnya guna mengetahui kondisi riil di dalam masyarakat melalui survei nasional pada tahun 1995/1996 dan 1997/1998 untuk menilai perubahan TGR, diperoleh hasil adanya penurunan TGR dari 30% menjadi 14%

(Rochwulaningsih, 2008: 121-122).

Sebagai bahan aneka industri dalam berbagai skala, garam semakin strategis terlebih sejalan dengan berbagai penemuan ilmu dan teknologi yang menciptakan industrialisasi. Perkembangan industrialisasi secara signifikan menyebabkan permintaan terhadap garam untuk kepentingan industri meningkat dengan tajam. Hal ini karena garam dengan segala variannya merupakan bahan kimia yang dibutuhkan sebagai bahan dasar banyak industri. Secara garis besar, industri dari air laut ini menghasilkan tiga jenis produk, yaitu garam ( $\text{NaCl}$  atau *natrium clorida*), gipsum, dan *salt bittern*. Natrium klorida dapat diolah menjadi beberapa, antara lain: soda api ( $\text{NaOH}$ ) yang dapat digunakan sebagai bahan baku dalam pabrik kertas, tekstil, sabun, karet, serta prosesing industri kulit. Senyawa natrium klorida juga dapat menurunkan produk yang berupa senyawa klor ( $\text{Cl}_2$ ) yang dapat menghasilkan senyawa *chlorida*, *hipochlorida disinfectant bleaching*. Selain itu *Chlorida* juga bisa menurunkan  $\text{HCl}$  yang menjadi bahan baku untuk seng klorida, amonium klorida, dan sebagainya. Natrium klorida juga dapat digunakan untuk pembuatan hidrogen peroksida. Demikian juga natrium klorida dapat menurunkan produk Na metal yang sangat berguna untuk proses industri logam. Garam konsumsi merupakan salah satu produk turunan dari natrium klorida. Garam konsumsi digunakan untuk *food industries* karena dapat menghasilkan beberapa produk antara lain garam beriodium, garam meja, garam perikanan, dan garam aneka pangan seperti mie instan dan lain-lain. Selain itu, natrium klorida juga soda kue atau *Na Bicarbonate* yang merupakan bahan penting industri roti dan kue (Rochwulaningsih, 2008: 140).

Begitu strategisnya komoditas

garam rakyat ini, maka banyak pihak berkepentingan untuk dapat meraih keuntungan sebesar-besarnya dari komoditas ini. Dalam hal ini peran pemerintah sebagai pemegang otoritas sangat penting dan mutlak diperlukan. Komoditas garam pernah berjaya sebagai komoditas ekspor tidak terlepas dari campur tangan dan peran pemerintah. Pada bagian berikut ini akan dikaji lebih lanjut mengapa garam rakyat pernah berhasil menjadi komoditas ekspor terutama regulasi kebijakan apa saja yang pernah ditempuh pemerintah, dan bagaimana implementasinya sehingga kebijakan itu mampu menjadikan garam sebagai komoditas ekspor. Hal yang sebaliknya juga akan dikaji, mengapa kemudian garam menjadi komoditas impor bagi Indonesia. Bagaimana kebijakan pemerintah RI terkait dengan komoditas garam rakyat ini, adakah upaya untuk memproteksi maupun mengembangkannya, atau bahkan ikut andil menjadikan garam rakyat sebagai komoditas impor.

### Garam Sebagai Komoditas Ekspor

Eksistensi garam sebagai komoditas ekspor sangat terkait dengan nilai guna atau manfaat garam dalam kehidupan umat manusia. Bahkan sejak zaman dahulu garam tidak hanya digunakan untuk konsumsi manusia saja, tetapi juga digunakan untuk kepentingan-kepentingan yang lain. Sekitar 4000 tahun yang lalu, masyarakat Mesir telah memanfaatkan garam untuk mengawetkan makanan dan bahkan untuk mengawetkan mayat baik manusia maupun binatang yang terkenal dengan nama mumi. Secara tradisi, garam juga sudah digunakan untuk menjadi salah satu ramuan untuk kepentingan pengobatan serta untuk upacara-upacara yang berkaitan dengan keagamaan dan hal-

hal yang bersifat *supra-natural* lainnya (<http://www.saltinstitute.org/38.html>, dikunjungi tanggal 20 Agustus 2010). Kebutuhan garam yang tinggi, membuka peluang terjadinya komoditasi dan komersialisasi garam, sehingga jika pasokan lokal tidak mencukupi secara otomatis perlu mendatangkan dari luar. Hal inilah yang kemudian menstimulan terciptanya garam sebagai komoditas ekspor.

Di Indonesia, jauh sebelum kedatangan dan penguasaan oleh bangsa asing, garam telah menjadi komoditas (barang yang diperdagangkan). Sebagaimana telah disinggung, pada masa pra-kolonial para penguasa pribumi di wilayah Nusantara yang menguasai pusat-pusat dan jalur perdagangan, termasuk di pantai utara Jawa pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor ke beberapa negara dalam kawasan Asia Tenggara. Namun demikian, kondisi tersebut berubah pada masa penjajahan oleh bangsa asing, karena kekuasaan atas produksi dan perdagangan garam kemudian jatuh ke tangan pemerintah kolonial dan pengusaha yang terdiri atas orang-orang Cina sebagai *pachter*/penyewa (Knaap, 1991:127-157). Dengan demikian, garam sebagai komoditas ekspor tidak lagi dalam kontrol dan kekuasaan penguasa pribumi.

Kebijakan pemerintah kolonial untuk tetap menjadikan garam sebagai komoditas ekspor adalah menciptakan institusi yang secara khusus menangani garam dan dilanjutkan dengan penataan manajemen serta regulasi kebijakan monopoli garam. Pemerintah kolonial di Indonesia baik Inggris maupun Belanda, cenderung memperkuat otoritasnya dalam penguasaan industri dan perdagangan garam, karena komoditi ini dipandang dapat memberikan pemasukan keuangan yang besar kepada pemerintah. Sebagai contohnya, pada tahun 1818 ketika kontrol terhadap produksi

dan perdagangan garam di daerah-daerah yang dikuasakan kepada para residen, dipandang gagal karena pemasukan pemerintah berkurang. Pemerintah kolonial Belanda menerapkan kembali sistem yang telah diletakkan oleh Inggris (Raffles) ketika berkuasa di Indonesia. Dalam sistem itu, pengelolaan produksi dan distribusi garam dilaksanakan oleh direksi dan dewan keuangan sebagaimana sebuah perusahaan modern (Gent, W.A. Penard, D.A. Rinkes, 408).

Kebijakan pemerintah kolonial Belanda mengalami perubahan sejalan dengan perubahan sistem eksploitasi kolonial yang diterapkan secara umum. Sebagai contohnya, Komisaris Jenderal Du Bus De Gesignes pada tahun 1829 membuat kebijakan menyewakan pengolahan garam kepada pihak swasta (*pachter*). Kebijakan ini ditempuh seperi halnya terkait dengan kondisi keuangan pemerintah kolonial Belanda yang mengalami defisit sebagai akibat dari Perang Diponegoro selama periode tahun 1825-1830 (Stibbe, 1919: 55). Dengan sistem *pachter* ini, manajemen pemerintah kolonial Belanda yang bertugas menangani garam, langsung mengkoordinasikan tugasnya dengan para *pachter*.

Sementara itu, kebijakan monopoli garam oleh pemerintah kolonial Belanda ditandai dengan keluarnya "*Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie*" pada tanggal 25 Februari 1882. Peraturan ini secara tegas mengatur mengenai monopoli produksi dan distribusi garam di Hindia Belanda atau Indonesia oleh pemerintah kolonial Belanda (*Staatsblad van Nederlansch-Indie Over-het jaar 1882 1883: 1-3*). Aturan ini kemudian disempurnakan pada 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 ini adalah bahwa pembuatan garam, kecuali dengan izin pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri, dilarang.

Daerah-daerah yang dikenakan aturan monopoli garam oleh pemerintah kolonial tersebut, adalah Jawa dan Madura, Residensi Pantai Barat Sumatera, Tapanuli, Bengkulu, Lampung, Palembang, Pantai Timur Sumatra, Bangka dan sekitarnya, Afdeling Borneo Barat, *Afdeling* Borneo Selatan dan Timur, dan Asistensi Residen Bilitung. Sementara itu produksi garam di Kuwu (Grobogan) tidak dikenakan aturan ini namun para produsen harus membayar pajak sebesar 50 sen per pikul. Demikian juga kegiatan impor garam ke wilayah-wilayah yang disebutkan di atas juga dilarang, kecuali jika hal itu dilakukan oleh pemerintah. Aturan yang sama juga berlaku untuk perdagangan garam antar wilayah yang disebutkan itu. Di samping itu hanya pelabuhan-pelabuhan tertentu saja yang dapat digunakan sebagai pintu masuk atau keluar komoditi garam. Di Jawa misalnya hanya pelabuhan Batavia, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Surabaya, dan Cilacap (*Staatsblad* 1905, No. 307). Dalam peraturan ini, badan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengendalikan monopoli garam bukan lagi pejabat daerah (residen) namun seorang Kepala Dinas Monopoli Garam (*Hoofd van den Dienst der Zoutregie*) yang posisinya ditempatkan di bawah Direktur dari Departemen Perusahaan Negara (*Departement van Gouvernementsbedrijven*). Struktur ini berlaku sejak tahun 1915.

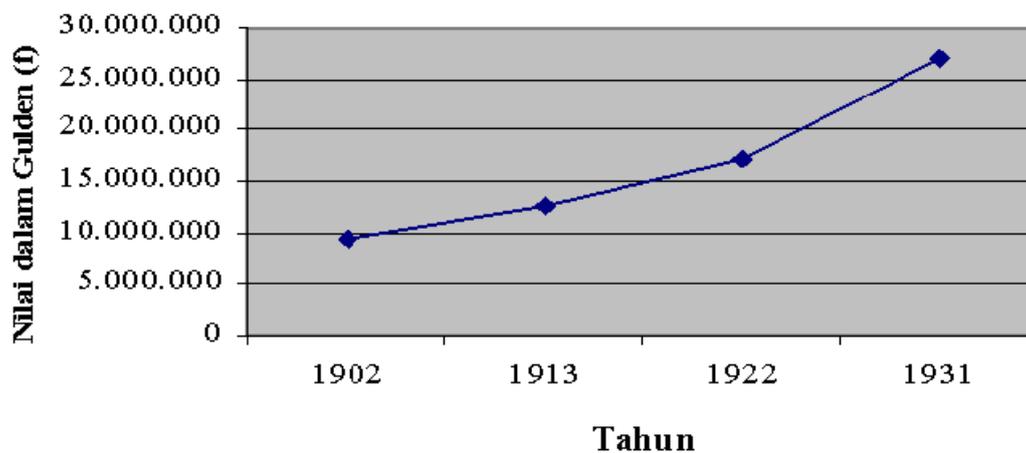
Dengan keberadaan institusi yang secara khusus menangani garam disertai sistem manajemen modern yang profesional lengkap dengan sanksi-sanksi hukum yang jelas terukur dan tidak pandang bulu serta kebijakan monopoli

garam secara konsisten, maka garam rakyat di Indonesia pada masa penjajahan Belanda dapat berkembang sebagai komoditas ekspor. Bahkan nilai ekspor garam rakyat dapat memberi kontribusi signifikan pada keuangan pemerintah, sebagaimana tampak pada grafik 1

Dari data pada grafik tampak jelas, bahwa nilai ekspor garam Indonesia selama periode waktu tersebut menunjukkan tren terus meningkat. Nilai ekspor garam Indonesia pada tahun 1902 sebesar 9.456.466 gulden, tahun 1913 sebesar 12.633.988 gulden, tahun 1922 sebesar 17.221.346 gulden, dan tahun 1931 sebesar 27.172.378 gulden. Dengan demikian, sebagaimana telah disinggung bahwa jika dibandingkan dengan nilai total ekspor untuk semua komoditas di Indonesia pada rentang waktu yang tidak berbeda jauh, ekspor garam memberi kontribusi signifikan, karena nilai total untuk semua komoditas pada tahun 1900 adalah sekitar 235 juta gulden, pada tahun 1910 sekitar 412 juta gulden, tahun 1920 sebesar 2238 juta gulden, dan pada tahun 1930 sebesar 1159 juta gulden.

### **Impor Garam: Keterpurukan Komoditas Garam Rakyat**

Fakta aktual terkait dengan impor garam untuk Indonesia adalah suatu ironi sekaligus malapetaka. Hal ini mengingat, Indonesia secara alamiah cukup potensial untuk memproduksi garam, apalagi fakta historis juga membuktikan bahwa Indonesia sejak masa pra kolonial dan sepanjang masa kolonial menjadi eksportir garam. Dengan demikian, kebijakan impor garam dapat menjadi indikator kuat, telah terjadi keterpurukan garam rakyat sebagai komoditas strategis, atau barangkali pemerintah RI tidak pernah menganggap bahwa garam tidak termasuk komoditas



Gambar 1. Nilai ekspor Indonesia pada masa Kolonial Belanda  
(Sumber: Rochwulaningsih, 2008: 128)

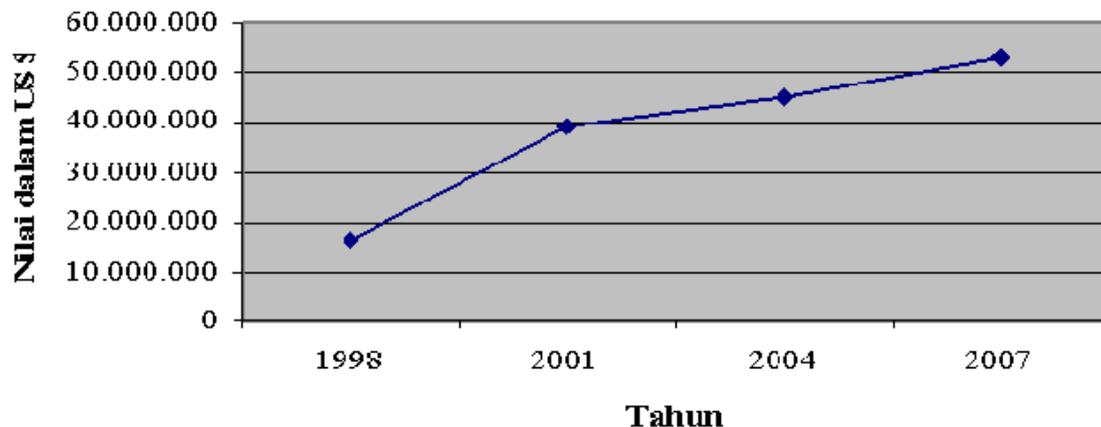
strategis. Menurut hukum ekonomi, kebijakan impor garam ditempuh pemerintah RI karena produksi garam rakyat tidak dapat memasok kebutuhan. Ketidakmampuan pasokan itu baik secara kuantitas maupun kualitas.

Impor garam semakin mendominasi kebutuhan garam nasional Indonesia sejalan dengan perkembangan industri global di mana berbagai industri yang bergerak di bidang kimia menyerap lebih dari 55 persen produksi garam dunia terutama untuk industri manufaktur *chlorine* yang menghasilkan *polyvinyl chloride* (PVC) yaitu plastik yang terbuat dari *chlorine*, dan *caustic soda* (*sodium hydroxide*) yang menghasilkan *paper-pulping chemical* (<http://minerals.er.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/salt/580497.pdf>).

Selain itu dalam perkembangannya praktik impor garam juga mencakup garam konsumsi yang secara langsung didistribusikan ke pasar ataupun sebagai bahan campuran untuk memproses lebih lanjut garam rakyat menjadi garam konsumsi. Dengan demikian, tidak mengherankan jika dari waktu ke waktu volume impor garam terus meningkat dan bahkan realitas di lapangan eksistensinya mendominasi dunia pergaraman nasional di Indone-

sia. Tren impor garam Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dapat dilihat pada grafik 2.

Kebijakan impor garam yang selama ini dijadikan dasar hukum oleh pemerintah RI adalah Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 360/MPP/Kep/5/2004 tentang impor garam. Dalam SK ini ditentukan, bahwa garam yang dapat diimpor oleh IT (Importir Terdaftar) Garam adalah garam yang digunakan untuk bahan baku industri, yaitu: "sebagai bahan baku/penolong proses produksi bagi keperluan sendiri tidak dapat diperjualbelikan atau dipindahtangankan, kecuali garam sebagai bahan baku/penolong proses produksi industri iodisasi dan industri lain yang tidak mampu mengimpor sendiri dapat diperjualbelikan atau dipindahtangankan oleh industri garam iodisasi yang telah mendapat penunjukan IT Garam" (Kepmen No. 360/MPP/Kep/5/2004). Garam industri yang diimpor dapat mencakup: (1) Garam tambang tidak diproses baik yang berupa padatan atau larutan air, yang antara lain mencakup garam yang mengandung natrium klorida paling sedikit 94,7% dihitung dari basis kering



Gambar 2. Nilai Impor Garam pada Pemerintahan RI  
(Sumber: Rochwulaningsih, 2008: 141)

dalam kemasan dengan berat bersih 50 kg atau lebih; (2) Jenis garam yang mengandung natrium klorida paling sedikit 96%, yang berupa garam murni.

Oleh karena tidak semua pengusaha industri garam mampu melakukan impor sendiri terhadap bahan baku yang dibutuhkan, maka perusahaan industri itu (baik industri iodisasi maupun jenis industri lainnya) dapat membeli dari industri iodisasi yang memiliki hak sebagai importir. Dalam hal ini, industri yang tidak memiliki hak impor itu tidak boleh memperjualbelikan atau memin-dah tangkan garam yang diperolehnya dari importir garam industri tersebut kepada siapapun. Selain itu garam impor juga dapat mencakup garam yang digunakan untuk kebutuhan konsumsi masyarakat atau yang disebut garam meja yang dapat diperjualbelikan atau dapat dipindahtan-gankan.

Menurut peraturan, perusahaan yang ingin mendapat penunjukan dari pemerintah sebagai IT Garam wajib memenuhi perolehan garam 50% garam yang berasal dari petani garam/produsen garam bahan baku lokal. Hal ini merupakan bentuk proteksi pemerintah terhadap garam rakyat. Pelibatan 50% garam rakyat dalam proses garam

industri ini diawasi relatif ketat oleh pemerintah dan bahkan juga asosiasi-asosiasi petani garam, sehingga membuat para pengusaha garam industri sangat hati-hati. Dapat juga garam dalam negeri itu diperoleh dari hasil kerjasama dengan petani garam lokal. Namun demikian, pengecualian diberlakukan jika IT Garam itu mengimpor garam sebagai bahan penolong untuk keperluan sendiri. Sudah barang tentu garam rakyat yang diolah menjadi garam konsumsi yang memenuhi standar harus diolah (*washing, drying, screening*) untuk diberi unsur iodium, sehingga memenuhi standar yang ditentukan oleh pemerintah, yaitu menggunakan ukuran SNI (Standar Nasional Indonesia) dengan kandungan NaCl > 94.7 %.

Bentuk proteksi lain dari pemerintah terhadap produksi garam rakyat adalah pengaturan terhadap periode impor. Dalam hal ini, impor garam dilarang dilakukan pada periode satu bulan sebelum panen raya, selama panen raya, dan dua bulan setelah panen raya garam rakyat. Penentuan waktu panen raya garam rakyat dilakukan oleh menteri Kelautan dan Perikanan. Selain itu, proteksi juga diberikan kepada garam rakyat bila harga garam K-1

(kualitas pertama), K-2 (kualitas kedua), dan atau K-3 (kualitas ketiga) dalam bentuk curah di titik pengumpul (*collecting point*) di atas truk masing-masing berada dibawah harga Rp. 145.000,-/ton, Rp. 100.000,-/ton, dan Rp. 70.000,-/ton. Ketentuan terbaru (tahun 2011) dari pemerintah harga dasar untuk K-1 Rp.750,- dan K-2 Rp. 550.000,-/ton. Namun demikian, sekali proteksi diberikan oleh pemerintah, upaya pengawasan harus dilakukan. Jika pengawasan lemah, maka proteksi tidak akan ada gunanya dan memberikan dampak yang lebih buruk dan itu terbukti keluhan mengenai membanjirnya garam impor masih diperdengarkan oleh berbagai kalangan.

Pada dasarnya jika dicermati, tampak bahwa kebijakan impor garam yang dilakukan pemerintah RI tersebut merupakan manifestasi dari kebijakan yang liberal. Artinya, sektor garam rakyat cenderung di lepas dalam mekanisme pasar secara bebas di mana pemerintah menghindari campur tangan yang terlalu besar. Jadi, dalam hal komoditas garam rakyat ini pemerintah menghindari monopoli sebagaimana yang pernah dilakukan pemerintah kolonial Belanda, dan lebih memilih melakukan liberalisasi. Hal ini bermula ketika pemerintah RI menghapuskan monopoli garam melalui UU No. 13/1959 tentang Penghapusan Monopoli Garam. Dengan adanya pencabutan peraturan monopoli garam tersebut, maka perusahaan garam menjadi bidang usaha yang bersifat terbuka. Sejauh dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah, maka semua elemen masyarakat dapat membangun bisnis garam baik di bidang produksi, distribusi, maupun pengadaan dan perawatan infrastruktur. Sudah barang tentu pembukaan kran peluang usaha pergaraman ini tidak hanya ditangkap oleh para pengusaha besar tetapi juga pengusaha

yang bermodal kecil, terutama pengusaha dari etnik Cina yang mendominasi. Dengan demikian, pada tahun 1960-an itu terjadi ekspansi dalam industri garam baik dilihat dari segi peningkatan produksi maupun pada tenaga kerja yang terlibat di dalamnya.

Namun demikian, menjadi suatu yang ironi bahwa PN Garam yang dibentuk pada awal kemerdekaan yang memiliki wewenang untuk mengatur tata niaga garam, justru tampak tidak mampu melakukan kontrol terhadap mekanisme industri dan perdagangan garam pada waktu itu. Lebih ironis lagi kemudian ketika ketidakmampuan PN Garam itu tidak diatasi dengan cara memperbaiki sistem dan mekanisme yang selama itu dimiliki oleh PN Garam tetapi diatasi dengan cara penghapusan monopoli garam (Sanders, 1968).

PN Garam merupakan perusahaan negara yang menunjukkan tanda-tanda kebangkrutan yang paling awal dalam sejarah perusahaan-perusahaan negara di Indonesia. Kebijakan ini mungkin berkaitan dengan arus perkembangan politik Indonesia yang cenderung ke arah yang bersifat liberalistik, sehingga praktek ekonomi yang secara formal berbau monopolistik menjadi sasaran untuk dilikuidasi. Selain itu barangkali ada permainan di balik pencabutan monopoli garam ini yang tentu saja berkaitan dengan para pebisnis garam swasta yang akan memainkan peranan penting dalam tata niaga garam yang bersifat liberalistik pada periode berikutnya hingga dewasa ini. Oleh karena itu, sangat bisa dipahami jika kemudian Indonesia menjadi importir garam, karena komoditas itu secara faktual memang dapat memberi keuntungan sangat besar pada pemodal yang seringkali kali juga dapat mempengaruhi bahkan mengendalikan pemegangan otoritas kebijakan.

## SIMPULAN

Dari pembahasan pada bab-bab terdahulu dapat dibuat simpulan, bahwa komoditas garam rakyat dalam perkembangannya mengalami dinamika yang kompleks bahkan kontradiktif terutama ketika terjadi perubahan yang signifikan sebagai komoditas ekspor menjadi impor. Garam rakyat menjadi komoditas ekspor sebenarnya telah berlangsung lama jauh sebelum kedatangan bangsa asing menjajah dan menguasai Indonesia. Kemudian selama dalam kekuasaan pemerintah kolonial, garam rakyat lebih berkembang lagi sebagai komoditas ekspor. Hal itu dimungkinkan oleh beberapa faktor yang merupakan kebijakan pemerintah kolonial, yaitu dibentuknya sebuah institusi (Jawatan Garam) yang secara khusus menangani garam disertai sistem manajemen moderen lengkap dengan aturan-aturan hukum yang jelas dan konsisten penerapannya. Semua itu dalam bingkai kebijakan besar pemerintah kolonial Belanda yang disebut dengan Monopoli Garam.

Kondisi bertolak belakang, justru hingga sekarang ini Indonesia menjadikan garam sebagai komoditas impor. Bahkan dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan tren impor semakin meningkat. Kebijakan pemerintah RI pada komoditas garam ini secara umum lebih bercorak liberalistik di mana pemerintah tidak mengambil peran signifikan untuk melakukan pengaturan komoditas garam. Oleh karena itu, ketika terjadi kesenjangan antara jumlah pasokan dan kebutuhan, pemerintah terpaksa menempuh kebijakan impor garam sebagai cara yang instan dan mungkin lebih menguntungkan. Dari hal ini sepertinya pemerintah RI belum menempatkan garam sebagai komoditas strategis, sehingga kebijakan yang ditempuh belum secara signifikan menunjukkan langkah-

langkah untuk mengakhiri impor garam.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Artikel

- Bogdan, R.C. & Biklen, S.K. 1982. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Method* Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Dahuri, Rokhmin. 2010. "Hari Nusantara: Momentum Meraih Kejayaan". *Harian Republika*, 13 Desember 2010.
- Departemen van Binnenlandsch Bestuur. 1932. *Het Zoutmonopolie. Handleiding Ten Dienste Van De Inlandsche Bestuursambtenaren*. Batavia-Centrum: Volkslectuur.
- Direktorat Impor Departemen Perdagangan RI. 2005. *Alokasi dan Realisasi Impor Garam Industri Tahun 2004*. Jakarta: Direkt. Impor Deperdag RI.
- Direktorat Industri Pangan Direktur Jenderal Industri Kecil dan Menengah Departemen Perindustrian. *Sosialisasi Klaster IKM Garam Rakyat/Konsumsi*. Semarang.
- Garraghan, Gilbert J. 1957. *A Guide To Historical Method*. New York: Fordham University Press.
- Gent, L.F., W.A. Penard, D.A. Rinkes. *Gedenkboek voor Nederlandsch-Indië ter Gelegenheid van het Regeering Jubileum van H.M. De Koningin 1898-1923*. Batavia: Weltevreden. Leiden: G. Kolff.
- Gottschalk, Louis. 1986. *Mengerti Sejarah*. Terj. Nugroho Notosusanto. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- 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.
- Marvati, AZ.B. 2004. *Qualitative Research In Sociology: An Introduction*. Thousand Oaks : sage Publ. Inc.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1984. *Qualitative Data Analysis: A Source of New*

- Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Patton, M.Q. 1984. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly-Hills: Sage Publications.
- Prince, G. "Dutch Economic Policy in Indonesia", dalam Angus Madison & G. Prince (eds). 1989. *Economic Growth in Indonesia, 1820-1940*. Dordrecht/ Providence: Foris.
- Sanders, Martin. 1968. *Report On The Government Owned Salt Industry In Indonesia*. Jakarta: Koleksi KITLV.
- Skocpol, Theda (ed.). 1984. *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stibbe, D.G. (ed.). 1919. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië*. Tweede druk Leiden-'sGravenhage: Martinus Nijhoff.
- Arsip dan Dokumen**
- Indisch Verslag* 1937. s-Gravenhage: Landsdrukkerij, 1938.
- Indisch Staatsblad* 1865, No. 76.
- Indisch Staatsblad* 1870, No. 55
- Indisch Verslag* 1930
- Indisch Verslag* 1935
- Koloniaal Verslag* 1900
- Koloniaal Verslag* 1905
- Koloniaal Verslag* 1910
- Koloniaal Verslag* 1920
- Koloniaal Verslag* 1925
- Koloniaal Verslag*.1904. Lamp. XX. "Overzicht van het Zoutdebiet in die gewesten van Nederlandsch-Indie, waar de verkoop van gouvernementtawege geschiedt, over de jaren 1902, 1903 en 1904".
- Koloniaal Verslag*.1915. Lamp. IJJ. "Overzicht van het Zout-debiet en de Opbrengst Volgens de Verschillende Verkooprijzen".
- Koloniaal Verslag*.1923. Lamp. HH. "Opgaven betreffende he Gouvernements Zout-Monopolie Over de jaren 1921 en 1922".
- Peraturan Pemerintah No. 138 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Garam.
- Peraturan Dirjen Perdagangan Luar Negeri No.02/DAGLU/PER/5/2011 tentang Penetapan harga penjualan di tingkat petani garam.
- Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI. No. 360/MPP/Kep/5/2004.
- Undang-undang No. 13/1959 tentang Penetapan Undang-undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat (Lembaran Negara Tahun 1959 No. 82).