

Interpretasi Pengadaan Garam di Indonesia

Yuni Auliyatul Mufliha

Ilmu Ekonomi / Fakultas Bisnis dan Ekonomika
yunigaes@gmail.com

Intisari - Garam sebagai komoditas kebutuhan sehari-hari terdapat hambatan dalam produksinya, yaitu; produksi yang bergantung pada sinar matahari dan kualitas campuran garam mutu rendah. Untuk itu, perlu peningkatan mutu dan produktivitas komoditi garam. Indonesia seharusnya dapat mengoptimalkan produksi garam selaku pemilik garis pantai terpanjang kedua di dunia. Minimnya teknologi petani dalam produksi garam, permodalan petani yang rendah, pengetahuan petani yang kurang, akses pasar dan manajemen pemasaran petani dikuasai tengkulak merupakan hambatan dalam pergaraman Indonesia.

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder serta berupaya mendeskripsikan dan menginterpretasi karena menganalisis secara keekonomian masalah interpretasi garam di Indonesia yang acapkali mengalami ketidakseimbangan antara konsumsi dengan produksi garam, dengan menggunakan teknik wawancara mendalam kepada PT. Garam (Persero), dan sampel penelitian petani garam yang berada di kabupaten Gresik dan pedagang garam di pasar soponyono, kota Surabaya dan kota Sumenep.

Teknologi produksi PT. Garam (Persero) dan petani garam yang masih tradisional dan sangat bergantung pada cuaca panas menjadikan garam Indonesia bermutu rendah dengan produktivitas 60-70 ton per hektare per tahun. Teknologi semi-intensif, penggunaan geomembrane pada meja kristalisasi sehingga penguapan lebih cepat dan menghasilkan garam lebih bagus dengan produktivitas 120-125 ton per hektare per tahun. Harga garam ditingkat petani garam yang cenderung semakin menurun dikala panen raya mencerminkan tidak adanya stabilitas harga minimal garam rakyat yang menyebabkan kesejahteraan petani hilang serta importasi garam yang selaludilakukan setiap tahun mencerminkan ketidakmampuan pemerintah dalam mengartikan peranan komoditas garam.

Kata Kunci: Garam, Indonesia, Kebijakan

Abstract - Salt as a commodity of daily necessities there are barriers in its production, namely; sun-dependent production and low quality salt blend quality. Therefore, it is necessary to improve the quality and productivity of salt commodity. Indonesia should be able to optimize the production of salt as the second longest shorelines owner in the world. The lack of farmers' technology in salt production, low farming capital, poor farmers' knowledge, market access and marketing management of farmers under the middleman are the obstacles to Indonesia's salt field.

This study uses primary and secondary data and attempts to describe and interpret as analyzing economically the problem of salt phenomenon in Indonesia which often experienced an imbalance between consumption with salt production, by using in-depth interview technique to PT. Salt (Persero), and salt farmer research sample located in Gresik regency and salt traders in soponyono market, Surabaya city and Sumenep city.

Traditional production technology of PT. Garam (Persero) and farmers of salt which is heavily dependent on hot weather make Indonesia's salt quality low with productivity of 60-70 tons per hectare per year. Semi-intensive technology, the use of geomembrane on the table crystallization so that faster evaporation and produce better salts with productivity of 120-125 tons per hectare per year. Salt prices at the level of salt farmers who tend to decrease during the harvest reflects the absence of minimum price stability of people's salt that causes the welfare of farmers lost and salt imports are always done every year reflects the inability of the government in deciphering the role of salt commodities.

Keywords: Salt, Indonesia, Policy

PENDAHULUAN

Garam merupakan salah satu komoditas strategis yang memiliki manfaat penggunaan bukan saja untuk kebutuhan rumah tangga, namun industri pengolahan juga membutuhkan garam sebagai bahan baku. Masyarakat yang tinggal di daerah pesisir pantai dan laut menjadikan usaha garam rakyat sebagai dasar mata pencaharian sehari-hari (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP), 2016*).

Pengelolaan usaha masih menggunakan cara-cara tradisional, yaitu dengan memanfaatkan sinar matahari, angin dan udara sebagai teknologi produksi sehingga usaha garam rakyat yang dikembangkan petani garam masih berskala kecil (*Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan , 2015*). Menurut Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan (2015), masalah pergaraman di Indonesia dapat dilihat dari sisi permintaan dan penawaran. Kalau ditinjau dari sisi permintaan, permintaan garam dari waktu ke waktu terus meningkat dan dalam waktu serta kondisi tertentu produsen tidak bisa memenuhi permintaan garam dalam negeri. Selanjutnya dari sisi penawaran, produksi musiman, tidak memiliki substitusi, pada kondisi tertentu terjadi kelebihan dan kekurangan suplai. Saat produksi melimpah, harga garam jatuh, bahkan tidak ada harganya dan saat produksi mengalami hambatan

membuat harga garam meningkat tajam. Masalah keterbatasan yang menyebabkan ketidaksejahteraan petani garam, antara lain: (1) lemahnya permodalan, (2) teknologi produksi yang rendah dan lemahnya infrastruktur petani garam untuk mengalirkan air laut ke tambak garam menjadi air tua, penggunaan teknologi tradisional yang digunakan petani garam dalam proses produksi menghasilkan *output* yang berkualitas rendah sehingga penghasilan yang diterima petani juga rendah, (3) kualitas garam petani yang rendah tidak dapat diserap industri pengolahan, (4) penggunaan teknologi tradisional menyebabkan rentannya garam rakyat terhadap guncangan pasar (*Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2015*).

Menurut Zuraya (2017), secara umum garam adalah komoditas yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan masyarakat. Keberadaan garam untuk industri makanan seperti industri pengolahan ikan asin merupakan faktor penentu demi keberlangsungan hidup industri tersebut sehingga dengan tercukupinya kebutuhan garam untuk berproduksi, industri tersebut tidak akan mengalami gangguan produksi maupun beralih usaha yang nantinya menyebabkan kerugian yang besar.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam kategori deskriptif kualitatif. Metode yang digunakan dalam penelitian ini lebih tertuju pada kondisi interpretif alamiah serta hasil observasi dan wawancara dengan PT. Garam (Persero), buruh tani garam di kabupaten Gresik, pedagang garam di pasar Soponyono kecamatan Rungkut dan pedagang garam di kota Sumenep.

Teknik pengumpulan data primer dilakukan secara triangulasi, yakni pertanyaan yang sama ditujukan kepada petani garam dan pedagang garam yang berbeda. Tahap selanjutnya ditabulasi dan dianalisis secara komprehensif. Penelitian kualitatif ini dimaksudkan untuk menginvestigasi dan memahami interpretasi garam yang terjadi di pasar dalam rangka memperoleh fakta yang mudah di pahami, dan kalau memungkinkan dapat menghasilkan hipotesis baru.

Penelitian ini berupaya menginterpretasikan fenomena dari kacamata pelaku (PT. Garam (Persero) dan Petani Garam) berdasarkan pada interpretasi mereka

terhadap fenomena harga yang bergejolak di pasar. Dengan demikian, penyajian atas hasil penelitian menjadi lebih kompleks, rinci, dan komprehensif guna memperoleh kesimpulan yang akurat dan rekomendasi yang tepat. Penelitian ini menggunakan model *symbolic interactionism* dengan harapan dapat memahami makna yang muncul dari interaksi sosial yang ada, dan pengalaman PT. Garam (Persero) dalam menghadapi gejolak harga di pasar.

Literature review yang dikemukakan dalam penelitian ini merupakan hal yang penting untuk pendalaman kajian dalam rangka menjawab interpretasi garam yang terjadi di Indonesia. Aktifitas wawancara dan observasi berupaya menangkap, mencatat, menginterpretasikan, dan menyajikan berbagai informasi dengan senantiasa berpegangan pada koleksi data untuk menghasilkan analisis yang mendalam.

Lingkup Penelitian

Lingkup penelitian ini di Indonesia yaitu meneliti bagaimana kebutuhan garam domestik dapat tercukupi dan pengembangan teknologi produksi garam dalam negeri serta upaya yang harus dilakukan supaya mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Periode waktu yang diamati dalam penelitian ini adalah 2010-2017.

Sumber Data

Data primer ; diperoleh dari wawancara langsung PT. Garam (Persero) yang berlokasi di kecamatan Sukolilo, buruh tani garam yang bekerja di kecamatan Romokalisari kabupaten Gresik, pedagang garam di pasar Sopyonyo kecamatan Rugkut dan pedagang garam kota Sumenep.

PT. Garam (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki tugas pokok berupa pengadaan garam di Indonesia dengan pola kerja membeli garam rakyat dan sebagian lagi mengelola sendiri untuk produksi garam. Hal ini yang melatar belakangi mengapa PT. Garam (Persero) dijadikan responden dalam penelitian ini. Selanjutnya data primer yang paling utama bersumber dari Bapak Hartono karena seorang tokoh yang selalu memperjuangkan kesejahteraan petani garam. Informasi yang berasal dari Bapak Hartono dapat dikatakan mewakili petani garam. Dengan demikian penggalian

data sekunder dan data primer yang berasal dari dua sumber dapat dikatakan sebagai representasi Indonesia dalam kaitan masalah pengadaan dan harga garam sedangkan Bapak Marsim cukup representatif untuk mewakili petani garam dan Bapak Isna serta Ibu Suhalfah mewakili pedagang ecer.

Data sekunder berasal dari data hasil pencarian data melalui situs Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perdagangan dan dari berbagai sumber yang relevan dengan skripsi. Dokumen dari situs lain yang relevan yaitu dari situs harian yang dipublikasikan secara *online* dan dari media cetak berupa jurnal penelitian, kompas.com, jawapos.com dan koran sesuai topik penelitian yaitu interpretasi pengadaan garam di Indonesia.

Pengumpulan dan Pengolahan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode dokumentasi yaitu melalui pengumpulan dokumen yang relevan terkait topik yang dibahas. Dokumen tersebut meliputi dokumen pokok dan dokumen pendukung yang keduanya berkaitan dengan hal-hal produktivitas garam di Indonesia.

Data primer dan sekunder yang telah berhasil dikumpulkan, dilakukan validasi keakuratan informasi dengan cara: (1) data mentah; (2) mengolah data untuk kepentingan analisis; (3) mencermati keseluruhan data; (4) menghubungkan tema-tema/ diskripsi; dan (5) menginterpretasikan tema-tema.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Ekonomi

PT. Garam (Persero) merupakan perusahaan BUMN yang bergerak di bidang produksi dan pemasaran garam tertua di Indonesia, industri garam di Indonesia terus berkembang seiring bertambahnya kebutuhan terhadap komoditi tersebut. Namun tidak sedikit industri garam yang memiliki kendala dalam produksinya. Teknologi yang digunakan dalam proses produksi yang masih bersifat tradisional, permodalan yang rendah, manajemen pemasaran petani yang bergantung pada tengkulak, kualitas garam yang relatif rendah, ketidakstabilan harga garam dan tata niaga garam merupakan masalah pergaraman di Indonesia yang harus dibenahi.

Hasil wawancara dengan Bapak Marsim menjelaskan bahwa proses produksi petani dimulai dari : (1) pengangkatan air muda ke peminihan 1 (2° - 3° Be) dengan menggunakan kincir air, (2) kemudian dari peminihan ke-1 di alirkan ke peminihan ke-2 dalam peminihan ke-2 ini konsentrasi garam diharapkan mencapai 8° - 10° Be, (3) dari peminihan ke-2, air dimasukkan ke dalam ulir filter dalam meja peminihan ke-3 yang berfungsi sebagai alat yang memisahkan kandungan senyawa lainnya terpisah dan menuakan air laut dengan harapan bisa mencapai 18° - 20° Be, (4) setelah dari petakan ulir filtermaka di alirkan ke penampungan air tua (*banker*) dan untuk mengisi meja-meja kristalisasi yang siap dijadikan kristal garam, pengisian air tua ke meja kristalisasi sekitar 3-5 cm dalam tahap ini salitas air laut mencapai 20° - 25° Be. Dalam tahap ini teknologi ulir filter juga diterapkan, petani dalam mengalirkan air tua ke meja kristalisasi menggunakan insting saja karena mereka sudah sangat memahami hal tersebut. Dengan kurun waktu 12 hari garam sudah bisa di panen. Menurut Bapak Marsim, energi panas matahari merupakan faktor paling penting dalam proses produksigaram.

Demikian pula PT.Garam (Persero) dalam proses produksi dilakukan secara bertingkat. Hasil wawancara dengan Bapak Hartono, teknik produksi garam di PT. Garam (Persero) hampir sama dengan teknik yang digunakan petani garam.

Neraca Garam Nasional

Menurut Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan (2015), neraca garam nasional adalah perbandingan antara kebutuhan, produksi, ekspor dan impor komoditas garam secara nasional dalam suatu periode tertentu. Dengan menyusun neraca garam nasional akan lebih mudah untuk melakukan evaluasi kebijakan di masa mendatang dan melihat secara keseluruhan gambaran kegiatan ekonomi komoditas garam.

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------------------|
| Stok Awal | 1.932.335 | 789.939 | 349.505 |
| Produksi | 138.645 | 916.900 | 1.500.000 (Estimasi Produksi Tahun Ini) |
| Impor | 2.036.556 | 2.196.539 | |
| Ekspor | 319 | 215 | |
| Penggunaan | 3.317.278 | 3.553.657 | 3.983.280 |
| 1. Industri Manufaktur | 2.674.427 | 2.894.915 | 3.306.819 |
| a.Kostik Soda | 1.513.295 | 1.623.617 | 1.838.239 |
| b.Pengasinan Ikan | 422.130 | 443.237 | 465.398 |
| c.Aneka Pangan | 412.375 | 442.100 | 460.000 |
| d.Kertas dan Pulpen | 323.939 | 382.628 | 538.752 |
| e.Farmasi | 2.688 | 3.333 | 4.430 |
| 2. Industri Lainnya | 335.256 | 348.666 | 362.613 |
| 3. Rumah Tangga | 307.595 | 310.076 | 313.848 |
| Stok Akhir | 789.939 | 349.505 | -2.133.776 |

Sumber: BPS dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), 2018

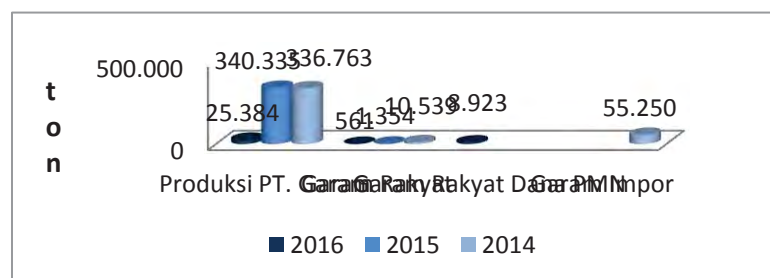
Pada 2016, persediaan garam 1.932.335 ton ditambah produksi garam dalam negeri sebesar 138.645 ton menjadi 2.070.980 ton sedangkan kebutuhannya mencapai 3.317.278 ton, ketimpangan produksi dengan kebutuhan garam industri pada 2016 mengharuskan pemerintah mengimpor garam untuk industri sebesar 2.036.556 ton demi memenuhi kebutuhan industri. Dikurangi ekspor garam Indonesia pada 2016 sebesar 319 ton. Jadi, sisa stok/persediaan garam pada 2016 sebesar 789.939 ton dipakai untuk kebutuhan pada 2017. Persediaan awal pada 2017 adalah 789.939 ton (sisa garam pada 2016) ditambah produksi garam sebesar 916.900 ton. Jadi, persediaan garam pada 2017 adalah sebesar 1.706.839 ton sedangkan kebutuhannya adalah 3.553.657, impor garam dilakukan pemerintah sebesar 2.196.539 dan ekspor Indonesia adalah 215 ton. sisa persediaan pada 2017 adalah sebesar 349.503. Sisa persediaan ini akan dipakai pada 2018. Kekosongan produksi pada 2016 dan 2017 yang awalnya rakyat pada 2015 bisa menghasilkan 2.500.000- 2.900.000 ton dan PT. Garam (Persero) menghasilkan 350.000 -400.000 ton. Kemarau basah pada 2016 (siklus 5 tahun)

menyebabkan rakyat hanya bisa menghasilkan garam 118.054 ton dan PT. Garam 25.000 ton.

Rantai pasok garam di mulai dari petani garam. Petani garam menjual hasil garamnya (bahan baku) ke tengkulak, industri pengolahan dan PT. Garam (Persero). Tengkulak menjual garam ke industri pengolahan menjual lalu industri pengolahan garam menjual garam siap konsumsi ke pasar dan di pasar garam sampai ke rumah tangga / konsumen akhir. Dari distributor disalurkan ke agen kemudian disalurkan ke rumah tangga.

PT. Garam (Persero) menjual hasil produksinya (garam bahan baku) ke IKM untuk diolah menjadi garam siap konsumsi kemudian IKM menjualnya ke pasar. Industri Non CAP membeli garam sebagian dari petani garam dan tengkulak dan sebagiannya lagi dipasok oleh garam impor. Industri CAP seluruh kebutuhan garamnya di pasok oleh garam impor.

Dasar tujuan dari peraturan garam nasional tak lain ialah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, mensejahterahkan kehidupan dan untuk dapat menumbuh kembangkan kegiatan usaha dibidang garam. Penumbuhan iklim usaha yang kondusif, pembinaan dan pengembangan antar lintas sektoral dan regional merupakan kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, 2016*). Menurut PT. Garam (Persero) (2016), peran BUMN sangat penting dalam menunjang pertumbuhan perekonomian Indonesia. Selaku Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dibidang industri agro dan farmasi PT. Garam (Persero) memiliki peranan sebagai agen pembangunan untuk senantiasa menjamin ketersediaan garam nasional serta berupaya mewujudkan kedaulatan pangan dibidang garam dengan menyerap garam rakyat.



Sumber: Laporan Tahunan PT.Garam (Persero), 2016

Berdasarkan Gambar diatas produksi PT. Garam (Persero) pada 2016 sebesar 25.384 ton, hasil produksi tersebut sangat rendah apabila dilihat pada gambar 4.5 produksi garam pada 2015 dan 2014 PT. Garam (Persero) mencapai 340.335 dan 336.763 ton. Pada 2016 dengan produksi 25.384, garam rakyat yang diserap PT. Garam (Persero) adalah sebesar 561 ton dengan jumlah produksi garam rakyat pada 2016 adalah 118.054 (tabel 4.3) selanjutnya pada 2016 PT. Garam (Persero) menyerap garam rakyat dengan Penyertaan Modal Negara (PMN) sebesar 8.923 ton. Total serapan garam rakyat pada 2016 adalah 9.484 ton. Jika PT. Garam (Persero) diwajibkan menyerap garam rakyat sebesar 50% maka berdasarkan tabel 4.2 pada 2014 sebanyak 938.584 ton garam rakyat yang seharusnya diserap PT. Garam (Persero) (*Laporan Tahunan PT. Garam (Persero), 2016*). Namun, Penyerapan garam rakyat dengan tujuan mensejahterahkan petani Indonesia, menstabilkan harga petani garam di pasar dan menumbuhkan rasa semangat untuk petani garam tidak maksimal karena kendala produksi rakyat dihadapkan pada anomali cuaca yang menghambat proses produksi sehingga produktivitas rakyat rendah. Begitu pula pada 2017 dengan produktivitas rakyat yang rendah serta persediaan garam menipis dari 2016 sampai 2017 sehingga menyebabkan kelangkaan garam dan petani garam saat itu mematok harga garam Rp. 2,000,000 – 4,000,000 per ton padahal sebelumnya PT. Garam (Persero) menyerap dengan harga Rp.510,000 per ton sesuai dokumen perencanaan (*Hartono, 2018*).

Dengan di implementasikan-nya kebijakan-kebijakan tersebut manfaat yang dapat dirasakan petani garam ialah harga di tingkat petani relatif lebih tinggi sehingga memungkinkan pendapatan petani garam meningkat. Tujuan lainnya ialah untuk membantu pemasaran, melindungi petani dari pengijon atau tengkulak, meningkatkan kualitas garam petani untuk meningkatkan pendapatan, melindungi harga garam di tingkat petani, melindungi stabilitas stok garam. Ditinjau dari segi konsumen kebutuhan konsumen terhadap garam dapat terpenuhi dan terjaganya ketersediaan stok garam. Namun dari segi pemerintah (pengelola) perputaran dana memperlihatkan kinerja yang tidak signifikan dan dalam mengelolanya dibutuhkan dana yang besar ditambah lagi kondisi administrasi keuangan pemerintah terbilang memburuk sehingga pemerintah terpaksa

membubarkan tim pelaksanaan persediaan garam nasional serta mengakhiri kebijakan persediaan (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP), 2016*).

Menurut Bapak Hartono, impor garam industri yang dilakukan PT. Garam (Persero) diperuntukkan IKM yang bisa mengelola *raw material* garam impor tersebut menjadi garam konsumsi siap pakai.

Menurut Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, (2016) Peraturan Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri No. 02/DAGLU/PER/5/2011 harga garam rakyat di tingkat pengumpul (curah) yang harus dibeli oleh Importir Produsen untuk Kualitas 1 minimal Rp 750/kg dan untuk Kuallitas 2 Rp 550/kg.

Mempermudah perizinan impor garam industri adalah salah satu cara mendorong daya saing nasional sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015 akan tetapi petani garam merasa bahwa kebijakan tersebut merugikan mereka. Mereka menganggap kebijakan tersebut tidak akan memperbaiki kinerja garam domestik khususnya garam rakyat pasalnya kebijakan yang baru ini jelas sangat berbeda dengan kebijakan sebelumnya. **Pertama**, tidak adanya aturan untuk IP dalam menyerap 50% garam rakyat dari total produksi padahal kebijakan sebelumnya mewajibkan hal itu tetapi kewajiban tersebut tidak sempurna sebagai aturan. **Kedua**, kebijakan sebelumnya ada HPP garam kebijakan ini juga banyak dilanggar IP, IP cenderung membeli harga dibawah HPP dan kebijakan baru tentang HPP ini ditiadakan. **Ketiga**, kebijakan saat ini meniadakan periode pembatasan waktu impor (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, 2016*).

Kebijakan baru yang permisif ini tentunya menimbulkan rasa khawatir bagi para pelaku industri garam rakyat, akan tetapi setelah dilakukan kajian yang mendalam kebijakan baru ini yakni Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015 memiliki manfaat secara eksplisit yaitu hanya garam industri yang dapat di impor oleh IP sedangkan untuk garam bahan baku konsumsi hanya diperbolehkan impor saat gagal panen oleh BUMN dibidang pergaraman. Secara implisit-nya adalah garam bahan baku yang dihasilkan petani garam mampu untuk memenuhi kebutuhan garam bahan baku konsumsi sehingga

industri garam konsumsi harus menyerap garam bahan baku petani tersebut (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, 2016*).

Perkembangan Garam

Menurut Buku Tarif Kepabeanan Indonesia (2012) dalam Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (2016), Garam (garam meja dan garam didenaturalisasi) serta natrium klorida murni, baik yang terkandung bahan *anti-caking* atau *free-flowing* maupun yang tidak terkandung tambahan bahan tersebut adalah garam dengan karakteristik di atas masuk dalam *heading* 25.01 dimana untuk garam meja 2501.00.10.00, garam batu 2501.00.20.00, air laut untuk bahan baku kosmetik 2501.00.50.00, segala bentuk garam yang mengandung minimum 94,7 % NaCl dari basis kering 2501.00.90.10, selain garam meja, garam batu dan air laut 2501.00.90.90.

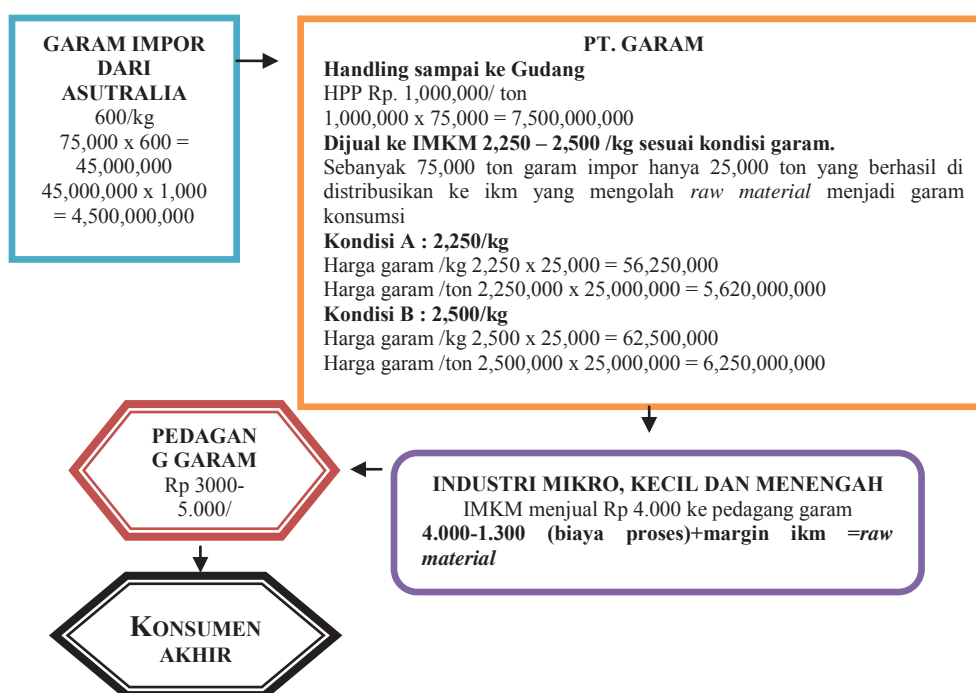
Menurut Pudjiastuti (2017), harga garam impor dari Australia 600/kg dengan kualitas baik berkadar NaCl 97% sementara harga garam lokal berkisar 2.500/kg untuk Kualitas 1 dan kualitas 2 dijual dengan harga 2300/kg saat kelangkaan garam Gupta (2018). Menurut Prasetiawan (2017), harga garam beryodium bata Rp. 1.500 per buah dan harga garam butiran halus Rp. 9400 /kg. Saat panen raya garam rakyat hanya dihargai Rp.750/kg – Rp. 550/kg. Teknologi *geomembrane* sudah ada di petambak namun keinginan orang untuk memproduksi garam sedikit karena saat panen raya harga garam di petambak sangat jatuh.

Harga garam impor cenderung lebih murah dibandingkan garam dalam negeri menjadikan impor garam adalah solusi dalam mengatasi kelangkaan garam di Indonesia saat ini. Ketergantungan impor garam menandakan ketidakmampuan pemerintah dalam membangun kedaulatan pangan di Indonesia dan jika impor garam masih menjadi solusi instan maka Indonesia tidak mungkin dapat berdaulat atau swasembada garam pada 2020 (*Herawati, 2018*). Hasil wawancara dengan Ibu Suhailifa, menyatakan bahwa Agustus 2017 saat kelangkaan garam terjadi dan mengharuskan Indonesia untuk mengimpor garam dari Australia, saat garam impor berhasil di distribusikan (sudah siap konsumsi) ke pedagang-pedagang. Pedagang di tingkat pasar belum merasakan hadirnya garam impor. Suhailifa (43th) salah satu pedagang garam pasar di Madura menyatakan bahwa harga

garam kemasan 250 gram sebelum terjadi krisis dibandrol dengan harga Rp 1.000 dan saat krisis garam terjadi garam berkemasan 250 gram dijual dengan harga Rp.3000/bungkus. Keuntungan yang diraup Suhalifa baik sebelum maupun saat krisis garam berkisar Rp 200 sampai Rp. 300 per bungkus garam. Hasil wawancara dengan Bapak Isna, pedagang garam di pasar soponyono kecamatan Rungkut Surabaya Bapak Isna (28th) menyatakan garam kemasan 500 gram dijual dengan harga Rp.5000/bungkus dan garam kemasan 250 gram dijual dengan harga Rp.3000/bungkus. Bapak Isna tidak merasakan hadirnya garam impor maupun terjadinya kelangkaan garam.

Menurut Bapak Hartono, alasan Indonesia memilih Australia karena: (1) Jarak atau lokasi Indonesia dengan Australia terbilang dekat dan sekaligus Australia adalah produsen garam terbesar, (2) Kualitas garam dari Australia dengan proses periode produksi lebih lama dari Indonesia yaitu selama 3-4 bulan sekaligus dalam proses produksinya digunakan skala industri modern dan dilakukan beberapa tahapan sehingga menghasilkan garam yang berkualitas tinggi, (3) Memiliki lahan puluhan ribu hektar untuk proses produksi garam sehingga persediaan garam Australia cukup banyak.

Alur Harga Impor



Sumber: Disimpulkan dari hasil wawancara dengan narasumber Hartono, Suhalifa, Isna

Seperti yang sudah dijelaskan bahwa tujuan dari adanya regulasi UU. No. 7 tahun 2016 ialah memenuhi kebutuhan garam dalam negeri dan melindungi usaha garam domestik. Terpuruknya komoditi garam rakyat ini mengharuskan pemerintah mengambil langkah strategis dengan menerapkan Peraturan Menteri Perdagangan No.58/M-DAG/PER/9/2012. Kebijakan tata niaga impor ini menjelaskan bahwa garam yang dapat diimpor adalah garam konsumsi dan garam industri. Garam Konsumsi adalah garam yang mengandung NaCl paling sedikit 94,7% dan Garam Industri adalah garam yang mengandung NaCl paling sedikit 97% (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP), 2016*).

Pada 2015 pemerintah melakukan berbagai perubahan terhadap peraturan Permendag No.58 tentang ketentuan impor garam. Hasil dari perbaikan tersebut adalah Permendag No.125 tahun 2015 tentang ketentuan impor garam, peraturan ini berlaku pada 1 Juni 2016 (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP), 2016*). Pokok perubahan dalam Permendag No.125 tahun 2015 adalah Permendag yang baru tidak mengatur masa impor garam dan harga garam seperti Permendag sebelumnya. Kedua kebijakan tersebut membuat para petani merasa khawatir, pasalnya mereka takut mengalami kerugian khususnya saat panen melipah yang nantinya harga garam cenderung menurun. Ketentuan tidak adanya masa impor garam pada permendag No.125/2015 bukan berarti ketika menjelang panen raya, saat panen raya dan setelah panen raya importasi garam konsumsi dapat dilakukan. Pasal 11 pada Permendag No. 125/2015 menyebutkan bahwa jika terjadi gagal panen garam yang mengakibatkan persediaan garam dalam negeri tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan domestik, pemerintah dapat menugaskan BUMN yang bergerak dibidang pergaraman untuk melakukan impor garam konsumsi. Kondisi ini menjelaskan secara tersirat bahwa garam rakyat dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri dan importasi garam hanya dapat dilakukan oleh BUMN saat terjadi gagal panen raya garam. Situasi ini menyatakan bahwa kebijakan dalam permendag No. 125/2015 melindungi garam rakyat yang ditujukan untuk konsumsi domestik (*Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP), 2016*).

Tantangan Pergaraman Indonesia

Faktor Cuaca

Hasil produksi komoditi garam lokal tidak bisa mengimbangi tingginya permintaan komoditi tersebut di dalam negeri. Total produksi garam dalam negeri yang dihasilkan para petani garam dan PT. Garam (Persero) setiap tahunnya cenderung berfluktuatif, pada 2012 jumlah produksi garam domestik mengalami peningkatan dibandingkan pada 2011, pada 2013 jumlah produksi garam domestik mulai menurun namun pada 2014 meningkat kembali (*Pusat Data ,Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, (2015)*).

Kualitas Garam Lokal

Menurut Bapak Hartono, ketidakseimbangan kebutuhan garam dengan produksi garam berdampak pada produsen garam lokal terutama petani garam (petambak garam) karena mayoritas produksi garam domestik berasal dari petani garam yang dirugikan dengan potensi pasar domestik yang besar. Sedangkan sebagian besar permintaan garam domestik adalah industri. Namun, menurut Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP) (2016), kualitas garam yang dihasilkan petambak garam domestik tidak sepenuhnya dapat memenuhi standar sebagai bahan baku industri. Kandungan NaCl yang dihasilkan oleh petambak garam dalam negeri (garam rakyat) umumnya tidak dapat mencapai 97% seperti yang telah disyaratkan oleh industri sehingga penyediaannya hanya untuk konsumsi rumah tangga, industri dengan teknologi sederhana seperti industri pengasinan ikan, industri makanan skala rumah tangga. Kandungan logam berat seperti kalsium dan magnesium tidak boleh melebihi 400 ppm juga merupakan syarat garam untuk industri.

Penggunaan Teknologi

Cuaca yang menghambat proses produksi garam dikombinasikan dengan teknologi atau teknik pengolahan sederhana mengakibatkan produktivitas garam Indonesia tergolong rendah. Penguapan air laut dengan menggunakan sinar matahari pada areal tambak merupakan teknik yang banyak digunakan oleh mayoritas petani garam Indonesia. Dengan hanya mengandalkan teknologi sederhana, produktivitas garam rakyat hanya berkisar 60 ton per hektar per musim

sementara produktivitas PT. Garam (Persero) tidak lebih 70 ton per hektar (kristalisasi tanpa *geomembrane*) (*Badan Pusat Pengkajian Pengembangan Perdagangan (BPPP)*, 2016). Teknologi produksi dengan metode *geomembrane* menghasilkan garam berkisar 120-130 ton per hektar dan dengan Rumah Prisma garam yang dihasilkan mencapai 400 ton per hektar per tahun (*Arifin*, 2017).

Penghasilan Petani Garam

Menurut Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP) (2016), masyarakat yang berdomisili di pesisir pantai lebih berpotensi untuk menggarap usaha pergaraman. Faktor utama yang menentukan besarnya penghasilan dari usaha ini ialah luas tambak, masa dan waktu panen, kualitas dan pemasaran. Semakin luas area tambak yang dimiliki petani semakin besar pula pendapatan yang akan diperoleh petani tersebut. Luas lahan pergaraman merupakan indikator kemampuan ekonomi dan status sosial dari petani garam. Petani yang memiliki lahan tambak garam yang luas relatif memiliki kemampuan finansial yang lebih besar dan bisa mempekerjakan penggarap tambaknya. Berbeda dengan petani dengan kepemilikan lahan sempit harus turut serta langsung dalam menggarap tambaknya. Hasi penelitian Kurniawan et al, (2016), menyatakan bahwa komponen terbesar pengeluaran usaha garam terletak pada sewa lahan yang nilainya mencapai Rp. 5.000.000 – Rp. 10.000.000 per hektar setiap tahunnya. Apabila petani memiliki tambak sendiri tentu akan mengurangi biaya usaha garam karena tidak perlu sewa lahan. Menurut Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (2016), Penghasilan petani Indonesia yang tidak menentu disebabkan oleh faktor alam. Apabila cuaca dengan kemarau panjang tentu proses produksi garam akan terus berlanjut dan kemungkinan besar tidak akan terjadi gagal panen dan disitulah output melimpah, karena sinar matahari yang memadai proses produksi garam merupakan syarat dari terciptanya garam yang berkualitas. Garam yang berkualitas memiliki harga jual yang lebih tinggi maka semakin berkualitasnya garam yang dihasilkan petani dengan demikian penghasilan petani semakin bertambah. Namun, waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan kristal garam dengan kadar NaCl 95% diperlukan waktu panen minimal enam hingga delapan hari, oleh karena itu dalam proses produksi garam dibutuhkan cuaca yang

mendukung dan waktu yang cukup dalam sekali siklus produksi garam. Pentingnya kualitas garam untuk menopang penghasilan belum mampu dipahami dengan baik oleh para pelaku usaha garam rakyat. Pemilik lahan garam menyatakan bahwa kualitas garam akan mampu meningkatkan penghasilan tetapi tenaga penggarap lahan garam justru tidak yakin jika kualitas garam dapat menguntungkan penggarap. Mereka (penggarap) mungkin beranggapan semakin cepat garam di panen makasemakin cepat pula mendapat penghasilan dari usaha garam tersebut. Selain itu, tenaga penggarap hanya memiliki hak memproduksi, sedangkan pemilik lahan yang menentukan harga garam dan kepada siapa garam akan dijual. Menurut Bapak Hartono, dalam pemasaran, garam rakyat (garam yang dihasilkan petani) dilakukan oleh pedagang perantara (tengkulak), di tingkat inilah harga garam dibentuk. Apabila harga garam rakyat tersebut telah terbentuk oleh tengkulak maka secara langsung harga tersebut merupakan penghasilan petani. Sayangnya, harga yang ditawarkan tengkulak umumnya lebih rendah dari harga yang di patok pemerintah dan petani tidak memiliki alternatif lain dalam sistem pemasarannya karena telah terjerat hutang. Sistem ijon merupakan cara tengkulak meraup keuntungan dari petani garam karena sistem inilah yang membuat para petani garam terilit hutang. Sistem ini mengikat para petani sehingga mereka mau menjual garamnya pada tengkulak dengan harga yang ditentukan sepihak, tak lain karena petani membutuhkan dana sebagai modal kerja awal. Dengan demikian, margin pemasaran petani garam jauh lebih rendah justru pedagang perantarah yang mendapat keuntungan lebih besar karena pedagang perantara (tengkulak) membeli garam dari petani garam dengan harga yang murah sedangkan garam yang dibeli tengkulak dari petani dijual kembali oleh tengkulak ke industri dengan tingkat harga yang jauh lebih tinggi.

Daya Tawar Petani Garam

Menurut Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan (BPPP) (2016), pasar garam di Indonesia bersifat *Oligopsoni* yaitu, terdapat banyak penjual (petani garam) dan sedikitnya pembeli (perusahaan besar pengolahan garam). Praktek *Oligopsoni* ini merugikan petani secara langsung karena harga ditekan pembeli khususnya saat masa panen. Dengan alasan banyaknya penawaran garam

dan kualitas garam yang rendah, pembeli dapat menekan petani garam dengan menawarkan harga murah dan seringkali petani menerima tawaran tersebut. Hal tersebut dilakukan tidak lain karena upaya peningkatan kualitas garam baik melalui proses pencucian maupun memperlama masa panen, terlebih jika petani garam membutuhkan uang untuk kehidupan sehari-hari, tentu mereka akan lebih memilih untuk menjual hasil panen dengan apa adanya. Tidak optimalnya peran PT. Garam (Persero) selaku Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dibidang industri garam melahirkan permasalahan pergaraman nasional menjadi lebih kompleks. PT. Garam (Persero) menjadi pesaing langsung petani garam karena PT. Garam (Persero) juga memproduksi garam konsumsi. Seharusnya PT. Garam lebih fokus pada produksi garam industri atau bisa juga menyerap garam rakyat untuk diproses lebih lanjut menjadi garam industri. PT. Garam (Persero) dalam proses produksinya melibatkan petani perorangan dengan sistem sewa. Pada oktober 2015 harga sewa lahan milik PT. Garam semakin tinggi sehingga menyulitkan petani di tengah produksi yang terbatas.

Kebijakan Pemerintah dalam Mengembangkan Industri Garam Lokal

Pada awalnya, program PUGAR merupakan bantuan langsung. Petambak garam rakyat menerima modal (uang tunai) dan sarana produksi untuk mengurangi biaya produksi. Namun pada 2015, bentuk bantuan tersebut diubah ke dalam infrastruktur petani garam yaitu infrastruktur di areal tambak garam atau infrastruktur saluran air. Infrastruktur tersebut berupa alat produksi dan sarana budidaya seperti media *isolator* sebagai alas tambak. Untuk alas tambak garam, bantuan yang diberikan pemerintah ialah *geoisolator*. Namun, *geoisolator* ini diganti *geomembrane* karena *geomembrane* memiliki ketebalan yang lebih baik dan dari segi ketahanannya juga lebih lama (*Badan Pengkajian dan Pegembangan Perdagangan, 2016*).

Menurut Bapak Hartono, plastik *geomembrane* adalah material dari Rumah Prisma yang di desain khusus menangkap panas udara secara maksimal sehingga proses evaporasi berlangsung dengan cepat. Dengan demikian, produktivitas garam akan meningkat selain itu kualitas garam dengan *geomembrane* cenderung lebih baik dan bersih. Peningkatan produktivitas garam dengan teknologi ini bisa

mencapai 3-4 kali lipat. Beliau juga menyatakan bahwa, Rumah Prisma merupakan sebuah alternatif atau teknologi yang sedang diteliti PT. Garam (Persero). Teknologi ini memanfaatkan angin dan kelembaban udara untuk menjadikan proses evaporasi air laut menjadi kristal garam lebih cepat. Sistem Prisma dapat melindungi air tua pada proses produksi garam dari resiko terjadinya curah hujan yang tinggi karena air hujan tidak dapat masuk ke dalam lahan garam tempat produksi berlangsung dan hasil produksi serta kualitas garam cenderung meningkat lebih baik dan bersih. Penggunaan Rumah Prisma dapat melangsungkan produksi sepanjang tahun. Namun, biaya yang harus dikeluarkan untuk teknologi ini relatif mahal yaitu sekitar Rp. 100.000.000 per hektare tambak (Sasongko, 2017).

DAFTAR PUSTAKA

- Kurniawan dan Azizi. 2013. *Dampak Kebijakan Impor Dan Kelembagaan Terhadap Kinerja Industri Garam Nasional*. Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
- Kurniawan et al. 2016. *Info Komoditi Garam*. Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan
- Buchari. 2017. *Petani Garam Butuh Teknologi*. Harian Kompas. 3 Agustus 2017
- Pudjiastuti. 2017. *Garam Impor Segera Disalurkan ke IMKM*. Harian Kompas. 12 Agustus 2017
- Prasetyawan. 2017. *Garam Impor Segera Disalurkan ke IMKM*. Harian Kompas. 12 Agustus 2017
- Sasongko. 2017. *Petani Garam Butuh Teknologi*. Harian Kompas. 3 Agustus 2017
- Wahyudi. 2017. *Kondisi Alam Kurang Mendukung*. Harian Kompas. 14 Agustus 2017
- Arifin. 2017. *Produksi Garam dengan Rumah Prisma Hasilkan 400 ton pertahun*. https://www.youtube.com/watch?v=4S-5d_yBx8E, diakses pada 16 April 2018 pukul 20.30

- Asosiasi Industri. 2017. *Seluk-Beluk Produksi Garam*. <https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20170727/281522226156481> , diakses pada 11 Juni 2018 pukul 21.00
- Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan. 2016. *Info Komoditi*. http://bppp.kemendag.go.id/media_content/2017/08/Isi_BRIK_Garam.pdf, di unduh pada 9 Januari 2017 pukul 09.00
- Dwiwahjono. 2018. *Ini Alasan Pemerintah Impor Garam Industri*. Kompas. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/03/20/182343126/ini-alasan-pemerintah-pilih-impor-g>