

KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PRODUKSI GARAM NASIONAL

Izzaty*

Sony Hendra Permana**

Abstract

The salt plays an important role in human life because it is used for consumption of people and industry. However, national salt production still is unable to meet the demand of domestic products. This means that demand of salt lags behind its production, although Indonesia is the archipelago country. This study aims to analyze the government policy that has been used, and its alternative to stimulate the production and demand of salt. The results showed that salt industry has a weak position of its farmers in which the infrastructure and production facilities, and all potential land used to produce salt is managed by traditional managerial. Besides, regulatory arrangements relating to the initial price and import regulations of salt, and trade issues related to the import system in which high price deviation as well as the emergency of the cartel controlling trade in salt in the local and regional areas. Thus, import of salt in handling policy is expected to improve national salt production. In addition, the establishment of buffer stocks to maintain price stability and national food supplies, especially salts, have been urged to be realized.

Keywords: Salt Industry, Import, Empowerment, Buffer Stock.

Abstrak

Garam memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia sebab garam digunakan untuk konsumsi dan industri setiap hari. Produksi garam nasional masih jauh di bawah kebutuhan masyarakat Indonesia, padahal Indonesia adalah Negara kepulauan yang luas lautnya lebih luas dari daratan. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan Pemerintah dan alternatifnya dalam mendorong peningkatan produksi garam. Hasil kajian menunjukkan bahwa permasalahan industri garam seperti lemahnya institusi kelembagaan, dan posisi tawar petambak garam akibat tidak memadainya infrastruktur dan fasilitas produksi akibat lahan potensial tidak

* Kandidat Peneliti Setjen DPR RI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, email: izzatym@yahoo.com.

** Kandidat Peneliti Setjen DPR RI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, email: sony_hendra@yahoo.com.

semuanya dimanfaatkan untuk memproduksi garam dan masih dikelola secara tradisional. Selain itu masalah permodalan, regulasi yang menyangkut pengaturan penetapan harga awal dan pengaturan garam impor, isu tata niaga yang terkait dengan impor, serta masih tingginya deviasi harga, serta terjadinya penguasaan kartel perdagangan garam pada tingkat lokal dan regional. Kebijakan penanganan impor garam dan pemberdayaan usaha garam rakyat diharapkan mampu meningkatkan produksi garam nasional. Di samping itu pembentukan *buffer stock* (stok penyangga) untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan kebutuhan pangan nasional, khususnya garam, sudah mendesak untuk segera direalisasikan.

Kata Kunci: Industri Garam, Impor, Pemberdayaan, Stok Penyangga.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejalan dengan visi pembangunan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), yaitu "Indonesia Penghasil Produk Kelautan dan Perikanan Terbesar 2015" dengan misinya "Mensejahterakan Masyarakat Kelautan dan Perikanan" maka KKP menetapkan pemenuhan kebutuhan garam konsumsi nasional sebagai salah satu prioritas dalam pembangunan ekonomi kelautan. Peningkatan produksi garam nasional akan dilakukan melalui berbagai upaya seperti optimalisasi lahan garam potensial, membangun kemitraan, dan memperkuat kapasitas kelembagaan antar instansi¹.

Pasalnya, garam merupakan salah satu sumber daya atau komoditas strategis yang sangat potensial dan belum tergarap dengan baik. Dengan panjang pantai 81.000 km atau memiliki garis pantai terpanjang kedua setelah Kanada, Indonesia seharusnya menjadi negara pengekspor garam, atau setidaknya bisa mencukupi kebutuhan sendiri, tetapi pada kenyataannya tidak demikian. Impor garam Indonesia sekitar 1,63 juta ton per tahun atau sekitar 60 persen dari kebutuhan nasional menyebabkan Indonesia mengimpor garam dari beberapa negara untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya. Impor terbesar berasal dari Australia sebesar

¹ KKP. 2010. *Pemberdayaan Masyarakat Swasembada Garam Rakyat*. Buletin Kelautan P3K, Edisi September-Desember. Jakarta. Hal. 1.

80 persen, India 15 persen, China 3 persen dan sisanya tersebar dari negara-negara lain².

Sejatinya, usaha garam di Indonesia meliputi usaha skala kecil (luas rata-rata kepemilikan lahan kurang dari 3 hektar per petani garam, kecuali ladang garam milik PT. Garam di Pulau Madura. Produksi garam nasional terlalu bergantung pada sentra produksi garam di beberapa daerah saja di mana potensi lahan pergaraman tersebar di seluruh Indonesia, terkonsentrasi di 6 provinsi: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, NTB, dan NTT.

Produksi garam dari tahun 2007-2009 terus meningkat, tetapi juga dibarengi dengan peningkatan konsumsi dalam negeri. Tahun 2007 produksi sebanyak 974.000 ton, 2008 sebanyak 997.000 ton dan 2009 sebanyak 1.205.000 ton. (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah Luas Areal Garam Seluruh Indonesia Tahun 2007-2009

Provinsi	Luas (Ha)	Produksi (ton)		
		2007	2008	2009
Jawa Barat •Cirebon •Indramayu •Karawang	1.716	90.000	90.000	101.250
Jawa Tengah •Pati •Rembang •Demak	2.748	150.000	154.000	173.250
Jawa Timur •PT. Garam •Sampang •Pamekasan •Sumenep •Bangkalan •Gresik	5.190 4.246 888,7 1.214 70 328	200.000 189.000 63.209 99.000 N.A 25.000	216.000 180.000 97.757 94.000 N.A 24.000	300.000 230.000 102.201 105.750 4.000 27.000
NTB •Bima •Lombok •Sumbawa	1.052	45.000	42.000	47.250

² Lintang. 2010. *Enam Fakta Kondisi Garam Nasional*. Serial Online. <http://lintang2010.wordpress.com/2011/05/27/enam-fakta-kondisi-garam-nasional/>. Diakses 20 Agustus 2011.

Sulsel •Jeneponto •Pangkep •Maros •Takalar	925	48.000	48.000	48.000
Sulteng	250	140.000	13.000	16.000
Total	19.664	974.000	997.000	1.205.000

Sumber: Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pengembangan Usaha Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Menurut Menteri Kelautan dan Perikanan, produksi garam Indonesia rata-rata 40 - 80 ton per hektar per tahun, sementara untuk kebutuhan garam industri nasional per tahunnya 2,6-2,8 juta ton, yang mencakup kebutuhan industri untuk industri *chlor alkali plant* (CAP) sampai 1,6 juta ton yang semuanya impor, industri pangan atau pembersih bisa mencapai 500.000 ton, industri pengeboran bisa mencapai 125.000 ton dan kebutuhan industri lainnya 50.000 ton.

Apabila diasumsikan harga garam impor yang berlaku saat ini Rp.1.000.000 per ton, maka diperkirakan Rp.2.187,632 triliun uang yang harus dikeluarkan oleh negara hanya untuk membeli garam setiap tahunnya. Garam termasuk komoditas yang harganya murah, akibatnya kebijakan yang diambil Pemerintah belum mampu mengangkat harkat dan derajat petambak garam. Ketidakjelasan tata niaga garam juga memegang peranan dalam penurunan produksi garam.

Rendahnya produktivitas produsen garam nasional disebabkan harga jual yang rendah di tingkat tambak garam atau di gudang tengkulak (tidak ditentukan oleh harga yang ditetapkan Pemerintah). Kebijakan yang tidak menguntungkan petambak garam menyebabkan mereka dihadapkan pada situasi sulit dan terpuruk serta dalam kondisi marjinal. Banyak petambak yang tidak dapat bertahan pada pilihannya bahkan ada yang beralih usaha. Selain itu tingginya curah hujan di beberapa wilayah, mengakibatkan produksi garam Indonesia mengalami penurunan yang signifikan. Sentra garam di daerah yang curah hujannya tinggi, seperti Jawa Tengah dan Jawa Barat, mengakibatkan produktivitas per hektarnya menjadi rendah.

B. Perumusan Masalah

Kebutuhan garam nasional semakin meningkat dari tahun ke tahun. Garam dibagi atas 2 macam yaitu (1) garam iodisasi atau garam konsumsi adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku produksi bagi industri

garam konsumsi beryodium (garam meja), untuk aneka pangan (memiliki NaCl minimal 94,7 persen dan pengasinan ikan; (2) Garam non-iodisasi atau garam industri adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku bagi industri dengan kadar NaCl minimal 97 persen. Garam industri belum dapat diproduksi di dalam negeri sehingga semuanya berasal dari impor.

Produktivitas produksi garam dalam negeri yang tidak sebanding dengan konsumsi garam mengakibatkan Indonesia masih mengimpor garam. Permasalahan yang dihadapi usaha garam rakyat ternyata cukup kompleks dan memerlukan penanganan yang terpadu. Rendahnya produktivitas dan kualitas garam rakyat antara lain disebabkan oleh tidak memadainya teknologi, kurangnya sarana dan prasarana maupun kemampuan pemasaran serta jalur distribusi secara dominan dikuasai pedagang. Pengembangan produksi garam rakyat memerlukan kebijakan yang komprehensif seperti intensifikasi, ekstensifikasi, dan revitalisasi serta pemberdayaan masyarakat petambak garam melalui minapolitan garam.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah (1). Menganalisis kinerja industri garam rakyat; (2). Menganalisis kebijakan dan program pengembangan industri garam rakyat; (3). Merumuskan alternatif kebijakan pengembangan industri garam nasional.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Pemikiran

Apabila kita menginginkan kebijakan publik mampu memecahkan masalah publik maka masalah publik harus dirumuskan menjadi masalah kebijakan dengan baik dan benar. Oleh karena itu, kemampuan memutuskan apa yang menjadi isu kebijakan merupakan sesuatu yang krusial dalam proses pembuatan kebijakan publik (*policy-making process*) untuk memutuskan apa yang akan menjadi masalah lebih penting daripada memutuskan apa yang akan menjadi solusinya³. Proses merumuskan masalah kebijakan dibedakan dalam empat macam fase yang saling

³ Thomas R Dye .*Understanding Public Policy*. Longman 1992. Hal. 335.

bergantung yaitu pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengendalian masalah⁴.

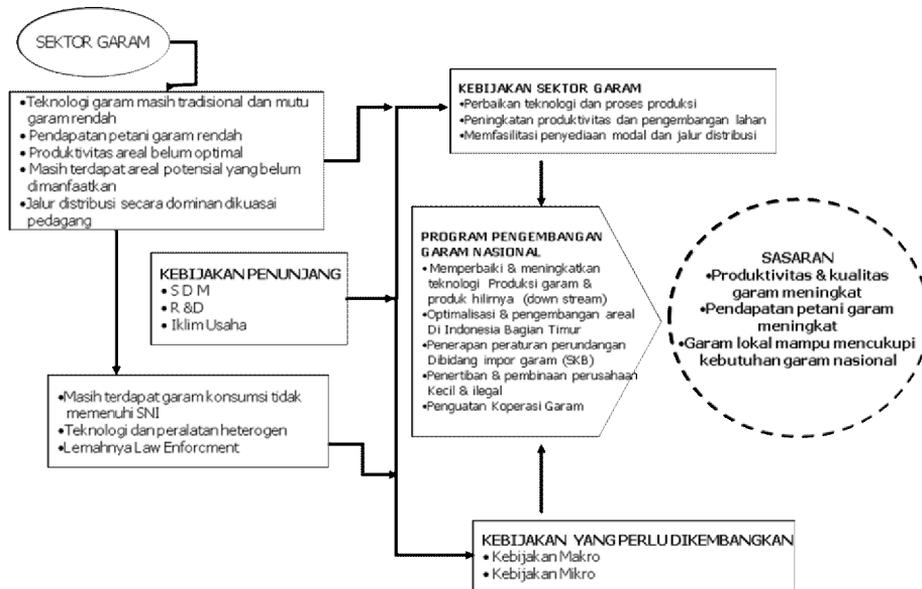
Setelah itu ditetapkan alternatif kebijakan intervensi yang paling memberikan peluang untuk mencapai atau mewujudkan tujuan atau sasaran intervensi terhadap masalah kebijakan. Setiap alternatif langkah intervensi dipilih atau diambil yang secara teknis kebijakan tadi visibel dalam mencapai tujuan dan sasaran (efektivitas), secara ekonomis tidak banyak membutuhkan biaya besar dan dapat mendatangkan hasil atau keuntungan besar (efisiensi), secara politis paling banyak memperoleh dukungan politik (*political sponsorship*) dan secara administratif sangat besar kemungkinannya dapat dilaksanakan (*administrative operability*).

Di samping itu, perlu alternatif kebijakan intervensi yang direkomendasikan, ditetapkan dan disahkan agar memiliki kekuatan hukum, juga harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan konsisten agar alternatif kebijakan intervensi yang dipilih benar-benar dapat mencapai tujuan yang ditetapkan.

Kebutuhan garam nasional semakin meningkat dari tahun ke tahun di mana garam dibagi atas 2 macam yaitu (1) garam iodisasi atau garam konsumsi adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku produksi bagi industri garam konsumsi beryodium (garam meja), untuk aneka pangan (memiliki NaCl minimal 94,7 persen) dan pengasinan ikan; (2) Garam non-iodisasi atau garam industri adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku bagi industri dengan kadar NaCl minimal 97 persen. Garam industri belum dapat diproduksi di dalam negeri sehingga semuanya berasal dari impor.

Garam termasuk komoditas yang dibatasi impornya. Dalam pelaksanaan impor garam, mekanisme dan persyaratan impornya diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 44/M-DAG/PER/10/2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam. Untuk kepentingan pengelompokan barang, garam dikelompokkan dalam pos tarif HS (*Harmonized System*) Nomor 2501.00.10.00 sampai dengan Nomor 2501.00.90.00.

⁴ William N Dunn. *An Introduction to Public Policy Analysis*: Eaglewoods Cliffs: PrenticeHall 1998. Hal. 244.



Gambar 1. Kerangka Pikir Pengembangan Industri Garam Nasional

B. Analisis Data

Dari tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif kuantitatif. Deskripsi data dan sumber data serta analisis menurut tujuan penelitian disampaikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Data dan Metode Analisis Data

Tujuan Penelitian	Data/Sumber Data	Metode Analisis
1. Kondisi Pergaraman Nasional 1.1. Perkembangan luas areal garam 1.2. Permasalahan Garam Rakyat	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberdayaan Garam Rakyat: Kementerian Kelautan dan Perikanan 2003 • Data sekunder berupa data elektronik dari Kementerian Perindustrian 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis Kebijakan: <i>Review</i> dan <i>Sintesis</i> • Analisis <i>trend</i>
2. Kebijakan Pengembangan Usaha Garam	<ul style="list-style-type: none"> • Buku Minapolitan: Dari Konsep Menuju Implementasi; Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010 • Petunjuk Operasional Kegiatan Usaha Garam Rakyat; Kementerian Kelautan dan Perikanan 2011 	Analisis Kebijakan: <i>Review</i> dan <i>Sintesis</i>

Alternatif kebijakan pengembangan industri garam nasional.	<ul style="list-style-type: none"> • Media Massa dan internet • Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Rakortas Tingkat Menteri, Penanganan Garam Impor, Jakarta, 7 September 2011. 	Analisis Kebijakan: <i>Review</i> dan Sintesis
--	--	--

Sumber: diolah dari berbagai literatur.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Pergaraman Nasional

1. Perkembangan Luas Areal Garam

Potensi dari lahan tambak garam hanya 37.463 hektar, sedangkan luas lahan tambak garam yang telah digarap kurang lebih 20.000 hektar, di mana sekitar 5.000 hektar dikelola oleh PT. Garam dan sisanya dikelola oleh rakyat⁵. Adapun jumlah lahan produktif dalam memproduksi garam tersebut mencapai 19.889 hektar dengan sebaran sebagaimana dikemukakan pada Tabel 3.

Tabel 3. Sentra Produksi dan Luas Lahan Garam Nasional

No	Lokasi	Lahan Nominatif (hektar)	Lahan Produktif (hektar)
1.	Jawa Timur <ul style="list-style-type: none"> • PT. Garam • Sampang • Pamekasan • Sumenep • Gresik • Pasuruan • Sidoarjo Sub Jumlah	5.190 4.849 1.414 2.767 488 157 234 15.099	5.190 4.246 975 1.214 328 145 181 12.279
2.	Jawa Tengah <ul style="list-style-type: none"> • Pati • Rembang • Brebes • Jepara • Demak Sub Jumlah	1.777 1.097 84 625 266 3.249	977 897 84 767 165 2.890

⁵ Mandiyanto. 2010. Problematik Sosial-Ekonomi Garam. *Sinar Harapan*, 20 Maret. Hal. 7.

3.	Jawa Barat		
	• Cirebon	1.106	926
	• Indramayu	590	465
	• Karawang	50	20
	Sub Jumlah	1.746	1.411
4.	NTB		
	• Bima	732	714
	• Lombok Timur	189	142
	• Sumbawa	653	178
	Sub Jumlah	1.574	1.411
5.	NTT		
	• Kupang	4.130	491
	• Ngada	4.108	250
	• Ende	500	81
	• Manggarai	140	53
	• Sumbawa	200	75
	Sub Jumlah	13.878	950
6.	Sulawesi Selatan		
	• Jeneponto	534	434
	• Pangkep	503	383
	• Takalar	152	133
	• Maros	75	75
	Sub Jumlah	1.264	1.025
7.	Sulawesi Tengah		
	• Palu	20	20
	• Donggala	300	280
	Sub Jumlah	320	300
	Jumlah Keseluruhan	37.463	19.889

Sumber : A2PGRI, 2009.

Selama ini garam di Indonesia diproduksi oleh PT. Garam (BUMN) dan petani-petani garam atau yang dikenal sebagai penggaraman rakyat. Sebagian besar sumber garam di Indonesia didapat dari air laut, dan dalam jumlah yang relatif sangat singkat sekali didapat dari air garam dalam tanah. Teknologi pembuatan garam yang digunakan adalah dengan system penguapan air laut menggunakan sinar matahari (*solar energy*) di atas lahan tanah. Produktivitas lahan garam daerah tidaklah sama, hal ini sangat dipengaruhi oleh kualitas tanah yang tersedia, kelembaban udara, kecepatan angin, dan sistem teknologi yang digunakan.

Total area penggaraman rakyat diseluruh Indonesia relatif lebih luas dan letaknya terpencar-pencar karena merupakan milik pribadi dengan luas kepemilikan lahan masing-masing kurang dari 3 hektar, kebalikannya lahan yang dimiliki oleh PT. Garam meskipun tidak seluas areal penggaraman rakyat letaknya menyatu.

Selain itu, konversi lahan garam, baik buat tambak udang yang lebih menguntungkan maupun untuk pemukiman, pabrik, dan perkebunan. *Land rent* lahan garam yang rendah dibandingkan dengan pemukiman, tambak dan industri membuat petani garam mengkonversi lahannya.⁶

2. Permasalahan Pengembangan Usaha Garam Rakyat

Akses permodalan kepada lembaga keuangan dan perbankan lemah. Padahal, diawal usaha garam rakyat memerlukan biaya yang besar. Hal ini berdampak dua hal: petani garam berproduksi tanpa sentuhan modal dan teknologi, atau mereka terjebak ijon. Desakan kebutuhan sehari-hari membuat petani segera menjual produknya setelah panen. Dampak keduanya sama: petani garam terjebak dalam lingkaran kemiskinan, serta sulit berinvestasi untuk memperbaiki mutu dan produktivitas. Untuk memproduksi garam berkualitas membutuhkan waktu minimal satu minggu dan selama itu pula pembudidaya garam tidak memperoleh penghasilan. Rendahnya harga garam di tingkat petambak garam disebabkan oleh rendahnya kualitas garam dan melimpahnya hasil produksi sementara petambak tidak dapat menyimpan garam karena keterbatasan lahan, gudang dan modal. Daya tampung gudang pedagang terbatas, sehingga apabila gudang penuh, maka pedagang tidak lagi melakukan pembelian. Selain itu rantai distribusi masih didominasi oleh pedagang besar, sehingga posisi tawar petambak lemah.⁷

Masalah lain adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan Perikanan soal harga yang tidak ampuh karena kenyataannya harga diatur mekanisme pasar. Harga garam kualitas dua di tingkat petani hanya Rp.380.000 per ton atau lebih rendah dari harga patokan Pemerintah Rp.550.000 per ton. Sedangkan harga kualitas satu hanya dihargai Rp.550.000 per ton, sementara patokan Pemerintah adalah Rp.750.000 per ton. Menurut Ketua Asosiasi Petani Garam Seluruh Indonesia (APGASI) Rahman Syaiful, SKB Menteri harga garam impor yang lebih rendah dibandingkan garam lokal telah menghancurkan harapan petani untuk berproduksi. Dengan masuknya garam impor dengan harga

⁶ *Utopia Swasembada Garam*, <http://www.tempo.co/read/kolom/2011/09/08/442/Utopia-Swasembada-Garam>, diakses 18 November 2011.

⁷ KKP. 2003. *Pemberdayaan Garam Rakyat*. Direktorat Jenderal Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Pemasaran. Jakarta. Hal. 19.

rata-rata Rp.540 per kg menyebabkan harga garam petani kualitas 1 (KW1) anjlok menjadi Rp.400 per kg.

Masalah teknologi produksi, mutu garam yang dihasilkan, penyimpanan, pemasaran dan pengaruh perubahan iklim merupakan sebagian dari masalah yang harus diperhatikan untuk terjaminnya persediaan garam nasional.

Dalam hal tata niaga garam, posisi tawar komunitas petambak garam sangat lemah disebabkan belum memiliki lembaga representatif yang solid dan kuat yang benar-benar memperjuangkan kepentingan petambak garam. Lazimnya sebuah usaha perekonomian rakyat, usaha garam rakyat di dalam pengelolaannya dihadapkan pada berbagai permasalahan dan kendala antara lain:

1. Produksi masih sangat bergantung pada iklim (musim kemarau)
2. Mutu produksi (garam) masih rendah
3. Dukungan sarana, prasarana dan infrastruktur masih belum optimal
4. Penerapan SNI wajib garam beryodium belum efektif
5. Minimnya akses permodalan (pendanaan) dan pemasaran
6. Minimnya pengetahuan para petambak garam tentang teknologi tepat guna dalam mengolah lahan garam
7. Kurangnya akses informasi serta posisi tawar bagi para petambak garam dalam memasarkan hasil produksi garam

Pembuatan garam yang dikelola oleh masyarakat dilakukan pada saat musim kemarau yang rata-rata enam bulan saja, serta masih menggunakan cara-cara tradisional tanpa adanya inovasi dan penerapan teknologi. Akibatnya, menurunnya produktivitas dan kualitas garam yang dihasilkan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka salah satu upaya untuk meningkatkan produksi dan mutu garam yang dikelola masyarakat adalah dengan penerapan teknologi tepat guna yaitu dengan teknologi pengeringan dengan menggunakan energi matahari (solar energy), penggunaan alat pencuci dan iodisasi pada sentra-sentra produksi garam.

Oleh karena itu, Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu melakukan pembinaan teknis dan produksi dilakukan meliputi: (1) Proses produksi garam berkualitas melalui proses pengolahan dan kristalisasi bertingkat; (2) Peningkatan produktivitas pergaraman

melalui intensifikasi lahan; (3) Pengembangan sarana dan prasarana pergaraman rakyat; (4) Manajemen Produksi Garam; dan (5) Manajemen Pemasaran.

B. Kebijakan Pengembangan Usaha Garam

1. Kebijakan Impor Garam

Dalam rangka mencapai target swasembada garam tahun 2014, Pemerintah berencana menurunkan impor garam secara bertahap. Dalam konteks kebijakan impor garam tujuannya adalah bagaimana kebutuhan garam dalam negeri dapat terpenuhi, dan di lain pihak petani garam juga terlindungi. Untuk itu perlu diatur ketentuan impor garam. Institusi yang berwenang melakukan pengaturan adalah Kementerian Perdagangan. Pokok-pokok pengaturan impor garam berdasarkan Permendagri Nomor 20/M-DAG/PER/10/2007 adalah:

1. Garam Iodisasi (Garam Konsumsi) hanya dapat diimpor oleh produsen garam konsumsi yang sudah ditetapkan sebagai Importir Produsen (IP) Garam Iodisasi oleh Kementerian Perdagangan dengan rekomendasi dari Kementerian Perindustrian.
2. Garam Non-Iodisasi (Garam Industri) hanya dapat diimpor oleh produsen untuk digunakan sebagai bahan baku industri di luar garam konsumsi setelah mendapat penetapan sebagai Importir Produsen (IP) Garam Non-Iodisasi oleh Kementerian Perdagangan dengan rekomendasi dari Kementerian Perindustrian.
3. Garam Iodisasi dan Garam Non-Iodisasi dapat diimpor oleh pedagang untuk memenuhi kebutuhan industri yang tidak melakukan importasi sendiri dan atau untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat setelah mendapat penetapan sebagai Importir Terdaftar (IT) Garam oleh Kementerian Perdagangan dengan rekomendasi dari Kementerian Perindustrian.
4. IP Garam Iodisasi dilarang mengimpor garam dalam masa: 1 bulan sebelum panen raya garam rakyat, selama masa panen raya garam rakyat dan 2 bulan setelah panen raya garam rakyat.
5. Penentuan masa panen raya garam rakyat ditentukan oleh Menteri Perindustrian dengan mempertimbangkan hasil kesepakatan rapat antar instansi teknis/lembaga dan asosiasi terkait di bidang garam.

6. Penetapan masa pelarangan impor garam dapat diperpanjang atau diperpendek sesuai pencapaian produksi pada masa panen raya, agar persediaan garam tetap dapat memenuhi kebutuhan nasional.
7. Perpanjangan atau perpendekan masa pelarangan impor garam ditentukan oleh Menteri Perdagangan dengan mempertimbangkan pendapat Menteri Perindustrian atau pejabat yang ditunjuk.
8. Penentuan jumlah garam yang dapat diimpor untuk memenuhi kebutuhan industri garam iodisasi, dihitung berdasarkan hasil kesepakatan antar instansi teknis/lembaga dan asosiasi terkait di bidang garam.
9. Jumlah garam yang dialokasikan kepada IP Garam Iodisasi dihitung secara proporsional berdasarkan besarnya pembelian garam petani.
10. Pembelian garam petani dibuktikan dengan surat pernyataan perolehan garam dari petani garam yang dibuat oleh IP Garam Iodisasi dan ditandatangani oleh Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi perindustrian dan asosiasi petani garam atau jika tidak ada asosiasi petani garam, maka disahkan oleh kelompok petani garam yang menyatakan jumlah garam yang dibeli serta harga pembelian di tingkat petani.
11. Perusahaan yang dapat diakui sebagai IP Garam Iodisasi adalah perusahaan yang perolehan garamnya paling sedikit 50 persen bersumber dari petani garam, atau perusahaan yang bekerja sama dengan petani garam setempat.
12. Perolehan garam dari petani garam dibuktikan dengan surat keterangan perolehan garam dari asosiasi petani garam atau jika tidak ada asosiasi petani garam, maka disahkan oleh kelompok petani garam dan ditandatangani oleh Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi perindustrian. Masa impor garam non-iodisasi (Garam Industri) untuk memenuhi kebutuhan industri aneka yang secara teknis tidak dapat menggunakan garam petani, tidak diatur (dikecualikan) dari perhitungan masa larangan impor garam.

Tabel 4. Produksi, Kebutuhan, dan Impor Garam Konsumsi (Iodisasi)

TAHUN	PRODUKSI	KEBUTUHAN	IMPOR		
			IJIN	REALISASI	SISA
2007	1.150.000	1.123.900	202.500	191.173 (94,4%)	11.327 (5,6%)
2008	1.199.000	1.141.820	200.000	88.500 (44,2%)	111.500 (55,8%)
2009	1.371.000	1.160.150	117.500	99.754 (84,9%)	17.746 (15,1%)
2010	30.600	1.200.800	815.000	597.583 (73,3%)	217.417 (26,7%)
2011	58.285	1.600.000	1.040.000	923.756 (88,8%)	116.244 (11,2%)

Sumber: Kementerian Perindustrian dan PT. Surveyor Indonesia.

Bila dilihat dari kepentingan konsumen, keberadaan garam impor berfungsi sebagai *price control* terhadap harga dalam negeri. Impor garam konsumsi ditujukan untuk stok nasional. Namun dari sisi kepentingan produsen, kebijakan impor garam memperburuk industri pergaraman nasional karena harga produksi dari petambak garam tidak mampu bersaing dengan harga garam impor.

Konsistensi penerapan impor garam akan mengarah pada keberhasilan tujuan diambilnya kebijakan. Oleh karena itu sebaiknya tidak ada kebijakan penyimpangan izin impornya. Artinya, barang yang diimpor setelah melewati jangka waktu yang diizinkan, tidak diberi izin impor.

Ternyata realisasi penyerapan garam petani oleh IP sekitar 1,06 persen dari rencana yang ditetapkan Pemerintah. Artinya, kurang kuatnya pengawasan yang dilakukan Pemerintah dalam hal kewajiban IP membeli garam dari petambak.

Selain itu, dukungan lintas sektoral antara Kementerian Kelautan Perikanan, Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan sehingga ada keterpaduan dalam pembinaan dan tidak adanya kebijakan yang tumpang tindih. PT. Garam juga akan didorong untuk menjadi penyangga membeli garam produksi nasional dengan harga patokan Pemerintah. Dengan revitalisasi PT. Garam, diharapkan BUMN ini dapat menyerap garam nasional hingga sekitar 730.000 ton. Pemerintah berencana menunjuk BUMN PT. Garam bertindak sebagai *buffer stock*, layaknya seperti fungsi Bulog.

Tabel 5. Rencana Penyerapan Garam Petani oleh Asosiasi Produsen Garam Konsumsi Beriodium (APROGAKOB) Tahun 2011

No.	Perusahaan	Rencana	Realisasi ^{*)}	Rencana	
				Agustus	September
1.	PT. Garam	200.000	6.000 (3,00)	20.000	40.000
2.	PT. Garindo	150.000	500 (0,33)	20.000	45.000
3.	PT. Sumatraco	120.000	2.000 (1,66)	15.000	40.000
4.	PT. Susanti	125.000	100 (0,08)	10.000	25.000
5.	PT. Budiono	180.000	913 (0,51)	15.000	45.000
6.	PT. Elitestar	100.000	0	0	15.000
7.	PT. Ekasari	35.000	200 (0,57)	500	15.000
8.	PT. Cheetam	10.000	75 (0,75)	0	1.000
	Jumlah	920.000	9.788 (1,06)	80.500	226.000

*) angka dalam kurung adalah proporsi realisasi terhadap rencana (persen).

Sumber: Dokumen Data Potensi Garam, Kementerian Kelautan dan Perikanan.

2. Kebijakan Pemerintah tentang Pemberdayaan dan Pengembangan Garam

Beberapa hal yang menjadi penghambat upaya pemberdayaan komunitas petambak garam secara internal seperti rendahnya tingkat pendidikan, kepemilikan modal usaha, dan aset produksi yang sangat terbatas. Petambak garam yang pendidikannya rendah akan mengolah garam secara tradisional, tidak akan menggunakan teknologi dan mesin baru karena keterbatasan permodalan. Akibatnya produktivitas rendah dan tingkat pendapatan rendah.

Dalam rangka mendukung percepatan penanggulangan kemiskinan yang menjadi program prioritas Pemerintah, maka sejak tahun 2009 KKP melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri-KP) melaksanakan program penanggulangan kemiskinan utamanya bagi masyarakat kelautan dan perikanan.

Pada tahun 2011 pelaksanaan PNPM Mandiri KP akan terdiri dari Pengembangan Usaha Mina Pedesaan (PUMP) dan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). KKP melaksanakan program PUGAR sebagai salah satu strategi untuk pemenuhan kebutuhan garam nasional sehingga dapat mengurangi jumlah impor garam. PUGAR adalah program pemberdayaan yang difokuskan pada peningkatan kesempatan kerja dan kesejahteraan

bagi petambak garam melalui prinsip *bottom-up*, artinya petambak garam akan terlibat dalam perencanaan program, pelaksanaan dan melakukan monitoring dan evaluasi sesuai dengan mekanisme yang ditentukan. Pelaksanaan PUGAR dilakukan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten/Kota melalui mekanisme Tugas Pembantuan (TP) dengan melibatkan Konsultan, Tenaga Pendamping, dan Tim Pemberdayaan Masyarakat (TPM).

Sebagai tahap awal merealisasikan target swasembada garam, PUGAR dilaksanakan di 40 kabupaten/kota pada 10 provinsi dengan anggaran Rp.90 miliar dengan mengintensifkan luas lahan usaha garam rakyat seluas 4.365 hektar dan meningkatkan produktivitas dari 60 ton per hektar menjadi 80 ton per hektar. Kegiatan ini ditargetkan dapat memberdayakan 2.057 Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) dengan jumlah anggota 14.400 orang petambak garam dan meningkatkan pendapatan petambak garam rakyat sebesar 15 persen. Penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) hingga saat ini telah terealisasi sebesar 88,42 persen, sedangkan produksi telah mencapai 72,38 persen atau sebesar 252,736 ribu ton dari target yang ditetapkan sebesar 349,2 ribu ton.

Adapun tujuan PUGAR adalah: (1) Membentuk sentra-sentra usaha garam rakyat di lokasi sasaran; (2) Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan petambak garam rakyat dalam kelompok usaha garam rakyat; dan (3) Meningkatkan akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi bagi petambak garam rakyat. Seluruh tahapan pelaksanaan PUGAR berbasis pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam melaksanakan proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat. Peningkatan kapasitas petambak garam difokuskan untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan dalam rangka meningkatkan produksi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) yang meliputi keterampilan, keahlian, dan pengetahuan⁸.

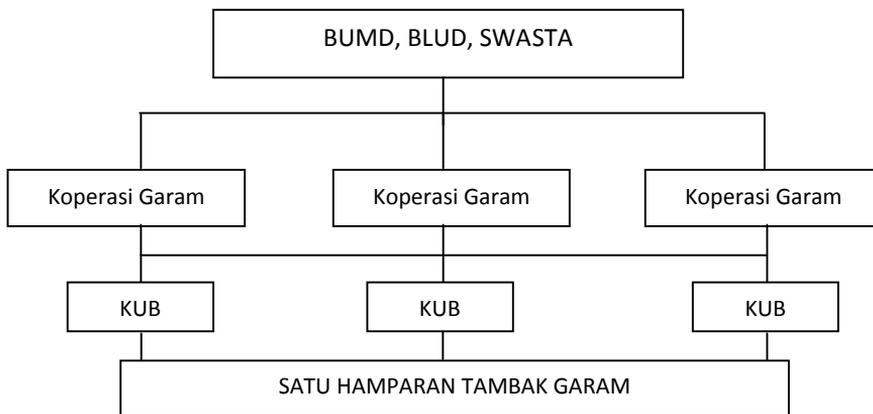
⁸ Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Garam Rakyat (PUGAR), Direktorat Jenderal KP3K 2011. Hal. 55.

Peningkatan Kapasitas Petambak Garam melalui Koperasi

Peningkatan kapasitas petambak garam difokuskan untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan dalam rangka peningkatan produksi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) yang meliputi keterampilan, keahlian, dan pengetahuan. Peningkatan kapasitas kelembagaan itu ditujukan untuk membangun profesionalitas KUGAR dalam melakukan kegiatan usaha terkait dengan peningkatan kualitas produksi garam. Kegiatan ini ditujukan untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas garam melalui pembinaan, pendampingan, serta pelatihan teknis produksi garam. Selain itu kegiatan ini juga menitik beratkan pada pembinaan dan pendampingan serta pelatihan teknis produksi garam. Selain itu kegiatan ini juga menitikberatkan pada pembinaan dan pendampingan KUGAR untuk membentuk organisasi yang kokoh sehingga nantinya dapat mempunyai mitra usaha. Kemitraan usaha ini diarahkan untuk menciptakan kemapanan dalam berusaha sehingga selanjutnya dapat mewujudkan petambak garam yang mandiri. Melalui kegiatan ini diharapkan pada akhirnya dapat membentuk koperasi yang berbadan hukum. Kegiatan ini melibatkan KUGAR, pihak ketiga/konsultan untuk memfasilitasi pengembangan kelembagaan dan dinas kelautan dan perikanan setempat sebagai regulator.

Koperasi berperan sebagai penyangga hasil produksi garam rakyat ditetapkan oleh dinas kelautan dan perikanan kabupaten/kota setelah mendapatkan rekomendasi dari dinas Koperasi dan UKM. Hal-hal yang dapat dilakukan oleh koperasi meliputi: (1) Menyediakan sarana produksidan permodalan bagi KUGAR; (2) Membeli garam hasil produksi KUGAR dengan harga yang sesuai; (3) Memfasilitasi kegiatan penanganan pasca panen, antara lain pengolahan garam, pengemasan dan pemasaran.

Adanya kelembagaan sentra garam yang dibangun dari petambak sendiri merupakan bentuk strategi pemberdayaan masyarakat dan kelembagaan ini harus dikembangkan sehingga dapat tumbuh untuk memenuhi kebutuhan petambak garam sendiri. Dengan terbentuknya kelembagaan semacam ini akses permodalan dalam bentuk skim kredit dari perbankan akan mudah diperoleh.



Gambar 2. Skema Kelembagaan Sentra Garam

Gambar 2 adalah skema kelembagaan sentra garam. Berdasarkan gambar tersebut dapat dikemukakan bahwa keberadaan kelembagaan garam tersebut memanfaatkan bantuan modal dengan memanfaatkan PNPM Mandiri KP, sehingga dapat mengakses kredit lewat perbankan serta berbadan hukum.⁹

Pelaksanaan PUGAR

Pelaksanaan PUGAR terdiri dari kegiatan sosialisasi, pemetaan wilayah tambak, peningkatan kapasitas petambak garam, pendampingan, Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), publikasi, monitoring dan evaluasi, lokakarya, dan pelaporan.

C. Alternatif Kebijakan Pengembangan Garam Rakyat

Kebijakan pergaraman nasional belum menyentuh permasalahan utama yang mendasar yaitu pemberdayaan garam rakyat dan pembangunan industri garam nasional yang kokoh dan mampu memenuhi kebutuhan garam nasional. Untuk itu, arah kebijakan dan pengaturan garam nasional perlu difokuskan pada kebijakan yang bersifat makro maupun mikro.

⁹ Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan. 2010. *Minapolitan dari Konsep Menuju Implementasi*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan. Hal. 190.

1. Kebijakan Mikro

Meliputi hal sebagai berikut:

- a. Peningkatan produktivitas dan kualitas garam nasional melalui:
 - Pengembangan lahan-lahan pergaraman baru di daerah Ende, Nagekeo (NTT).
 - Intensifikasi tambak garam di Pulau Jawa, untuk peningkatan produktivitas dan kualitas garam dengan melakukan alih teknologi, pelatihan, penyuluhan dan bimbingan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam mengolah tambak garam.
 - Pengkajian skema bantuan permodalan pembudidaya garam khususnya dalam persiapan pengolahan lahan garam dan manajemen air laut agar memperoleh air laut dalam jumlah yang cukup sepanjang musim kemarau (khususnya dalam pemeliharaan saluran air) serta pembangunan gudang garam di ladang-ladang garam.
- b. Tinjau Lanjut Penanganan Garam Impor
 - Penerapan kewajiban membeli garam rakyat bagi pengusaha garam yang mendapat ijin impor garam konsumsi. Di samping itu, penataan ulang tata niaga garam impor khususnya garam konsumsi antara lain dengan memperhatikan masa panen garam rakyat dan memperhatikan stok garam rakyat.
 - Perlu penetapan periode masa panen raya garam secara tegas untuk digunakan sebagai dasar penetapan masa berlaku ijin impor garam konsumsi yang didasarkan rapat koordinasi K/L terkait dan dituangkan dalam Keputusan Menteri.
 - Perlu dilakukan perhitungan yang akurat tentang produksi dan kebutuhan garam konsumsi dan garam industri oleh BPS.
 - Perlu penyempurnaan Permendag Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 jo Nomor 44/M-DAG/PER/10/2007 tentang Ketentuan Impor Garam dan Petunjuk Teknis dari Dirjen Daglu (apabila diperlukan).
 - Kesepakatan dan kesanggupan importir untuk menyerap produksi garam rakyat agar dituangkan dalam Keputusan Menteri/Dirjen disertai sanksi apabila tidak dilaksanakan.

2. Kebijakan Makro

Jika mau menjadikan garam sebagai komoditas strategis, Pemerintah perlu membuat badan penyangga sebagai Bulog. PT. Garam memang diharapkan menjadi penyangga penyangga membeli garam produksi nasional dengan harga patokan Pemerintah. Namun Direktur Utama PT. Garam, Slamet mengatakan bahwa PT. Garam adalah badan usaha milik Negara dengan fungsi tidak sama dengan Bulog.¹⁰ Faisal Baidowi, Anggota Presidium Aliansi Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia (AP2GRI), mengaku skeptis dengan rencana penunjukkan PT. Garam sebagai stabilisator harga garam. Meski PT. Garam itu perusahaan BUMN, namun perusahaan itu berorientasi pada keuntungan. Orientasi seperti ini pasti akan bertabrakan dengan mandat sebagai stabilisator harga.¹¹

Dengan revitalisasi PT. Garam, diharapkan BUMN ini dapat menyerap garam nasional hingga sekitar 730.000 ton. Pemerintah berencana menunjuk PT. Garam bertindak sebagai *buffer stock*, layaknya seperti fungsi Bulog. Penunjukan PT. Garam sebagai penyangga stok butuh analisis yang tajam karena badan penyangga ini akan efektif bila mampu membeli garam dengan jumlah yang tidak terbatas. Kalau kekuatan finansial PT. Garam relatif kecil sehingga gagal dalam membeli garam yang ditawarkan petani, maka akibatnya bukan hanya penurunan harga, tetapi akan terjadi kemerosotan harga yang luar. Hal lain yang sangat mungkin terjadi dalam menjalankan kebijakan pengendalian harga adalah gagalnya PT. Garam dalam menghasilkan laba, bahkan besar kemungkinan malah mengalami kerugian sehingga KKP harus memikirkan kemungkinan ini sejak dari awal.

Dari sisi operasional pembelian garam oleh PT. Garam patut dipahami bahwa lahan garam nasional tersebar di 9 provinsi dan sebagian besar diusahakan oleh petani rakyat bukan petani industri. Dengan kondisi seperti ini sangat besar kemungkinan transaksi PT. Garam tidak langsung kepada petani, tetapi untuk efektifitas dan efisiensi usaha PT. Garam bisa jadi hanya akan bertransaksi dengan pedagang pengepul di sentra produksi garam. Akibatnya, harga tinggi Rp.750 yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah menjadi harga yang dibayarkan PT. Garam kepada pedagang

¹⁰ Ironi Garam di Negeri Bahari, Kompas, 22 Oktober 2011. Hal. 1.

¹¹ PT. Garam hanya bersedia serap 40% pasokan garam nasional, dari Serial Online <http://arsipberita.com/show/pt-garam-hanya-bersedia-serap-40-pasokan-garam-nasional-235591.html>, tanggal 28 Oktober 2011.

pengepul, sedangkan pedagang pengepul akan membayar yang lebih murah lagi kepada petani garam. Dengan demikian kebijakan harga tinggi dan penyangga stok oleh PT. Garam hanya akan meningkatkan kesejahteraan pedagang pengepul, bukan kesejahteraan petani garam itu sendiri¹².

Perlu pemikiran ulang apakah masih tepat negara melalui PT. Garam memonopoli industri garam seperti jaman Belanda. Apakah tidak seyogianya dibuat hubungan baru PT. Garam dengan petani itu antara inti dengan plasmanya. PT. Garam cukup jadi pemilik lahan kemudian petani yang mengerjakan entah dengan sistem sewa atau bagi hasil. Bisa juga PT. Garam ditambah peran sebagai distributor air laut kepada petani. PT. Garam langsung *profit* dan konflik bisa diredam.¹³

IV. PENUTUP

Secara sosial ekonomi masyarakat pesisir sangat tertinggal bila dibandingkan dengan masyarakat lainnya dengan demikian dapat dipahami bila kantong-kantong kemiskinan adalah daerah pesisir. Masyarakat petambak garam merupakan salah satu dari masyarakat pesisir yang selama ini kurang mendapatkan perhatian melalui kegiatan-kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Dalam mewujudkan swasembada garam tahun 2015, ada lima isu strategis yang akan dihadapi. Pertama, isu kelembagaan akibat lemahnya posisi tawar petambak garam. Kedua, isu infrastruktur dan fasilitas produksi, karena lahan potensial tidak semuanya dimanfaatkan untuk memproduksi garam dan dikelola dengan fasilitas masih tradisional. Ketiga, isu permodalan dan manajemen usaha. Pengusaha garam nasional mengalami kesulitan dalam mengakses lembaga keuangan pembiayaan untuk memperoleh modal usaha. Keempat, isu regulasi, yang menyangkut pengaturan penetapan harga awal dan pengaturan garam impor. Kelima, isu tata niaga, terkait dengan impor garam sering dilakukan pada saat panen raya dan masih tingginya deviasi harga di tingkat produsen dan

¹² Kebijakan Penyangga Harga Garam, dari Serial Online <http://opiniperikanan.wordpress.com/2011/08/24/kebijakan-penyangga-harga-garam/>, diakses 20 September 2011.

¹³ Usaha Garam Madura, Yang Terempas dan yang Puntung, **Kompas**, 22 Oktober 2011. Hal. 24.

konsumen, serta terjadinya penguasaan kartel perdagangan garam di tingkat lokal dan regional.

Untuk meningkatkan taraf hidup petambak garam harus ditingkatkan melalui peningkatan produktivitas lahan sehingga kuantitas dan kualitas garam lokal akan meningkat. Beberapa langkah yang harus dilakukan Pemerintah yaitu peningkatan produksi melalui intensifikasi dan ekstensifikasi lahan yang dilakukan dengan bimbingan teknis terkait. Sebelumnya, perlu dilakukan pemetaan dan tata letak lahan garam, mengingat tata letak lahan garam rakyat yang ada kurang efisien.

Kebijakan impor garam konsumsi yang ada saat ini perlu memperhatikan kepentingan petambak garam melalui penyerapan garam petani dan larangan impor di saat panen raya garam. Kebijakan ini bertujuan menjaga stabilitas harga garam rakyat. Selain itu, Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan mulai tahun 2011 melaksanakan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat melalui program PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan. Selain itu, adanya kelembagaan sentra garam yang dibangun petambak sendiri maka kemudahan akses permodalan dalam bentuk skim kredit dari perbankan dan juga dapat memanfaatkan bantuan PUGAR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan. 2010. *Minapolitan dari Konsep Menuju Implementasi*, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta.
- Dunn, William N. 1998. *An Introduction to Public Policy Analysis*. PrenticeHall, Eaglewoods Cliffs.
- Dye, Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. Longman.
- Rahman, A. J. 2011. *Petambak Garam Indonesia: Dalam Kepungan Kebijakan dan Modal*. Innawa-Indonesia Berdikari-Infid.

Artikel dalam Jurnal atau Majalah:

- Anonimous. 2010. Potensi dan Area Garam Rakyat di Kabupaten Pamekasan.
- Sekjen DKP. 2007. Analisa Kebijakan Industri dan Jasa Kelautan Indonesia.
- Wirjodirdjo, B. 2004. Skenario Kebijakan Pengembangan Pergaraman Nasional dalam Usaha Mengurangi Ketergantungan Luar Negeri: Suatu Penghampiran Model Sistem Dinamik. *Jurnal Eksekutif* 1(1): 14-24.

Tulisan/Berita dari Koran:

- Ironi Garam di Negeri Bahari, *Kompas*, 22 Oktober 2011.
- Mandiyanto. 2010. Problematik Sosial-Ekonomi Garam. *Sinar Harapan*, 20 Maret: 7.
- Usaha Garam Madura, Yang Terempas dan Yang Puntung, *Kompas*, 22 Oktober 2011.

Internet:

- Kebijakan Penyangga Harga Garam, <http://opiniperikanan.wordpress.com/2011/08/24/kebijakan-penyangga-harga-garam/>, diakses tanggal 20 September 2011.

- Rowe, L. 2011. Kekurangan Garam di Negeri Garam, <http://lintang2010.wordpress.com/2011/05/27/kekurangan-garam-di-negeri-garam/>, diakses tanggal 25 Mei 2011.
- PT. Garam hanya bersedia serap 40% pasokan garam nasional, <http://arsipberita.com/show/pt-garam-hanya-bersedia-serap-40-pasokan-garam-nasional-235591.html>, diakses 28 Oktober 2011.