



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN IMPOR GARAM INDONESIA (2004-2010):
IMPLIKASI LIBERALISASI PERDAGANGAN TERHADAP
SEKTOR PERGARAMAN NASIONAL**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar M.Si pada
Ilmu Hubungan Internasional**

**INTAN SARI BOENARCO
1006797130**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
KEKHUSUSAN EKONOMI POLITIK INTERNASIONAL
DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Intan Sari Boenarco

NPM : 1006797130

Tanda Tangan :



Tanggal : 2 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Intan Sari Boenarco
NPM : 1006797130
Program Studi : Hubungan Internasional
Judul Tesis : Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) :
Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor
Pergaraman Nasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Drs. Fredy Tobing M.Si (.....)
Sekretaris Sidang: Utaryo Santiko, M.Si (.....)
Pembimbing : Syamsul Hadi, Ph.D (.....)
Penguji Ahli : Asra Virgianita, M.A (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 2 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini secara tepat waktu. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Studi Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, akan sangat sulit bagi saya untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Syamsul Hadi, Ph.D, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis;
- (2) Seluruh dosen pengajar pada program S2 HI UI, khususnya para dewan sidang yang telah memberikan masukan untuk revisi tesis ini: Dr. Drs Fredy Tobing M.Si, Asra Virgianita, M.A dan Utaryo Santiko, M.Si;
- (3) Prof. Multamia Lauder atas bantuan dan semangat yang diberikan ketika pertama kali saya memutuskan melanjutkan kuliah lagi serta kepada dosen sastra Rusia, M. Natsir Latief (Pak Ade) yang senantiasa memberikan dukungan terhadap apapun yang saya kerjakan selama ini;
- (4) Seluruh keluarga yang telah memberi dukungan. Terima kasih kepada suami tercinta, Muhammad Syafaat atas dukungan materilnya dan putri tercinta, Syafi Nataneila Ahnaf atas kebersamaan selama ini (termasuk di dalam ruang kuliah). Untuk tante (alm.) Siti Hawa yang telah mendampingi selama satu tahun perkuliahan. Untuk orangtua yang telah mendoakan serta mertua yang bersedia menampung Syafi selama saya disibukkan oleh persiapan sidang;
- (5) Teman-teman seangkatan di S2 HI 2010 atas pertemanan dan kerjasamanya selama ini. Semoga akan terus berlanjut pada kesempatan

lain di masa mendatang. Khususnya untuk Tia Vinita dan Ratih Pratiwi, terima kasih atas kekompakannya, serta terima kasih atas masukan-masukan kecil dari Yustian Yusa. Untuk Ziyad Falahi, Herriy Cahyadi, dan Wintomo Tjandra yang sudah bersedia mengantarkan ke stasiun Cikini usai perkuliahan.

- (6) Sahabat yang senantiasa memberikan semangat dan hiburan, Theresia Ratih Wulandari dan Monica Dian Adelina atas kehadirannya dalam menyaksikan sidang saya.
- (7) Rekan-rekan di majalah *Prevention* atas pengertiannya selama saya bekerja sambil kuliah.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 2 Juli 2012


Intan Sari Boenarco

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Intan Sari Boenarco
NPM : 1006797130
Program Studi : Ekonomi Politik Internasional
Departemen : Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

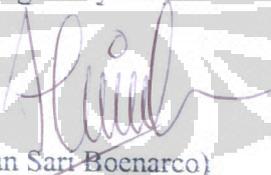
Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010) : Implikasi Liberalisasi Perdagangan Terhadap Sektor Pergaraman Nasional

beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 2 Juli 2012

Yang Menyatakan


(Intan Sari Boenarco)

ABSTRAKSI

Nama : Intan Sari Boenarco
Program Studi: Hubungan Internasional
Judul : Kebijakan Impor Garam (2004-2010): Implikasi Liberalisasi Perdagangan terhadap Sektor Pergaraman Nasional

Tesis ini mengangkat permasalahan yang bermula dari kisruh impor garam pada tahun 2011 lalu. Hal ini mengundang persepsi bahwa Indonesia belum mampu mengelola potensi kelautannya yang besar karena harus bergantung pada garam impor. Untuk itu, perlu digali mengenai faktor-faktor yang dapat menjelaskan penyebab ketidakmampuan tersebut. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analitis, analisa terhadap data yang dikumpulkan dari berbagai sumber mengantarkan kepada hasil bahwa pengembangan sektor pergaraman nasional terkendala oleh faktor-faktor internal seperti akses teknologi yang kurang dan proteksi pemerintah yang minim. Lebih dari itu, juga didasari kepada faktor liberalisasi perdagangan. Perdagangan bebas memungkinkan Indonesia untuk mengimpor dengan lebih mudah dan murah demi memenuhi kebutuhan garamnya. Lebih lagi, di tengah-tengah kampanye internasional untuk menggunakan garam beriodium yang masih sulit diproduksi di dalam negeri. Ini menjadi celah keuntungan bagi negara pengekspor garam seperti Australia dan para importir garam di dalam negeri. Pencarian kepentingan juga dilakukan oleh agensi transnasional yang diwakili oleh NGO dan pihak industri garam berskala besar terkait dengan kampanye tersebut. Namun ketika pamor garam berkurang karena terbukti memiliki efek samping bagi kesehatan, negara produsen garam tetap tak mau kehilangan pasarnya. Bagi Australia, Indonesia akan dipertahankan sebagai salah satu pasar garam yang potensial. Pertama, karena Indonesia masih belum dapat memenuhi kebutuhan garam sendiri. Kedua, karena tren gaya hidup sehat belumlah disadari penuh di Indonesia. Yang artinya, kebutuhan akan garam tidak akan berkurang. Untuk mengatasi segala kendala di sektor pergaraman, yang paling utama adalah perlunya keberpihakan pemerintah kepada ekonomi rakyat dengan proteksi dalam negeri melalui kebijakan yang tepat dan tegas. Inilah yang mengantarkan Indonesia pada keberhasilan program swasembada garam nasional.

Kata kunci:

Impor garam, liberalisasi, kampanye internasional, produsen garam, isu kesehatan, Australia, NGO, industri garam, kebijakan, pergaraman, petani garam, keuntungan, ekonomi rakyat, proteksi, swasembada garam.

ABSTRACT

Name : Intan Sari Boenarco
Major : International Relations
Theme : Imported Salt Policies (2004-2010): Implication of Trading Liberalization to National Salt Sector

Pro and Contra on Indonesian imported salt on 2011 is background of this thesis. Salt import issue rise a perception that Indonesia disabled to develop its abundant marine potential resources. So that, it is an urgent needs to study factors that make it disabled. Qualitative approach using descriptive analysis methode showing that disability in developing national salt sector caused by internal factors such as less of protection and technology. Furthermore, disability is also caused by trading liberalization. Free trade make it easier and cheaper to importing salt to meet national salt demand. Furthermore, international campaign regarding important need to consume iodized salt that only produced in very limited amout in Indonesia make importing salt an instant way to be done. Importer agents, Non-governmental organization (NGO), Salt industrial companies and Salt exporters country such as Australia take this fortune opportunity to make a big profit income. In contrary when salt demand decrease because of health issue that give bad influence to human health, this particular opportunist parties does not want to loose their market. Facing this fact, Australian exporters still can maintain its market in Indonesia because lack of healthy awareness and lifestyle of its people. This means Indonesian salt demand is not decreasing. In years of 2004 Indonesian government rise imported salt policies, and instantly start salt sector liberalitation and meet its peak poin also in this year. In addition to minimum protection to national salt sector, this policies legalize imported salt and be a catalyst to emergence of importers in nation. In condition of high influence from global liberalization, there is no other solution to imported salt issue, that Indonesian government must put their concern to take side with people centered economic by protect nation salt production with precise and unequivocal policies. In the future, this policies can bring success in nation salt self-supporting program to meet national salt demand. .

Key words:

Imported salt, liberalitation, international campaign, salt producer, health issue, Australia, NGO, salt industry, policies, salt sector, salt farmer, profit, people centered economic, protection, salt self-supporting

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GRAFIK DAN GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Pertanyaan Permasalahan	6
I.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian	6
I.4 Tinjauan Pustaka	7
I.5 Kerangka Teori	15
I.5.1 <i>Strategic Trade Theory</i>	15
I.5.2 <i>New Theory</i> dan <i>Self-Sufficiency Economy</i>	20
I.5.3 <i>International Institutionalism</i> dan <i>State Autonomy</i>	22
I.6 Asumsi Penelitian dan Hipotesis Kerja	25
I.7 Metodologi Penelitian	26
I.8 Sistematika Penulisan	28
BAB II DINAMIKA INDUSTRI PERGARAMAN NASIONAL	30
II.1 Sejarah Pergaraman Indonesia	30
II.1.1 Pada Era Kolonial (1600-1800)	31
II.1.2 Pada Era Kemerdekaan dan Pasca Kemerdekaan (1945-1968)	36
II.1.3 Pada Masa Orde Baru (1968-1998)	39
II.1.4 Pasca Orde Baru	46
II.2 Produksi Garam Nasional	47

II.2.1	Penyebaran Ladang Garam di Indonesia	54
II.2.2	Peningkatan Produksi Garam Nasional :	
	Intensifikasi dan Ekstensifikasi	57
II.3	Kebijakan Sektor Pergaraman di Indonesia:	
	Perbandingannya dengan Australia, India, dan China	62
BAB III KEPUNGAN LIBERALISASI DAN IMPLIKASINYA		
 TERHADAP SEKTOR PERGARAMAN INDONESIA		78
III.1	Perdagangan Bebas WTO dan Sektor Pergaraman Indonesia	79
III.2	Kampanye Garam Beriodium di Indonesia :	
	Komodifikasi Kesehatan Global di Era Liberalisasi	89
III.2.1	Rezim Internasional: Pintu Masuk	
	Kampanye GAKI di Indonesia	91
III.2.2	Para Pemangku Kepentingan di Balik Kampanye GAKI ..	101
III.2.2.1	Negara Penghasil Garam : Australia	102
III.2.2.2	Agensi / Jaringan Transnasional :	
	<i>Non-Government Organization</i>	
	dan Perusahaan Swasta Asing	107
III.2.3	<i>Universal Salt Iodization</i> : Fortifikasi Garam	
	Beriodium bagi Industri Makanan dan Efeknya	
	Terhadap Peningkatan Impor Garam Indonesia	116
III.2.4	Kampanye GAKI dan Iodium: Sebuah Peluang yang	
	Terlewatkan oleh Indonesia	119
III.3	Kebijakan Liberalistik Pasca Krisis Tahun 1998	120
III.3.1	Kebijakan Impor Garam	126
III.3.2	Intervensi Pemerintah terhadap Harga Lokal Garam	129
III.4	Manfaat Iodium versus Bahaya Sodium:	
	Dilema Negara Industri Penghasil Garam dan	
	Efeknya bagi Indonesia	138
BAB IV KESIMPULAN		150
DAFTAR PUSTAKA		155

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Parameter Komoditas Strategis	18
Tabel 1.2	Rumusan Masalah dan Hipotesis Kerja	25
Tabel 1.3	Perbedaan Antara Penelitian Kuantitatif dengan Kualitatif	27
Tabel 2.1	Keuntungan Bersih dari Monopoli Garam (1916-1920)	33
Tabel 2.2	Produksi Garam di Madura	34
Tabel 2.3	Rata-Rata Produksi Garam dalam Negeri (1990-2011)	48
Tabel 2.4	Rata-Rata Kebutuhan Garam dalam Negeri (1990-2011)	49
Tabel 2.5	Sentra Produksi dan Luas Lahan Garam Nasional	55
Tabel 2.6	Rata-Rata Produksi Garam di India (1947-2005)	65
Tabel 2.7	Industri Garam di Australia	68
Tabel 2.8	Produksi Garam Dunia (dalam ribu ton)	71
Tabel 2.9	Dinamika dan Kebijakan Sektor Pergaraman di 4 Negara (Per 2010)	74
Tabel 3.1	Tarif Bea Masuk untuk Garam Impor	81
Tabel 3.2	Kebijakan yang Memuat Proteksi Terhadap Sektor Garam di Indonesia	84
Tabel 3.3	Wilayah di Dunia dan Populasi yang Mengalami GAKI pada Tahun 1990.....	93
Tabel 3.4	Impor Garam Indonesia (1990-2011)	121
Tabel 3.5	Kebijakan Impor Garam di Indonesia	127
Tabel 3.6	Harga Minimal Pembelian Garam di Tingkat Petani Garam	129
Tabel 3.7	Asupan Iodium Minimum yang Dianjurkan untuk Mencegah GAKI	138
Tabel 3.8	Jumlah Sodium dalam Beberapa Bahan Makanan	141
Tabel 3.9	Kebijakan Pengurangan Asupan Garam di Beberapa Negara	144
Tabel 3.10	Tingkat Kematian Akibat NCD di Negara ASEAN	147
Tabel 3.11	Negara Pengekspor Garam Terbesar ke Indonesia (dalam ton)	149

DAFTAR GRAFIK DAN GAMBAR

GRAFIK

Grafik 2.1 Nilai Ekspor Garam Indonesia Pada Masa Kolonial Belanda	35
Grafik 3.1 Konsumsi Garam Beriodium di Asia (Timur dan Pasifik)	105
Grafik 3.2 Ekspor Garam Australia ke Asia Pasifik	106
Grafik 3.3 Total Impor Garam Asia-Pasifik dari Australia	106
Grafik 3.4 Investasi untuk Pemberantasan GAKI di ASIA 1990-1999 (USD juta)	114
Grafik 3.5 Jumlah Penderita Penyakit Kronis di Thailand (1985-2003)	144
Grafik 3.6 Kaitan Antara Kemiskinan dengan Besarnya Kematian Akibat NCD	148

GAMBAR

Gambar 1.1 Model Analisa	26
Gambar 2.1 Alur Produksi Garam	51
Gambar 2.2 Swasembada Garam Nasional	60
Gambar 2.3 Kabupaten/Kota Sentra Produksi PUGAR	61
Gambar 2.4 Kabupaten/Kota Penyangga PUGAR	61
Gambar 3.1 Produk Garam Konsumsi di Indonesia	100

ABSTRAKSI

Nama : Intan Sari Boenarco

Program Studi: Hubungan Internasional

Judul : Kebijakan Impor Garam (2004-2010): Implikasi Liberalisasi Perdagangan terhadap Sektor Pergaraman Nasional

Tesis ini mengangkat permasalahan yang bermula dari kisruh impor garam pada tahun 2011 lalu. Hal ini mengundang persepsi bahwa Indonesia belum mampu mengelola potensi kelautannya yang besar karena harus bergantung pada garam impor. Untuk itu, perlu digali mengenai faktor-faktor yang dapat menjelaskan penyebab ketidakmampuan tersebut. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analitis, analisa terhadap data yang dikumpulkan dari berbagai sumber mengantarkan kepada hasil bahwa pengembangan sektor pergaraman nasional terkendala oleh faktor-faktor internal seperti akses teknologi yang kurang dan proteksi pemerintah yang minim. Lebih dari itu, juga didasari kepada faktor liberalisasi perdagangan. Perdagangan bebas memungkinkan Indonesia untuk mengimpor dengan lebih mudah dan murah demi memenuhi kebutuhan garamnya. Lebih lagi, di tengah-tengah kampanye internasional untuk menggunakan garam beriodium yang masih sulit diproduksi di dalam negeri. Ini menjadi celah keuntungan bagi negara pengekspor garam seperti Australia dan para importir garam di dalam negeri. Pencarian kepentingan juga dilakukan oleh agensi transnasional yang diwakili oleh NGO dan pihak industri garam berskala besar terkait dengan kampanye tersebut. Namun ketika pamor garam berkurang karena terbukti memiliki efek samping bagi kesehatan, negara produsen garam tetap tak mau kehilangan pasarnya. Bagi Australia, Indonesia akan dipertahankan sebagai salah satu pasar garam yang potensial. Pertama, karena Indonesia masih belum dapat memenuhi kebutuhan garam sendiri. Kedua, karena tren gaya hidup sehat belumlah disadari penuh di Indonesia. Yang artinya, kebutuhan akan garam tidak akan berkurang. Untuk mengatasi segala kendala di sektor pergaraman, yang paling utama adalah perlunya keberpihakan pemerintah kepada ekonomi rakyat dengan proteksi dalam negeri melalui kebijakan yang tepat dan tegas. Inilah yang mengantarkan Indonesia pada keberhasilan program swasembada garam nasional.

Kata kunci:

Impor garam, liberalisasi, kampanye internasional, produsen garam, isu kesehatan, Australia, NGO, industri garam, kebijakan, pergaraman, petani garam, keuntungan, ekonomi rakyat, proteksi, swasembada garam.

ABSTRACT

Name : Intan Sari Boenarco
Major : International Relations
Theme : Imported Salt Policies (2004-2010): Implication of Trading Liberalization to National Salt Sector

Pro and Contra on Indonesian imported salt on 2011 is background of this thesis. Salt import issue rise a perception that Indonesia disabled to develop its abundant marine potential resources. So that, it is an urgent needs to study factors that make it disabled. Qualitative approach using descriptive analysis methode showing that disability in developing national salt sector caused by internal factors such as less of protection and technology. Furthermore, disability is also caused by trading liberalization. Free trade make it easier and cheaper to importing salt to meet national salt demand. Furthermore, international campaign regarding important need to consume iodized salt that only produced in very limited amout in Indonesia make importing salt an instant way to be done. Importer agents, Non-governmental organization (NGO), Salt industrial companies and Salt exporters country such as Australia take this fortune opportunity to make a big profit income. In contrary when salt demand decrease because of health issue that give bad influence to human health, this particular opportunist parties does not want to loose their market. Facing this fact, Australian exporters still can maintain its market in Indonesia because lack of healthy awareness and lifestyle of its people. This means Indonesian salt demand is not decreasing. In years of 2004 Indonesian government rise imported salt policies, and instantly start salt sector liberalitation and meet its peak poin also in this year. In addition to minimum protection to national salt sector, this policies legalize imported salt and be a catalyst to emergence of importers in nation. In condition of high influence from global liberalization, there is no other solution to imported salt issue, that Indonesian government must put their concern to take side with people centered economic by protect nation salt production with precise and unequivocal policies. In the future, this policies can bring success in nation salt self-supporting program to meet national salt demand. .

Key words:

Imported salt, liberalitation, international campaign, salt producer, health issue, Australia, NGO, salt industry, policies, salt sector, salt farmer, profit, people centered economic, protection, salt self-supporting

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

“*Garamku Tak Asin Lagi.*” Ini adalah judul sebuah film dokumenter karya sineas muda Aceh, Azhari dan Jamaluddin Phonna dalam ajang *Eagle Awards Documentary Competition 2011* Metro TV. Film berdurasi 20 menit ini mengisahkan tentang kegelisahan para janda Aceh yang bertani garam untuk meneruskan hidup. Namun sayang, usaha produksi garam lokal ini tak mampu bertahan di tengah banjirnya garam impor. Lebih dari itu, film ini juga menyampaikan pesan bahwa kehancuran industri garam lokal bukan semata-mata dikarenakan kualitas produknya rendah tetapi juga karena tak adanya keberpihakan dari kebijakan pemerintah.

Sejatinya, permasalahan impor garam memang tampak populer di tahun 2011. Selain dituangkan dalam sebuah film dokumenter, kisruh soal garam juga berhasil mewarnai pemberitaan di sejumlah media massa nasional. Hal ini diawali dengan penolakan impor garam secara tegas oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad atas membanjirnya impor garam pada bulan Juli 2011 yang berasal dari Australia, India dan China. Sebagai puncaknya, Fadel melakukan pembongkaran terhadap gudang penyimpanan garam dan menyita seluruh isi gudang. Praktik impor yang mengundang reaksi perlawanan ini dilakukan atas seizin Menteri Perdagangan Mari Pangestu padahal menurut ketentuan, impor garam tidak boleh dilakukan dalam waktu satu bulan sebelum hingga dua bulan setelah panen raya (Agustus). Ini artinya tidak boleh ada impor garam selama bulan Juli-Oktober.¹

Sebagai akibat dari membanjirnya garam impor asal India dan Australia ke pasar dalam negeri, harga garam petani mengalami penurunan. Menurut Ketua Umum Asosiasi Petani Garam Seluruh Indonesia (APGASI) Syaiful Rahman,

¹ “Fadel Geram Mari Pangestu Impor Garam,” <http://regional.kompas.com/read/2011/08/11/15281321/Fadel.Geram.Mari.Pangestu.Impor.Garam> (diakses 18 Februari 2012), pukul 19.17 WIB

harga garam impor hanya mencapai sekitar Rp 540/kg atau lebih rendah dari harga garam lokal. Untuk itu, Syaiful menyarankan agar pemerintah membenahi segera tata niaga garam dengan membentuk lembaga penjamin garam seperti Perum Bulog dan menugaskan BUMN garam untuk menyerap garam petani.² Selain menyoalkan tata niaga, pemerintah juga perlu memetakan berapa jumlah kebutuhan riil garam, volume produksi, dan kebutuhan impor mengingat belum adanya kesepakatan antara pihak-pihak terkait mengenai hal ini. Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Dirjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil KKP, Sudirman Saad, mengklaim kebutuhan garam konsumsi dalam negeri di tahun 2011 hanya sekitar 1,1 juta ton, tetapi menurut Kementerian Perdagangan jumlahnya mencapai 1,6 juta ton.³

Lebih lanjut, Sudirman juga mengutarakan bahwa produksi petani garam diperkirakan dapat mencapai 1,4 juta ton per tahun sehingga kebutuhan impor sebetulnya hanya sekitar 200.000 ton. Namun kenyataannya, kuota garam impor konsumsi yang ditetapkan pemerintah tahun 2011 mencapai 1,04 juta ton.⁴ Menjawab usulan dari Ketua APGASI di atas, maka untuk menyelesaikan kisruh impor garam ini, Ketua Komisi VI DPR RI Airlangga Hartanto berpendapat kalau ini menjadi tanggungjawab Kementerian Perdagangan selaku *leading sector* dalam tata niaga garam. Sebab faktanya, dalam tata niaga garam, BUMN PT. Garam tidak berfungsi seperti seharusnya karena tidak menguasai pasar. Pangsa pasar PT. Garam kurang dari 20 persen dari seluruh garam rakyat.⁵

Walau bagaimanapun, kenyataannya impor garam tetap masih dibutuhkan. Meskipun lebih berpihak pada petani garam, tetapi Faisal Baidlawi, anggota Aliansi Asosiasi Petani Garam Indonesia (A2PGI) menyatakan bahwa tidak dapat dipungkiri kalau impor garam perlu dilakukan mengingat produksi dalam negeri belum dapat memenuhi kebutuhan domestik. Menurut data A2PGI, produksi garam nasional pada tahun 2011 hanya mencapai 446.000 ton. Kurang

² *Ibid.*

³ “Kemendag & KKP Beda Versi Soal Konsumsi Garam,” <http://www.bisnis.com/articles/kemendag-and-kkp-beda-versi-soal-konsumsi-garam> (diakses 18 Februari 2012), pukul 18.24 WIB

⁴ “Setop Impor Garam,” <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/09/07/257404/4/2/Setop-Impor-Garam> (diakses 18 Februari 2012), pukul 19.11 WIB

⁵ “Penyelesaian Kisruh Impor Garam Ada di Kemendag,” <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/09/07/257136/4/2/Penyelesaian-Kisruh-Impor-Garam-Ada-di-Kemendag>, (diakses 18 Februari 2012), pukul 20.00 WIB

terpenuhinya target panen garam ini antara lain dikarenakan anomali alam yang cepat mengalami perubahan. Ditambah lagi, kurang tegasnya kebijakan pemerintah terkait dengan pengelolaan garam nasional.⁶ Menjawab konsern Syaiful terhadap kegagalan panen akibat faktor cuaca, meskipun berpengaruh, tetapi ini bukanlah satu-satunya alasan mengapa Indonesia perlu mengimpor garam. Sejatinya, perubahan iklim yang ekstrim hanya akan berdampak pada keputusan untuk melakukan impor sementara sebagai alternatif solusi agar pasokan garam dalam negeri tidak terganggu. Namun kenyataannya, data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa Indonesia telah melakukan impor garam selama lebih dari 20 tahun dengan peningkatan volume impor yang signifikan.

Bagaimanapun, isu impor garam telah membangkitkan sejumlah pro dan kontra dari berbagai pihak di dalam negeri. Kalangan pemerintah terutama Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dinilai belum mencapai titik temu menyangkut penyelesaian impor garam dan pembenahan sektor pergaraman Indonesia. Langkah tegas dari Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk fokus pada swasembada garam nasional diklaim sebagai implementasi kebijakan pemerintah untuk melindungi petani garam atau usaha garam rakyat. Tetapi, tak dapat dipungkiri bahwa aksi ini pun memicu pertanyaan besar mengenai latar belakang kebijakan impor garam di Indonesia. Hal ini antara lain mendasar kepada kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dan dikelilingi oleh lautan. Menurut data Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2011, Indonesia memiliki luas laut teritorial sebesar 284.210,90 km², luas zona ekonomi eksklusif sebesar 2.981.211 km², dan luas laut 12 mil sebesar 279.322 km². Ditambah, Indonesia juga memiliki garis pantai sepanjang 104.000 km². Besarnya potensi kelautan ini dinilai lebih dari cukup untuk dapat memproduksi garam konsumsi dalam negeri, bahkan berpeluang besar untuk dikembangkan sebagai komoditas ekspor ke negara-negara tetangga.

⁶ "Impor Garam Dibutuhkan Karena Stok Dalam Negeri Tidak Cukup," http://www.mediaindonesia.com/webtorial/tanahair/?bar_id=MjYxNzYz (diakses 18 Februari 2012), pukul 01.00 WIB

Tidak berkembangnya sektor pertambangan nasional antara lain dikarenakan faktor kelemahan dalam negeri dan faktor liberalisasi perdagangan. Dari dalam negeri, pemerintah kurang memberi perhatian penuh dengan tidak mengadakan subsidi secara rutin dan berkala meliputi pemberian modal atau asistensi dalam teknologi. Padahal, untuk menghasilkan garam berkualitas baik perlu adanya mesin iodisasi dan teknologi produksi yang tidak hanya mengandalkan cuaca. Pemerintah juga tidak melakukan pengawasan terhadap aplikasi dari kebijakan proteksi yang sudah dibuat, padahal dalam hal ini pemerintah memiliki PT. Garam selaku badan usaha milik negara untuk mengatur tata niaga dan ketersediaan stok garam dalam negeri. Upaya intensifikasi belum membuahkan hasil maksimal, sementara upaya ekstensifikasi kerap hanya menjadi wacana yang belum mampu direalisasikan karena berbagai kendala domestik. Misalnya dalam rencana pembukaan pabrik garam di Nusa Tenggara Timur, pemerintah setempat masih belum memberikan izin pembebasan lahan.

Kurang bergairahnya negara dalam menggenjot sektor pertambangan nasional juga dilatari oleh faktor liberalisasi di mana kegiatan impor menjadi mudah dan murah untuk dilakukan. Liberalisasi di Indonesia telah dimulai sejak ikut serta dalam GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) pada tanggal 24 Februari 1950. Partisipasi ini dilatari oleh keinginan untuk memetik manfaat dengan terbukanya peluang pasar internasional dalam kerangka perdagangan multilateral bagi kepentingan nasional dalam perdagangan internasional. Lebih lanjut, peran GATT semakin diperdalam melalui pembentukan *World Trade Organization* pada Putaran Uruguay. Putaran Uruguay berlangsung dalam lima tahap dan mencapai kesepakatan finalnya di akhir tahun 1993. Jika sebelumnya putaran perundingan multilateral di bawah GATT hanya membahas masalah hambatan perdagangan berupa tarif dan non-tarif, maka Putaran Uruguay di bawah WTO lebih luas lagi mengatur perdagangan jasa, aspek dagang dari Hak Atas Kekayaan Intelektual, dan kebijakan investasi dalam perdagangan. Hasil perundingan ini ditandatangani pada tanggal 15 April 1994 di Maroko dan mulai efektif diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 1995. Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan ini, pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The*

World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Tujuannya, untuk memverifikasi keikutsertaan Indonesia dalam WTO.

Dengan adanya verifikasi tersebut, maka keran liberalisasi perdagangan pun semakin terbuka. Dengan liberalisasi, negara diharapkan dapat meningkatkan penjualan eksportnya setelah hambatan tarif dan non-tarif dikurangi. Oleh karena itu, negara perlu berupaya menata kembali ekonomi dalam negerinya dengan tujuan akhir meningkatkan jumlah ekspor. Namun tidak sampai di sini, peningkatan ekspor di satu negara dapat juga berarti peningkatan impor bagi negara yang dituju. Inilah yang dialami oleh Indonesia. Upaya menggenjot ekspor dan produksi nasional tidak sebanding dengan banyaknya komoditas impor yang masuk ke Indonesia. Salah satu dari komoditas tersebut adalah garam.

Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa dalam 5 tahun terakhir (2006-2010): jumlah impor garam rata-rata mencapai 2 juta ton; jumlah produksi dalam negeri rata-rata mencapai 1,1 juta ton; serta jumlah kebutuhan garam dalam negeri rata-rata mencapai 2,6 juta ton. Dengan demikian ada selisih antara produksi dan kebutuhan sebesar 1,5 juta ton, namun kekurangan ini ditutupi dengan jumlah impor melebihi kebutuhan yaitu sekitar 2 juta ton. Menilik jumlah tersebut, maka Menteri Kelautan dan Perikanan menyatakan secara eksplisit mengenai kekecewaan karena Indonesia harus bergantung pada pasokan garam dari Australia dan India.⁷ Ketergantungan ini membangkitkan sejumlah asumsi terkait pelaksanaan impor garam. Kenyataan bahwa produksi nasional belum dapat mencukupi kebutuhan garam dalam negeri saja tidak cukup untuk menjawab asumsi tersebut. Lebih dari itu, ada indikasi kuat bahwa selain faktor domestik, terdapat pula faktor luar sebagai pemicu terpuruknya sektor garam nasional. Ini adalah sebuah titik awal yang mengantarkan pembahasan ini kepada tahap analisa selanjutnya.

⁷ “Menteri Fadel Malu Indonesia Kini Impor Garam,” <http://bisnis.vivanews.com/news/read/244095-fadel--indonesia-malu-sebab-masih-impor-garam> (diakses 23 Februari 2012), pukul 01.34 WIB

I.2 Pertanyaan Permasalahan

Kebijakan dan praktik impor garam telah membuktikan ketidakmampuan Indonesia dalam mengelola sektor pergaramannya. Alih-alih mencapai target swasembada garam nasional, hasil produksi masih belum dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri. Kenyataan ini kemudian memunculkan sejumlah pertanyaan sebagai permasalahan yang diangkat dalam penelitian kali ini. Adapun pertanyaan penelitian tersebut antara lain:

- 1) Mengapa Indonesia tidak mampu menghentikan ketergantungan impor garamnya padahal memiliki potensi kelautan yang besar?
- 2) a. Apa saja implikasi dari kebijakan liberalisasi terhadap sektor pergaraman Indonesia?
b. Pihak mana saja yang mendapat keuntungan dari kebijakan liberalisasi di sektor garam?

I.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri, Indonesia harus mengimpor garam dari negara lain seperti Australia, India, dan China. Tren impor yang meningkat ini pun tak terelakkan akibat liberalisasi perdagangan. Ketergantungan terhadap komoditas garam adalah salah satu kesenjangan yang tidak dapat diterima mengingat latar belakang Indonesia sebagai salah satu negara kelautan terbesar di dunia. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian untuk mengidentifikasi dan menganalisa masalah ini. Dalam kajian hubungan internasional, khususnya ekonomi politik internasional, penelitian terkait impor garam belum pernah dilakukan sebelumnya sehingga diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pengayaan baru dalam kajian ekonomi politik internasional.

Selanjutnya, sesuai pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain:

- 1) Menggali faktor ketergantungan impor garam Indonesia secara komprehensif, menyangkut kendala dari dalam dan luar negeri;
- 2) Menjelaskan implikasi teori berkenaan dengan liberalisasi. Selain pengurangan kuota dan tarif masuk, tapi juga adanya politik standarisasi mutu dan kesehatan.

3) Menunjukkan pihak-pihak yang diuntungkan dari kebijakan impor garam Indonesia.

I.4 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, diperlukan adanya tinjauan terhadap beberapa kepastakaan berkaitan dengan liberalisasi perdagangan, standar mutu dan kesehatan dalam perdagangan makanan, peran pengaturan organisasi internasional dalam isu-isu kesehatan dunia khususnya di negara berkembang, kebutuhan suatu negara terhadap komoditas yang disediakan oleh negara lain serta penelitian mengenai petambak garam Indonesia.

Berdasarkan data IMF, liberalisasi perdagangan dalam bentuk pengurangan tarif telah dilaksanakan dalam 25 tahun terakhir dan selama itu pula, terjadi peningkatan pesat dalam volume ekspor-impor. Saat terbentuknya WTO, ada 6 aturan perdagangan yang disepakati antara lain: 1) penyelesaian sengketa; 2) subsidi, tindakan imbalan (*countervailing measure*) dan *anti-dumping*; 3) standar teknis dan kesehatan; 4) perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang; 5) *regional trade agreement*; 6) perdagangan dan lingkungan. Subsidi, tindakan imbalan, dan *anti dumping* adalah bentuk-bentuk perlindungan pemerintah terhadap industri dalam negeri. Sebagai contoh, dengan memberikan subsidi maka akan membantu menurunkan biaya produksi yang berdampak pada murahnya harga ekspor sehingga produsen dalam negeri dapat bersaing dengan produsen dari luar. WTO sendiri tidak melarang praktek subsidi namun membatasi penggunaannya. Jika pemerintah melanggar aturan ini, maka sebagai balasannya negara lain dapat mengenakan pajak atas impor barang dari negara tersebut atau melakukan tindakan setimpal. Ketentuan mengenai penggunaan subsidi dan tindakan balasan terhadap pelanggaran telah diatur dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. Selain itu, WTO juga mengatur tindakan balasan suatu negara terhadap praktek *dumping* yaitu jika sebuah perusahaan asing menjual produknya di pasar ekspor di bawah harga yang berlaku

di pasar domestik negara tersebut. Ketentuan ini diatur dalam *Anti-Dumping Agreement*.⁸

Di Indonesia, peraturan WTO untuk poin subsidi, *countervailing* dan *dumping* diverifikasi misalnya melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2011 Tentang Tindakan *Antidumping*, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan. Sebelum peraturan ini, mulanya implementasi aturan WTO dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1996 Tentang Bea Masuk *Antidumping* dan Bea Masuk Imbalan, kemudian dirumuskan juga dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor.

Lebih lanjut, Clive George menilai bahwa aturan mengenai subsidi perlu dibahas kembali mengingat setelah kesepakatan pengurangan tarif pada putaran Uruguay, penggunaan tindakan imbalan meningkat bahkan cenderung disalahgunakan dengan dalih ingin melindungi industri dalam negeri. Misalnya, di sektor perikanan. Pada negara yang industri perikananannya kuat, dengan atau tanpa subsidi, industri tetap menguntungkan secara ekonomi dan sosial. Namun, perlu pengaturan secara baik agar tidak ada efek samping seperti penangkapan ikan besar-besaran karena di satu sisi menyebabkan kelebihan kapasitas produksi tetapi di sisi lain juga menyebabkan stok ikan di laut habis. Untuk itu, alih-alih mensubsidi industri perikanan komersial dan berskala besar yang kurang memperhatikan kesinambungan ikan di laut, maka sebaiknya subsidi diberikan kepada industri kecil. Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa industri skala kecil memiliki daya tangkap lebih sedikit sehingga dianggap dapat menjaga kesinambungan persediaan ikan di laut. Selain itu, subsidi bagi industri kecil lebih tepat sasaran karena memberikan perlindungan bagi nelayan kecil dalam menghadapi serbuan impor ikan.

Aturan lain yang dibahas WTO adalah standarisasi teknis dan kesehatan. Negara-negara perlu mengikuti standar yang telah ditetapkan, meliputi produk manufaktur dan keamanan industri pangan baik untuk komoditas ekspor-impor maupun untuk produk konsumsi dalam negeri. Hal ini diatur dalam *Agreements*

⁸ Clive George, *The Truth About Trade: The Real Impact of Liberalization* (London and New York: Zed Books, 2010), hlm 109-112.

on *Technical Barriers to Trade* (TBT) dan *Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS). Kewajiban memenuhi standar internasional sebenarnya menjadi semacam hambatan bagi ekspor negara berkembang karena menyangkut persoalan teknik produksi agar bukan kapasitasnya saja meningkat, melainkan juga standar mutu produk. Padahal jika standar ini dipenuhi pun, keuntungan ekonomisnya tidaklah terlalu signifikan, baik bagi negara berkembang selaku eksportir maupun negara maju selaku importir.⁹

Sebagai barang konsumsi, garam erat kaitannya dengan isu kesehatan. Misalnya, kurangnya asupan garam beriodium menyebabkan masalah kesehatan seperti Gangguan Akibat Kekurangan Iodium (GAKI) atau jika berlebih, maka dapat juga meningkatkan risiko sejumlah penyakit kronis. Bersama dengan bahan makanan lainnya, isu pangan dan kesehatan kemudian menjadi isu penting dalam aturan perdagangan dunia. Telah disinggung sebelumnya bahwa liberalisasi perdagangan menurut peraturan WTO antara lain menyoalkan tentang standarisasi mutu dan kesehatan, terutama pada komoditas bahan pangan dan makanan olahan. Termasuk di antaranya, standarisasi dalam proses pengolahan makanan tingkat tinggi yang cenderung menggunakan banyak bahan tambahan seperti garam, gula dan bahan kimia lain.

Sebagai contoh, kasus hipertensi termasuk ke dalam penyakit dengan penderita terbanyak di Thailand. Salah satu faktor penyebab adalah karena konsumsi garam dan sodium monoglutamat yang berlebih. Masalah ini kemudian mendorong Thailand menerapkan kebijakan makanan seperti mengurangi asupan garam, gula, dan lemak. Dengan kebijakan ini, maka dapat mempengaruhi kondisi global dan domestik dalam hal produksi, pemasaran, dan penjualan garam dan gula. Hal serupa telah diterapkan sebelumnya oleh pemerintah Inggris melalui kebijakan pelabelan makanan. Makanan dengan kandungan gula, garam dan lemak yang tinggi diberi label khusus berwarna merah, sedangkan yang rendah atau sedang diberi label khusus warna hijau atau kuning. Ini dikenal sebagai *nutrient profiling* atau sistem klasifikasi makanan berdasarkan dampak potensialnya bagi kesehatan. Program ini diperkenalkan oleh WHO Technical Report di tahun 1990. Profil nutrisi ini diterapkan bagi makanan domestik dan

⁹ *Ibid.*, hlm 113.

makanan impor sesuai kriteria dari WHO/FAO *Expert Consultation on Diet, Nutrition dan Prevention of Chronic Diseases*.¹⁰

W. Phillip T. James, *et al* juga memaparkan bahwa isu kesehatan sangat berkembang pesat dalam kaitannya dengan ekspor-impor bahan makanan dan industri pengolahan bahan pangan. Negara maju yang telah lebih dulu memanfaatkan teknologi pangan kini mulai beralih dan menggalakkan anjuran pengurangan lemak jenuh, gula, dan garam seperti terancang dalam program WHO, *Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health* (DPAS) tahun 2004. Dengan adanya program ini, maka sudah dapat dipastikan akan berpengaruh bagi produksi dan distribusi bahan baku industri pangan di berbagai negara, termasuk salah satunya adalah garam.

Pengaturan mengenai kesehatan pangan atau kesehatan secara menyeluruh oleh WHO diidentifikasi sebagai konsep ekonomi politik internasional dalam kaitannya dengan *global health governance*. Hal ini antara lain dikemukakan oleh Adrian Kay dan Owain Williams. Organisasi internasional memiliki peranan dalam mengatur tata kelola kesehatan lewat industri di bidang kesehatan atau lembaga-lembaga kesehatan, khususnya di negara-negara dengan *middle* dan *low income*. Untuk itu, organisasi internasional memiliki kewenangan untuk menerbitkan *global health policy* meliputi:

- 1) anjuran spesifik tentang sistem kesehatan nasional suatu negara. Pandangan kritik menilai hal ini sebagai pengurangan otonomi negara dalam mengatur atau menetapkan pelayanan kesehatan nasional di negaranya. Dampaknya, biaya terhadap akses kesehatan menjadi naik dan teknologi kesehatan belum tentu dapat diakses secara merata oleh semua orang;
- 2) kebijakan perdagangan global yang berkaitan dengan produk-produk dan jasa-jasa kesehatan. Organisasi internasional mendukung sepenuhnya produksi

¹⁰ W. Philip T. James, Nipa Rojroongwasinkul, Tashmai Rikshasuta dan Emorn Wasantwisut, "Food Imports and Dietary Change: A Perspective From Thailand," *Trade, Food, Diet and Health Perspective and Policy OPTions*, eds. Corinna Hawkes, Chantal Blouin, Spencer Henson, Nick Drager, Laurette Dubé (Chichester: Wiley-Blackwell, 2010), hlm 187-188.

komoditas kesehatan secara internasional, termasuk distribusi dan konsumsinya. Ini juga berlaku untuk bidang jasa dan pelayanan kesehatan.¹¹

Global health policy tidak dapat dipungkiri merupakan kunci katalisator meningkatnya liberalisasi. Sebab, kebijakan ini mengantongi kepentingan institusi Bretton Woods (World Bank, WTO, dan IMF) dalam konteks kesehatan nasional. Misalnya, ketika salah satu institusi Bretton Woods mengeluarkan seperangkat kebijakan dan mekanisme institusional dalam mempertajam fokusnya terhadap kesehatan global, maka akan ada relasi atau pengaruhnya terhadap institusi lain. Dengan demikian, akan terlihat konvergensi dari kebijakan terkait. Sebagai contoh, WHO membahas faktor kesehatannya, World Bank atau IMF membahas dari sudut pandang pembangunan sistem kesehatan atau cara-cara untuk mendapatkan akses kesehatan tersebut. Disebutkan pula bahwa kebijakan mengenai kesehatan masyarakat yang diatur secara internasional semakin dirumitkan oleh kenyataan bahwa kemiskinan berkaitan erat dengan buruknya tingkat kesehatan di masyarakat serta maraknya kemunculan industri kesehatan global yang memiliki kepentingan sendiri dalam liberalisasi perdagangan, baik berupa produk maupun jasa atau pelayanan.¹²

Pengaturan organisasi internasional seperti WHO difokuskan pada upaya mengatasi dan mencegah suatu penyakit. Salah satunya adalah NCD (*non-communicable disease*) atau penyakit tidak menular, yaitu penyakit atau gangguan kesehatan yang cenderung disebabkan oleh gaya hidup tak sehat seperti kesalahan pola makan dan kurangnya aktivitas fisik. Contoh-contoh gangguan kesehatan tersebut antara lain tekanan darah tinggi, kolesterol, obesitas, diabetes tipe 2, kanker, gangguan kardiovaskuler dan ketidakmampuan fisik. Beberapa pemicunya antara lain kurang mengonsumsi buah dan sayuran, kebiasaan merokok, dan mengonsumsi gula, garam, dan lemak secara berlebihan. Untuk itu, WHO meluncurkan program *The Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*. Salah satu implementasinya adalah dengan merancang *Codex Alimentarius* (Codex), sebuah organisasi subsidier hasil bentukan FAO dan WHO. Codex

¹¹ Adrian Kay dan Owain Williams, "Introduction: The International Political Economy of Global Health Governance," *Global Health Governance Crisis, Institutions and Political Economy*, eds. Adrian Kay dan Owain David Williams (London: Palgrave Macmillan, 2009), hlm 11.

¹² *Ibid.*, hlm 12-13.

merupakan kerangka multilateral untuk mengatur keamanan makanan dan menetapkan harmonisasi atau standar mulai dari batas maksimum pemakaian pestisida hingga zat tambahan dalam makanan. Selain itu, mengatur juga standar pengemasan dan pencantuman label seperti organik, halal, alergen, fakta nutrisi, berat bersih dan ukuran serta tanggal kadaluarsa. Semua aturan ini dimaksudkan untuk menggambarkan kualitas sebuah produk makanan.¹³

Dalam uraian di atas, telah disinggung bahwa ekspor-impor suatu negara telah mengalami peningkatan pesat. Di satu sisi, suatu negara memang membutuhkan komoditas yang ternyata dapat disediakan oleh negara lain. Sebaliknya, negara penyedia komoditas mampu memenuhi berapapun jumlah yang diminta. Gal Luft dan Anne Korin pernah mengemukakan sebuah tinjauan terhadap kebutuhan negara akan suatu komoditas strategis yang seringkali mendorong upaya negara untuk menguasai komoditas tersebut sebanyak-banyaknya. Sebagai gambaran, misalnya komoditas minyak dan garam. Di masa modern ini, minyak dan gas menjadi komoditas strategis yang ‘diperebutkan’ oleh negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan China untuk memenuhi kebutuhan energinya. Hal serupa pernah terjadi pada komoditas garam. Sekitar 100 tahun lalu, negara-negara saling berperang dan melakukan penjajahan untuk mendapatkan garam dari sumber-sumbernya. Bahkan, sekitar abad 17 dan 18, Inggris dan Portugal berusaha mengatasi kekurangan garam dalam negeri lewat diplomasi atau bahkan perang. Hal ini dikarenakan garam merupakan komoditas strategis karena sangat diperlukan untuk mengawetkan makanan.¹⁴

Seiring dengan perkembangan teknologi dalam proses pengawetan makanan, garam tidak lagi menjadi pilihan utama. Ini turut mendorong hilangnya predikat strategis pada komoditas ini. Bahkan dunia tak lagi peduli siapa produsen garam terbesar saat ini, bagaimana laju perdagangan garam internasional, atau dari mana asal garam yang dikonsumsi setiap hari. Kritik ini disampaikan Luft melalui pertanyaan: “*Do we even know which nations our salt comes from? Do we*

¹³ Simon Barraclough, “Chronic Disease and Global Health Governance: The Contrasting Cases of Food and Tobacco,” *Global Health Governance Crisis, Institutions and Political Economy*, eds. Adrian Kay dan Owai David Williams (London: Palgrave Macmillan, 2009), hlm 102.

¹⁴ Gal Luft dan Anne Korin, “Turning Oil Into Salt” (Maryland: IAGS, 2009), hlm 13-15.

*have a salt dependence problem? Do we care? If we use too much salt, we are much likely to hear about it from our cardiologist than from our president.”*¹⁵

Dalam tulisannya, Luft dan Korin memang tidak membahas secara spesifik kebutuhan dunia akan komoditas garam, tetapi memberikan gambaran bahwa sebuah komoditas tidak selamanya akan menyandang predikat strategis. Begitu juga sebaliknya, sebuah komoditas bisa dikonstruksikan menjadi strategis sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara. Pada kasus Indonesia misalnya, garam dapat diarahkan menjadi komoditas utama bahkan diarahkan menjadi komoditas strategis karena potensi kelautan Indonesia sangat mendukung untuk memproduksi garam. Lebih lanjut, pertanyaan kritis yang disampaikan oleh Luft di atas menjadi relevan jika diterapkan juga dalam kasus impor garam Indonesia. Misalnya jika diganti subjeknya, maka pertanyaan tersebut akan menjadi: “*Dari mana asalnya garam yang selalu ada di dapur setiap rumah di Indonesia? Apakah kita (Indonesia) mengalami ketergantungan garam dari negara lain?*” Pertanyaan-pertanyaan ini pun senada dengan pertanyaan permasalahan yang diajukan pada awal sebelumnya.

Dengan demikian, tidaklah berlebihan jika Indonesia yang kaya akan potensi kelautan memposisikan garam sebagai komoditas strategis. Kenyataan bahwa Indonesia mengimpor garam dari negara lain turut mendorong dilakukan penelitian mengenai petambak garam Indonesia. Anwar Jimpe Rachman, *et al.* menyoroti kebijakan pemerintah terhadap para petambak garam di Pamekasan dan Jenepono. Kebijakan ini meminta petambak garam Indonesia menghasilkan garam bermutu tetapi tanpa disertai dengan jaminan harga, tataniaga, dan ketersediaan lahan yang memadai. Hasilnya, harga jarang menguntungkan, mutu sulit meningkat, serta produsen dan distributor garam nasional berskala kecil tidak semakin sejahtera.¹⁶

Sebagai contoh, dari total produksi garam nasional, Jawa Timur khususnya pulau Madura menjadi daerah produsen garam terbesar, sekitar 90 persen dari total produksi. Namun sayangnya, hasil garam rakyat tersebut tidak mampu diserap oleh PT. Garam karena dinilai tidak berkualitas. Alhasil, hanya sekitar 20

¹⁵ *Ibid.*, hlm 16.

¹⁶ Anwar Jimpe Rachman, *et al.*, *Petambak Garam Indonesia dalam Kepungan Kebijakan dan Modal* (Makassar: Ininnawa & Indonesia Berdikari, 2011), hlm 6.

persen garam rakyat yang terserap. Dengan kata lain, jika dikaitkan dengan kualitas maka ini berarti bahwa sebagian besar produksi garam dalam negeri dimasukkan ke dalam kategori ‘tidak berkualitas’.

Dari segi tata niaga, ditemukan fakta bahwa PT. Garam tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Alih-alih membeli garam dari usaha rakyat, PT. Garam justru bersaing dengan garam rakyat. Misalnya, PT Unichem, sebuah perusahaan swasta yang semestinya bisa menyerap garam rakyat, justru membeli dari PT. Garam. Sementara itu, PT. Garam sendiri hanya mampu menyerap garam rakyat sebesar 20 persen. Ini artinya, ada indikasi bahwa PT. Garam juga bertindak sebagai importir dan melakukan impor untuk memenuhi permintaan garam dalam negeri, baik permintaan itu datang dari produsen maupun konsumen. Hal ini menjadi kendala bagi para petambak garam Indonesia. Keengganan membeli garam rakyat dikarenakan ada anggapan yang beredar bahwa kualitas garam rakyat lebih rendah dibandingkan garam impor dari Australia. Bahkan, bukan hanya para importir yang kerap mendengungkan alasan ini tetapi juga pemerintah pusat dan daerah. Pihak-pihak ini mengaku bahwa rendahnya kualitas garam menjadi didasari oleh kelemahan para petani karena tidak memiliki akses teknologi, minimnya modal dan infrastruktur.

Di samping itu, faktor cuaca seperti hujan terus menerus pun tidak dapat dikesampingkan karena pada akhirnya akan menggagalkan proses pengeringan garam. Meski muncul pengakuan mengenai adanya kelemahan-kelemahan tersebut, namun tetap saja alasan ini terus mengemuka tanpa ada upaya maksimal untuk mengatasinya.¹⁷ Berbagai respon pun telah ditunjukkan petambak dalam menyikapi kendala ini, mulai dari melakukan advokasi lewat asosiasi hingga melakukan demonstrasi seperti membuang kurang lebih 500 kg garam di jalur Pantura pada tahun 2006 lalu. Ada lagi yang ‘terpaksa’ bersiasat agar tetap dapat menjual garamnya seperti memanen garam muda agar tidak tersaingi oleh petambak lainnya atau mencampur garam dengan tanah untuk menambah berat meski hal ini merusak kualitas.¹⁸ Terlepas dari semua kendala dan kelemahan dalam negeri tersebut, pada kenyataannya tidak ada kebijakan-kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan para petani garam

¹⁷ *Ibid.*, hlm 29; 77-78.

¹⁸ *Ibid.*, hlm 81.

atau untuk memperbaiki mutu dan produktivitas produksi garam. Kealpaan subsidi dan proteksi pemerintah membuat Indonesia terjebak terus menerus dalam praktik impor garam. Meskipun sejak tahun 2011, pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan telah membuat sebuah kebijakan baru yaitu swasembada garam nasional, namun jika pelaksanaannya tidak konsisten dan lemah pengawasan, maka tetap saja permasalahan kesejahteraan para pelaku kecil industri garam tidak kunjung selesai.

I.5 Kerangka Teori

I.5.1 *Strategic Trade Theory*

Menurut John Stuart Mill, Alexander Hamilton, dan Friedrich List, negara berbasis industri disebut-sebut sebagai karakter yang utama dalam ekonomi modern. Melalui industri, akan terjadi diversifikasi kegiatan ekonomi sehingga tidak lagi hanya bergantung pada ekspor hasil pertanian atau sumber daya alam. Dengan menetapkan tarif dan kuota, negara dapat melindungi pasar domestiknya terutama *infant industries* sekaligus dapat bersaing dengan barang impor. Tapi tak cukup itu saja, perlu dilakukan pembinaan basis industri yang diwakili oleh *infant industries* sebagai upaya diversifikasi kegiatan ekonomi.¹⁹

Perlindungan atau proteksi negara ini mengacu kepada merkantilisme oleh David Ricardo, di mana negara khususnya negara industri berupaya untuk mengatasi masalah pengangguran, lambatnya pertumbuhan ekonomi, dan menurunnya industri dengan cara melarang impor dan menggalakkan subsidi ekspor. Selanjutnya pada tahun 1970-an, berkembang hambatan perdagangan yang dikenal sebagai proteksionisme baru atau *new protectionism*. Inti dari proteksionisme masih mengandung nilai-nilai merkantilisme yakni untuk melindungi industri domestik. Hambatan baru tersebut meliputi pengendalian kuota ekspor, strategi pemasaran, tindakan *anti-dumping* dan *countervailing*, serta kriteria mengenai kode pengaman produk. Hambatan-hambatan ini pun meningkat aplikasinya sebagai pengganti dari penurunan hambatan tarif.²⁰ Dalam era

¹⁹ Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade: Second Edition* (London & New York: Routledge Taylor & Francis Group, 1999), hlm 9.

²⁰ Dominick Salvatore, "Protectionism and World Welfare: Introduction," *Protectionism and World Welfare*, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hlm 1.

perdagangan bebas, negara dapat berpartisipasi aktif namun tetap harus berperan penuh dalam menggalakkan industrinya. Hal ini juga berlaku di negara-negara berkembang. Hanya saja, peningkatan industri sebagai proteksi pemerintah dalam perdagangan di negara berkembang seringkali dinilai akan gagal mengingat besarnya tekanan dari organisasi internasional seperti GATT. Negara-negara berkembang diminta meliberalisasikan dan menyederhanakan kebijakan perdagangannya. Misalnya, mengalihkan kebijakan proteksi kepada kebijakan yang pro-pasar atau mengalihkan kebijakan insentif yang tadinya beragam menjadi seragam untuk semua industri.²¹

Pada dasarnya di negara-negara industri, pembatasan impor dilakukan pada industri-industri yang mengembangkan produk pertanian dan teknologi tinggi seperti mobil, baja, tekstil, dan alat elektronik. Seiring dengan itu, negara juga memberikan subsidi langsung dan tidak langsung untuk menyokong industri yang dinilai strategis atau menghasilkan komoditas-komoditas strategis. Edward Chamberlin dan Joan Robinson (1930) merumuskannya dalam konsep *strategic trade theory*. Untuk melindungi industri strategis dari persaingan tidak sehat, diperlukan strategi pemerintah domestik dalam perdagangan misalnya dengan memberikan subsidi di bidang riset dan penelitian, subsidi ekspor, kebijakan usaha, kebijakan industri, dan pembatasan impor. Pemerintah domestik perlu melakukan strategi dalam melaksanakan perdagangan internasional, seperti penetapan tarif masuk sebagai langkah untuk memperoleh penerimaan negara dan pembatasan impor untuk melindungi barang serupa yang dihasilkan di dalam negeri. Selain itu juga, membatasi ekspor bahan baku atau bahan mentah yang terbatas ketersediaannya di dalam negeri.²²

Lebih lanjut, Robert Gilpin juga mengemukakan konsep mengenai *strategic trade theory* yang dirumuskan sebagai berikut:

“The theory of strategic trade provides a rationale for nations to use protectionist measures, for subsidies to particular industries, and for other forms of industrial policy to provide domestic firms with a decisive advantage in both ome and world markets. Favored and protected forms can take advantage of increasing returns, cumulative processes, and the positive

²¹ G.K. Helleiner, “Protectionism and The Developing Countries,” *Protectionism and World Welfare*, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hlm 406-407.

²² *Ibid.*, hlm 10-11.

feedbacks associated with path dependence to increase their competitiveness in global markets."²³

Namun dalam kasus impor garam Indonesia, justru tidak ditemukan adanya proteksi yang kuat dari pemerintah. Hal ini antara lain dilatari pula oleh fakta bahwa garam belum diposisikan sebagai sebuah komoditas strategis. Di Indonesia, status strategis baru difokuskan pada 5 komoditas saja seperti padi, jagung, kedelai, tebu, dan daging sapi seperti termuat dalam program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan tahun 2005.²⁴ Padahal, garam memiliki aspek-aspek penting sebagai komoditas yang diperlukan bukan hanya untuk pelengkap bahan makanan, tapi juga memberikan kontribusi terkait dengan kesehatan tubuh, digunakan sebagai bahan baku industri, serta tidak dapat disubstitusikan fungsinya oleh komoditas lain.

Belum adanya upaya pemerintah untuk mengategorikan garam sebagai komoditas strategis dikarenakan pemerintah masih terfokus pada nilai strategis yang dimiliki komoditas pangan dan energi misalnya beras, gula, batubara, minyak dan gas. Hal ini antara lain juga dipengaruhi oleh persepsi dunia akan energi dan pangan sebagai komoditas strategis sehingga turut menjebak Indonesia ke dalam persepsi yang sama. Padahal, kualifikasi dan definisi komoditas strategis hanyalah hasil konstruksi yang bisa didesain menurut kepentingan nasional dan kebutuhan masing-masing negara. Sebagai contoh, Amerika pernah menetapkan wol sebagai komoditas strategis di tahun 1954 hanya berdasarkan alasan bahwa wol adalah bahan yang paling pas untuk dijadikan seragam perang.²⁵ Dengan demikian, Indonesia berdasarkan potensi kelautannya dapat menjadikan garam sebagai komoditas strategis. Pada tabel berikut, terdapat beberapa parameter yang

²³ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding The International Economic Order* (Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2001), hlm 123.

²⁴ Tanggal 11 Juni 2005, Presiden RI telah menggulirkan program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan yang mengamanatkan untuk membangun ketahanan pangan dengan memfokuskan pada 5 komoditas pangan strategis yaitu padi, jagung, kedelai, tebu, dan daging sapi. Sejalan dengan ini, dibuat juga Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan 2005-2010, yaitu mempertahankan swasembada padi berkelanjutan serta mencapai swasembada untuk komoditas jagung (tahun 2007), kedelai (tahun 2015), gula (tahun 2009) dan daging sapi (tahun 2010). Dikutip dari *Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan 2005-2010* oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Departemen Pertanian, 2005).

²⁵ Jonathan Rauch, *Government's End: Why Washington Stopped Working*, (New York: Public Affairs, 1999), hlm. 139.

menjadikan sebuah komoditas menyandang status strategis menurut Gal Luft dan Anne Korin.

Tabel 1.1 Parameter Komoditas Strategis

Parameter (menurut Gal Luft dan Anne Korin)	Relevansinya dengan Garam	Keterangan
Digunakan oleh semua orang sebagai kebutuhan pokok	✓	garam digunakan oleh semua orang di dunia untuk kebutuhan yang sama
Tidak dapat digantikan/disubstitusikan dengan barang lain	✓	belum ada bahan lain yang dapat menggantikan kegunaan atau manfaat garam
Perlu upaya yang besar dalam rangka pemenuhannya	✓	perbaikan dan penataan industri garam rakyat memerlukan langkah yang tidak mudah
Merupakan komoditas yang mendasar kebutuhannya dalam kehidupan sehari-hari dan berperan dalam menggerakkan perekonomian.	✓	petani garam sebagai penggerak industri pergaraman sehingga jika industri ini berjalan dengan baik, maka kesejahteraan petani sebagai rakyat pada lapisan paling bawah juga akan tercapai
Status strategis disesuaikan / dikonstruksikan menurut kepentingan nasional masing-masing negara	✓	kepentingan nasional Indonesia terhadap garam adalah karena potensi kelautannya besar sehingga dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan garam sendiri

Sumber: Gal Luft dan Anne Korin, *Turning Oil into Salt* (Maryland: IAGS, 2009), hlm 12-19.

Penetapan garam sebagai komoditas strategis juga pernah diutarakan oleh Suharyo Husen selaku Sekretaris *OC Feed Indonesia-Feed The World II*. Wacana ini muncul mengingat status garam sebagai kebutuhan pokok²⁶ dan mengingat populernya program swasembada garam yang didengung-dengungkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad sejak tahun 2011. Sejatinya dengan menempatkan garam sebagai sebuah komoditas strategis bagi Indonesia, maka pembinaan usaha garam rakyat sebagai sebuah *infant industries* akan terasa relevan dalam teori perdagangan strategis.

Kenyataan bahwa Indonesia melakukan impor garam menjadi bukti bahwa Indonesia tidak mampu mengelola sumber daya alamnya sendiri. Kelemahan ini pun dimanfaatkan oleh negara penghasil sekaligus pengeksport garam. Mengacu kepada istilah yang digunakan oleh James A. Carporaso dan David P. Levine

²⁶ “Garam dan Singkong Jadi Komoditas Pangan Strategis,” <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/09/16/20533361/Garam.dan.Singkong.Jadi.Komoditas.Pangan.Strategis> (diakses 5 Maret 2012), pukul 23.11 WIB

(1992) mengenai *conditioned power*, bahwa negara penghasil garam memanfaatkan kelemahan dan ketidakberdayaan Indonesia dengan melakukan penjualan garam sebanyak-banyaknya. Lebih lanjut, *conditioned power* juga dapat dijelaskan sebagai kekuatan atau keunggulan negara yang tidak tampak secara langsung, melainkan melalui sistem, proses, atau tatanan sosial secara keseluruhan.²⁷ Ini artinya, negara pengeksport garam memiliki *conditioned power* karena merasa dibutuhkan oleh negara yang tidak memiliki garam. Melalui rasa ketergantungan ini, negara pengeksport garam dapat memetik keuntungan dari kelemahan Indonesia di sektor pergarahan.

Ketidakmampuan Indonesia dalam mengemas sumber daya alam sebagai produk jadi layak jual atau komoditas yang diperlukan dan dipakai sendiri sekaligus menunjukkan kelemahan Indonesia dalam sistem ekonomi dan sistem perdagangan internasional. Inti dari ketidakmampuan ini bersumber dari tidak adanya strategi pemerintah untuk meningkatkan industri dan produksi sehingga berdampak pada tidak *update*-nya inovasi dan modernitas teknologi yang digunakan. Alhasil, negara pengeksport garam seperti Australia dan India mendapat keistimewaan dan keuntungan dari celah ini. Negara-negara tersebut berhasil mempromosikan kepentingan nasionalnya dan menggunakan *power*-nya pada pasar garam di Indonesia. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Gilpin:

*“Each state establishes limits that determine the movement of goods and other factors into and out of its economy, and through their laws, policies, and numerous interventions in the economy, governments attempt to manipulate and influence the market to benefit their own citizens (or at least some of their citizens) and to promote the national interests of that country. Every state, some more than others, attempts to use its power to influence market outcomes.”*²⁸

Selain menyoalkan kelemahan domestik, proteksi negara terhadap industri juga harus mendapat ancaman dari sistem perdagangan terbuka di bawah insititusi WTO karena memuat persetujuan untuk mengurangi hambatan tarif pada produk-produk industri. George mengidentifikasi bahwa pengurangan tarif dalam rangka liberalisasi akan langsung dirasakan oleh negara karena berkurangnya salah satu

²⁷ James A. Caporaso dan David P. Levine, *Theories of Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), hlm 174.

²⁸ Robert Gilpin, *Op.Cit.*, hlm 129.

sumber pendapatan negara. Pada negara dengan tingkat pendapatan tinggi, maka hal ini bukan menjadi masalah signifikan karena masih banyak sumber pemasukan lainnya. Begitu juga dengan negara berkembang yang kaya akan sumber daya alam mineral. Negara tersebut akan memperoleh hasil penjualan lebih banyak jika mengeksport hasil alamnya ke negara lain tanpa dikenakan bea tarit masuk, meskipun ada efek sampingnya karena memungkinkan terjadinya eksploitasi dan cenderung merugikan. Bagaimanapun, akan lebih menguntungkan jika hasil alam tersebut diolah sendiri dan diekspor dalam bentuk barang jadi. Sementara itu, di negara berkembang lain yang sangat bergantung pada pajak atas barang impor sebagai sumber pemasukan terbesar, maka pengurangan atau penghilangan tarif akan otomatis mengurangi pendapatan negara, bahkan akan berdampak pada penghematan terhadap anggaran pengeluaran domestik meliputi bidang kesehatan, pendidikan, penyediaan fasilitas sosial, serta perlindungan terhadap lingkungan. Walau dalam agenda Doha disebutkan bahwa negara-negara berkembang dapat melakukan pengurangan tarif secara bertahap sampai batas maksimum, namun tetap saja ini tidak menutupi dampak kerugiannya bagi pendapatan negara.²⁹

1.5.2 New Theory dan Self-Sufficiency Economy

Langkah proteksi yang dilakukan oleh negara berkaitan erat dengan filosofi *self-sufficiency economy* karena tujuan akhirnya adalah untuk memampukan potensi dalam negeri agar lebih mandiri dan bisa bersaing. Adapun konsep mengenai *self-sufficiency economy* ini antara lain digagas oleh King Bhumibol Adulyadej dari Thailand yang ingin agar rakyatnya menjalani kehidupan seimbang dalam rangka mewujudkan pembangunan secara berkesinambungan. *Self-sufficiency economy* dapat juga dikatakan sebagai kombinasi antara dua aliran ekstrim yaitu antara sosialisme dengan kapitalisme dan dengan menyeimbangkan antara komunitas atau masyarakat di tingkat lokal dengan ekonomi pasar di tingkat global. Filosofi *self-sufficiency economy* memungkinkan negara untuk tetap melakukan modernisasi, tidak anti globalisasi namun turut mempersiapkan diri menghalau efek negatif karena transisi ekonomi

²⁹ Clive George, *Op.Cit.*, hlm 35-36.

dan budaya yang sangat pesat. Melalui *self-sufficiency economy*, rakyat Thailand akan mencukupi kebutuhan hidupnya secara wajar, tidak berlebihan sehingga malah terbuang sia-sia.³⁰

Sederhananya, konsep *self-sufficiency economy* mengandung 2 pokok pikiran: 1) mendapat upah wajar atas produksi yang dihasilkan untuk digunakan dalam rangka konsumsi; 2) rakyat perlu meningkatkan potensinya agar dapat mengatur sendiri sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian, *self-sufficiency economy* akan dapat memampukan rakyat atau komunitas untuk memanfaatkan jumlah populasi, penggunaan teknologi, kekayaan ekosistem dalam memenuhi kebutuhan hidup tanpa harus diintervensi oleh faktor luar. Kedua pokok pikiran di atas kemudian diturunkan menjadi prinsip-prinsip *self-sufficiency economy*:

- 1) pola pikir: di tingkat individu, seseorang harus bersikap tegas namun fleksibel. Kepentingan umum harus menjadi prioritas utama, terutama bagi para pemimpin;
- 2) hubungan sosial: saling membantu dapat memperkuat komunitas dan membangun proses pembelajaran yang stabil;
- 3) manajemen sumber daya dan lingkungan: sumber daya alam harus digunakan secara efisien agar manfaatnya dapat dirasakan berkesinambungan sehingga tercapai stabilitas nasional;
- 4) teknologi: harus terus dikembangkan untuk mendukung manajemen SDA;
- 5) hubungan ekonomi: kebijakan negara untuk meningkatkan pendapatan lewat ekspor dan menekan pengeluaran.³¹

Ideologi *self-sufficiency economy* kemudian menjadi cikal bakal lahirnya *New Theory* yang digagas Bhumibol tahun 1992. Dalam teori ini, negara perlu melewati 3 tahap untuk mencapai ekonomi mandiri, yaitu:

- 1) Fase 1: hidup dalam level secukupnya secara wajar dan hemat;
- 2) Fase 2: bekerjasama dalam grup untuk mengatur produksi, pemasaran, pendidikan, dan pembangunan sosial;

³⁰ Somsak Boonkam, "The Sufficiency Economy: a Thai Solution to Economic Sustainability," <http://www.triplepundit.com/2011/05/sufficiency-economy-thai-solution-economic-sustainability/> (diakses 6 Maret 2012), pukul 13.04 WIB

³¹ "The New Theory and the Sufficiency Economy," http://thailand.prd.go.th/ebook/king/new_theory.html (diakses 6 Maret 2012), pukul 16.57 WIB

- 3) Fase 3: membangun koneksi antar berbagai jaringan untuk meluaskan bisnis. Dalam hal ini, dimungkinkan adanya kerjasama dengan pihak swasta, NGO, pemerintah sehingga investasi bisa masuk, jaringan pemasaran lebih luas, termasuk melalui manajemen informasi.

Singkat kata, Bhumibol merangkum teori *self-sufficiency economy* menjadi sebagai berikut:

“Self-sufficiency Economy is a philosophy that guides the livelihood and behavior of people at all levels, from the family to the community to the country, on matters concerning national development and administration. It calls for a ‘middle way’ to be observed, especially in pursuing economic development in keeping with the world of globalization...At the same time we must build up the spiritual foundation of all people in the nation, especially state officials, scholars, and business people at all levels, so they are conscious of moral integrity and honesty and they strive for the appropriate wisdom to live life with forbearance, diligence, self-awareness, intelligence, and attentiveness. In this way we can hope to maintain balance and be ready to cope with rapid physical, social, environmental, and cultural changes from the outside world.”³²

Jika dikaitkan dengan sektor pergaraman Indonesia dalam menghadapi derasnya impor, maka *new theory* dan *self-sufficiency economy* seperti yang dikemukakan Bhumibol terasa menjadi relevan. Kebijakan impor garam Indonesia didasari oleh kebutuhan garam yang tak dapat dipenuhi hanya dengan mengandalkan produksi dalam negeri saja. Oleh karena itu, dalam *self-sufficiency economy* ditekankan perlunya pola pikir baik secara individu, masyarakat, maupun negara untuk menyadari perlunya memanfaatkan sumber daya alam yang melimpah untuk kepentingan dalam negeri. Selanjutnya, usaha garam rakyat sebagai basis pengelolaan sumber daya tersebut harus mendapat pemberdayaan dari pemerintah seperti akses teknologi untuk peningkatan mutu serta tata niaga yang mengutamakan kesejahteraan rakyat. Dalam melakukannya, sangat mungkin bagi pemerintah untuk menggandeng pihak swasta untuk menanamkan investasinya, terutama jika pihak swasta itu adalah pemain lokal.

1.5.3 International Institutionalism dan State Autonomy

Institusionalisme dalam hubungan internasional tergambarkan melalui teori rezim internasional yang antara lain dikemukakan oleh Robert Keohane, Joseph Nye dan Stephen Krasner. Selain itu, B. Guy Peters (1999) merangkum

³² *Ibid.*

bahwa tokoh lainnya seperti Hasenclever, Mayer, dan Rittberger memberikan argumen mengenai teori rezim yang dapat diklasifikasikan menjadi rezim berdasarkan kepentingan, rezim berdasarkan kekuatan, dan rezim berdasarkan pengetahuan. Dalam teori ini, institusi dapat menjelma menjadi rezim dan sebaliknya. Seperti dikemukakan oleh Keohane, “*institutions with specific rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international politics.*” Artinya, rezim adalah sebuah institusi dengan sejumlah peraturan spesifik yang disetujui oleh pemerintah atau negara anggota, berkaitan dengan isu-isu politik internasional. Sedangkan Krasner (1983) mendefinisikan rezim sebagai norma, prinsip, peraturan, dan prosedur pengambilan keputusan baik secara implisit maupun eksplisit di antara aktor yang berbeda keinginan dalam lingkup hubungan internasional.³³

Operasionalisasi rezim dalam teori institusionalisme adalah institusi harus dapat menanamkan nilai-nilai dan mempengaruhi negara anggota untuk mengimplementasikannya. Setelah tunduk dengan rezim internasional WTO dalam hal pengurangan tarif seperti telah disampaikan sebelumnya, Indonesia juga harus tunduk dengan rezim atau institusi internasional serupa. Sebagai contoh, pengaruh IMF atau *World Bank* bagi negara-negara miskin termasuk Indonesia pada saat krisis 1998 melalui *Letter of Intent*. Tunduknya negara miskin dan berkembang terhadap organisasi internasional dengan tujuan mendapatkan ‘bantuan’. Contoh lainnya yaitu *International Labour Office* dengan kebijakan tenaga kerja dan buruh dan *World Trade Organization* dengan kebijakan perdagangannya. Sebagai sebuah rezim, institusi-institusi ini memiliki pengaruh kuat dan dominan bagi negara-negara anggotanya. Berdasarkan teori ini, maka institusi internasional juga dimungkinkan untuk menyebarluaskan suatu perspektif yang akan diyakini kebenarannya. Salah satunya lewat kampanye kesehatan atau himbauan bahaya penyakit oleh WHO. Kampanye ini pun dikemas secara beragam, mulai dari pendekatan positif seperti langkah pencegahan hingga yang bersifat menekan misalnya dalam isu antisipasi terhadap penularan flu burung

³³ B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science The New ‘Institutionalism’* (London & New York: Pinter, 1999), hlm 129-130.

atau virus HIV/AIDS. Kay dan William (2009) merumuskannya dalam istilah *institutionalization of fear*.³⁴

Oleh karena itu dalam teori institusional, semakin kuat dan dominan sebuah institusi, maka ia akan memenuhi kriteria sebagai sebuah institusi yang baik (*good institution*). Tak hanya kuat menanamkan nilai-nilai, tetapi juga berhasil membuat negara anggotanya mengimplementasikan atau memverifikasikannya melalui kebijakan di dalam negeri masing-masing. Indikator lainnya, *good institution* harus mampu ‘memaksakan’ keinginannya untuk diterapkan oleh negara anggota. Dengan kata lain, meski sebuah negara tidak ingin atau tidak sepakat dengan suatu peraturan, namun tak dapat menolak dan tetap harus melaksanakannya.³⁵

Oleh karena itu, di tengah-tengah kepungan liberalisasi seperti ini, patut dipertanyakan soal bagaimana negara menentukan sikap dan kebijakannya. Caporaso dan Levine (1992) merumuskannya dalam istilah otonomi negara (*state autonomy*) yang mengacu kepada: 1) kemampuan negara untuk menentukan, mendefinisikan, serta mengendalikan, terlepas dari kepentingan swasta, publik, masyarakat; 2) kapasitas negara untuk bertindak independen, bebas dari tekanan sosial dan ekonomi (dalam hidup ‘bermasyarakat’ di ranah internasional). Dengan otonomi negara, agenda negara tidak diturunkan dari kepentingan pihak swasta atau orang tertentu di masyarakat serta negara punya kapasitas penuh untuk menjalankan atau mengeksekusi keinginannya sendiri. Namun, teori ini juga mengandung kelemahan karena pada kenyataannya negara dijalankan oleh pemerintah yang beranggotakan individu atau kelompok kepentingan tertentu.³⁶

Selain otonomi negara, ada pula konsep mengenai otonomi nasional (*national autonomy*) yang dikemukakan Gilpin. Dalam studi ekonomi politik internasional, tak dapat dielakkan bahwa akan terjadi peningkatan saling ketergantungan ekonomi internasional namun di sisi lain masing-masing negara tetap berupaya mempertahankan kemandirian ekonomi dan otonomi politiknya. Sehingga meski negara ingin memperoleh keuntungan dari praktek perdagangan bebas, penanaman modal asing, tetapi negara tetap ingin melindungi otonomi

³⁴ Adrian Kay dan Owain David Williams, *Op.Cit.*, hlm 35.

³⁵ B. Guy Peters, *Op.Cit.*, hlm 137-138.

³⁶ James A. Caporaso dan David P. Levine, *Op.Cit.*, hlm 181-191

politik, nilai budaya, dan struktur sosial yang dimiliki agar terhindar dari tekanan persaingan dengan pihak asing. Sebab pada dasarnya, ketika globalisasi ekonomi terjadi dan pasar nasional terintegrasi dengan pasar global maka makin besar pula peluang tergerusnya otonomi politik, ekonomi, dan budaya suatu negara.³⁷

Dalam persaingan industri, konsep mengenai otonomi negara dan otonomi nasional dapat digunakan untuk menghalau tren impor garam Indonesia. Otonomi negara/nasional akan memampukan Indonesia dalam mengatur dan menetapkan garam sebagai komoditas strategis. Sehingga, kebijakan pemerintah akan tertuju pada upaya peningkatan sektor pergaraman rakyat. Pada akhirnya, kemampuan pemenuhan kebutuhan garam dalam negeri dapat menghalau dampak liberalisasi lebih meluas. Seperti yang dikemukakan dalam *strategic trade theory* di atas, liberalisasi tidak dapat dihindarkan tetapi negara masih dapat menyiasatinya dengan mengupayakan strategi di bidang perindustrian dan perdagangan.

I.6 Asumsi Penelitian dan Hipotesis Kerja

Penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa sejauh pengamatan, dunia pergaraman Indonesia selama ini tidak pernah mendapat perhatian serius dari pemerintah. Sebagai contoh, kebijakan mengenai ketentuan impor garam baru dirumuskan pada tahun 2004 padahal praktiknya telah berlangsung jauh sebelumnya. Selain terbatas, kebijakan yang ada juga tidak mencerminkan dukungan pemerintah terhadap produksi garam nasional.

Terkait dengan pembahasan dalam penelitian, operasionalisasi konsep akan terlihat jelas dalam rumusan masalah dan hipotesis kerja yang dirangkum dalam tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2 Rumusan Masalah dan Hipotesis Kerja

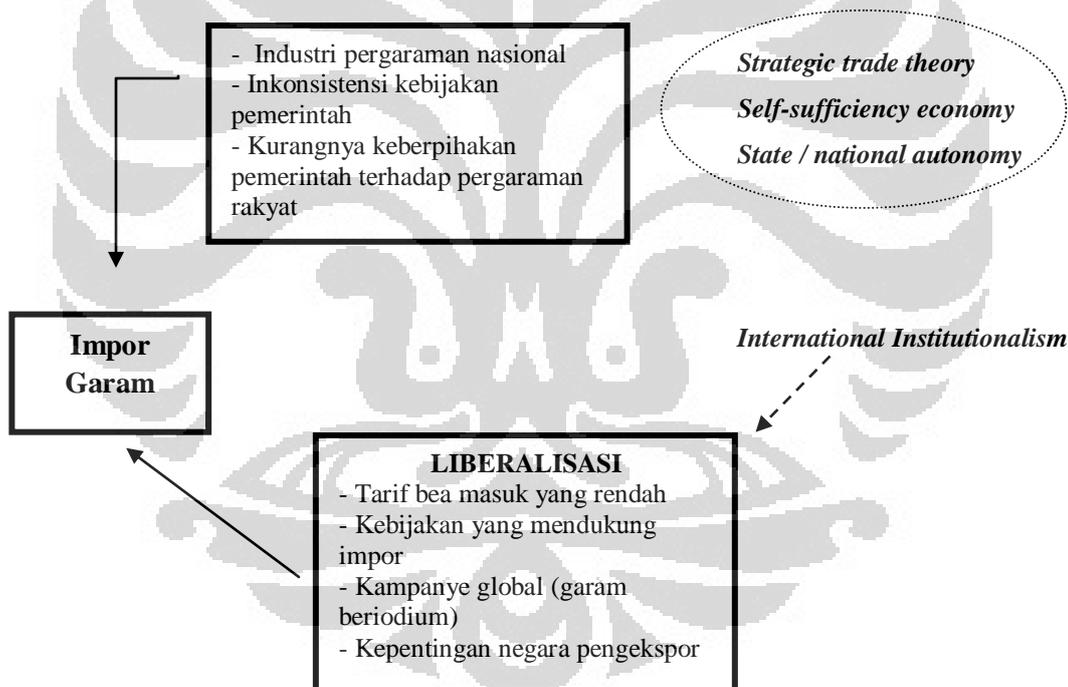
Rumusan Masalah	Hipotesis Kerja
1) Mengapa Indonesia tidak mampu menghentikan ketergantungan impor garamnya padahal memiliki potensi kelautan yang besar?	1) Karena tidak adanya kebijakan pemerintah yang mendukung industri pergaraman di tengah-tengah arus liberalisasi perdagangan. Hal ini turut dipicu oleh diremehkannya konsep dasar garam sebagai kebutuhan negara dan komoditas strategis.

³⁷ Robert Gilpin, *Op.Cit.*, hlm 80-81.

<p>2) a. Bagaimana implikasi liberalisasi perdagangan terhadap kebijakan dan praktik impor garam Indonesia serta terhadap produksi garam nasional?</p> <p>b. Pihak mana sajakah yang mendapat keuntungan dari kebijakan liberalisasi di sektor pergaraman Indonesia?</p>	<p>2) a. Liberalisasi perdagangan seperti pengurangan tarif masuk garam impor diimplementasikan melalui kebijakan yang mendukung impor dan tidak melindungi industri garam nasional. Selain tarif, liberalisasi juga termanifestasi dalam kampanye rezim internasional seperti WHO yang menyoalkan konsumsi garam sesuai standar kesehatan.</p> <p>b. Para importir garam di dalam negeri dan negara pengekspor diuntungkan, yakni Australia.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dengan mengacu kepada rumusan masalah dan asumsi di atas, maka didapatkan model analisa sebagai berikut.

Gambar 1.1 Model Analisa



I.7 Metodologi Penelitian

Dalam setiap penelitian pada umumnya dikenal istilah metode penelitian sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Dalam metode penelitian, ada dua pendekatan yang lazim digunakan yakni pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Menurut Alan Bryman, ada beberapa perbedaan antara penelitian kuantitatif dengan kualitatif.

Tabel 1.3 Perbedaan antara penelitian kuantitatif dan kualitatif

No	Kriteria	Kuantitatif	Kualitatif
1.	Peranan	Menemukan fakta berdasarkan petunjuk/bukti/dokumen catatan	Pengukuran berdasarkan opini, pendapat, sudut pandang
2.	Hubungan antara teori/konsep dengan penelitian	Sebagai pengujian atau konfirmasi	Merupakan penggabungan atau pengembangan dari teori
3.	Sifat data	Sukar dan dapat dipercaya	Kaya dan dalam

Sumber: Alan Bryman, *Social Research Methods Third Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm 21-22.

Berdasarkan tabel 1.2 di atas, maka penelitian ini akan menggunakan strategi penelitian kualitatif sesuai tujuan yang ingin dicapai yaitu menerapkan teori pada sebuah kasus yang hasilnya bisa menjadi pengembangan atau penggabungan dari teori-teori yang digunakan. Selain pendekatan kualitatif, sebuah penelitian juga perlu dikelompokkan menurut metode penelitiannya. Moh. Nazir mengelompokkan 5 metode penelitian seperti metode sejarah, deskripsi, eksperimental, *grounded research*, dan tindakan. Metode deskriptif juga terbagi menjadi beberapa jenis yaitu survei, deskriptif berkesinambungan, studi kasus, analisis, tindakan, serta perpustakaan dan dokumenter. Dalam penelitian ini akan digunakan metode deskriptif analisis yaitu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, objek, set kondisi, sistem pemikiran, ataupun suatu peristiwa. Data yang didapat akan dianalisis dan diberikan interpretasi. Dengan demikian, tujuan dari penelitian deskriptif analisis adalah tidak hanya membuat deskripsi, gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki tetapi juga menghasilkan generalisasi dalam rangka menetapkan sifat-sifat dan kriteria-kriteria mengenai hal yang diteliti.³⁸

Metode deskriptif harus memiliki beberapa kriteria meliputi: 1) masalah yang dirumuskan memiliki nilai ilmiah serta tidak terlalu luas; 2) tujuan penelitian dinyatakan dengan tegas dan tidak terlalu umum; 3) data yang digunakan harus fakta-fakta terpercaya dan bukan opini; 4) hasil penelitian harus mendetail, baik

³⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hlm 47-55.

dalam mengumpulkan dan menganalisis data, maupun dalam melakukan studi kepustakaan. Adapun langkah-langkah umum dalam metode deskriptif antara lain³⁹:

- 1) memilih dan merumuskan masalah dengan turut memperhatikan ketersediaan sumber dan data;
- 2) menentukan tujuan penelitian yang konsisten dengan rumusan dan definisi masalah;
- 3) merumuskan kerangka teori atau kerangka konseptual yang kemudian diturunkan dalam bentuk hipotesis untuk diverifikasikan;
- 4) menelusuri sumber-sumber kepustakaan yang berkaitan dengan masalah;
- 5) merumuskan hipotesis yang ingin diuji, baik secara eksplisit maupun implisit;
- 6) melakukan kerja lapangan untuk mengumpulkan dengan data;
- 7) membuat analisis statistik terhadap data yang telah dikumpulkan;
- 8) memberikan interpretasi dari hasil dalam hubungannya dengan kondisi sosial yang ingin diselidiki, dari data yang diperoleh, serta referensi khas terhadap masalah yang ingin dipecahkan;
- 9) mengadakan generalisasi dari hasil penemuan serta hipotesis yang ingin diuji. Termasuk, memberikan beberapa rekomendasi untuk kebijakan selanjutnya;
- 10) membuat laporan penelitian dengan cara ilmiah.

Sesuai langkah keenam di atas yaitu melakukan kerja lapangan untuk mengumpulkan data, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian kali ini antara lain dengan melakukan studi kepustakaan yang terdiri dari artikel media massa, jurnal, dan buku-buku.

I.8 Sistematika Penulisan

Secara umum, penelitian ini akan menggambarkan kebijakan impor garam Indonesia sebagai dampak dari liberalisasi perdagangan. Oleh karena itu, diperlukan alur penulisan yang sistematis untuk dapat menyampaikannya secara

³⁹ *Ibid.*, hlm 61-62.

baik. Pertama, pada Bab I akan dijelaskan mengenai latar belakang masalah serta tujuan penelitian. Bagian ini juga memuat beberapa tinjauan pustaka yang relevan dengan permasalahan dan kerangka teori sebagai modal dasar analisa.

Kedua, pembahasan diarahkan untuk memuat penelusuran mengenai sejarah pergaraman Indonesia termasuk profil industri garam dan usaha garam rakyat untuk menggambarkan dinamika industri pergaraman nasional. Pada Bab II, akan diuraikan juga deskripsi mengenai industri garam di beberapa negara lain, seperti Australia, India, dan China sebagai komparasi terhadap industri garam Indonesia.

Ketiga, pembahasan akan diarahkan untuk mengurai kepingan liberalisasi perdagangan di balik kebijakan impor garam. Bagian ini akan mencoba menjawab pertanyaan apa saja implikasi liberasi perdagangan terhadap sektor pergaraman Indonesia. Untuk itu, Bab III akan diawali dengan lebih dulu dengan meneropong sejarah kebijakan liberalisasi pergaraman hingga mengungkap pihak-pihak yang diuntungkan dari praktek impor garam.

Keempat, dengan menimbang data dan analisis pada bab-bab sebelumnya maka bagian ini akan menyampaikan sebuah kesimpulan penelitian sekaligus menjawab pertanyaan permasalahan. Jawaban tersebut antara lain mencakup alasan-alasan mengapa Indonesia tidak mampu menghentikan ketergantungan impor garamnya padahal memiliki potensi kelautan yang besar, baik dari faktor eksternal (internasional) maupun faktor internal. Selain itu, untuk menyimpulkan juga sejumlah implikasi dari kebijakan liberalisasi terhadap sektor pergaraman Indonesia dan beberapa pihak yang mendapat keuntungan karenanya.

Satu catatan kecil: perlu diakui bahwa mengurai rantai impor komoditas garam tidak dapat dilepaskan dari faktor domestik yang rumit. Oleh karenanya, penelitian ini tidak menutup kemungkinan akan tiba pada asumsi-asumsi yang perlu tindak penelusuran lebih lanjut. Terutama, menyangkut permasalahan lebih mendetail di titik-titik sentra produksi garam.

BAB II

DINAMIKA INDUSTRI PERGARAMAN NASIONAL

II.1 Sejarah Pergaraman Indonesia

Sebelum kedatangan dan penguasaan oleh bangsa asing, masyarakat Indonesia khususnya pulau Madura dan pesisir Jawa Timur telah mengenal budidaya garam¹. Pada masa pra-kolonial ini, para penguasa pribumi yang menguasai pusat-pusat dan jalur perdagangan terutama di pantai utara Jawa bahkan pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor dengan tujuan ke beberapa negara di kawasan Asia Tenggara. Namun, kondisi ini berubah sejak masa penjajahan oleh bangsa asing. Kekuasaan atas produksi dan perdagangan garam pun jatuh kepada pemerintah kolonial dan pengusaha yang terdiri atas orang-orang Cina sebagai *pachter* atau penyewa.²

Secara khusus, sejarah produksi dan distribusi garam di nusantara belum ditelusuri secara mendetail dan menyeluruh. Hanya ada beberapa penelitian mengenai pertambangan garam di sentra produksi tertentu seperti pada pantai Selatan Madura dan pantai utara Jawa Timur. Meski minim, namun penelitian tersebut cukup memberikan gambaran signifikan mengenai dinamika komoditas garam dalam perjalanan sejarah Indonesia.

¹ Menurut Edhi Setiawan, seorang budayawan Madura, warga Madura meyakini kisah pendakwah Islam, Kiai Onggo Wongso. Alkisah, Onggo Wongso berjalan di atas tanah becek. Di bekas telapak kakinya terdapat butiran-butiran kristal berwarna putih dan para pengikutnya memunguti butiran itu. Tatkala ada yang mencoba menjilat, rasanya asin. Sejak itulah, Onggo Wongso mengajarkan kultur budidaya garam di daerah Kalianget sehingga masyarakat Madura pun mengenal garam dan membudidayakannya. Sementara itu, menurut Dwi Cahyono, antropolog Universitas Negeri Malang, daerah pesisir Jawa Timur telah mengenal penggaraman lebih tua. Hal ini dibuktikan dengan penemuan Prasasti Garaman abad ke-11 dari zaman Kerajaan Jenggala. Dikutip dari “Yang Terempas dan Yang Putung,” *Kompas*, 22 Oktober 2011, hlm.24.

² G.J. Knaap, “A Forgotten Trade: Salt in Southeast Asia 1670-1813,” *Emporia, Commodities, And Entrepreneurs in Asian Maritime Trade c. 1400-175*, eds. Gerrit J. Knaap, Luc Nagtegaal dan Roderich Ptak (Wiesbaden: Steiner, 1991) hlm. 127-157 seperti dikutip oleh Yety Rochwulaningsih, “Pendekatan Sosiologi Sejarah pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor,” *Paramita*, Vol.22 No.1 (Januari, 2012), hlm 18.

II.1.1 Pada Era Kolonial (1600 - 1900)

Sejak kedatangan bangsa Eropa khususnya VOC sekitar abad 15-16 , pengelolaan garam diserahkan kepada pengusaha China yang kaya melalui sistem *pacht* atau disebut *pachten*. Melalui sistem ini, pengusaha China memiliki hak untuk melakukan pungutan terhadap hak usaha, sewa tanah atau semacam pajak terhadap beberapa sektor. Salah satunya adalah sektor produksi serta distribusi opium dan garam. Peraturan mengenai perdagangan garam tersebut pernah diatur dalam *Plakaatboek* tahun 1648 dan diterbitkan dalam bahasa Belanda, Portugis, Melayu, dan China. Isinya antara lain menyebutkan bahwa pengusaha China yang memegang *pacht* garam memperoleh izin untuk mengekspor hasilnya tanpa dikenakan biaya asalkan mampu memenuhi kebutuhan kompeni.³

Sistem *patch* yang kurang ideal ini kemudian dihentikan oleh Thomas Stamford Raffles pada tahun 1813. Hal ini ditegaskan melalui pernyataan berikut:

Under the Dutch government, the manufacture of salt was farmed out to Chinese as an exclusive privilege, and to this forms under the plea of enabling the farmer to command a sufficient number of hands for conducting his undertaking, and enabling him to make his advances to government, extensive tracts of rice land were attached, over the population of which the farmer was allowed unlimited authority. By a continued extension of these tracts, a population far more numerous than the work at the salt-pans required was wrested from the administration of the regents and transferred to the Chinese. It was the practice of these farmers-general to underlet to other Chinese the privilege of selling salt, supplying them with the article at a certain rate, and these under-farmers sold the salt again to the petty retailers in the public markets, at an advanced price.⁴

Menurut Raffles, sistem *pacht* cenderung hanya menguntungkan pengusaha China yang kaya. Sebagai gantinya, Raffles menerapkan sistem monopoli garam di seluruh kawasan yang menjadi wewenangnya. Sistem ini memungkinkan adanya monopoli terhadap harga jual tetap dari produsen garam kepada pemerintah kolonial sebagai pihak pembeli, tetapi keterbatasan dalam pengawasan membuat sistem ini lebih mudah diterapkan pada pulau Madura saja.

³ Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya Jaringan Asia* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm 273.

⁴ *Ibid.*, hlm. 98

Kebijakan monopoli garam selanjutnya dipertahankan oleh pemerintah kolonial Belanda. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya peraturan “*Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie*” pada tanggal 25 Februari 1882. Isinya antara lain secara tegas mengatur monopoli produksi dan distribusi garam di Hindia Belanda oleh pemerintah kolonial Belanda. Peraturan ini kemudian disempurnakan pada tahun 1921 melalui *Staatsblad No. 454*; pada tahun 1923 melalui *Staatsblad No. 20*, dan pada tahun 1930 dengan *Staatsblad No. 168 dan 191*. Peraturan yang paling mendasar dari peraturan-peraturan ini adalah bahwa pembuatan garam dilarang kecuali dengan izin pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri.⁵

Dalam pelaksanaannya, kebijakan monopoli di bawah pemerintah kolonial Belanda tidak lagi hanya terbatas pada pulau Madura, tetapi juga di Jawa, Residensi Pantai Barat Sumatera, Tapanuli, Bengkulu, Lampung, Palembang, Pantai Timur Sumatra, Bangka dan sekitarnya, *Afdeling* Borneo Barat, *Afdeling* Borneo Selatan dan Timur, serta Asistensi Residen Belitung. Sementara itu di Kuwu (Grobogan), monopoli garam tidak diberlakukan namun sebagai gantinya para produsen harus membayar pajak sebesar 50 sen per pikul. Kegiatan impor garam ke wilayah-wilayah tersebut juga dilarang, kecuali jika dilakukan pemerintah. Di samping itu, menurut *Staatsblad 1905 No. 307*, hanya pelabuhan tertentu yang boleh digunakan sebagai pintu masuk atau keluar komoditas garam yaitu pelabuhan Batavia, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Surabaya, dan Cilacap. Badan pemerintah diberi wewenang untuk mengendalikan monopoli garam yaitu oleh Kepala Dinas Monopoli Garam (*Hoofd van den Dienst der Zoutregie*) yang posisinya di bawah Direktur Departemen Perusahaan Negara (*Department van Gouvernementsbedrijven*). Struktur ini berlaku sejak tahun 1915.⁶

Selanjutnya, pada tahun 1918, pemerintah Kolonial membuka Jawatan Garam/*regie* dan pada tahun 1936 mengambil alih seluruh produksi garam. Luas tambak garam terdiri dari: sekitar 6000 ha, terletak di pantai selatan terutama

⁵ Yety Rochwulaningsih, “Pendekatan Sosiologi Sejarah pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor,” *Paramita*, Vol.22 No.1 (Januari, 2012), hlm 18-19.

⁶ *Ibid.*, hlm 19.

sebelah timur di daerah Sumenep dan 600 ha terletak di pantai Jawa sekitar Gresik. Produksi setiap tahun sekitar 50 ton per ha, sehingga totalnya mencapai 300.000 ton.⁷ Sejak pemerintah kolonial Belanda melakukan monopoli garam, Madura memproduksi banyak garam untuk persediaan domestik Indonesia dan untuk keperluan penggaraman ikan yang akan diekspor.⁸ Madura juga menjadi penyokong garam utama untuk seluruh daerah jajahan Belanda khususnya setelah tahun 1870. Dalam pelaksanaannya, monopoli garam ini memberikan keuntungan yang besar bagi pemerintah kolonial dan sebagian rakyat Madura.⁹ Keuntungan yang diperoleh dari monopoli garam di Madura, khususnya pada tahun 1916-1920 berkisar 9 juta Gulden per tahun.

Tabel 2.1 Keuntungan Bersih dari Monopoli Garam 1916-1920

Tahun	Besar Keuntungan (dalam Gulden)
1916	9.220.205,09
1917	9.958.217,69
1918	10.274.753,37
1919	10.083.605,29
1920	9.304.698

Sumber: Kuntowijoyo, "Social Change in An Agrarian Society: Madura 1850-1940," (Phd. Thesis, Columbia University, Colombia, 1980), hlm. 188 dan Robbert Cribb, *The Late Colonial State in Indonesia, Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942* (Leiden: KITLV Press, 1994), hlm. 196.¹⁰

Selain menguntungkan, penyerapan tenaga kerja¹¹ di sektor penggaraman juga meningkat. Misalnya pada tahun 1894, tercatat ada 30.832 tenaga kerja yang diperlukan untuk produksi garam, termasuk para pekerja yang tergabung dalam

⁷ Denys Lombard, *Op.Cit.*

⁸ Lee Khoo Choy, *A Fragile Nation: the Indonesian Crisis* (Farrer Road: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 1999), hlm. 193.

⁹ M.C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since c.1200 Third Edition* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001), hlm. 172.

¹⁰ Seperti dikutip oleh Parwata, Sartono Kartodirdjo, dan Sugianto Padmo, "Monopoli Garam di Madura 1905-1920," *BPPS-UGM*, 10(1A) (Februari, 1997), hlm. 142.

¹¹ Tenaga kerja dalam proses produksi garam melibatkan peran 3 kelompok masyarakat sebagai penghimpun, pembuat, dan pekerja. Pembuat garam bisa saja merupakan pemilik tambak atau orang lain yang telah ditunjuk oleh pemilik. Sebab, pemilik tambak bebas menentukan apakah mereka akan mengerjakan pembuatan garamnya sendiri atau tidak. Jika tidak, maka harus menyerahkan tambaknya untuk dikelola orang lain. Pilihan ini cenderung lebih mudah bagi para pemilik, sebab jika mereka memutuskan menjadi pembuat maka akan terikat pula dengan beberapa ketentuan, aturan teknis dan administrasi yang berlaku.

pengangkutan garam. Itu artinya sekitar 1,9 persen dari keseluruhan jumlah penduduk terserap sebagai tenaga kerja produksi garam.¹² Pada perkembangannya selama kurun waktu 23 tahun kemudian yaitu pada tahun 1917, produksi garam dikelola oleh dinas *regie* (Jawatan Garam). Pada masa ini, tenaga kerja yang terlibat semakin meningkat, hingga mencapai 150.000 orang atau sekitar 8,6 persen dari jumlah penduduk Madura. Peningkatan ini antara lain dikarenakan berdirinya dua pabrik garam briket yang membutuhkan tambahan tenaga kerja, baik tetap maupun sementara.¹³

Tak hanya tenaga kerja, tetapi produksi garam juga meningkat sejak pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Regie (1900-1920), seperti pada tabel 2.2. Namun di sela-sela peningkatan itu, jumlah produksi sempat juga mengalami penyusutan akibat faktor curah hujan yang sulit diperhitungkan. Produksi garam terancam gagal jika hujan turun ketika pembuatan tengah berlangsung.

Tabel 2.2 Produksi Garam di Madura

Tahun	Produksi (dalam koyang ¹⁴)	Produksi (dalam ton)	Tahun	Produksi (dalam koyang)	Produksi (dalam ton)
1900	38281	66.992	1910	12927	226.222
1901	52200	91.350	1913	132000	231.000
1902	63477	111.085	1914	116610,3	204.068
1903	49615	84.289	1915	88497,4	154.870
1904	50798	88.881	1916	29388,1	51.429
1905	63469	111.071	1917	36667,3	64.168
1906	34726	60.771	1918	128532	224.931
1907	81354	142.369	1919	95206,4	166.611
1908	53721	94.012	1920	32091,1	56.159

Sumber: Kuntowijoyo, *Social Change In An Agrarian Society: Madura 1850-1940* (Ph.D Thesis, Columbia University, 1980) hlm. 338.

*Verslag Van Den Zoutaanmaak Op Madoera Over Het Jaar 1914 - 1920*¹⁵

¹² P.H. VanDer Kemp, *Handboek tot de Kennis van's Lands Zoumriddel In Nederlandtch-Indie, Eene Economisch Historische Studie* (Batavia: G.Kolff&Co, 1894), hlm. 282 seperti dikutip oleh Parwata, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 141.

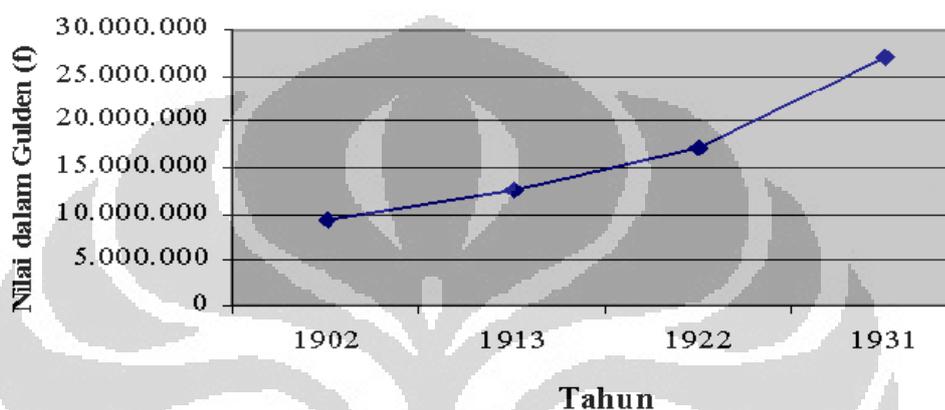
¹³ Dienst Der Zoutverpakking, *Jaarverslag over 1910 en 1911* (Batavia: Landsdrukkerij, 1912), hlm. 4-5 seperti dikutip oleh Parwata, *et.al.*, *Ibid.*, hlm. 141.

¹⁴ Ukuran berat koyang memiliki beberapa versi: di Batavia 1 koyang = 27 pikul, di Semarang 1 koyang = 28 pikul, dan di Surabaya 1 koyang = 30 pikul. Berat 1 ton = 16 pikul, sehingga ukuran 1 koyang sekitar 1,75 ton. Dikutip dari A. Rasyid Asba, "Merajut Untaian Permata Singapura dengan Makassar," (Konferensi Nasional Sejarah IX, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta, 5-7 Juli, 2011).

¹⁵ Parwata, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 144.

Meningkatnya jumlah produksi sebagian besar dipengaruhi oleh kebijakan monopoli yang dilakukan secara konsisten. Sebagai hasilnya, garam berkembang menjadi sebuah komoditas ekspor yang memberi kontribusi signifikan bagi keuangan pemerintah. Hal ini terlihat misalnya pada nilai ekspor garam yang mengalami kenaikan dari tahun ke tahun selama kurun waktu 1902 – 1931.

Grafik 2.1 Nilai Ekspor Garam Indonesia Pada Masa Kolonial Belanda



Keterangan: Tahun 1902 : 9.456.466 Gulden
 Tahun 1913: 12.633.988 Gulden
 Tahun 1922: 17.221.346 Gulden
 Tahun 1931: 27.172.378 Gulden

Sumber: Arsip *Koloniaal Verslag tahun 1904, 1915, 1923, dan 1932*¹⁶

Prestasi ini kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah kolonial dalam politik kesejahteraan yang dikenal dengan politik etis atau balas budi pada awal abad ke-20 yaitu dengan melakukan upaya peningkatan konsumsi garam rakyat. Hal ini didasari oleh hasil survei Dinas Kesehatan Hindia yang menunjukkan bahwa pada abad ke-19, pemakaian garam per kepala per tahun masih sangat minim. Misalnya pada tahun 1905, pemakaian garam per kepala per tahun di Madura hanya mencapai 2,26 kg; di Pasuruan mencapai 2,52 kg; di Surabaya mencapai 2,34 kg; di Madiun mencapai 3,28 kg; dan di Kedu mencapai 3,08 kg.¹⁷ Padahal, tingkat konsumsi garam dijadikan salah satu indikator kesejahteraan hidup dan kualitas hidup rakyat. Jika konsumsi rendah, maka kesejahteraan masih minim dan begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, pengelolaan produksi garam

¹⁶ Yety Rochwulaningsih, *Op.Cit.*, hlm. 15.

¹⁷ W. van Braam, "De Zoutregie," *Koloniale Studien 1916-1917* (1917), hlm. 134 seperti dikutip oleh Parwata, *Op.Cit.*, hlm. 145.

yang dilakukan oleh Dinas Regie turut mengupayakan penambahan konsumsi garam oleh rakyat Madura. Hasilnya dapat dirasakan pada tahun 1916 yang mencatat konsumsi garam rakyat di Madura menjadi 2,34 kg per kepala per tahun dan pada tahun 1917 menjadi 2,56 kg per kepala per tahun.¹⁸

II.1.2 Pada Era Kemerdekaan dan Pasca Kemerdekaan (1945 - 1968)

Secara umum, kebijakan monopoli garam sebagai warisan kolonial masih tetap dijalankan pemerintah Indonesia pada awal kemerdekaannya. Namun pemerintah juga melakukan beberapa penyesuaian yang diperlukan seperti tampak pada beberapa kebijakan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1952 tentang Penunjukan Jawatan Regi Garam Sebagai Perusahaan I.B.W¹⁹ dengan Nama baru “Perusahaan Garam dan Soda Negeri”.

Sebelumnya, produksi dan penjualan candu hisap telah dihentikan. Seiring dengan itu, maka Jawatan Regi Candu dan Garam pun diubah menjadi Jawatan Regi Garam. Pabrik Candu yang dahulu (perusahaan I.B.W) berganti menjadi pabrik alat-alat pembungkus seperti : *tubes* untuk keperluan kemasan obat-obatan gosok gigi, cat, dan sebagainya sehingga dapat mencukupi keperluan Indonesia seluruhnya dan tidak perlu mengimpor *tubes* lagi. Perusahaan Garam Negeri (perusahaan I.B.W.) akan memproduksi garam melebihi kebutuhan seluruh Indonesia, sehingga sebagian dapat diekspor. Di samping itu, Jawatan Regi Garam juga diberi tugas membuat soda kostik dari kelebihan garam tersebut. Dengan berstatus perusahaan I.B.W, maka sifat perusahaan Jawatan Regi Garam menjadi lebih kuat.

¹⁸ *Verslag van den Dienst Der Zoutregie en van de daarbij behorende afdeling: Vervoer en Verkoop 1916-1917* (1917), hlm. 101 seperti dikutip oleh Parwata, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 146.

¹⁹ Perusahaan IBW (*Indonesische Bedrijven Wet*) yaitu perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Perusahaan ini berada dalam wewenang departemen-departemen yang bersangkutan. Anggaran belanja perusahaan IBW tidak terpisah dari APBN sehingga diawasi langsung oleh Departemen Keuangan. Perusahaan IBW yang pernah ada antara lain Jawatan Pegadaian, Perusahaan Garam dan Soda Negara, Pusat Perkebunan Negara, Percetakan Negara, Jawatan Pos Telegram dan Telepon, dan Jawatan Kereta Api.

2. Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat.

Menjelang undang-undang ini diterbitkan, keadaan iklim yang buruk mempengaruhi produksi garam oleh Perusahaan Garam dan Soda Negara sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam daerah regi. Di daerah luar monopoli, produksi garam juga tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan sendiri seperti biasanya sehingga harus meminta bantuan ribuan ton garam setiap bulannya kepada Perusahaan Garam dan Soda Negara. Dilatari keinginan untuk meningkatkan jumlah produksi, maka dianggap perlu menghapuskan kebijakan monopoli garam atau "Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941".

Penghapusan ini bertujuan agar rakyat di manapun dalam daerah negara Indonesia mendapat kesempatan yang sama untuk memproduksi garam. Tetapi walaupun monopoli pemerintah atas garam dihapuskan, peran Perusahaan Garam dan Soda Negara sebagai produsen garam tidak mengalami pengurangan. Hanya saja, perusahaan sebagai pelaksana "Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941" akan berubah sifatnya dan merupakan perusahaan Negara yang pada hakikatnya bekerja atas dasar komersil. Perusahaan juga tidak lagi merupakan satu-satunya badan yang berkewajiban bertanggung-jawab terhadap pembuatan dan pembagian garam seperti halnya selama waktu berlakunya "Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941", melainkan bersama dengan usaha garam rakyat yang dilakukan secara umum. Dengan kata lain, penghapusan monopoli garam bertujuan untuk menambah jumlah produsen garam di samping yang sudah ada pada saat ini. Selanjutnya, pelaksanaan Undang-undang Darurat ini pada hakikatnya akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, sehingga pengawasan dan cara pengaturan pembuatan garam rakyat juga bergantung pada keadaan setempat.

Ada beberapa kriteria yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Darurat ini mengenai pembuatan garam rakyat yaitu:

- 1) hanya dapat dilakukan setelah mendapat surat izin dari Kepala Daerah Propinsi atau pejabat yang dikuasakan olehnya untuk menetapkan syarat-syarat mengenai luas tanah penggaraman, cara pembuatan, kesehatan, dan syarat-syarat lain berdasarkan kepentingan umum;

- 2) surat izin tidak berlaku jika perusahaan dijalankan oleh pihak lain yang bukan pemegang surat izin tersebut;
- 3) letak penggaraman rakyat harus diluar jarak 3 km dari penggaraman Negara;
- 4) pemegang izin pembuatan garam diwajibkan membayar biaya izin perusahaan sebesar jumlah yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah;
- 5) biaya ini nantinya akan dimasukkan pada kas pemerintah daerah yang bersangkutan.

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1959 tentang Penetapan “Undang-Undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat” (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 82), Sebagai Undang-Undang.

Undang-undang ini bertujuan untuk mengesahkan undang-undang darurat yang sebelumnya diterbitkan. Oleh karena itu, sebagian besar penjelasan isinya tidak jauh berbeda. Hanya ada beberapa perbaikan mengenai kriteria pergaraman rakyat. Dalam Undang-Undang Darurat No. 25 Tahun 1957, dinyatakan bahwa penggaraman rakyat harus berjarak 3 km dari penggaraman negara tetapi pada kenyataannya, ada penggaraman rakyat yang telah berada di dalam lingkungan jarak 3 km penggaraman negara sebelum undang-undang tersebut dikeluarkan. Sehingga, pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1959, dinyatakan untuk mengeluarkan penggaraman rakyat tersebut dari areal penggaraman negara. Dalam pelaksanaannya, UU 13/1959 hanya berlaku pada daerah yang dulunya diberlakukan “Zoutmonopolie-Ordonnantie 1941”.²⁰ Selain dari daerah monopoli, maka pembuatan garam oleh rakyat bersifat bebas dan terus berlanjut menjadi sebuah mata pencaharian yang dijalankan dari generasi ke generasi.

²⁰ Daerah-daerah tersebut antara lain pulau Jawa dan Madura, Sumatra seperti Karesidenan Sumatra Timur, Tapanuli, Sumatra Barat (kecuali kepulauannya), Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampung, Bangka, dan Belitung, serta sebagian Karesidenan Riau seperti Bengkalis, Indragiri, dan Katemar. Ditambah dengan seluruh wilayah Kalimantan yang termasuk dalam wilayah Republik Indonesia, serta Karesidenan Manado (Sulawesi Utara dan Tengah).

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Garam.

Perusahaan Negara Garam (P.N.Garam) merupakan perusahaan milik negara yang sebelumnya bernama Perusahaan Garam dan Soda Negeri (P.G.S.N). Lokasi perusahaan berada di Kalianget, Surabaya, Semarang, Yogyakarta, Surakarta, Jakarta, Palembang, Padang, Medan, Pontianak, Banjarmasin, Samarinda, Manado. Dengan perubahan status ini, maka segala hak, kewajiban, perlengkapan, kekayaan, serta usaha dari P.G.S.N dalam lingkungan industri garam beralih kepada P.N.Garam. P.N. Garam selain memproduksi garam, juga akan memberi jasa dalam pembangunan proyek industri garam, reparasi, dan pemeliharaan pada umumnya yang berhubungan dengan pekerjaan tersebut.

II.1.3 Pada Masa Orde Baru (1968 - 1998)

Setelah dilantik pada tahun 1968, Presiden Soeharto membuat kebijakan yang menjadi karakteristik pemerintahan Orde Baru, yaitu Pembangunan Lima Tahun (PELITA) melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 Tahun 1968. PELITA yang berlangsung dalam 6 tahap selama pemerintahan Soeharto turut memfokuskan pada pengembangan sektor pertambangan sebagai industri penunjang sektor pertanian. Sebagai industri penunjang, upaya pengembangan sektor pertambangan masih sangat minim sehingga tidak dapat menunjukkan peningkatan hasil yang signifikan.

Pada PELITA I²¹, industri adalah salah satu sektor yang menjadi fokus pembangunan. Hal ini dilatarbelakangi motif agar sektor industri dapat menjadi sektor penunjang dan pendorong bagi pembangunan pertanian. Sebagai langkah awalnya, pembangunan industri diutamakan bagi: 1) industri yang memproduksi sarana pertanian atau mengolah hasil pertanian; 2) industri yang menghasilkan devisa atau menghemat devisa dengan jalan menghasilkan barang-barang pengganti impor; 3) industri yang menggunakan relatif lebih banyak tenaga kerja daripada modal; 4) industri yang mengolah lebih banyak bahan-bahan dalam negeri daripada

²¹ Perencanaan dan pelaksanaan PELITA I mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 tahun 1968 tentang Repelita 1969/70 - 1973/74 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama.

bahan-bahan luar negeri; 5) industri yang membangkitkan kegiatan pembangunan daerah.

Dengan mengacu kepada beberapa kriteria tersebut, maka sektor pertambangan sejatinya dapat menjadi salah satu bidang yang diuntungkan. Ada beberapa alasan yang mendasari hal ini. Pertama, mengingat bahwa proses pengolahan hasil pertanian membutuhkan garam sebagai bahan baku. Kedua, mengingat bahwa jika bahan baku garam dalam negeri tersedia dalam jumlah cukup, maka tidak perlu dilakukan impor. Selain itu, cukupnya persediaan garam akan dapat menunjang industri lain dalam negeri seperti industri soda, industri pengasinan ikan, pengawetan makanan dan perminyakan. Kebutuhan akan pengembangan industri kimia ini dilatari oleh fungsi bahwa industri kimia sebagai prasarana industri yang dapat membantu kegiatan industri ringan di daerah-daerah yang kebutuhannya masih dipenuhi dengan cara mengimpor. Padahal dengan melakukan swasembada dan menghentikan impor, industri-industri ini sebetulnya dapat menghemat devisa negara dalam jangka panjang. Ketiga, mengingat bahwa perekonomian Indonesia relatif ditunjang oleh tersedianya tenaga kerja yang banyak dibandingkan tersedianya modal. Sederhananya, ini berarti ladang garam yang luas memerlukan banyak tenaga kerja pula untuk dapat mengelolanya. Keempat, bahan baku garam yang berasal dari air laut merupakan salah satu kekayaan yang melimpah ruah di negara Indonesia. Pengolahan air laut untuk menghasilkan garam akan memberikan nilai tambah sesuai tujuan dari kegiatan industri. Kelima, industri yang mengutamakan bahan baku dalam negeri secara tidak langsung akan memberi pengaruh bagi pembangunan daerah. Selama ini, pulau Madura menjadi satu-satunya sentra industri garam sedangkan di daerah lain, produksi garam hanya dilakukan oleh para petani. Padahal, dengan melakukan perluasan lahan ke daerah lain untuk kegiatan industri, maka dapat merupakan wujud pembangunan daerah tersebut.

Pada PELITA II²², pemerintah berupaya untuk meningkatkan produksi garam untuk keperluan industri dan konsumsi. Sebab berdasarkan hasil survei nasional, kebutuhan industri kimia dasar, khususnya bahan-bahan kimia yang berasal

²² Perencanaan dan pelaksanaan PELITA II mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Repelita 1974-75 – 1978 /79 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua.

dari garam dapur atau garam laut seperti soda kostik, soda abu, gas klor, dan asam klorida semakin meningkat. Selain untuk industri, garam untuk kebutuhan konsumsi perlu diiodisasi dalam rangka pencegahan penyakit gondok atau kretinisme. Iodisasi dilakukan untuk garam konsumsi yang diproduksi oleh industri sedangkan iodisasi garam rakyat masih terbatas mengingat unit produksi yang masih kecil dan tersebar.

Pada PELITA III²³, melalui bimbingan dan pengembangan industri kecil (BIPIK) maka dilakukan intensifikasi dengan tujuan meningkatkan produksi, mutu, dan pendapatan pergaraman rakyat. Pasalnya, industri garam yang sudah ada masih menggunakan teknologi sederhana yang sangat bergantung pada cuaca dan belum dapat memenuhi kebutuhan garam bahan baku yang semakin meningkat. Kebutuhan garam pada masa itu mencapai 480.000 ton/tahun untuk konsumsi dan 200.000 ton/tahun untuk industri. Selain intensifikasi, dilakukan pula ekstensifikasi lahan dengan pengembangan areal baru seperti Bima (NTB). Dalam rangka program BIPIK juga telah didirikan Unit-Unit Percontohan Instalasi Penggaraman, yaitu di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat.

Kemudian sejak tahun 1977, dilakukan pembinaan Koperasi Garam Rakyat dengan peranan ikut serta membeli garam rakyat dari petani garam agar menjaga para petani menerima harga sama dengan harga dasar yang ditetapkan. Hasil pembelian ini akan dijual kepada P.N. Garam. Dari tahun 1977 sampai bulan April 1978, koperasi telah berhasil menjual sebanyak 131.000 ton garam rakyat kepada P.N. Garam dengan nilai Rp. 786.000.000,-. Pada tahun yang sama, pemerintah mulai menggalakan penyuluhan untuk mengonsumsi garam beriodium sebagai langkah pencegahan dan penanggulangan gondok edemik yang sudah mencapai 6 juta penderita. Di penghujung era PELITA III, pemerintah melanjutkan program pembinaan industri dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 1981. Peraturan ini mengatur tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Garam Menjadi Perusahaan Umum (Perum) Garam. Status ini mengalami perubahan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 1991, yang mengatur tentang pengalihan bentuk

²³ Perencanaan dan pelaksanaan PELITA III mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Repelita 1979/80 – 1983/84 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga.

perusahaan umum (Perum) Garam menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas (Persero) Garam.

Bagaimanapun perubahan status perusahaan tersebut mengindikasinya adanya perkembangan dalam industri pergaraman, tetapi kendala dalam negeri menyangkut produksi garam belum banyak berkurang. Terutama produksi garam beriodium masih sulit dilakukan sehingga penanggulangan gondok endemik akibat kekurangan iodium masih terhambat. Ini pun menjadi tantangan besar bagi pemerintah sebab selama kurun waktu 1984 – 1992, prevalensi penyakit gondok meningkat di 10 propinsi di Indonesia meliputi Sumatra Utara, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya.²⁴ Oleh karena itu pada PELITA IV²⁵, diluncurkan program Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK). Salah satunya menekankan kepada kebutuhan akan zat iodium, baik melalui suntikan minyak larutan zat iodium di daerah endemik maupun melalui anjuran mengonsumsi garam beriodium sebagai langkah pencegahan.

Walau dinilai efektif, namun kebutuhan akan zat iodium selanjutnya menimbulkan kendala baru terutama mengenai cara pemerolehan iodium dan ketersediaannya dalam jumlah cukup. Oleh karena itu, mulai dilakukan penambangan iodium di Watukadon, Mojokerto, Jawa Timur yang dijalankan oleh PT. Kimia Farma. Hanya saja, hasil tambang masih belum maksimal karena metode penambangan yang masih tradisional yakni dengan cara absorpsi menggunakan arang aktif. Meski cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam proses iodisasi tetapi sebetulnya produksi iodium tidak mengalami peningkatan signifikan. Misalnya saja pada tahun 1979, iodium yang dihasilkan sebesar 25.287 ton, sedangkan pada tahun 1982 hanya mencapai 28.920 ton. Selain kendala ini, ditemukan pula bahwa langkah-langkah seperti suntikan dan konsumsi iodium belum efektif. Alasannya karena garam beriodium ternyata tidak bisa efektif mencapai daerah sasaran akibat harganya yang menjadi lebih tinggi dibandingkan garam lain dari hasil industri

²⁴ “Sepuluh Propinsi Indonesia Meningkatkan Prevalensi Gondoknya,” *Kompas*, 9 Maret 1992, hlm. 8.

²⁵ Perencanaan dan pelaksanaan PELITA IV mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1984 tentang Repelita 1984/85-1988/89 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat.

rakyat. Begitu juga dengan metode penyuntikan yang ternyata kurang efektif di Indonesia karena kurang tenaga medis dalam melaksanakannya.

Selanjutnya untuk mengatasi masalah gangguan akibat kekurangan iodium (GAKI), diterbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium. Kebijakan ini mengatur tentang penggunaan garam beriodium untuk keperluan konsumsi manusia atau ternak, pengasinan ikan, atau bahan penolong industri pangan. Tak hanya itu, garam beriodium tersebut harus pula memenuhi standar Indonesia (SII) atau standar nasional Indonesia (SNI). Sebagai tindak lanjutnya, diterbitkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor: 29/M/SK/2/1995 tanggal 16 Februari 1995 tentang Pengesahan dan Penerapan SNI dan penggunaan tanda SNI secara wajib terhadap 10 macam pokok produk industri. Salah satunya adalah garam konsumsi dengan nomor SNI 01-3556-1994.

Agar dapat memenuhi standar tersebut, maka garam bahan baku yang ditelah diproduksi harus diolah kembali melalui proses pencucian dan iodisasi, kemudian diberi kemasan dan label. Langkah pengolahan, pengemasan, dan pelabelan ini diserahkan kepada PT. Garam (Persero), badan hukum swasta, dan koperasi yang ditunjuk oleh Menteri Perindustrian. Sementara itu, untuk hal persyaratan teknis dan pengawasan ditetapkan pula oleh Menteri Perindustrian menurut Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor: 77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 yang mengatur tentang persyaratan teknis pengolahan, pengemasan dan pelabelan garam beriodium.

Sebagai dampaknya, kebijakan yang dikeluarkan pada era PELITA VI²⁶ ini sangat mempengaruhi industri garam nasional selanjutnya karena masalah GAKI seringkali dikaitkan dengan tingkat kemiskinan di daerah pedesaan. Seperti disinggung sebelumnya, biaya dan proses iodisasi membuat harga garam menjadi lebih tinggi. Ini tak hanya memberatkan pihak konsumen tetapi juga kalangan pengusaha produsen garam beriodium yang tergolong pengusaha kecil. Sebagai contoh, proses pengurusan standarisasi iodisasi garam saja bisa mencapai Rp 3.000.000 dan pengusaha produsen garam harus menambah investasinya berupa mesin-mesin mekanisasi iodisasi garam sebesar Rp 1.500.000,- per unit. Ditambah

²⁶ Perencanaan dan pelaksanaan PELITA VI mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1994 tentang Repelita 1994/95 – 1998/99.

lagi, harus pula diadakan pelatihan mengenai pelaksanaan standarisasi serta pemeriksaan kembali apakah garam produksi sudah sesuai dengan SNI. Akibatnya, dari 270 perusahaan produsen garam iodium yang tersebar di 8 propinsi, hanya sekitar 12 perusahaan saja yang memproduksi memenuhi kriteria SNI. Sisanya, sudah memproduksi garam beriodium namun belum sesuai dengan SNI.²⁷ Selain menyoalkan biaya iodisasi, proses distribusi dan pemasaran garam (misalnya yang dilakukan PT. Garam) masih terkendala oleh sarana transportasi dan jauhnya jarak tempuh sehingga memakan biaya lebih besar. Akibatnya, garam beriodium semakin sulit dijangkau oleh masyarakat yang tingkat kesejahteraannya masih rendah. Meskipun telah dirasakan adanya dampak negatif dari keharusan pemakaian garam beriodium, namun pemerintah tetap tidak memberikan bantuan atau asistensi, subsidi mesin, atau kebijakan yang memihak petani garam.

Menariknya, di tengah-tengah upaya pengendalian gondok endemik dan standarisasi garam iodium, pada tahun 1991-1995, produksi garam rakyat justru melimpah. Menurut Direktur Utama PT. Garam, Ir. Muhji Rusnosaputero, total produksi garam di tahun 1993 mencapai 1.100.000 ton, terdiri dari 800.000 ton produksi rakyat dan 300.000 produksi PT. Garam. Jumlah ini akan digunakan untuk memenuhi konsumsi yang totalnya mencapai 600.000 ton.²⁸ Sisanya tidak dapat digunakan untuk industri karena pertimbangan kualitas yang tidak memenuhi kriteria sehingga kebutuhan garam industri selalu dipasok dari Australia. Oleh karena itu, terdapat kelebihan produksi rakyat sebesar 500.000 ton yang tidak terserap dan harus disimpan hingga tahun mendatang. Hal ini sesuai dengan penelurusan *Kompas* tahun 1994 lalu, seorang pemilik garam di desa Karanganyar, Madura mengakui bahwa perlu menunggu waktu setahun untuk dapat menjual kelebihan produksi garamnya tahun lalu.²⁹

Di satu sisi, kelebihan produksi rakyat menjadi kendala bagi PT. Garam (Persero) karena keterbatasan dalam penyerapan, proses iodisasi, dan penyimpanannya. Padahal di sisi lain, jika PT. Garam siap menampung maka kelebihan produksi rakyat dapat menjadi kekuatan stok nasional pada tahun-tahun

²⁷ "Memberatkan, Biaya Iodisasi Garam," *Kompas*, 10 Juli 1996, hlm.8.

²⁸ "Menggugat Peran PT. Garam: Produksi, Mutu, dan Penghasilan," *Kompas*, 8 Juni 1994, hlm.9.

²⁹ *Ibid.*

berikutnya. Hal ini dikarenakan lahan garam rakyat yang tidak stabil dan masih bergantung pada faktor lingkungan tidak menjamin kelancaran produksi untuk jangka panjang. Sebagai contoh, di tahun 1996 petani garam Aceh harus menderita kerugian 840 ton garam yang terendam oleh pasang laut. Lahan garam yang terletak di sepanjang kawasan pantai dan lebih rendah dari permukaan air laut dengan mudahnya diterobos air laut pasang purnama dan langsung masuk ke areal penggaraman rakyat serta dapur garam³⁰. Lain lagi yang terjadi pada tahun 1998, ketika industri garam harus dihadapkan pada kendala berupa musim hujan berkepanjangan (*La Nina*). Akibatnya, produksi garam hanya mencapai 292.800 ton atau 16 persen dari total konsumsi sekitar 1,83 juta ton. Padahal jika musim kering berjalan normal seperti biasa, maka produksi garam nasional bisa melebihi hingga 30 persen dari produksi rata-rata nasional.³¹

Berangkat dari pengalaman ini, faktor iklim dan cuaca buruk seringkali dijadikan alasan pemerintah untuk menjawab pertanyaan mengapa produksi garam terus menurun atau mengapa Indonesia perlu melakukan impor garam. Meski alasan ini cukup populer namun pada tahun 1997, pemerintah juga mengemukakan alasan lain yakni melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya. Dalam keputusan ini, disebutkan bahwa alasan impor garam perlu dilakukan bukan semata-mata karena faktor cuaca, melainkan karena kualitas garam dalam negeri yang dianggap tidak memenuhi syarat dan harganya relatif mahal. Disamping itu, beberapa jenis garam yang dibutuhkan untuk industri ternyata belum dapat diproduksi di dalam negeri. Selain garam industri, garam konsumsi juga perlu diimpor dengan alasan harga garam impor yang lebih murah dijangkau daripada garam produksi dalam negeri. Negara pengekspor garam dapat

³⁰ Tiap dapur garam mempunyai 3-4 tungku tempat memasak garam. Setiap tungku bisa menghasilkan 300 kg garam dalam waktu setengah hari. Dengan demikian, dalam sehari tungku bisa menghasilkan 1,8 ton – 2,4 ton garam setelah melalui 2 kali produksi. Perlu diketahui bahwa ada industri garam rakyat yang tidak hanya mengandalkan sinar matahari untuk proses kristalisasinya, melainkan menggunakan bahan bakar kayu api untuk memasak garam. Cara memasak garam ini terutama digunakan saat musim hujan. Pada musim kemarau, cara pembuatan garam tetap mengandalkan sinar matahari. Dikutip dari “840 Ton Garam Petani Terendam Pasang Laut,” *Kompas*, 30 Oktober 1996, hlm.8.

³¹ “Akibat La Nina Indonesia Dipastikan Kekurangan Garam,” *Kompas*, 23 Oktober 1998, hlm.11.

menghasilkan garam secara lebih murah karena disubsidi oleh pemerintahnya, misalnya seperti di India dan China.

II.1.4 Pasca Orde Baru

Pada masa ini, industri garam nasional semakin mengalami keterpurukan karena masuknya garam impor dalam jumlah besar. Selain didasari oleh beberapa alasan yang relevan, praktik impor garam juga mendapat dukungan berupa legalisasi kebijakan. Pada tahun 2004, dikeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 360/MPP/Kep/5/2004 yang menyebutkan bahwa impor garam harus dilakukan karena produksi dalam negeri belum dapat memenuhi kebutuhan garam. Menyusul kemudian pada tahun 2005 melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005 yang masih menyebutkan bahwa produksi garam dalam negeri, baik mutu maupun jumlah belum dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri, terutama garam untuk bahan baku industri. Oleh karenanya, Indonesia masih memerlukan garam yang bersumber dari impor.

Kebijakan terkait impor garam selanjutnya dikeluarkan pada tahun 2007 oleh Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri. Dalam kebijakan umum di bidang impor ini, disinggung hal yang persis sama seperti pada kebijakan sebelumnya, yaitu Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya. Isinya antara lain bahwa industri pengguna barang di dalam negeri (pabrik kertas, pulp, kaustik soda dan pengeboran minyak) tetap menggunakan garam impor dengan alasan garam dalam negeri kualitasnya tidak memenuhi syarat dan harganya relatif mahal serta untuk beberapa jenis garam belum dapat diproduksi di dalam negeri.

Ketentuan ini juga berlaku untuk garam konsumsi. Kebijakan impor garam merupakan solusi yang lebih mudah dan murah dengan pertimbangan bahwa produk impor lebih bervariasi dengan mutu yang baik dan harga terjangkau. Kondisi ini turut didorong oleh kemudahan produksi garam di negara pengekspor garam. Misalnya seperti pemberian subsidi bagi para produsen garam.

Hal serupa tidak terjadi di Indonesia karena pemerintah Indonesia tidak memiliki dana untuk memberikan subsidi.

II.2 Produksi Garam Nasional

Sesuai sejarah pergaraman Indonesia, usaha garam rakyat yang berawal dari pertanian di ladang garam secara tradisional merupakan subjek penghasil garam yang utama sejak masa kolonial. Namun di era globalisasi yang bercirikan liberalisasi perdagangan dan persaingan antar bangsa, maka segenap sektor ekonomi harus mampu menghasilkan barang dan jasa berdaya saing tinggi. Oleh karena itu, mengandalkan usaha garam rakyat saja tentu takkan cukup sehingga diperlukan industri garam yang berkapasitas produksi lebih besar yang dapat mengelola potensi kelautan yang juga besar.

Klasifikasi industri garam sendiri terdiri dari beberapa macam. Karena menggunakan sumber daya kelautan, maka industri garam dapat digolongkan ke dalam industri maritim sebagai bagian dari sub bidang jasa kelautan.³² Selain itu, dengan mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional, maka industri garam dapat dimasukkan sebagai industri kecil dan menengah. Hal ini tercantum dalam rancangan 35 Roadmap Pengembangan Kluster Industri Prioritas.³³ Apapun jenis klasifikasinya, keberadaan PT. Garam (Persero)³⁴ merupakan pencerminan dari industri garam

³² Tridoyo Kusumastanto, MS, "Analisis Ekonomi Kelautan dan Arah Kebijakan Pengembangan Jasa Kelautan," <http://esk.ipb.ac.id/index.php/download/category/2-publikasi-dosen?download=2%3Aanalisis-ekonomi-kelautan-dan-arah-kebijakan-pengembangan-jasa-kelautan> (akses 5 April 2012), pukul 21.51 WIB

³³ "Kebijakan Industri Nasional," <http://www.kemenperin.go.id/artikel/19/Kebijakan-Industri-Nasional> (akses tanggal 5 April 2012), pukul 22.44 WIB

³⁴ Sesuai uraian sejarah pergaraman di Indonesia, PT. Garam (Persero) merupakan warisan dari masa pra kolonial. Sejak masa VOC hingga tahun 1921, perusahaan ini berstatus *pachtstelsel*. Kemudian pada tahun 1921, berganti status menjadi Jawatan Regie Garam dengan fasilitas Zout Monopoli Ordonantie atau kebijakan monopoli garam Staat Blad nomor 140. Pada tahun 1937, Jawatan Regie Garam berganti menjadi Jawatan Regie Garam dan Candu berdasarkan Staat Blad nomor 254. Pada tanggal 31 Oktober 1945, Jawatan Regie Garam dan Candu dikuasai oleh Republik Indonesia. Menyusul pada tanggal 27 Desember 1949, seiring dengan penghapusan candu maka Jawatan Regie Garam dan Candu berubah menjadi Jawatan Regie Garam. Pada tanggal 26 September 1952, Jawatan Regie Garam berubah menjadi Perusahaan Garam dan Soda Negara (PGSN) berdasarkan Undang-Undang nomor 14 tahun 1952. Pada tahun 1961, PGSN dipecah menjadi dua yaitu Perusahaan Negara Garam dan Perusahaan Negara Soda. PN Garam didirikan pada 17 April 1961 berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 138 tahun 1961. Pada tanggal 5 Desember 1981, PN Garam diubah statusnya menjadi Perusahaan Umum Garam berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 46 tahun 1981. Baru pada tanggal 11 Februari 1991,

Indonesia. Dengan demikian, produksi garam nasional terdiri dari produksi PT. Garam (Persero) dan produksi petani garam (garam rakyat) yang secara keseluruhan mencapai jumlah produksi rata-rata 900.000 ton hingga 1.300.000 ton (lihat tabel 2.3).

Tabel 2.3 Rata-Rata Produksi Garam Dalam Negeri

Tahun	Realisasi Produksi (ton)
1990 - 1995	985.000
1996 - 2000	1.109.000
2001 - 2005	1.410.993
2006 - 2010	969.761*
2011	1.343.000

Catatan: *Terjadi penurunan produksi rata-rata garam pada kurun waktu 2006-2010. Hal ini dipengaruhi oleh faktor cuaca di tahun 2010, yakni masa kemarau yang berarti masa produksi garam menjadi lebih singkat dari biasanya. Musim hujan berkepanjangan membuat produksi garam tahun 2010 hanya mencapai 30.600 ton. Ini merupakan pencapaian terburuk yang pernah dialami oleh industri garam.

Sumber: dikumpulkan dari berbagai sumber seperti: Data Pokok Kelautan dan Perikanan 2011; Indikator Kinerja Umum Kelautan dan Perikanan 2010; Laporan Pengembangan Sektor Industri 2006,2007,2008; Buku Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat 2011; serta Perkembangan Produksi Industri Barang-Barang dari Kimia 1993/94, 1994/95 – 1997/98 oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas).³⁵

Jumlah produksi tersebut belum dapat mencukupi kebutuhan garam dalam negeri setiap tahunnya yang rata-rata mencapai 2.000.000 ton (lihat tabel 2.4). Meskipun demikian, seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa terjadi kelebihan produksi garam karena tidak seluruh produksi garam rakyat terserap. Alasannya karena garam rakyat dinilai hanya memenuhi kriteria untuk kebutuhan konsumsi dan tidak memenuhi standar sebagai bahan baku industri padahal kebutuhan industri jauh lebih besar dibandingkan kebutuhan garam untuk konsumsi. Salah satu industri yang kebutuhan garamnya banyak adalah industri CAP (*chloor alkali plant*).

Perum Garam berubah status menjadi PT. Garam (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1991.

³⁵ Data mengenai produksi garam nasional sangatlah terbatas. Ditambah lagi, tidak adanya akses yang mudah dan transparan untuk mendapatkan publikasi resmi dari pihak terkait. Baik dari PT. Garam sebagai pelaku industri maupun Kementerian Perindustrian sebagai regulator yang mengurus stok garam nasional. Data produksi garam nasional dari tahun ke tahun juga tidak tersedia di Badan Pusat Statistik maupun Kementerian Kelautan dan Perikanan. Oleh karena itu, penulis mencoba menyajikan angka rata-rata dari sumber yang didapat sebagai jalan tengah. Meski hanya merupakan rata angka-angka, namun secara umum sebetulnya telah dapat menggambarkan kondisi pergaraman nasional pada tahun-tahun tertentu.

Standar mutu garam untuk industri CAP pada umumnya relatif tinggi, dengan kandungan NaCl lebih dari 97%, sedangkan garam rakyat mengandung NaCl < 96%. Ini artinya, tidak semua produksi dalam negeri memenuhi standar yang diinginkan dan oleh karenanya dipenuhi dari impor. Bagaimanapun, meski dinilai memenuhi kriteria, tetap saja pada kenyataannya bahan baku garam konsumsi tidak hanya berasal dari garam rakyat melainkan juga diimpor. Hal ini berkat kebijakan pemerintah yang mendukung terbukanya keran impor garam.

Tabel 2.4 Rata-Rata Kebutuhan Garam dalam Negeri

Tahun	Total (ton)	Alokasi (ton)	
		Konsumsi	Industri
1990 - 1995	1.100.000	600.000	500.000
1996 - 2000	1.850.000	650.000	1.200.000
2001 - 2005	2.650.000	650.000	2.000.000
2006 - 2010	2.650.000	700.000	1.950.000
2011	2.900.000	1.100.000	1.800.000

Sumber: dikumpulkan dari berbagai sumber seperti: Data Pokok Kelautan dan Perikanan 2011; Indikator Kinerja Umum Kelautan dan Perikanan 2010; Laporan Pengembangan Sektor Industri 2006,2007,2008; Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat 2011; Dini Purbani, *Proses Pembentukan Kritisasi Garam* (Pusat Riset Wilayah Laut dan Sumberdaya Non-Hayati, Badan Riset Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan), hlm 1; dan dikutip dari berita elektronik³⁶.

Terkait mengenai data produksi dan kebutuhan garam dalam negeri di atas, kisruh impor garam di tahun 2011 turut mengungkap adanya kejanggalan dalam data-data ini. Pihak terkait yang terdiri dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan masing-masing memiliki data dengan jumlah yang berbeda-beda. Sebagai contoh, kebutuhan garam konsumsi di tahun 2011 menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan mencapai 1,1 juta ton, tetapi menurut Kementerian Perdagangan jumlahnya mencapai 1,6 juta ton. Demikian pula terdapat perbedaan mengenai pendataan stok garam nasional dan produksi garam yang dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui dinas-dinas kelautan serta Kementerian Perdagangan melalui Sucofindo. Berdasarkan versi KKP, stok garam

³⁶ "Legislator: Pemerintah Perlu Kaji Kembali Soal Produksi Garam," <http://www.antaraneews.com/berita/297085/legislator-pemerintah-perlu-kaji-kembali-soal-produksi-garam> (diakses tanggal 2 Mei 2012), pukul 21.52 WIB

nasional sekitar 500 ribu ton, sedangkan berdasarkan data Sucofindo, stok garam hanya sekitar 300 ribu ton.³⁷

Perbedaan ini pun sudah tentu akan berpengaruh kepada penentuan besarnya kuota impor oleh Kementerian Perdagangan. Menyikapi perbedaan ini, dua pihak kementerian bertahan dengan argumentasinya masing-masing. Menurut Kementerian Perdagangan, produksi garam belum cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, sementara sebaliknya menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan. Seperti yang diakui oleh Kepala Deputy Bidang Koordinasi Pertanian dan Kelautan, Kementerian Koordinator Perekonomian, bahwa pendataan menyeluruh dan kepastian data riil produksi, produktivitas lahan, stok garam, kebutuhan untuk pengasinan ikan dan aneka pangan lain yang menggunakan garam konsumsi akan menjadi rujukan dalam mengambil kebijakan peningkatan produksi garam nasional. Termasuk, menjadi acuan Kementerian Perdagangan untuk memberikan kuota impor garam kepada importir garam.³⁸ Oleh karena pentingnya kepastian data riil tersebut, maka sebagai jalan keluarnya, tiga kementerian pun sepakat untuk menunjuk Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai pihak yang akan melakukan survei garam. Survei ini baru akan dimulai pada bulan Juni 2012 meliputi luas lahan, panen, dan produksi garam.³⁹

Selain menyoalkan data produksi dan kebutuhan garam nasional yang tidak akurat, kegiatan produksi garam Indonesia juga cenderung masih terbatas dalam hal teknologi dan produktivitas pengolahan. Metode produksi garam yang dikenal di Indonesia, terdiri dari metode *Portuguese* yang digunakan PT. Garam (Persero) dan metode *Madurese* yang menjadi karakteristik usaha garam rakyat.⁴⁰ Metode *Portuguese* merupakan proses pemungutan garam di atas lapisan garam. Pada tahap awal, diperlukan waktu 30 hari untuk menunggu pembentukan *bottom layer* atau lapisan dasar garam. Setelah lapisan dasar terbentuk, barulah lapisan tersebut ditutup dengan air laut yang akan menjadi lapisan garam di atasnya.

³⁷ "Data Kebutuhan Garam Disatukan," *Jurnal Nasional*, 14 Februari 2012, hlm. 15.

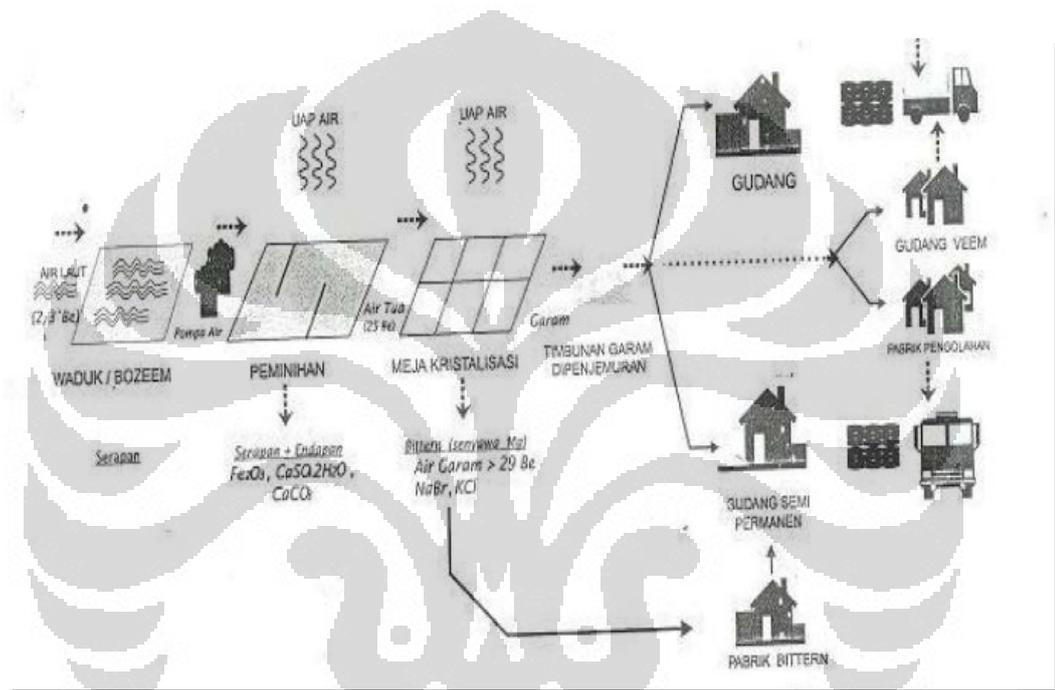
³⁸ "Diah Maulida: Verifikasi Data untuk Pastikan Kondisi Garam Nasional," <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=wawancara&i=32008-Diah-Maulida:-Verifikasi-Data-untuk-Pastikan-Kondisi-Garam-Nasional> (diakses tanggal 15 Mei 2012), pukul 17.18 WIB

³⁹ "BPS Akan Menggelar Sensus Garam Juni 2012," *Media Indonesia*, 24 Februari 2012, hlm.17.

⁴⁰ "Obsesi Swasembada Terpendam di Pulau Garam," *Kontan Weekly No 18 XIV*, 1-7 Februari, 2010, hlm 26.

Lapisan air laut akan diuapkan dengan menggunakan tenaga panas matahari (*solar evaporation*). Proses ini terus dilakukan sehingga terbentuk beberapa lapis garam. Garam yang ada di lapisan atas menghasilkan garam bahan baku berkualitas bagus. Sementara itu, garam yang ada di lapisan bawah juga akan diambil tetapi kualitasnya lebih rendah sehingga masih harus melewati proses pencucian dengan mesin. (lihat gambar 2.1)

Gambar 2.1 Alur Produksi Garam



Sumber: PT. Garam (Persero), 2000

Metode *Portuguese* berbeda dengan metode *Madurese* atau sistem kristalisasi total. Pada metode penggaraman tradisional ini, air laut dialirkan ke petak-petak tanah (*evaporating pond*) atau air laut dapat juga diangkut dari saluran air ke areal penggaraman menggunakan pompa atau ebor (semacam ember yang terbuat dari anyaman bambu). Kemudian, air laut diuapkan (evaporasi) menggunakan sinar matahari sehingga akan menghasilkan kristal garam yang bisa langsung dipanen. Untuk memadatkan atau menggilas garam digunakan alat sederhana yang terbuat dari batang pohon kelapa/aren atau semen cor. Lahan penggaraman ini umumnya terletak tidak jauh dari garis pantai dengan posisi tidak beraturan untuk memudahkan pengangkutan air laut.

Dibandingkan dengan metode *Portugese* yang memakan waktu lebih lama, produksi garam rakyat lebih sederhana dan waktunya cukup singkat. Dalam waktu 30 hari, metode *Portugese* baru dapat memanen satu kali sementara usaha garam rakyat bisa panen sampai 3 kali. Hanya saja dalam metode *Madurese*, proses pengairan alami biasanya melalui tanah yang penuh kotoran atau dengan kata lain sistem produksi garam rakyat cenderung menghasilkan garam berkualitas rendah. Kotoran akan mencemari air laut sebagai bahan baku garam dengan struktur tanah yang kurang memadai dan waktu panen terlalu cepat sehingga menghasilkan butiran garam yang kasar dan berwarna kusam. Garam inilah yang disebut garam krosok atau garam rakyat dan digunakan untuk keperluan industri kecil dan rumah tangga seperti pengawetan ikan, pengeboran minyak lepas pantai, dan penyamakan kulit. Untuk menghasilkan garam berkualitas baik, garam rakyat dijual kepada para pengusaha pembuat garam untuk kemudian perlu diolah lebih lanjut melalui proses pencucian, penirisan, dan penambahan iodium. Pengolahan ini diserahkan kepada PT. Garam yang pada dasarnya berkewajiban untuk menyerap garam dari para petani.⁴¹ Selain PT. Garam, perusahaan industri garam lain yang tergabung dalam Asosiasi Produsen Garam Konsumsi Beriodium (APROGAKOB) juga wajib melakukan penyerapan garam rakyat.

Bagaimanapun, walau telah menjalankan metode produksi *Portuguese* yang lebih modern namun pencapaian hasil produksi PT. Garam masih kurang maksimal. PT. Garam sebagai satu-satunya produsen nasional berskala industri mengalami keterbatasan dalam modal dan pengembangan yang mengakibatkan hasil produksinya tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. PT. Garam harus mengandalkan tambahan modal dari pemerintah seperti yang pernah terjadi di tahun 1993 melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Garam senilai sebesar Rp. 16.014.259.380,- (enam belas milyar empat belas juta dua ratus lima puluh sembilan ribu tiga ratus delapan puluh rupiah). Pada tahun 2011, PT. Garam (Persero) juga meminta

⁴¹ Lani Puspita, Eka Ratnawati, I. Nyoman N. Suryadiputra, dan Ami Aminah Meutia, *Lahan Basah Buatan di Indonesia* (Bogor: Wetlands International – IP, 2005), hlm. 148.

penyertaan modal dari pemerintah sebesar 400 miliar agar bisa membeli lebih banyak garam curah petani.⁴²

Kinerja yang buruk dari BUMN Garam telah menjadi pengetahuan yang umum dalam dinamika industri pergaraman Indonesia. Alih-alih berprestasi, PT. Garam justru memiliki sederet rekaman kegagalan. Misalnya seperti persoalan keuangan yang melilit perusahaan terus menerus sehingga selalu memerlukan suntikan modal dari pemerintah⁴³. Karena persoalan ini pula, maka kewajiban untuk membeli garam rakyat tidak dapat dilakukan. Selain itu, PT. Garam tidak mampu menjalankan fungsi penyangga (*buffer stock*) dan stabilisator karena minimnya pangsa pasar yang dikuasai (hanya sekitar 20 persen)⁴⁴. Ini berakibat pada ketidakstabilan harga dan kurangnya stok garam dalam negeri.

Fakta yang juga mengkhawatirkan adalah bahwa PT. Garam memiliki peran berlapis dalam sektor pergaraman. Pertama, sebagai BUMN yang mengurus pergaraman nasional. Kedua sebagai petani yang harus memproduksi garam. Ketiga, sebagai importir sekaligus pengusaha produsen dalam kelompok APROGAKOB (Asosiasi Produsen Garam Konsumsi Beriodium). Padahal seharusnya ketiga peran ini tidak dijalankan sekaligus oleh PT. Garam karena saling bertentangan. Sebagai BUMN, PT. Garam harus berperan sebagai stabilisator dan pelindung petani tetapi sebagai pengusaha, PT. Garam bertindak sebagai importir yang berorientasi pada perolehan keuntungan atau *profit oriented*. Ini memungkinkan PT. Garam untuk bersaing dengan pengusaha swasta lain dalam menjual dan menyalurkan garam yang diperoleh dari praktik impor. Garam impor ini menjadi barang dagangan PT. Garam yang disuplai lebih lanjut kepada perusahaan industri lain sesuai permintaan.⁴⁵

⁴² "PT. Garam Minta Penyertaan Modal R400 Miliar," <http://nasional.jurnas.com/halaman/10/2011-02-04/158120> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 03.15 WIB

⁴³ "PT. Garam Tidak Akan Dilikuidasi, Kata Meneg BUMN," <http://www.antaraneews.com/print/1191817496/pt-garam-tak-akan-dilikuidasi-kata-meneg-bumn> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 21.53 WIB

⁴⁴ "BUMN Lokal Cuma Kuasai Market Share Garam 20 Persen," <http://ekbis.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=38465> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 02.14 WIB

⁴⁵ Sekretariat Komisi VI DPR RI, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi VI DPR RI dengan Asosiasi Petani Garam Indonesia, Pengguna Garam Industri, dan Federasi Industri Kimia Indonesia* (Jakarta, 5 November 2009), hlm. 30.

Selain menyoalkan peran PT. Garam yang tumpang tindih tersebut, sejumlah masalah internal juga kerap melilit perusahaan ini. Terutama mengenai sengketa lahan antara petani dan PT. Garam yang terus berlarut. Kepemilikan lahan yang luas oleh PT. Garam tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga masih banyak lahan yang tak tergarap. Dari seluruh lahan kosong tersebut, alih-alih menjalin kemitraan dengan petani, PT. Garam justru menyewakannya kepada pihak lain. Menindaklanjuti hal ini, maka pernah muncul beberapa upaya dari petani garam agar mereka diperbolehkan menggarap (tidak untuk memiliki) lahan pegaraman milik PT. Garam. Sebagai timbal baliknya, ada 3 tawaran yang diajukan oleh petani kepada PT. Garam: 1) pembagian hasil garam 75 persen untuk petani dan 25 persen untuk PT. Garam; 2) petani akan mengganti hasil garam PT. Garam dalam waktu sebulan, tanpa biaya produksi dan sisanya akan diambil petani; 3) pembagian 50 persen untuk petani dan 50 persen untuk PT. Garam dengan catatan biaya pokok produksi dibantu pemerintah. Namun ketiga tawaran ini ditolak dengan alasan PT. Garam tidak bisa mengambil keputusan untuk itu.⁴⁶

Masalah-masalah di atas telah muncul sejak perusahaan garam milik negara ini beroperasi. Fakta yang kurang menyenangkan adalah bahwa PT. Garam selama ini juga bertindak sebagai importir produsen bersama dengan pihak swasta lainnya. Padahal, sebagai perusahaan BUMN, PT. Garam diharapkan menjadi pelopor untuk memproduksi garam secara cukup, bukan malah melakukan impor. Sebagai contoh pada tahun 2012, PT. Garam malah lebih dulu melakukan impor dibandingkan importir lainnya. Praktik impor berlangsung pada bulan Maret meskipun seharusnya ditetapkan untuk dimulai pada bulan April. Namun tak banyak yang bisa dilakukan pemerintah untuk menanggapi hal ini, bahkan PT. Garam tidak dapat disalahkan karena keputusan importasi oleh perusahaan pada dasarnya tidak terikat oleh peraturan tertentu, melainkan hanya berdasarkan kesepakatan saja.⁴⁷

⁴⁶ “Petani Garam Ajukan 3 Opsi Kepada PT. Garam,” <http://www.sumenep.go.id/mainx.php?smnp=Z289YmVyaXRhJnhhZD0yODU0> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 13.16 WIB

⁴⁷ “Impor Garam, KKP Kecewa PT. Garam,” <http://www.kabarbisnis.com/read/2829210> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 14.21 WIB

II.2.1 Penyebaran Ladang Garam di Indonesia

Pada tahun 1959, penerbitan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat merupakan langkah resmi pencabutan hak monopoli produksi dan distribusi garam oleh PT. Garam yang saat itu masih berstatus sebagai Perusahaan Garam dan Soda Negara. Seiring pencabutan monopoli tersebut, maka lahan garam yang digarap oleh rakyat pun semakin bertambah dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Tetapi data lengkap mengenai sebaran ladang garam dan jumlah produksinya masih sangat terbatas mengingat banyaknya ladang garam yang bersifat musiman atau tidak permanen dan sifat usahanya yang sebagian besar masih tradisional. Secara umum berdasarkan hasil kajian PKSPL-IPB (Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan - Institut Pertanian Bogor) tahun 2006, tercatat bahwa luas ladang garam Indonesia yang dikelola petani secara tradisional adalah sekitar 25.383 ha. Namun jumlah ini terus mengalami penyusutan setiap tahunnya karena alih fungsi lahan untuk usaha lain tetapi tidak ada penambahan areal pegaraman baru. Lahan produksi milik rakyat/petani ini tersebar di Nangroe Aceh Darussalam, pantai utara Jawa, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dengan luas lahan berfluktuasi.

Tabel 2.5 Sentra Produksi dan Luas Lahan Garam Nasional

No	Lokasi / Kabupaten	Lahan Nominatif (ha)	Lahan Produktif (ha)
1.	Nangroe Aceh Darussalam ⁴⁸	304	279
	• Aceh Besar	50	50
	• Pidie Jaya	108	108
	• Aceh Timur	29	2
	• Bireun / Aceh Utara	117	117
2.	Jawa Barat	1.746	1.411
	• Cirebon	1.106	926
	• Indramayu	590	465
	• Karawang	50	20
3.	Jawa Tengah	3.249	2.748
	• Pati	1.777	977
	• Rembang	1.097	897
	• Brebes	84	84

⁴⁸ Data lahan garam di Nangroe Aceh Darussalam dikutip dari "Industri Garam Beriodium di Pidie Jaya dan Bireun," http://www.adfaceh.org/download-file/pabrik_garam_beriodium.pdf (diakses tanggal 23 April 2012), pukul 15.08 WIB

	<ul style="list-style-type: none"> • Jepara • Demak 	625 266	625 165
4.	Jawa Timur <ul style="list-style-type: none"> • Sampang • Pamekasan • Sumenep • Gresik • Pasuruan • Sidoarjo • Bangkalan • Tuban • Lamongan • Probolinggo • Surabaya 	12.883 4.849 1.414 2.767 488 157 234 70 270 112 285 2.237	9.461 4.246 975 1.214 328 145 181 70 270 102 211 1.810
5.	Bali <ul style="list-style-type: none"> • Buleleng • Karang Asem • Klungkung 	29 15,92 10 2,8	29 15,92 10 2,8
6.	Nusa Tenggara Barat <ul style="list-style-type: none"> • Bima • Lombok Timur • Sumbawa 	1.574 732 189 653	1.411 714 142 178
7.	Nusa Tenggara Timur <ul style="list-style-type: none"> • Kab. Kupang • Ngada • Ende • Manggarai • Sumbawa/Sumba Barat • Nagekeo • Alor • Sikka • Timor Tengah Utara • Kodya Kupang • Kab. Sumba Timur 	13.758 4.130 4.108 500 140 200 4.108 1 4 52 489 8 18	1.032,5 491 250 81 53 75 8 1 0,5 46 9 3 15
8.	Sulawesi Selatan <ul style="list-style-type: none"> • Jenepono • Pangkep • Takalar • Maros 	1.264 534 503 152 75	1.025 434 383 133 75
9.	Sulawesi Tengah <ul style="list-style-type: none"> • Palu • Donggala 	320 20 300	300 20 280
	Total	32.343	14.769

Sumber : Ditjen IKAHH, Deperindag 1999⁴⁹ dan A2PGRI 2009⁵⁰

⁴⁹ Data Ditjen IKAHH Departemen Perindustrian dan Perdagangan 1999, seperti dikutip oleh Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, "Kebijakan, Program dan Kegiatan untuk Pemberdayaan Masyarakat," (Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi IV DPR RI, Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Jakarta, 20 Juli, 2010).

⁵⁰ Data Aliansi Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia tahun 2009, seperti dikutip oleh Izzaty dan Sony Hendra Permana, "Kebijakan Pengembangan Produksi Garam Nasional," *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol.2, Nomor 2 (Desember, 2011), hlm. 664-665.

Secara umum, produksi garam memang memerlukan hamparan lahan yang sangat luas. Biasanya ladang garam ini dibuat di kawasan pesisir pantai dengan luas hingga ribuan hektar. Agar maksimal, pembuatan ladang garam ini lebih dulu harus memenuhi beberapa kriteria, antara lain: 1) memiliki bahan baku air laut bersalinitas tinggi yang cukup; 2) memiliki musim kemarau yang relatif panjang atau tidak mengalami gangguan hujan selama berturut-turut selama 4-5 bulan dengan curah hujan kurang dari 1.000 mm/ tahun; 3) memiliki tingkat evaporasi yang tinggi; 4) memiliki hamparan kawasan pesisir dataran rendah yang luas dengan permeabilitas atau kebocoran tanah rendah. Dengan syarat ini, maka petani dapat menggarap lahannya selama 180 hari atau sekitar 6 bulan.⁵¹

II.2.2 Peningkatan Produksi Garam Nasional: Intensifikasi dan Ekstensifikasi

Pada kenyataannya, hasil produksi garam nasional yang berasal dari PT. Garam dan usaha garam rakyat masih belum dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri. Hal ini telah disadari sejak lama, bahkan ketika PT. Garam masih berstatus sebagai Perum Garam. Oleh karena itu, pengembangan perusahaan telah direncanakan menjelang tahun 1990 meski pelaksanaannya kerap terkendala oleh faktor biaya dan teknis pengerjaan. Ditambah lagi, pengembangan selama ini hanya berupa upaya intensifikasi dan baru diperuntukkan bagi kawasan penggaraman di Madura. Upaya intensifikasi ini terutama meliputi peningkatan kualitas garam hasil produksi dan peremajaan armada kapal laut sebagai angkutan garam yang utama dalam proses distribusi.⁵²

Di tahun 2008, PT. Garam (Persero) juga melakukan program intensifikasi. Meski belum optimal namun efeknya terlihat pada tahun 2009 yaitu terjadi peningkatan produksi dari 250.000 ton (2008) menjadi 310.000 ton (2009). Langkah-langkah yang dilakukan dalam program intensifikasi ini antara lain perbaikan dan penyempurnaan saluran air garam dari laut ke penampungan air laut (reservoir) serta saluran dari reservoir ke lahan penggaraman. Setelahnya,

⁵¹Lani Puspita, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 146.

⁵² *Sejarah Perum Garam 1981-1991*, *Op.Cit.*, hlm 33-38.

dilakukan juga perbaikan tanggul-tanggul antar kolam serta pengerasan lahan kristalisasi untuk mempercepat kristalisasi garam.⁵³

Selain itu, upaya intensifikasi melalui diversifikasi produk juga pernah dilakukan oleh PT. Garam, misalnya dengan menghasilkan garam rendah sodium bermerek 'LoSoSa'. Garam ini bahkan pernah dipromosikan hingga ke Kanada, Korea, Hongkong, Jepang, dan Singapura. Ada juga garam untuk pengasinan ikan dan garam spa yang dipromosikan khusus di Jepang. Langkah promosi ini didasari oleh bukti bahwa garam Indonesia memiliki kelebihan karena lebih mudah larut dibandingkan garam Australia dan India. Menurut Direktur Utama, Slamet Untung Irredenta, eksplorasi produk baru menarik mengingat ada 12.000 produk turunan garam.⁵⁴ Namun pada kenyataannya, realisasi masih jauh dari harapan. Alih-alih menghasilkan produk baru, produksi garam untuk bahan baku saja masih terbilang rendah.

Untuk program ekstensifikasi, fokus pelaksanaannya baru dilakukan pada tahun 2010 menyusul program pemerintah mengenai Kebijakan Industri Nasional. Dalam kebijakan ini, disebutkan tentang pengembangan kluster industri prioritas industri kecil dan menengah tertentu tahun 2010-2014. Salah satunya yakni mengenai revitalisasi industri garam. Kebijakan ini juga didukung dengan terbitnya Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 134/M-IND/PER/10/2009 tentang Peta Panduan (*Road Map*) Pengembangan Kluster Industri Garam. Menurut rencana, pengembangan lahan untuk garam akan dilakukan di Madura-Sampang (2000 ha), Nusa Tenggara Barat-Bima (500 ha), dan Nusa Tenggara Timur-Flores (2000 ha) dan Kupang (6000 ha).

Ekstensifikasi lahan akan dinikmati oleh PT. Garam selaku badan usaha milik negara dan para petani garam selaku pengelola usaha garam rakyat. PT. Garam mengonsentrasikan pembangunan sentra produksi garam di Kupang, Nusa Tenggara Timur seluas 5.000 ha. Dengan dana dari pemerintah, PT. Garam akan melakukan pembangunan industri garam di NTT dalam 2 tahap. Tahap pertama, luas areal yang akan dibangun mencapai 3.000 ha. Sisanya seluas 2.000 ha

⁵³ "Sampang Perluas Lahan Garam," <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=ba8bcb984d1cb1ea05d3a7b6090e75eb&jenis=1679091c5a880faf6fb5e6087eb1b2dc> (diakses tanggal 21 April 2012), pukul 23.09 WIB

⁵⁴ "Obsesi Swasembada Terpendam di Pulau Garam," *Loc.Cit.*, hlm. 27.

diselesaikan pada tahap kedua. Namun, tahun 2012 masih dalam tahap pembebasan lahan. Tahap produksi rencananya baru akan terealisasi pada tahun 2013.⁵⁵ Masih dalam rangka peningkatan produksi garam, di tahun 2011 Unit Layanan Pengadaan Kementerian Perindustrian juga telah memberikan beberapa bantuan seperti:

- 1) mesin peralatan pengolahan garam rakyat/konsumsi di Bireun, Aceh sebesar Rp 200.000.000,-
- 2) ekstensifikasi lahan di Kabupaten Nagekeo, NTT sebesar Rp 2.214.976.000,-
- 3) peralatan pengolahan garam di Kabupaten Sampang, Madura sebesar Rp 145.000.000,-
- 4) intensifikasi lahan di PT. Garam Kabupaten Sumenep sebesar Rp 13.500.000.000,-
- 5) konstruksi penataan intensifikasi lahan penggaraman dan sarana produksi bahan baku di PT. Garam Kabupaten Sumenep sebesar Rp 4.000.000.000,-
- 6) peralatan pengolahan garam di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah sebesar Rp. 145.000.000,-
- 7) pelaksanaan pelatihan teknis produksi garam rakyat / konsumsi di Kabupaten Bireun, Aceh sebesar Rp 400.000.000,-⁵⁶

Sejalan dengan kebijakan industri ini, pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil juga melakukan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) pada tahun 2011. Yang menjadi visi PUGAR adalah tercapainya target produksi garam dan misi PUGAR adalah meningkatnya kesejahteraan petambak garam. Untuk mencapai visi dan misi ini, strategi yang akan dilakukan terdiri dari:

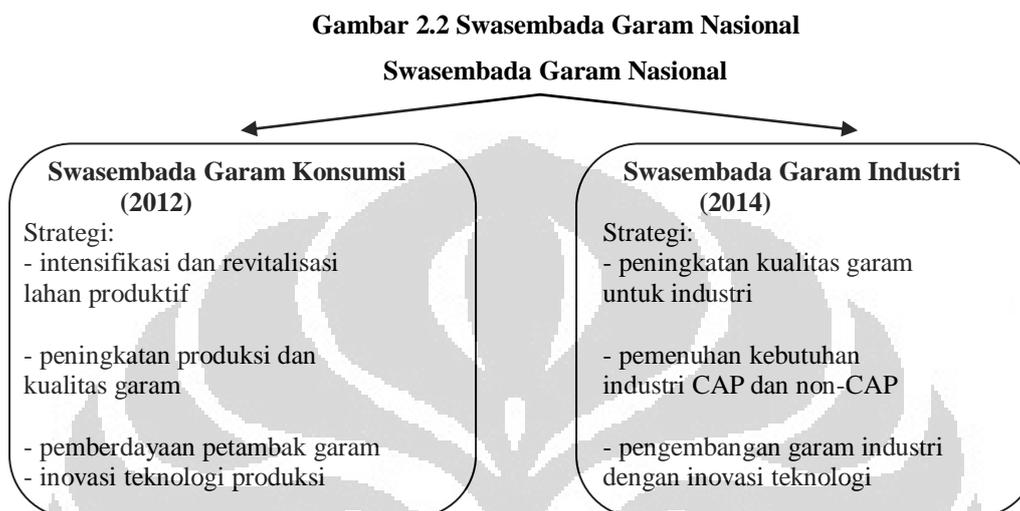
- 1) intensifikasi: rehabilitasi sarana dan prasarana usaha garam rakyat;
- 2) revitalisasi: penyediaan sarana dan prasarana usaha garam rakyat;

⁵⁵ "PT. Garam Perluas Areal Produksi ke Nusa Tenggara Timur," *Jurnal Nasional*, 15 Maret, 2012, hlm. 7.

⁵⁶ "Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah," http://monev.lkpp.go.id/paket/search?Paket%5Btahun_anggaran%5D=&Paket%5Bpkt_nama%5D=garam&Paket%5Bpkt_lokasi%5D=&Paket%5Bsbid_id%5D=&Paket%5Bpkt_pagu%5D=&Paket%5Bpkt_hps%5D=&Paket%5Bpkt_nilai_kontrak%5D=&yt0=Cari+Data&ajax=paket-grid (diakses tanggal 23 April 2012), pukul 20.34 WIB

3) inovasi teknologi: penambahan bahan aditif.

Melalui strategi ini, PUGAR menjadi salah satu upaya mencapai swasembada garam nasional yang meliputi swasembada garam konsumsi dan swasembada garam industri.



Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2011

Untuk dapat melaksanakan program PUGAR tersebut, diperlukan anggaran sebesar 90 miliar rupiah untuk mengintensifkan lahan seluas 4.365 ha. Dari program ini, produktivitas lahan garam akan ditingkatkan dari 60 ton/ha menjadi 80 ton/ha dan target produksi sebanyak 349.200 ton. Selain itu, akan diberdayakan 2.057 Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) dengan jumlah anggota 14.400 petambak garam. Kegiatan PUGAR akan dilaksanakan pada 40 kabupaten/kota yang terdiri dari 9 kabupaten/kota sentra PUGAR dan 31 kabupaten/kota penyangga PUGAR.⁵⁷

Pelaksanaan program PUGAR terutama mengenai program ekstensifikasi lahan sejatinya telah ada sejak masa Orde Baru sebagai bagian dari Pembangunan Lima Tahun. Namun sayangnya seringkali hanya berada pada tataran wacana tanpa implementasi nyata. Sebagai contoh terbaru, kesepakatan antara Indonesia dan PT. Unichem Salt, investor asal Australia untuk membangun pabrik garam di

⁵⁷ "Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) tahun 2011," *Op.Cit.*, hlm. 14.

Nusa Tenggara Timur sejak tahun 2011 masih belum terealisasi. Penyebabnya karena terhambat masalah pembebasan lahan oleh pemerintah setempat.

Gambar 2.3 Kabupaten/Kota Sentra Produksi PUGAR



Keterangan:

- Kabupaten Indramayu (1.533 ha) dan Kabupaten Cirebon (1.477 ha)
- Kabupaten Pati (2.407 ha) dan Kabupaten Rembang (1.590,9 ha)
- Kabupaten Sampang (4.200 ha); Sumenep (1.408,6 ha); Pamekasan (1.795,70 ha); Tuban (351 ha)
- Kabupaten Nagekeo (300 ha)

Total lahan: 15.033,41 ha

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dit. PMPPU

Gambar 2.4 Kabupaten/Kota Penyangga PUGAR



Keterangan:

- Kabupaten Brebes (177,06 ha); Jepara (480 ha); Demak (674 ha)
- Kabupaten Lamongan (238,60 ha); Gresik (155,95 ha); Pasuruan (114,5 ha); Probolinggo (357 ha); Surabaya (565,1 ha); Bangkalan (121 ha); Pasuruan (92,85 ha)
- Kabupaten Ende (56 ha); Alor (40 ha); Timor Tengah Utara (33 ha); Kupang (204 ha); Lembata (60 ha); Manggarai (45 ha); Flores Timur (50 ha); Sumba Timur (64,4 ha)
- Kabupaten Karang Asem (46,38 ha) dan Buleleng (100 ha)
- Kabupaten Lombok Timur (297,45 ha); Bima (1.725 ha); Sumbawa (150 ha); Bima (79 ha) dan Lombok Barat (45 ha)
- Kabupaten Pangkep (1.244 ha); Takalar (56,21 ha); Jeneponto (557,55 ha)
- Kabupaten Palu (16 ha)
- Kabupaten Pahuwato (84 ha) dan Minahasa Tenggara (15 ha)

Total lahan: 7.476,05 ha

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dit. PMPPU⁵⁸

II.3 Kebijakan Sektor Pergaraman di Indonesia: Perbandingannya dengan Australia, India, dan China

Uraian dari pembahasan sebelumnya telah membentuk sebuah kesimpulan bahwa kebijakan industri garam Indonesia belum dirancang seperti yang diharapkan. Padahal, telah disadari bahwa kebijakan ini menjadi penentu utama perkembangan sektor pergaraman. Sebuah negara kepulauan yang hanya

⁵⁸ *Ibid.*

mengandalkan garis pantai sepanjang 104.000 km tidak akan cukup menjadikan Indonesia sebagai negara produsen garam seperti halnya Australia, India, dan China. Menurut data dari Badan Pusat Statistik, ketiga negara ini tercatat sebagai negara pengekspor garam terbesar untuk Indonesia sejak tahun 1990. Dibandingkan Indonesia yang baru mulai merintis kebijakan garamnya di tahun 2010 lalu, negara seperti Australia dan India telah menetapkan basis kebijakan industri garam jauh lebih dulu. Selain sekedar memungkinkan industri garam ditopang oleh sejumlah teknologi industri dan modal agar produksi garam terhindar dari kendala cuaca dan rendahnya mutu, kebijakan industri yang tepat akan juga merangsang konsistensi dan kemantapan industri garam di era globalisasi dan perdagangan bebas.

Peran pemerintah sebagai faktor yang signifikan dalam mengembangkan industri garam tampak sangat jelas di India. Komoditas garam bahkan menjadi subjek utama dalam Undang-Undang Dasar India yakni *Constitution India No. 58 of the Union List of the 7th Schedule*. Dalam konstitusi ini disebutkan bahwa: 1) industri produksi, persediaan, dan distribusi garam dilakukan oleh badan yang ditunjuk (*Union Agencies*); dan 2) pengaturan dan kendali dari kegiatan industri, persediaan, dan distribusi garam dilakukan oleh agen-agen lain yang telah ditentukan. Sebagai implementasinya, industri garam menjadi tanggungjawab penuh *Salt Commissioner Organisation* di bawah *Department of Industrial Policy & Promotion* di bawah Kementerian Perdagangan dan Industri. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Salt Commissioner diterapkan pada 5 sentra produksi utama seperti Gujarat, Chennai, Mumbai, Kolkata, dan Rajashtan. Lebih lanjut, badan pemerintah yang khusus menangani garam ini memiliki beberapa tugas seperti:

- 1) melakukan perbaikan kualitas melalui pengembangan teknologi dengan membangun beberapa laboratorium garam di seluruh sentra produksi;
- 2) melakukan iodisasi garam untuk mengatasi *iodine deficiency disorders* atau gangguan akibat kekurangan iodium. Hal ini sesuai dengan program *National Iodine Deficiency Disorders Control Programme* sejak tahun 1962 di daerah endemik hingga setelah tahun 1984 program ini sudah terimplementasi secara menyeluruh. Negara memproduksi garam iodium sekitar 11.000.000 ton. Ini melebihi jumlah yang dibutuhkan yaitu sekitar

5.400.000 ton. Kandungan iodium menjadi bahan tambahan yang penting sehingga didirikan 900 pabrik iodisasi dengan metode spray dan berkapasitas 16 juta ton.⁵⁹

- 3) pembangunan infrastruktur untuk mempromosikan industri garam. Sekitar 57 persen garam konsumsi diangkut melalui rel kereta api, dan 43 persen dengan transportasi darat. Sekitar 89 persen garam industri diangkut melalui transportasi darat, 7 persen melalui rel dan 4 persen diangkut melalui kapal ke berbagai sektor industri. Dalam hal ini, Indonesia masih belum dapat menyamai kegiatan distribusi garam India yang secara sistematis telah dibagi-bagi dengan memanfaatkan transportasi darat, laut dan rel kereta. Ketika perusahaan industri garam Indonesia masih berstatus sebagai PERUM, kegiatan distribusi pernah dilakukan oleh armada⁶⁰ angkutan laut Perum Garam sebagai Pelayaran Khusus Industri Garam yang ditetapkan oleh Surat Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut No. DAL/10/I/1.B tanggal 31 Januari 1976 dan No.B.XXVII-8/DAL-100 tanggal 6 Januari 1981. Namun seiring kinerja yang tak kunjung meningkat hingga berstatus menjadi PT. Garam (Persero), maka dari seluruh armada yang dimiliki, hanya ada 4 yang dioptimalkan penggunaannya yaitu 3 tongkang dan 1 *take boat*. Tetapi, armada ini pun berhenti beroperasi karena dianggap kurang efisien mengingat jumlah garam yang akan diangkut hanya sedikit. Akhirnya pada tahun 2008, diputuskan untuk mengubah distribusi garam dari transportasi laut menjadi transportasi darat menggunakan truk. Dengan demikian, seluruh armada milik PT. Garam (Persero) resmi dihentikan pengoperasiannya dan dilelang pada tanggal 21 April 2008.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Selama periode 1981-1991, armada kapal laut ini terdiri dari armada intersulair dengan 8 kapal dan armada internvervoer dengan 5 kapal tarik dan 11 tongkang. Dikutip dari *Sejarah Perum Garam 1981-1991*, **Op.Cit.**, hlm 18.

⁶¹ "Armada Aset PT. Garam Kalianget, Dilelang," <http://www.sumenep.go.id/mainx.php?smnp=Z289YmVyaXRhJnhZD02NDcx> (diakses tanggal 14 April 2012), pukul 22.56 WIB

- 4) memperhatikan kesejahteraan para pekerja garam (sekitar 140.000) dengan menyediakan perumahan untuk para pekerja yang dikenal dengan NAMA MAZDOOR AWAS YOJNA;
- 5) melakukan ekspor garam. Rata-rata setiap tahunnya India mengekspor sekitar 2.500.000 ton garam ke berbagai negara seperti China, Jepang, Bangladesh, Indonesia, Korea Selatan, Korea Utara, Malaysia, Uni Emirat Arab, Vietnam.⁶²

Untuk menjalankan serangkaian tugas tersebut, dibentuk pula *Indian Salt Manufacturers Association* sebagai asosiasi bagi industri garam dan pada tahun 1956 dibangun *Central Salt and Marine Chemicals Research Institute* di Bhavnagar, Gujarat untuk menunjang riset mengenai garam. Selain mengembangkan riset, institut ini juga menyelenggarakan pelatihan bagi industri garam untuk meningkatkan produksi dan mutu. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah pun menuai hasil, terbukti dengan pencapaian tertinggi yang diraih oleh industri garam India dewasa ini. Salah satu indikator utama keberhasilan tersebut dapat dilihat melalui angka produksi garam berikut.

Tabel 2.6 Rata-Rata Produksi Garam di India (1947-2005)

Tahun	Rata-Rata Produksi (dalam ribu ton)
1947 - 1960	2.840
1961 - 1970	4.448
1971 - 1980	6.169
1981 - 1990	9.135
1991 - 2000	13.534
2001 - 2010	16.607

Sumber: diolah dari U.S Geological Survey Minerals Yearbook 2001-2010; U.S Geological Survey Mineral Commodity Summaries 2001-2010; dan D.S Jhala, "The Status of Salt Industry in India," (Makalah disampaikan dalam 2nd *International Conference on the Ecological Importance of Solar Saltworks-CEISSA 2009*, Merida, Yucatan, Mexico, 26-29 Maret, 2009).

Data mengenai produksi garam India di atas dapat menunjukkan perbedaan signifikan antara industri garam India dengan Indonesia. Hal ini mengingat pada masa kolonial Inggris, justru sektor pergaraman India mengalami keterpurukan dibandingkan Indonesia. Para produsen garam lokal India

⁶² "Salt Industry in India," http://saltcomindia.gov.in/industry_india.html?tp=Salt (akses 3 April 2012), pukul 21.53 WIB

kehilangan mata pencahariannya karena dipaksa menutup usaha garamnya dengan alasan garam India yang kurang putih. Akibatnya, India harus mengimpor garam dari Inggris untuk mencukupi kebutuhan dalam negerinya hingga menjelang kemerdekaan pada tahun 1947. Seiring perkembangannya, produksi garam India telah meningkat pesat dengan capaian hasil produksi yang bertambah. Penambahan itu membuat garam produksi India tidak hanya memenuhi untuk kebutuhan dalam negeri tetapi dapat pula diekspor ke negara lain dalam jumlah besar.⁶³ Pencapaian ini berangkat dari sejarah, bahwa ketika Inggris menolak garam India karena alasan mutu yang kurang baik maka ini membangkitkan motivasi penduduk lokal yang merasa tertantang dengan alasan tersebut. Para pembuat garam lokal kemudian berupaya untuk menghasilkan garam bermutu baik, yang tidak hanya untuk dikonsumsi sendiri melainkan juga dapat dipakai sebagai bahan baku khususnya bagi perusahaan kimia terbesar di India pada masa itu (tahun 1924) yaitu Tata Chemicals di Mithapur. Sejak itulah, industri garam India terus berkembang sehingga pada tahun 1947, tercatat bahwa produksi garam India mencapai sekitar 2 juta ton dan di tahun 2005 meningkat menjadi hampir 20 juta ton.⁶⁴

Pada dasarnya, secara teknis pengelolaan produksi garam India memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Indonesia karena melibatkan usaha garam rakyat walau hanya sebagian kecil. Sebagian besar lainnya telah dijalankan oleh beberapa perusahaan industri skala besar. Iklim industri yang baik ini ditunjang pula dengan inisiatif untuk memanfaatkan sumber garam lainnya yang bukan hanya berasal dari air laut. Misalnya seperti air asin dari danau, lapisan bawah tanah, serta cadangan garam batu. Oleh karena itu pula, sentra produksi garam di India terbagi-bagi pula menurut sumber bahan baku garam seperti:

- 1) lahan garam dari air laut berada di sepanjang pantai Gujarat (Jamnagar, Mithapur, Jhakar, Chira, Bhavnagar, Rajula, Dahej, Gandhidham, Kandla, Maliya, Lavanpur), Tamil Nadu (Tuticorin, Vedaranyam, Covelong), Andhra Pradesh (Chinnaganjam, Iskapalli, Krishnapatnam, Kakinada,

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ D.S Jhala, "The Status of Salt Industry in India," (Makalah disampaikan dalam 2nd *International Conference on the Ecological Importance of Solar Saltworks-CEISSA 2009*, Merida, Yucatan, Mexico, 26-29 Maret, 2009), hlm. 189, 192.

Naupada), Maharashtra (Bhandup, Bhayandra, Palghar), Orissa (Ganjam, Sumadi) dan Bengal Barat (Contai);

- 2) usaha garam rakyat berada di Rajashtan yang bahan bakunya berasal dari air asin danau dan lapisan bawah tanah. Yaitu di daerah Sambhar Lake, Nawa, Rajas, Kuchhaman, Sujangarh dan Phalodi, serta di Kharaghoda, Dhrangadhra, Santalpur;
- 3) cadangan garam batu berada di Mandi, Himachal Pradesh.

Di satu sisi, diversifikasi sumber bahan baku garam menjadi keunggulan tersendiri bagi India. Ini tidak dapat dirasakan karena bahan baku garam Indonesia hanya bersumber dari air laut. Meskipun demikian, jika dilihat dari kondisi geografis dan panjang garis pantai, maka terlihat bahwa sebetulnya Indonesia berpeluang besar untuk memproduksi garam nasional dengan memanfaatkan sumber day alam tersebut. Perlu dicatat bahwa, panjang garis pantai Indonesia mencapai 104.000 km sedangkan panjang garis pantai India adalah 7.600 km⁶⁵. Jadi, meskipun India memiliki kelebihan karena bahan baku garamnya dapat diperoleh dari berbagai sumber, tetapi pembuatan garam dari air laut akan selalu menjadi prioritas utama. Ini sebetulnya memberi keuntungan bagi Indonesia, juga bagi negara lainnya yang memiliki potensi geografis yang serupa. Salah satunya antara lain Australia dengan garis pantai sepanjang 59.736 km.⁶⁶

Di Australia, produksi garam dipusatkan terutama daerah pantai kawasan selatan dan barat dan melebihi India, proses produksi garam Australia seluruhnya telah dijalankan oleh perusahaan-perusahaan besar. Bahkan, beberapa diantaranya merupakan kerjasama dengan negara lain seperti Jepang dan Taiwan.

⁶⁵ "Maps of India: India's No.1 Website," <http://www.mapsofindia.com/india-faqs.html> (diakses tanggal 6 Mei 2012), pukul 23.45 WIB

⁶⁶ "Australian Government Geoscience Australia Coastline Lengths," <http://www.ga.gov.au/education/geoscience-basics/dimensions/coastline-lengths.html> (diakses tanggal 7 Mei 2012), pukul 01.15 WIB

Tabel 2.7 Industri Garam di Australia

Australia Selatan			Australia Barat		
Lokasi	Perusahaan	Produksi /Tahun (ton)	Lokasi	Perusahaan	Produksi/ Tahun (ton)
Dry Creek	Cheetham Salt Limited	285.000	Shark Bay	Shark Bay Salt Mitsui & Co Australia Ltd (<i>joint venture</i> dengan Jepang)	2.200.000
Price	Ocsalt Pty Ltd (anak perusahaan Cheetham)	170.000	Lake McLeod atau Lake McLeod Salt Company Pte Ltd	Dampier Salt Ltd & Taiyen (<i>joint venture</i> dengan Taiwan)	2.300.000
Lochiel	Ocsalt Pty Ltd	10.000	Onslow Salt Pty Ltd di Onslow	Mitsui & Co	2.500.000
Lake MacDonnell	Cheetham Salt Limited	100.000	Dampier	Dampier Salt Limited	4.000.000
Whyalla	One Steel Manufacturing Pty Ltd	40.000	Port Headland	Dampier Salt Limited	3.500.000
Lake Alexandrina	Mulgundawa Investments Pty Ltd	6.700			

Sumber: Joanne K. Hough, "Salt Production in South Australia" (Mesa Journal 50, September 2008), hlm 32-34 dan Vladimir M. Sedivy, "Industrial Salt Supply Status in Asia-Pacific: Review of Salt Supply Developments in Asia-Pacific Region," (Makalah disampaikan dalam Asia Salt Chemical Summit, Sanya, Hainan Island Hina, 12 Maret, 2009).

Dibandingkan industri garam India dan Indonesia yang masih didominasi oleh usaha garam rakyat, industri garam Australia dapat dikatakan jauh lebih mapan. Selain dijalankan oleh perusahaan-perusahaan besar, kehadiran peran swasta asing menjadi karakteristik yang khas dalam sektor pergaraman di Australia. Kondisi ini turut didorong oleh kebijakan industri yang diarahkan pada perdagangan bebas dan liberalisasi sejak tahun 1990-an. Sebelumnya, telah disinggung bahwa kebijakan pemerintah menjadi penentu utama keberhasilan sektor industri garam di Australia. Padahal, Australia berdasarkan awal mula sejarahnya, sangat tidak terbuka pada pasar hingga kemudian kebijakan industri Australia mengalami transformasi yang drastis dari kebijakan yang tadinya

protektif dan konservatif menjadi kebijakan industri yang sangat terbuka terhadap pasar.⁶⁷

Sebelum berorientasi pada pasar, perspektif *protectionist policy* sangat melekat sehingga mengundang kritik dari para ekonom terkemuka Australia. Salah satunya adalah Colin Clark yang mulai menyuarakan kritiknya sejak awal tahun 1960-an. Menurut Clark, akibat yang ditimbulkan bagi kebijakan seperti ini adalah hilangnya insentif kerja dan performa ekonomi. Hal ini hanya akan menghambat daya saing Australia di segala bidang. Selama kebijakan proteksi diberlakukan, ekonomi Australia tidak mengalami perkembangan, terutama yang pernah dialami oleh sektor otomotif dan TCF (*textiles, clothes, and footwears*).

Perlindungan berupa tarif impor bertabrakan dengan tuntutan perkembangan ekonomi yang lebih luas, sehingga dibutuhkan penyesuaian kebijakan. Reformasi kebijakan tersebut mencakup liberalisasi tarif yang menjadi kunci utama dalam kebijakan industri Australia dewasa ini. Kevin Rudd (2006) pernah menyatakan bahwa kebijakan industri yang mengarah kepada perdagangan bebas telah menunjukkan hasil selama 1 dekade terakhir. Tinjauan terhadap perdagangan bebas yang meliputi pengurangan tarif dan dukungan finansial inilah yang kemudian menggiring Australia kepada konsep negara yang industrialis (*industry-centric*).⁶⁸

Menurut *Productivity Commission*, departemen produktivitas Australia, pengurangan proteksi tarif dan batasan kuota akan memberikan manfaat bagi ekonomi dan masyarakat secara keseluruhan karena tuntutan untuk bersaing pada akhirnya akan mendorong peningkatan produksi dan perbaikan manajemen kerja. Namun bukan hanya itu, perbaikan ekonomi dalam rangka liberalisasi juga harus didukung dengan potensi teknologi modern yang selaras dengan keseimbangan

⁶⁷ Selama beberapa dekade sebelumnya, Australia sangat ketat dengan kebijakan industri yang cenderung protektif (*protectionist policy*) di segala bidang industri manufaktur sesuai teori *scientific tariff* yang dianut sejak tahun 1800-an. Menurut teori dan kebijakan proteksi ini, pengurangan tarif impor, terutama di bidang otomotif hanya akan melemahkan perdagangan Australia dan menimbulkan kerugian. Pro dan kontra mengenai kebijakan ini pun muncul. Bagi negara besar, tarif yang kecil berarti keuntungan dalam perdagangan menjadi lebih besar. Namun pada masa itu, Australia masih dalam posisi meragukan posisi dirinya sendiri: apakah merupakan negara besar atau masih menjadi negara kecil di pasar dunia mengingat pasar internasional Australia yang masih sangat terbatas.

⁶⁸ Gary Banks, "Industry Policy for A Productive Australia," (Makalah disampaikan dalam *Colin Clark Memorial Lecture*, Brisbane, 6 Agustus, 2008), hlm 4.

lingkungan. Oleh karena itu, perlu adanya inovasi mesin yang memungkinkan keduanya dapat tercapai.⁶⁹ Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan industrinya, Australia memiliki departemen *Public Support for Science and Innovation* di bawah departemen *Productivity Commission* yang akan menyusun rancangan bisnis dan fokus per sektor industri berdasarkan gagasan dan teknologi baru sebagai jembatan antara dunia riset dengan aplikasinya di industri. Sebagai tindak lanjut, sejumlah faktor pendukung tersebut memungkinkan Commission menetapkan standar permintaan ekspor dalam skala besar. Meskipun pendapatan nasional dari tarif perdagangan akan berkurang, namun akan diperoleh pendapatan yang lebih besar dari keuntungan perdagangan dalam jumlah besar serta tercapainya perluasan pasar, termasuk peluang masuknya investasi. Ini tentu tidak mungkin terjadi jika Australia masih menganut ekonomi lateral yang bersifat protektif seperti pada kebijakan industri sebelumnya.⁷⁰

Keterbukaan terhadap pasar dalam kebijakan industri Australia pun diberlakukan secara konsisten dan menyeluruh di segala bidang industri, tidak terkecuali sektor pergaraman. Sehingga, apapun inisiatif kalangan pebisnis untuk meningkatkan produksinya dengan bantuan pemerintah, maka seluruh sektor industri akan dapat merasakan manfaatnya. Misalnya dalam hal tekstil, usaha untuk menyiasati masuknya barang impor tekstil membuat para pelaku bisnis meminta dukungan pemerintah untuk meningkatkan produksi dengan biaya yang lebih murah, misalnya dengan regulasi atau subsidi. Sebagai hasilnya, pemerintah akan melakukan tinjauan mengenai kebijakan yang diperlukan dan dapat diaplikasikan untuk semua sektor industri. Jadi, tak terbatas hanya pada satu sektor saja. Contoh lain yang dapat diamati adalah kebijakan industri yang dihadapkan pada tantangan kelestarian lingkungan global (*greenhouse*). Sebagai implementasinya, kebijakan industri Australia tidak hanya memfokuskan pada buangan emisi karbon oleh beberapa industri manufaktur, tetapi juga memfokuskan *greenhouse policy* pada sektor pergaraman. Terutama, mengenai pencegahan pencemaran air akibat pembuangan residu pengolahan garam serta penghematan energi pada pabrik pengolahan garam.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm.4.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.5.

Pada akhirnya, dapat disimpulkan kebijakan industri Australia yang berorientasi kepada pasar bebas, peningkatan ekspor skala besar dan liberalisasi tarif telah berhasil membawa peningkatan pesat bagi industri manufaktur Australia dalam satu dekade terakhir. Tak terkecuali industri garam Australia yang mencatat produksi garam dalam jumlah besar setiap tahunnya. Begitu juga dengan meningkatnya investasi perusahaan garam melalui *joint venture* dengan Jepang dan Taiwan.

Setelah menguraikan kebijakan industri garam di India dan Australia, perhatian selanjutnya diarahkan kepada sektor pergaraman di China. Kasus China menjadi menarik sebab negara ini merupakan salah satu pengimpor garam Australia terbesar berjumlah 2 juta ton pada tahun 2008, padahal China juga menempati urutan kedua sebagai produsen garam terbesar di dunia setelah Amerika Serikat.

Tabel 2.8 Produksi Garam Dunia (dalam ribu ton)

	AS	China	Jerman	Kanada	India	Australia
1990	37.000	20.000	15.700	11.300	9.500*	7.230
1991	36.400	24.100	14.900	12.000	9.500*	7.790
1992	36.100	28.100	12.700	11.200	9.500*	7.690
1993	39.300	29.500	12.700	10.900	9.500*	7.740
1994	40.100	29.746	13.099	11.700	9.500*	7.685
1995	42.200	29.780	15.224	10.957	12.544	8.148
1996	42.300	29.035	15.907	12.248	14.466	7.905
1997	41.500	30.830	15.787	13.264	14.251	8.883
1998	41.300	22.420	15.700	13.296	11.964	9.033
1999	45.000	28.124	15.700	12.686	14.453	9.888
2000	45.600	31.280	15.700	12.164	14.453	8.778
2001	44.800	34.105	14.343	13.725	14.500	9.536
2002	40.300	36.024	15.736	12.736	14.500	9.691
2003	43.700	32.424	16.424	13.718	15.000	10.256
2004	46.500	37.101	18.838	14.125	15.000	11.088
2005	45.200	46.610	19.332	14.500	15.500	12.444
2006	44.400	56.630	19.846	14.389	15.500	11.424
2007	44.600	59.760	15.951	14.862	16.000	10.855
2008	48.100	59.520	15.833	14.386	16.000	11.160
2009	46.100	58.450	18.939	14.615	16.500	10.316
2010	43.300	62.750	19.100	10.537	17.000	11.968
2011*	44.000	65.000	20.000	11.000	18.000	13.000

Keterangan : * berdasarkan estimasi

Sumber: U.S Geological Survey Minerals Yearbook 1994-2010 dan U.S Geological Survey Mineral Commodity Summaries 1996-2012.

Kebijakan impor garam yang dilakukan China berkaitan erat dengan kebijakan energi⁷¹ yang diambil China. Salah satu kebijakan energi ini memungkinkan tersedianya pasokan energi yang cukup seperti minyak, batu bara, gas dan listrik. Persediaan ini diperoleh, baik dari produksi domestik maupun melalui impor dari negara lain, terutama dari kawasan Timur Tengah, Asia Tengah dan Rusia. Kebijakan impor diperlukan karena cadangan domestik diperkirakan hanya cukup hingga pertengahan tahun 1990-an.

Kebijakan energi China selanjutnya berpengaruh pada seluruh sektor industri, termasuk industri garam. Kegiatan produksi garam China dilakukan dengan 3 metode yang memanfaatkan teknologi dengan kebutuhan energi yang besar, antara lain: 1) pertambangan langsung garam batu (*halite*); 2) evaporasi air laut dengan sinar matahari; 3) evaporasi air asin dengan menggunakan panas buatan. Dengan demikian, meskipun memiliki garis pantai sepanjang 14.500 km, namun sumber bahan baku garam di China tidak hanya berasal dari air laut melainkan juga lapisan tanah dan danau asin seperti di India. Tetapi sisi lain dari keuntungan ini adalah bahwa berdasarkan laporan *U.S Geological Survey*, cadangan garam dalam tanah dan air danau sangatlah terbatas, tidak sebanding dengan kandungan garam yang ada pada air laut. Bahkan, jumlahnya sangat melimpah dan tidak akan pernah habis. Selain itu, proses evaporasi garam dari air laut sebagian besar menggunakan cara tradisional yang memanfaatkan sinar matahari sehingga produktivitasnya belum maksimal. Jika ingin maksimal, maka

⁷¹ Kebijakan energi diperlukan sejalan dengan kebijakan industri yang mencakup pembangunan berjangka setiap 5 tahun melalui State Planning Commission (SPC). Analisa SPC berusaha menentukan berapa banyak energi yang diperlukan oleh China termasuk analisa pertimbangan investasi dan harga untuk memperoleh energi yang meliputi batu bara, minyak, gas dan pasokan listrik. Untuk itu didirikan State Energy Commission (SEC) pada tahun 1980 dan Ministry of Energy (MOE) pada tahun 1988. MOE merupakan gabungan dari Ministry of Petroleum Industry, Ministry of Coal Industry, Ministry of Nuclear Industry, dan Ministry of Water Resources and Electric Power dengan tujuan membuat arahan kebijakan energi, sementara fungsi manajemen dan produksinya diserahkan kepada badan usaha milik negara. Dikutip dari Prof. Celeste Wallander dan Sonja Davidovic, M.A., "China's Energy Policy in The Geopolitical Context," hlm. 8, <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/China%20s%20Energy%20Policy.pdf> (diakses tanggal 10 Mei 2012), pukul 02.55 WIB

teknologi evaporasi di pabrik menggunakan panas buatan adalah salah satu solusi yang bisa dilakukan, meskipun tidak murah.⁷²

Pemerintah China menyadari penuh kebutuhan yang substansial terhadap komoditas garam. Kegiatan produksi harus dipengaruhi oleh perhitungan teknologi, efisiensi, dan produktivitas. Ditambah lagi, tidak ada barang substitusi yang dapat menggantikan posisi garam. Walaupun khusus untuk industri pengolahan makanan, cita rasa yang diberikan garam dapat diganti dengan kimia lain seperti kalsium klorida, kalsium magnesium asetat, asam hidroklorik dan klorida potasium namun efek sampingnya adalah diperlukan proses olahan kimia tingkat tinggi untuk itu.⁷³ Itu artinya, terjadi lonjakan biaya produksi. Atas alasan efisiensi energi dan biaya produksi tanpa mengabaikan pentingnya persediaan garam dalam jumlah cukup maka sebagai tindak lanjutnya, kebijakan impor garam menjadi langkah yang relevan untuk dilakukan.

Kendati terus mengimpor, tak berarti bahwa produksi garam China menjadi anjlok. Seperti dikemukakan di awal, bahwa kebijakan impor hanyalah merupakan tindakan antisipasi terkait kebijakan energi China sementara produksi domestik tetap berjalan secara optimal dan dipertahankan. Ini terbukti dengan produksi total perusahaan nasional garam China yang mencapai 10 juta ton di tahun 2005. Jumlah ini menjadikan China sebagai produsen garam terbesar di Asia melalui badan usaha milik negara *China National Salt Industry Corporation* (CNSIC). Sejak berdiri tahun 1950, CNSIC menjalankan peran sebagai produsen dan penjual garam terbesar di China. Peran ini setara dengan PT. Garam (Persero) di Indonesia yang menjalankan monopoli produksi dan operasional, baik garam konsumsi maupun garam industri. Khusus garam konsumsi, CNSIC juga berperan dalam perbaikan standar mutu garam dengan mengikuti kampanye internasional,

⁷² "Salt Production: A Reference Book for the Industry – Promotion of Benchmarking Tools for Energy Conservation in Energy Intensive Industries in China," *Energy Efficiency Component, EU-China Energy and Environment Programme*, hlm. 11, <http://www.chinaeci.com/admin/upload/20090817022608.pdf> (diakses tanggal 10 Mei 2012), pukul 03.20 WIB

⁷³ *Ibid.*, hlm. 10.

antara lain tentang kewajiban memproduksi garam beriodium seperti yang gencar dilakukan di Asia pada tahun 1990-an.⁷⁴

Selain jumlah produksi meningkat, fokus pemerintah terhadap produksi garam domestik juga dapat dibuktikan melalui aktivitas anak perusahaan CNSIC yang terbagi-bagi menurut hasil produksinya. CNSIC memiliki 31 anak perusahaan yang terdiri dari 9 perusahaan untuk memproduksi garam batu, 1 perusahaan yang mengolah garam dari bahan baku air danau asin, 2 perusahaan untuk memproduksi garam dari bahan baku air laut, 9 perusahaan grosir dan distributor, 9 perusahaan yang bergerak di bidang riset garam, dan 8 perusahaan lainnya tergabung dalam satu grup perusahaan berskala besar dan menjalankan peran secara terintegrasi meliputi produksi, stok, penjualan, teknologi, industri dan perdagangan. Selanjutnya, CNSIC diganti menjadi *China National Salt Group (CNSG)* yang memiliki 64 anak perusahaan, mencakup 31 anak perusahaan sebelumnya serta 33 organisasi profit dan non-profit yang bergerak di sektor pergaraman.⁷⁵ Pembentukan seluruh perusahaan ini didasari pada prinsip mengenai perlunya melakukan kebijakan monopoli garam oleh pemerintah China. Namun tidak hanya sekedar menetapkan sistem monopoli, tetapi kebijakan ini juga turut didukung dengan berbagai pertimbangan dari segi efisiensi ekonomi untuk menangkap peluang pasar dalam sebuah struktur industri yang baik, yang tentunya didorong oleh pemanfaatan sumber daya alam, kekuatan modal, hasil riset, dan kemajuan inovasi teknologi.

Secara garis besar perbandingan antara sektor pergaraman keempat negara akan dapat digambar melalui tabel 2.9 berikut ini.

Tabel 2.9 Dinamika dan Kebijakan Sektor Pergaraman di 4 Negara (Per 2010)

Indikator/ Karakteristik	Australia	India	China	Indonesia
Peran Pemerintah	Kebijakan industri yang menyeluruh dengan berorientasi pada	Keterlibatan penuh dalam kebijakan industri yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dan	Sejalan dengan kebijakan pengamanan energi. Sehingga selain memproduksi garam sendiri, China	-

⁷⁴ “Brief Introduction of China National Salt Industry Corporation,” <http://www.chinasalt.com.cn/English/Introduction/402880f813f098e00113f0c6a2c90008.html> (diakses tanggal 10 Mei 2012), pukul 19.26 WIB

⁷⁵ *Ibid.*

	keterbukaan terhadap pasar dan peningkatan ekspor, termasuk komoditas garam	regulasi di bawah Kementerian Perdagangan dan Industri	juga mengimpor garam dari Australia sebagai stok nasional dan untuk dijual kembali	
Sentra Produksi Utama Garam	11	5	3	9
Karakter industri garam	Dijalankan perusahaan besar dan ada kerjasama dengan investor asing dari Jepang dan Taiwan dengan total produksi mencapai 15 juta ton/ tahun	Bermula dari usaha garam rakyat dan dalam perkembangannya, telah didominasi oleh industri skala besar dengan diversifikasi sumber bahan baku: air laut, air danau, lapisan bawah tanah, dan garam batu. Kapasitas produksi mencapai 15-16 juta ton/tahun	Dijalankan oleh <i>China National Salt Industry Corporation</i> atau <i>China National Salt Group</i> . Terdiri dari beberapa perusahaan khusus yang masing-masing memproduksi garam dari air laut, air danau, garam batu serta perusahaan untuk distributor dan grosir, serta untuk riset dan teknologi dengan total 64 anak perusahaan. Kapasitas produksi dapat mencapai 65 juta ton/tahun	Masih didominasi oleh usaha garam rakyat. Industri penghasil garam hanya diwakili oleh PT. Garam. Total kapasitas produksi/tahun hanya mencapai sekitar 1 juta ton.

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Melalui gambaran perindustrian garam di Australia, China dan India di atas, terangkum sebuah gagasan yang memperkuat hipotesis mengenai peran kebijakan pemerintah dalam memperkuat sektor industri garam. Walaupun karakteristik pergaraman Indonesia mirip dengan India, namun kendali pemerintah India lebih dominan. Asosiasi pelaku industri garam dan petani di India didirikan oleh pemerintah di bawah *Salt Commission*, sementara asosiasi serupa di Indonesia didirikan secara independen oleh kalangan petani dan pelaku usaha yang terlibat, misalnya seperti Aliansi Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia (A2PGRI), Asosiasi Pengusaha Garam Indonesia (APGI), dan Asosiasi Produsen Garam Konsumsi Beriodium.

Kendali pemerintah dan monopoli terhadap garam juga dilakukan oleh pemerintah China, meskipun impor garam tetap dilakukan sebagai pilihan yang disesuaikan dengan arahan kebijakan energi. Bagaimanapun, China mampu menghasilkan agenda yang menyeimbangkan antara liberalisasi perdagangan dan

nasionalisasi industri lewat monopoli garam. Liberalisasi garam yang paling dominan ditemukan di Australia sesuai kebijakan ekonomi untuk mendongkrak produktivitas industri dan jumlah ekspor. Sebagai ganti rugi dari berkurangnya pendapatan bea masuk atas barang impor, perdagangan Australia menerima keuntungan bersih dari penjualan garam dengan skala besar sekaligus memperkuat perekonomian.

Beda halnya dengan Indonesia, yang seolah terjebak dalam menentukan sikap. Di satu sisi, peran pemerintah dan monopoli garam dilakukan melalui PT. Garam (Persero) dengan tujuan utama untuk melakukan proteksi tetapi tidak tercapai. Liberalisasi perdagangan diserap penuh dengan cara mendongkrak peningkatan impor dan mengabaikan ekonomi rakyat, yaitu para petani garam. Hal senada juga dikemukakan oleh Fadel Muhammad⁷⁶ yang pernah menjabat sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan periode (2009-2011), bahwa memang tidak pernah ada anggaran dana negara untuk sektor pergaraman, baik dari Kementerian Perindustrian maupun Kementerian Perdagangan. Menurut Fadel, produksi garam rakyat berpotensi untuk ditingkatkan secara kualitas dan kuantitas selama pemerintah memiliki perspektif ekonomi yang pro rakyat. Artinya, negara jangan hanya mengambil jalan pintas dan mudah melalui impor.

Peluang peningkatan produksi didukung oleh fakta bahwa Indonesia memiliki daerah potensial penghasil garam dan daerah potensial membuat garam seperti Indramayu, Sampang, Pamekasan, Sumenep, dan Cirebon. Dengan terus-menerus mengandalkan impor tanpa upaya membenahi dapur garam, ini artinya bahwa potensi alam dan kepentingan nasional dalam konteks *self-sufficiency economy* telah dipertaruhkan. Peluang garam sebagai komoditas strategis diminimalisir, meskipun disadari bahwa garam adalah bahan baku yang tidak bisa disubstitusikan dengan bahan lainnya. Persoalan pun menjadi semakin rumit ketika kepentingan kelompok ikut bermain. Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa data mengenai produksi dan kebutuhan garam Indonesia sangatlah sulit didapat. Padahal, keterpaduan dan koordinasi antara jumlah produksi dengan kebutuhan garam nasional merupakan basis dasar bagi pengembangan sektor pergaraman. Hal serupa bahkan telah disadari sejak masa kolonial. Pada tahun

⁷⁶ “Fadel Muhammad: Mungkin Ada Persaingan,” *Tempo*, 30 Oktober 2011, hlm. 158.

1859, krisis garam yang dialami Indonesia di bawah pemerintahan kolonial diakibatkan oleh tidak akuratnya informasi mengenai produksi dan kebutuhan garam.

Lebih lanjut jika ditarik relevansinya pada masa sekarang, maka bukan tidak mungkin bahwa keterbatasan data produksi dan kebutuhan garam dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu. Indikasi kesengajaan ini muncul karena didasari beberapa pertimbangan. Kurangnya survei resmi dari pemerintah secara mendalam, menyeluruh dan bertahap untuk menghasilkan data terkait memberikan ruang bagi beberapa pihak untuk memperoleh keuntungan. Misalnya, angka produksi dalam negeri dan kebutuhan garam nasional dimanipulasi untuk mendapatkan legalisasi kuota impor yang lebih besar. Akibatnya alih-alih menjadi komoditas strategis, komoditas garam di Indonesia justru menyandang predikat sebagai komoditas yang dapat dimanipulasi secara strategis (*strategically manipulable commodity*) – dengan meminjam istilah dari R. James Woosley dan Chelsea Sexton.⁷⁷ Definisi dari *strategically manipulable commodity* menekankan bahwa adanya kepentingan beberapa pihak untuk menguasai atau memperlakukan komoditas tertentu untuk dapat menghasilkan keuntungan bagi mereka dan upaya yang tepat untuk mencapainya adalah dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang hanya mendukung tercapainya keuntungan atau kepentingan tersebut.

⁷⁷ R. James Woosley dan Chelsea Sexton, “Geopolitical Implications of Plug-in Vehicles,” dalam David B. Sandalow, ed., *Plug-in Electric Vehicles: What Role for Washington* (Washington: The Brookings Institution, 2009), hlm. 16.

BAB III

KEPUNGAN LIBERALISASI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP SEKTOR PERGARAMAN DI INDONESIA

Kurang bergairahnya pemerintah Indonesia dalam memperhatikan sektor pergaraman tidak hanya dilatari oleh permasalahan internal seperti kelemahan teknologi, faktor cuaca, dan minimnya modal. Kelesuan itu ada pula kaitannya dengan liberalisasi perdagangan seiring hadirnya organisasi perdagangan internasional seperti GATT/WTO. Pengurangan tarif impor menjadi salah satu implikasi nyata untuk melemahkan sisi domestik dalam memperbaiki pergaraman nasional dan swasembada garam. Dengan demikian, terbuka peluang bagi masuknya garam impor untuk kebutuhan industri. Kebutuhan ini pun cenderung semakin meningkat dan para produsen dalam negeri hanya menginginkan agar kebutuhan tersebut dapat dipenuhi oleh garam dari Australia mengingat kualitasnya yang baik.

Tak hanya itu, perpanjangan tangan dari liberalisasi juga berujung pada tekanan terhadap konsumsi garam domestik. Pada awal tahun 1990-an, negara-negara berkembang termasuk Indonesia harus menghadapi paparan kampanye dunia mengenai standar mutu garam atas alasan kesehatan di bawah naungan World Health Organization (WHO). Kampanye ini antara lain mengemukakan kurangnya konsumsi garam beriodium di negara berkembang sehingga mengakibatkan sejumlah gangguan, mulai dari gondok, penurunan intelegensia pada anak hingga peningkatan risiko kematian pada wanita hamil dan melahirkan. Istilah yang dipakai untuk menyebut masalah-masalah kesehatan tersebut adalah gangguan akibat kekurangan iodium (GAKI).

Kewajiban penambahan iodium pada garam konsumsi kemudian berdampak kepada permasalahan teknis meliputi produksi dan pengolahan serta komersialisasi, baik pada produk garam sendiri maupun pada produk makanan/minuman yang menggunakan bahan baku garam. Hal ini mendorong terbentuknya peraturan mengenai kemasan dan penetapan label garam konsumsi.

Bagi Indonesia, mengingat belum adanya langkah perbaikan yang nyata untuk sektor pergaraman, maka kriteria teknis tersebut merupakan beban yang bertambah pada upaya peningkatan produksi dan pengembangan industri garam, termasuk di antaranya adalah teknologi dan perhitungan *cost benefit*. Akibat adanya beban tersebut, terbangun mitos di dalam negeri yang diyakini sebagian besar masyarakat Indonesia bahwa akan lebih menguntungkan '*ngimpor*' daripada mengupayakan produksi garam sendiri (berswasembada).

Selanjutnya, secara garis besar kepuangan liberalisasi terhadap sektor pergaraman di Indonesia dapat terlihat melalui 4 alur, yaitu antara lain: 1) keikutsertaan Indonesia dalam WTO; 2) pengaruh rezim internasional melalui kampanye gangguan kesehatan akibat kekurangan iodium; 3) krisis ekonomi pada tahun 1998; 4) konsern negara maju terhadap masalah kesehatan akibat konsumsi sodium berlebih melalui *healthy lifestyle*. Penjelasan mengenai keempatnya akan diuraikan sebagai berikut.

III.1 Perdagangan Bebas WTO dan Sektor Pergaraman Indonesia

Sejatinya, perdagangan Indonesia mulai terbuka sejak tahun 1986 menyusul penurunan drastis pada harga minyak dunia. Hal ini membuat Indonesia sebagai salah satu produsen minyak terbesar di dunia mengalami kepanikan sehingga memberi celah terjadinya penetrasi liberalisasi dan pasar bebas untuk pertama kalinya di Indonesia. Namun secara normatif, keterikatan Indonesia dengan perdagangan bebas baru disahkan melalui penerbitan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). WTO merupakan formulasi baru dari *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang sudah ada lebih dulu, yaitu perjanjian perdagangan multilateral dengan tujuan menciptakan perdagangan bebas, adil, dan menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka perlu dilakukan upaya untuk menstabilkan sistem perdagangan internasional melalui penurunan tarif bea masuk untuk barang impor serta meniadakan hambatan perdagangan lainnya. Hubungan perdagangan antar negara pun dilakukan tanpa diskriminasi sehingga negara yang tergabung dalam

GATT tidak diperkenankan untuk memberikan perlakuan khusus bagi negara tertentu, tetapi jika terjadi masalah dalam hubungan bilateral maka GATT berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa di bidang perdagangan antar negara sekaligus menjadi forum untuk mengajukan keberatan jika suatu negara merasa dirugikan.

Pada dasarnya GATT menerapkan prinsip persaingan yang jujur sehingga menolak praktek *dumping* dan pemberian subsidi berlebihan terhadap produk ekspor. Tetapi, GATT tidak melarang tindakan proteksi terhadap industri domestik, selama proteksi itu dilakukan melalui proteksi tarif (yang sudah dikurangi) dan bukan melalui tindakan seperti larangan impor atau kuota impor. GATT juga memberikan pengecualian bagi negara-negara peserta yang mengalami permasalahan dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Untuk melindungi industri yang masih dalam tahap pertumbuhan, maka GATT mengizinkan suatu negara untuk melarang impor atau tidak memberlakukan konsesi tarif yang diberikan dalam kerangka GATT selama jangka waktu tertentu. Tindakan tersebut dapat dilakukan apabila negara bersangkutan tidak mempunyai pilihan lain dalam menghadapi lonjakan produk impor dari negara lain dan mengalami kesulitan industri dalam negeri karenanya.

Prinsip-prinsip yang melandasi GATT ini pada gilirannya juga melandasi WTO sebagai organisasi penerus. Dalam implementasinya, di awal pembentukan WTO, dihasilkan sejumlah persetujuan dalam perdagangan barang (*Agreement on Trade in Goods*). Beberapa di antaranya relevan dalam mempengaruhi sektor pergarahan di Indonesia seperti kesepakatan mengenai tarif dan perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) dan Marrakesh Protocol GATT 1994. Dalam kesepakatan ini, para anggota menyetujui adanya pengurangan tarif minimal sebesar 5 persen secara bertahap yang secara efektif diberlakukan per 1 Januari pada setiap tahunnya. Di Indonesia, aplikasi besarnya tarif masuk untuk barang impor ditentukan oleh Departemen Keuangan dan pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Teknis Kepabeanan Dirjen Bea Cukai. Pengaturan tarif dibukukan dalam Buku Tarif Bea Masuk Indonesia (BTBMI) dan memuat klasifikasi kode HS (*harmonized system code*) dan besarnya tarif yang dikenakan pada masing-masing komoditas. Untuk komoditas garam, menurut BTBMI 2003,

2004, 2007 dan BTKI (Buku Tarif Kepabeanan Indonesia) 2012, terjadi penurunan tarif bea masuk impor garam secara bertahap yaitu sebagai berikut.

Tabel 3.1 Tarif Bea Masuk untuk Garam Impor

Kode HS	Uraian	BTBMI (%)		BTKI (%)	Depdag
		2003 & Sebelum	2004 dst	2012	2011 dst
25.01	Garam (termasuk garam meja dan garam didenaturasi) dan natrium klorida murni, dalam larutan air atau mengandung tambahan bahan anti-caking atau free-flowing atau tidak; air laut.				
2501.00.100 2501.00.10.00	Garam meja	10	5	5	0
2501.00.200	Garam dalam bentuk curah atau dalam kemasan @50 Kg atau lebih dengan kadar NaCl minimum	0	-	-	0
2501.00.900 2501.00.90 2501.00.90.10	Lain-lain Lain-lain: Mengandung natrium klorida paling sedikit 94,7% dihitung dari basis kering	15	-	-	0
2501.00.90.90	Lain-lain		10	10	0
2501.00.20.00	Garam batu		10	10	0
2501.00.50.00	Air laut		10	10	0

Sumber: Tim Tarif Departemen Keuangan Republik Indonesia dan Departemen Perdagangan

Menurut Departemen Keuangan dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dalam kurun waktu 2003-2012, terjadi penurunan tarif bea masuk pada komoditas garam. Garam konsumsi dikenakan bea 5 persen dan garam industri dikenakan bea masuk sebesar 10 persen. Namun, versi berbeda diberikan oleh Departemen Perdagangan yang menunjukkan bahwa semua garam impor, baik untuk tujuan konsumsi maupun industri tidak dikenakan tarif masuk sama sekali. Hal ini ada kaitannya dengan kesepakatan yang dibuat dalam kerangka ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement (AANFTA). Dalam kerjasama ini, disebutkan bahwa tarif yang dikenakan terhadap sejumlah produk unggulan Australia ke Indonesia secara bertahap akan dikurangi hingga menjadi 0% dan diberlakukan sejak tahun 2009-2010. Salah satu komoditas unggulan tersebut adalah garam.

Perbedaan versi tarif antara Dirjen Bea Cukai dan Departemen Perdagangan tersebut mengingatkan kembali kepada perbedaan angka produksi dan kebutuhan garam antara 3 kementerian yaitu Perindustrian, Perdagangan, dan Kelautan Perikanan. Satu-satunya interpretasi yang muncul untuk menyikapi perbedaan ini adalah adanya kepentingan yang dipangku oleh masing-masing pihak. Secara politis, Takamasa Akiyama, *et. al* beranggapan bahwa berdagang komoditas merupakan sumber penerimaan yang paling efektif dan nyata bagi para pembuat kebijakan. Tetapi di sisi lain, pihak pemerintah juga berpeluang untuk memberikan kemudahan bagi pihak yang berafiliasi dengannya, termasuk memudahkan lisensi dagang, meniadakan tarif, atau melakukan kesepakatan lain dalam hal pemasaran. Kontrol pemerintah atas komoditas tertentu sering pula menciptakan kesempatan untuk saling korupsi, memberikan keuntungan finansial bagi kaum elit atau sekutu politiknya.¹ Artinya, perhitungan tarif yang dikenakan terhadap impor garam menjadi lebih fleksibel dengan adanya 2 versi yang berbeda. Para pihak yang terlibat pun mendapat kelonggaran dan dapat memetik keuntungan dari hal ini. Sederhananya, para importir yang membagi keuntungannya dengan para pembuat kebijakan dapat dibebaskan dari tarif masuk untuk garam impor dan begitu pula sebaliknya.

Bagaimanapun, masih terdapat beberapa perdebatan mengenai pengurangan dan penghapusan tarif bea masuk impor sebagai proteksi dalam perdagangan. Pada dasarnya tarif ditetapkan agar pemasukan negara bertambah, tetapi sebagai akibatnya akan membuat harga komoditas yang diimpor itu jadi lebih mahal. Dalam kasus impor garam Indonesia dan kaitannya dengan proteksi, pengurangan tarif impor garam menimbulkan keuntungan yang relatif tergantung dari beberapa sudut pandang. Jika mengingat produksi garam yang selalu defisit, maka impor garam dengan tarif masuk yang rendah akan membuat harga garam di pasar dalam negeri jadi terjangkau. Tetapi jika mengingat implikasinya bagi petani garam, pengurangan tarif memudahkan masuknya impor garam yang secara tidak langsung mengurangi ketertarikan para produsen untuk membeli garam

¹ Takamasa Akiyama, John Baffes, Donald Larson, dan Panos Varangis, "Market Reforms: Lessons from Country and Commodity Experiences," *Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades*, eds. Takamasa Akiyama *et. al* (Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies, 2001), hlm. 7.

rakyat. Hal ini didasari alasan bahwa dengan harga yang sama, garam impor jauh lebih baik kualitasnya dibandingkan produksi garam rakyat. Oleh karena itu, di era liberalisasi yang tidak terelakkan, jalan tengah untuk menyasati ketimpangan situasi ini adalah dengan membenahi kebijakan yang pro petani garam, termasuk memberdayakan potensi untuk memproduksi garam sendiri.

Dalam peraturan GATT/WTO, disebutkan bahwa proteksi berupa tarif masih boleh dilakukan tetapi tidak dengan proteksi kuota atau larangan impor. Bagi Indonesia, bentuk proteksi kuota impor atau larangan impor meskipun dilarang, namun sebetulnya dapat disiasati. Langkah utama adalah dengan memperbaiki data produksi dan kebutuhan garam agar akurat dan dapat diketahui berapa selisihnya. Jumlah selisih inilah yang selanjutnya disosialisasikan sebagai kuota untuk impor garam industri. Mengingat, impor garam terbesar Indonesia adalah berupa garam untuk industri, maka kuota ini semestinya tidak mengalami kenaikan dan penurunan yang drastis setiap tahunnya karena permintaan garam untuk industri pada dasarnya senantiasa stabil dan terprediksi. Justru yang kerap mengalami fluktuasi jangka pendek dalam skala besar adalah garam kasar atau garam bahan baku untuk konsumsi.² Tetapi karena garam semacam ini sebetulnya dapat dipenuhi sendiri oleh Indonesia, yaitu yang berasal dari garam petani maka pasokan garam konsumsi seharusnya tidak menjadi masalah bagi Indonesia.

Proteksi lainnya yang dibolehkan berdasarkan kesepakatan dalam WTO adalah pemberian subsidi dari pemerintah setempat untuk mendukung produk-produk domestiknya. Namun dalam kasus sektor pergaraman Indonesia, justru pemberian subsidi sangatlah minim sehingga tidak memberi hasil yang signifikan. Kemudian pada tahun 2002, dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan Impor. Secara literal, rumusan dalam keputusan ini menunjukkan keberpihakan terhadap kerugian industri dalam negeri akibat praktik impor karena tindakan pengamanan yang dimaksud adalah tindakan untuk memulihkan atau mencegah kerugian serius yang dialami industri dalam negeri sebagai akibat dari lonjakan impor barang sejenis atau barang yang secara

² "The Price of Salt: Salt Sellers," <http://www.economist.com/node/15276675> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 07.52 WIB

langsung merupakan saingan hasil industri dalam negeri. Artinya, barang yang identik diproduksi dalam negeri atau memiliki sifat serupa secara fisik, teknik, maupun kimia serta mengalami lonjakan impor sehingga dianggap merugikan bagi industri dalam negeri.

Berangkat dari definisi ini, maka garam dapat menjadi salah satu barang yang mengalami lonjakan impor seperti dimaksud dalam keputusan tersebut. Pertimbangannya yang paling jelas antara lain: 1) pada tahun 2002 ketika keputusan ini diterbitkan, data BPS mencatat jumlah impor garam Indonesia mencapai 1,5 juta ton yang menunjukkan adanya lonjakan setelah krisis tahun 1998. Sebelumnya, impor Indonesia paling banyak berada pada angka 900 ribu ton; 2) dengan adanya lonjakan impor tersebut, maka dapat dipastikan produksi garam rakyat jadi tertekan karena para importir selalu membanding-bandingkan kualitasnya dengan garam impor. Tetapi, kebijakan pengamanan industri dalam sektor pergaraman tidak berlaku secara efektif karena tidak ditemukan implementasi yang nyata dari kebijakan tersebut untuk mengamankan sektor pergaraman nasional. Bahkan, dua tahun kemudian yaitu pada tahun 2004, justru dikeluarkan kebijakan impor garam yang bernuansa liberalistik. Menyusul kebijakan di tahun 2004 tersebut, dikeluarkan pula beberapa ketentuan lain yang memperlihatkan bentuk proteksi pemerintah terhadap sektor pergaraman. Adapun beberapa peraturan dan kebijakan yang digunakan sebagai acuan dalam langkah proteksi pergaraman nasional tersebut, antara lain:

Tabel 3.2 Kebijakan yang Memuat Proteksi Terhadap Sektor pergaraman di Indonesia

Jenis Keputusan	Tentang	Bentuk Proteksi
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 422/MPP/Kep/6/2004	Masa Panen Raya Garam Rakyat Tahun 2004 dimulai sejak 1 Agustus 2004 – 31 Oktober 2004	Larangan impor garam mulai berlaku sebulan sebelum masa panen raya dan dua bulan setelah masa panen raya. Untuk tahun 2004, ini artinya larangan impor garam berlaku antara 1 Juli hingga 31 Desember 2004.
Surat Menteri Perdagangan Nomor: 425/M-DAG/6/2005 tanggal 15 Juni 2005	Larangan Impor Garam tahun 2005	Larangan impor dimulai tanggal 1 Juni 2005 s/d 31 Desember 2005. Namun garam industri tetap boleh diimpor setelah disetujui Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri. Apabila pada masa larangan ini, stok nasional tidak mencukupi, maka akan larangan ini akan ditinjau kembali.
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005	Ketentuan Impor Garam 2005	Perusahaan IP Garam wajib menggunakan paling sedikit 50% garam yang bersumber dari hasil produksi petani.

Sumber: Departemen Perdagangan

Kendati demikian, kebijakan proteksi yang ada masih memiliki beberapa kelemahan. Artinya, dapat dilanggar jika ada kebijakan lain yang memungkinkan pelanggaran tersebut. Sebagai contoh, dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 422/MPP/Kep/6/2004 dinyatakan dengan jelas bahwa impor garam dilarang sebulan sebelum masa panen, selama masa panen, dan dua bulan setelah masa panen garam rakyat. Namun menyusul kemudian diterbitkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 455/MPP/Kep/7/2004 yang menyatakan bahwa impor garam boleh dilakukan selama masa panen rakyat asalkan garam tersebut akan digunakan untuk kebutuhan industri dan bukan konsumsi. Hal ini menjadi bias karena kenyataannya tidak ada pengawasan yang benar-benar dapat memastikan apakah garam yang diimpor memang betul akan digunakan untuk industri seluruhnya atau justru dialihkan juga sebagian untuk garam konsumsi. Dari contoh ini, terlihat bahwa para pembuat kebijakan atau pemegang otoritas kebijakan mengalami semacam inkonsistensi. Adapun hal ini – dengan mengacu kepada pendapat Yeti Rochwulaningsih³ – adalah hal yang sering terjadi karena ada keterlibatan dan pengaruh, bahkan kendali dari para pemodal. Mengingat, secara faktual komoditas garam dapat memberi keuntungan yang sangat besar bagi para pemodal tersebut.

Pelanggaran lain dilakukan pula terhadap ketentuan bahwa perusahaan IP Garam wajib menggunakan paling sedikit 50 persen garam yang bersumber dari petani garam. Setelah importir menyerap garam rakyat, maka barulah izin impor diterbitkan, termasuk besarnya kuota yang menyesuaikan dengan seberapa banyak para importir mampu menyerap garam rakyat.⁴ Namun faktanya bertolak belakang. Proses penyerapan garam seringkali terhambat dan berjalan lambat, bahkan sama sekali tidak dilakukan. Sebagai contoh, kasus terbaru pada tahun 2011 lalu, penyerapan garam oleh PT. Garam belum optimal. Hingga September 2011, garam rakyat yang terserap baru mencapai 42.000 ton, padahal perusahaan garam dalam negeri ini diharuskan menyerap garam sebesar 920.000 ton sebagai konsekuensi diterbitkannya izin impor garam sebesar 595.000 ton untuk periode Januari – April 2011 dan 445.000 ton untuk periode Mei – Juni 2011. Demikian

³ Yeti Rochwulaningsih, *Op.Cit.*, hlm.22

⁴ “Impor Garam: Serap Lokal, Izin Terbit,” <http://www.bisnis.com/articles/impor-garam-serap-lokal-izin-terbit> (diakses tanggal 22 Mei 2012), pukul 06.52 WIB

pula dengan para importir lainnya selaku pihak swasta. Untuk tahun 2012 misalnya, hingga bulan April, penyerapan garam rakyat baru mencapai 152.000 ton (29.300 ton diserap oleh importir produsen dan 122.700 ton diserap oleh produsen garam lokal), sementara stok garam rakyat di lapangan masih bersisa 82.000 ton. Hal ini tentu menyalahi aturan karena importir produsen tidak sampai menyerap 50 persen garam rakyat. Dari seluruh perusahaan importir produsen, hanya lima perusahaan yang melakukan penyerapan garam rakyat, yakni PT. Garam sebesar 900 ton, PT. Susanti Megah sebesar 11.000 ton, PT. Garindo 8.000 ton, PT. Sumatraco LM sebesar 8.400 ton, dan PT. Budiono sebesar 1.000 ton.⁵

Belajar dari kegagalan ini, maka diperlukan bentuk proteksi yang dapat dijalankan secara tegas disertai dengan pengawasan. Dengan kata lain, para importir harus diseleksi izin lisensi secara ketat. Selanjutnya, perlu dilakukan antisipasi terhadap kedisiplinan para importir untuk menaati kuota. Pengawasan diperlukan agar tidak terjadi pengalihan garam impor yang semestinya untuk kebutuhan industri menjadi kebutuhan konsumsi sebab ketidakdisiplinan seperti ini akan berujung lagi pada bertambahnya permintaan impor dengan alasan impor sebelumnya tidak mencukupi. Sejalan dengan itu, langkah proteksi lainnya adalah dengan memastikan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat berlangsung sesuai rencana dan memenuhi target.

Satu hal yang perlu ditekankan mengenai proteksi terhadap industri garam nasional, mengingat ketergantungan dan kelemahan Indonesia untuk memproduksi, maka proteksi perdagangan bebas secara berlebihan sebaiknya tidak dilakukan. Sejalan dengan Michael B. Connoly dan Jaime de Melo⁶, bahwa langkah proteksi perdagangan secara berlebihan tidaklah menguntungkan bagi negara kecil. Contoh nyata adalah yang dialami oleh Uruguay. Menurut Connoly dan de Melo, sebagai negara kecil, Uruguay diharapkan membuat arahan kebijakan keluar dan mengintegrasikan diri dalam ekonomi dunia, terbuka kepada pasar yang lebih luas dan mengakses teknologi yang tersedia. Namun sebaliknya,

⁵ "Impor Garam per April Baru 72% Dari Kuota," <http://industri.kontan.co.id/news/impor-garam-per-april-baru-72-dari-kuota> (diakses tanggal 24 Mei 2012), pukul 07.55 WIB

⁶ Michael B. Connoly dan Jaime de Melo, "The Political Economy of Protectionism in Uruguay," *The Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, eds. Michael Connoly dan Jaime de Melo (Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies, 1994), hlm 2-7.

Uruguay justru melakukan proteksi industri dan menetapkan tarif dan pajak pertanian padahal biaya strategi proteksi ini selain tinggi, juga tidaklah efisien. Adapun kebijakan proteksi Uruguay yang dianggap berlebihan adalah selain memberlakukan bea tarif masuk dan kuota impor dan menyesuaikan tarif impor dengan inflasi, tapi juga menetapkan suku bunga yang berbeda-beda atas tarif impor bergantung pada jenis-jenis komoditas. Uruguay juga memberlakukan *domestic content requirements and compensatory exports*⁷, *anti-dumping*, *government procurement practices*⁸, larangan ekspor⁹, serta proteksi terselubung seperti penyediaan fasilitas pelabuhan yang buruk sehingga distribusi atau pengiriman barang impor perlu proses yang lebih panjang dan mahal.

Connoly dan de Melo menyebut langkah Uruguay sebagai inefisiensi dalam proses industrialisasi, yakni meliputi inefisiensi teknis karena terlalu banyak pekerja, inefisiensi skala karena industri dilakukan dalam skala kecil, inefisiensi alokasi anggaran, dan inefisiensi harga karena harga produk jadi lebih mahal akibat proses produksi yang tidak efisien. Dengan demikian, kegiatan industri hanya menghasilkan redistribusi pendapatan dan produksi dari negara ke kota serta terpusat pada kawasan industri kecil di salah satu kota. Dalam praktek kebijakan proteksi ketat tersebut, perusahaan manufaktur harus bergantung pada regulasi pemerintah. Artinya, kurang efisien karena *input* dan *output* terbatas. Perusahaan ditentukan kapasitas produksinya, aktivitas impor bahan baku/mentah dan suku cadang pun tidak boleh ditentukan sendiri oleh perusahaan. Perusahaan tidak tahu berapa modal yang bisa diakses dan berapa anggaran yang dikeluarkan dan perusahaan asing tidak bebas masuk ke dalam negeri. Singkat kata, Uruguay mengalami stagnasi perekonomian dan oleh karenanya, jelas bahwa bukan kebijakan seperti ini yang bisa menyelamatkan industri garam Indonesia.

⁷ Pemerintah menetapkan bahwa proses produksi (terutama industri mobil dan otomotif) harus menggunakan material domestik, walaupun sedikit. Material ini harus dibuat agar memiliki nilai tambah. Penyedia material dibolehkan menjual material dengan harga lebih tinggi daripada harga dunia. Dengan demikian, hasil produk jadi yang akan diekspor berharga lebih mahal. Kelebihan harga ditujukan untuk menutupi biaya pembelian *spare part* impor yang tidak bisa diperoleh di dalam negeri.

⁸ Pemerintah berupaya untuk menghasilkan produk-produk nasional, sesuai idealisme untuk tidak bergantung pada barang impor atau membeli barang impor lagi.

⁹ Dilakukan untuk melindungi industri hilir dan produk tertentu seperti pengemasan daging dan kulit. Dengan adanya larangan ekspor, maka barang yang dihasilkan dijual lebih murah di dalam negeri. Agar industri dapat mengambil untung dan terus berproduksi, maka pemerintah memberikan subsidi. Kebijakan seperti ini pun akhirnya kerap memicu terjadinya penyelundupan.

Dengan meninjau kembali kebijakan proteksi yang diambil pemerintah Uruguay, menurut David Hanson, maka hal tersebut lumrah terjadi. Pada umumnya, negara sering terjebak dalam pemikiran dan upaya untuk melahirkan kebijakan-kebijakan protektif demi melindungi perusahaan domestik, alih-alih berpikir tentang bagaimana caranya agar kesejahteraan rakyat meningkat. Oleh karena itu, pemerintah cenderung mengeluarkan program yang membatasi perdagangan. Dalam situasi ekonomi yang belum sejahtera seutuhnya, kelompok-kelompok dalam masyarakat pun berusaha untuk mencari titik amannya sendiri. Misalnya, pekerja menuntut adanya pembayaran gaji sesuai upah minimum regional (UMR) atau bahkan menuntut kenaikan UMR; atas alasan standar keamanan dan kesehatan, konsumen menjadi lebih selektif dalam membeli produk; industri domestik ingin dilindungi lewat hambatan tarif atas barang impor; serta kelompok petani selalu menanti pemberian subsidi.

Hal-hal ini pada dasarnya sangat bertentangan dengan konsep pasar bebas. Proteksi atau program lain yang berusaha menentang pasar bebas atau membatasi pergerakan pasar bebas, maka secara tidak langsung dapat dikatakan juga menolak atau menghindari manfaat dari pasar bebas tersebut. Pemikiran Hanson ini sebetulnya mengantarkan negara kepada dilema mengenai bagaimana caranya menyeimbangkan dan menjembatani antara perdagangan bebas dan proteksi dengan tujuan agar negara bisa untung dan rakyatnya sejahtera. Negara juga bisa memilih salah satu diantaranya: melakukan revisi terhadap langkah proteksinya dan beralih pada konsep pasar bebas seluruhnya atau tetap bertahan dengan aksi proteksinya terhadap industri-industri domestik. Menurut Hanson, negara akan berusaha mencari jalan tengah antara liberalisasi penuh dan proteksi karena pada dasarnya proteksi perdagangan memang diperlukan dan pasti akan dilakukan sebagai upaya negara untuk melindungi diri. Tetapi kemampuan untuk itu seringkali hanya dimiliki oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jepang mengingat posisi tawar dan kemampuan bernegosiasi yang tinggi. Cara negara-negara tersebut melakukan proteksi adalah dengan menetapkan sejumlah hambatan non-tarif.¹⁰

¹⁰ David Hanson, *Limits to Free Trade: Non-Tariff Barriers in the European Union, Japan, and United States* (Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2010) hlm. 2-6;10.

Setidaknya, inisiatif untuk menerapkan sejumlah hambatan non-tarif adalah bentuk proteksi yang juga dilakukan Indonesia dalam sektor pergaraman, seperti terlihat dalam beberapa kebijakan di atas. Namun, proteksi tersebut baik dalam hal konten dan pelaksanaannya masih memuat banyak kelemahan. Sejatinya, perlu keseimbangan antara tata pelaksanaan yang tegas dan konten proteksi yang ketat. Dalam kasus Uruguay, konten proteksi dan ruang lingkungannya terlalu mendetail dan mengikat, membuat sektor ekonomi justru tidak dapat bergerak bebas dan berkembang di era liberalisasi. Sementara dengan mengacu kepada proteksi impor garam Indonesia, pelaksanaannya yang tidak didisiplin, lemah pengawasan dan ditambah dengan adanya inkonsistensi para pembuat kebijakan membuat langkah proteksi mudah sekali dilanggar oleh para importir dan pelaku industri.

III.2 Kampanye Garam Beriodium di Indonesia: Komodifikasi Kesehatan Global Sebagai Perpanjangan Tangan Liberalisasi

Pada umumnya, asumsi yang kuat mengenai manfaat liberalisasi perdagangan telah ditanamkan dan disebarkan ke seluruh negara di dunia, yaitu bahwa liberalisasi akan memicu pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya meningkatkan kemakmuran sebuah negara sekaligus mengurangi kemiskinan. Jika kemiskinan berkurang maka standar kesehatan pun meningkat. Sebaliknya, sejarah alur perdagangan juga tidak dapat dilepaskan dari isu-isu kesehatan. Misalnya, berdagang menjadi salah satu media penyebaran yang memungkinkan penyebaran gangguan kesehatan atau malah memungkinkan pencegahan serta pengobatannya, baik penyakit yang berupa infeksi menular atau penyakit kronis akibat gaya hidup tak sehat.¹¹ Sebagai contoh, perdagangan vaksin dari negara produsen kepada negara konsumen akan menghindarkan negara tersebut dari risiko membahayakan suatu penyakit. Sebaliknya, perdagangan bahan makanan yang tidak diproses secara sehat akan meningkatkan risiko penyebaran gangguan kesehatan akibat konsumsi makanan tersebut di beberapa negara. Sementara itu dalam contoh garam, perdagangan memungkinkan tersedianya berbagai variasi

¹¹ Ronald Labonté, Chantal Blouin and Lisa Forman, "Trade and Health," dalam *Global Health Governance: Crisis, Institutions and Political Economy*, eds. Adrian Kay dan Owain David Williams (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 182-183.

garam di pasar, mulai garam untuk kesehatan anak, untuk penderita hipertensi, atau bahkan sekedar untuk keperluan masak sehari-hari. Secara tidak langsung, terdapat keterkaitan yang saling mempengaruhi antara komoditas dagang tertentu dengan isu kesehatan serta tidak menutup kemungkinan bahwa isu kesehatan itu sendiri telah menjadi sebuah komoditas dagang.

Hal ini antara lain dapat dijelaskan melalui neoliberalisme, di mana negara yang cenderung melakukan penerimaan terhadap rezim liberalisasi dan pasar bebas WTO kemudian dihantarkan kepada adanya persaingan, efisiensi, konsumerisme dan banyaknya variasi pilihan. Produk maupun isu terkait sama-sama berpeluang untuk dijadikan sebagai komoditas tergantung bagaimana perspektif yang dipakai untuk mewujudkannya. Aspek paling penting dari neoliberalisme terhadap isu kesehatan adalah tekniknya yang secara tak langsung mengendalikan dan mengarahkan individu namun tidak harus menanggung tanggungjawab untuk itu. Teknik ini dikenal dengan *responsibilisation* atau pertanggungjawaban. Artinya, setiap orang akan memiliki rasa tanggungjawab terhadap dirinya sendiri dan terhadap kesehatannya (*self-care*) jika diberikan paparan mengenai segala hal yang dapat berisiko terhadap kesehatan dirinya, seperti penyakit, pola makan yang salah, gaya hidup tak sehat.¹² Akibatnya, setiap individu berinisiatif untuk mencari dan memilih sendiri apa yang terbaik baginya sesuai arahan dari informasi yang didapat.

Bagi negara maju dan tingkat kesadaran serta pendidikannya tinggi, maka mereka lebih independen untuk menentukan. Namun sebaliknya dengan negara berpendapatan menengah ke bawah (*middle – low income countries*) yang cenderung menjadi ‘terlalu panik’ dalam menerima informasi tersebut. Banyaknya informasi yang didapat tidak sebanding dengan pengetahuan dan pendidikan pada setiap individu sehingga dalam meresponnya, maka setiap orang/negara yang lebih lemah cenderung mengikuti rekomendasi dari pihak-pihak berkepentingan dan lebih punya *power*. Seperti yang dinyatakan oleh Sandra J. MacLean dan David R. MacLean dengan mengacu kepada Gostin (2007), pada negara berpendapatan menengah ke bawah atau cenderung miskin, kebijakan kesehatan secara langsung dipengaruhi oleh *self-interest* dari aktor luar yang lebih kuat. Para

¹² Adrian Kay dan Owain Williams, *Op.Cit.*, hlm. 7.

aktor ini menyarankan negara-negara miskin untuk ‘tunduk’ pada anjuran dari negara-negara maju ‘demi kebaikan’ negara berkembang/miskin.¹³

Lebih lanjut mengenai neoliberalisme, seperti yang dikemukakan oleh Adrian Kay dan Owain Williams, bahwa ideologi ini sangat kuat mempengaruhi aktor dalam membentuk identitas dan kepentingannya, tidak hanya individu tetapi juga negara serta kebijakan internasional, khususnya kebijakan kesehatan global. Dalam kajian ekonomi politik internasional, ideologi neoliberalisme diterjemahkan dengan hadirnya berbagai komoditas baru yang dihasilkan dari konstruksi identitas dan kepentingan para aktor. Isu kesehatan global, khususnya sektor kesehatan tertentu merupakan salah satu bentuk komoditas yang dilegitimasi oleh prinsip liberalisasi dan komodifikasi sejak tahun 1970-an.¹⁴ Meskipun Kay dan William menyebutkan bahwa isu kesehatan global sebagai sebuah komoditas cenderung mengacu kepada sektor kesehatan dan layanan medis, namun relevansinya pada pembahasan mengenai komoditas garam tetap terasa. Sederhananya, gangguan akibat kekurangan iodium telah menjadi isu kesehatan global yang diatasi dengan mengonsumsi garam beriodium. Garam dan iodium, seperti yang telah diuraikan sebelumnya tidak dapat diproduksi oleh semua negara sehingga bentuk upaya pemenuhan itu dijalankan melalui perdagangan dan liberalisasi membuat perdagangan itu menjadi lebih mudah. Lebih lagi, ketika negara produsen garam menjadi berperan aktif dalam kampanye kesehatan yang terkait dengan produk yang dihasilkannya, maka di sinilah berbagai perpanjangan tangan liberalisasi menjadi tampak nyata dan menarik untuk ditelusuri.

III.2.1 Rezim Internasional: Pintu Masuk Kampanye GAKI di Indonesia

Pada era tahun 1990-an, Indonesia harus dihadapkan pada kampanye internasional untuk memerangi *Iodine Deficiency Disorder* (IDD) atau Gangguan Akibat Kekurangan Iodium (GAKI). Kampanye ini telah dimulai sejak tahun 1960

¹³ Sandra J. MacLean dan David R. MacLean, “The Political Economy of Global Health Research,” *Health for Some: The Political Economy of Global Health Governance*, ed. Sandra J. Maclean, Sherri A. Brown, dan Pieter Fourie (New York: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 169.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 4-6.

oleh WHO setelah melakukan survei komprehensif dan menyeluruh terhadap masalah gondok secara global. Masalah GAKI ini dialami oleh hampir seluruh negara di dunia, baik negara industri maupun negara berkembang. Namun dalam perkembangannya, pemberantasan gondok di negara maju jauh lebih dulu dilakukan dan lebih mudah sehingga berhasil dengan baik, sementara pemberantasan GAKI cenderung terhambat dan berjalan lambat. Untuk itu, WHO melakukan serangkaian inisiatif secara bertahap dengan tujuan memberantas gondok di negara berkembang. Misalnya pada tahun 1974, dibentuk organisasi internasional pertama yaitu *World Food Council* dengan tujuan memberantas gondok. Berlanjut kemudian pada tahun 1983, dirumuskan istilah *iodine deficiency disorders* (IDD) untuk mendefinisikan sejumlah gangguan akibat kekurangan iodium, yang antara lain terdiri dari gangguan kelenjar tiroid atau gondok, gangguan fungsi otak terutama pada anak-anak, remaja, dan bayi dalam kandungan, retardasi mental, terhambatnya sistem saraf, kelemahan fisik seperti mudah lebam, terhambatnya pertumbuhan badan, dan kegagalan reproduksi.¹⁵

Mengingat bahaya dari GAKI tersebut, maka fokus dunia internasional pun meluas, dari yang tadinya hanya diarahkan terhadap pemberantasan gondok kemudian menjadi pemberantasan terhadap GAKI. Sebagai manifestasi dari aksi ini, *United Nations Administrative Committee on Coordination – Subcommittee on Nutrition* (ACC/SCN) dibebani tanggungjawab untuk merencanakan strategi global dalam pencegahan dan pengendalian GAKI. Pada tahun 1985, ACC/SCN meminta WHO untuk menyiapkan program dukungan internasional terkait masalah tersebut dan melalui *World Health Assembly* ke-39 di tahun 1986, maka didirikanlah lembaga internasional UNICEF dan WHO serta pemerintah Australia sepakat mendirikan *International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders* (ICCIDD)¹⁶ sebagai satu-satunya organisasi internasional non-profit

¹⁵ M.G. Venkatesh Mannar dan John T. Dunn, *Salt Iodization for the Elimination of Iodine Deficiency* (Netherlands: International Council for Control of Iodine Deficiency Disorders, 1995), hlm. 1.

¹⁶ Dalam menjalankan perannya, ICCIDD bertugas mengomunikasikan ancaman GAKI bagi para pembuat kebijakan di pemerintahan nasional dan lembaga internasional, demikian juga bagi kalangan profesional di bidang kesehatan. Untuk dapat menjalankan misi ini, ICCIDD berpartisipasi dalam advokasi pengambilan kebijakan publik mengenai pengembangan, pelatihan, dan perencanaan program pemberantasan GAKI bekerjasama dengan pemerintah, institusi, individu, industri swasta, serta lembaga swadaya masyarakat.

yang khusus mempromosikan kecukupan nutrisi iodium dan pemberantasan GAKI ke negara-negara di seluruh dunia. ICCIDD juga membentuk kelompok kerja regional khusus negara berkembang seperti Afrika, Asia Tenggara dan Timur Tengah untuk mengembangkan strategi regional dalam pengendalian GAKI. Hal ini antara lain karena menurut survei oleh WHO/UNICEF/ICCIDD, GAKI paling banyak dialami oleh negara-negara di kawasan tersebut.

Tabel 3.3 Wilayah di Dunia dan Populasi yang Mengalami GAKI Pada Tahun 1990

Wilayah	Populasi Total (juta)	Penderita GAKI	
		Populasi (Juta)	Persentase Wilayah
Afrika	550	181	32,8
Amerika	727	168	23,1
Mediterania Timur	406	173	42,6
Eropa	847	141	16,7
Asia Tenggara	1.355	486	35,9
PasifikBarat	1.553	423	27,2
Total	5.438	1.572	28,9

Sumber: Richard D. Semba dan François Delange, "Iodine Deficiency Disorders," *Nutrition and Health in Developing Countries*, ed. Richard D. Semba, MD, MPH dan Martin W. Bloem, MD, PhD (Totowa: Humana Press, 2009), hlm. 511.

Di Asia, prevalensi GAKI paling tinggi berada di negara China, Indonesia, India, Bhutan, Nepal, Pakistan dan di Afrika dialami oleh negara Zaire, Tanzania, Sudan, Kamerun. Termasuk juga negara Peru, Bolivia, Colombia, dan Ecuador. Oleh karena itu, untuk memudahkan tercapainya misi ICCIDD, maka perwakilan ICCIDD pun disebar ke beberapa kawasan terkait, terutama pada negara berkembang yang minim akses garam beriodium seperti Afrika, Amerika Latin, Asia Tenggara dan Pasifik, China/Timur Jauh (Mongolia), Asia Tengah/Eropa Timur (meliputi CIS), Timur Tengah dan Afrika Utara, Asia Selatan, Eropa Barat dan Tengah.¹⁷

Inisiatif ICCIDD semakin nyata terlihat setelah diselenggarakan World Health Assembly ke-43 di Jenewa yang mendukung penuh pemberantasan GAKI dan menjadikannya sebagai fokus utama kesehatan internasional. Disusul kemudian *UN World Summit for Children* pada 30 September 1990 yang dihadiri oleh 71 kepala negara dan perwakilan dari 88 negara. Komite penyelenggara

¹⁷ *International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders*, <http://www.iccid.org/pages/contact.php> (diakses tanggal 29 Mei 2012), pukul 07.57 WIB

terdiri dari *United Nations* (UNICEF, WHO, World Bank), Australia, Canada, Belanda, Swedia, AS dengan ketuanya adalah Presiden Mali dan Perdana Menteri Kanada, serta turut melibatkan kalangan swasta baik organisasi maupun perusahaan industri. Dalam KTT ini, terbentuk kesepakatan bahwa pemberantasan GAKI ditargetkan selesai pada tahun 2000.¹⁸

Pertemuan ini dilanjutkan dengan komitmen 55 Kepala Negara di Montreal, Kanada guna membahas *Policy Conference on Micronutrient Malnutrition* pada Oktober 1991. Kemudian, diikuti oleh *International Conference on Nutrition* pada Desember 1992 bertempat di Roma dengan dihadiri delegasi menteri kesehatan dari 160 negara. Hasilnya, pemerintah bersama lembaga internasional, NGO, dan sektor swasta serta para pakar bersepakat untuk menjamin dan mengesahkan fortifikasi makanan atau air dengan mikronutrien yang dibutuhkan. Lebih lagi kekurangan iodium telah menjadi masalah kesehatan utama di seluruh dunia sehingga iodisasi bahan makanan baik bagi konsumsi langsung maupun bagi cadangan makanan wajib dilakukan mengingat ini adalah cara yang paling efektif dan berkesinambungan untuk jangka panjang.

Tindak lanjut dari serangkaian inisiatif oleh rezim internasional di atas dilaksanakan antara lain oleh Indonesia, Filipina, dan China. Di Filipina, Presiden Fidel V. Ramos menyatakan akan total melakukan penanggulangan GAKI sehingga menjamin bahwa tidak akan ada lagi bayi yang secara fisik atau mental mengalami gangguan kekurangan iodium. Hal ini disampaikan dalam *National Advocacy Meeting on Ending Hidden Hunger* pada Juni 1993. Pertemuan serupa juga diselenggarakan di *Great Hall of the People* di China, yaitu *National Advocacy Meeting on the Elimination of IDD* pada September 1993. Sementara itu di Indonesia, pada Januari 1992, Presiden Soeharto menambah anggaran untuk pengendalian GAKI sebanyak 3 kali lipat dari anggaran sebelum serta menerbitkan peraturan mengenai konsumsi garam beriodium, yaitu melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium.¹⁹

¹⁸ Dikutip dari situs resmi <http://www.iccid.org/pages/about-us.php> (diakses tanggal 18 Mei 2012), pukul 04.56 WIB

¹⁹ M.G. Venkatesh Mannar dan John T. Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 47.

Konsern terhadap pemberantasan GAKI pun didasari banyak pertimbangan. Di satu sisi, nutrien iodium berbeda dengan nutrien lainnya seperti zat besi, kalsium, dan vitamin yang terkandung dalam makanan karena iodium hanya terdapat pada lapisan tanah dan baru terdapat dalam kandungan bahan makanan jika bahan tersebut tumbuh pada tanah beriodium. Selain tanah, iodium juga terkandung dalam air laut tertentu sehingga orang yang tinggal dekat laut dan memakan ikan dari laut tersebut maka tidak akan mengalami kekurangan iodium. Inilah alasannya mengapa distribusi kekurangan iodium tidak merata di seluruh dunia sekaligus menunjukkan terbatasnya akses untuk mendapatkan bahan makanan yang sudah mengandung iodium secara alami. Sementara itu, untuk mengatasi kekurangan iodium tidak bisa diatasi hanya dengan mengubah pola makan melalui konsumsi makanan yang aslinya mengandung iodium, tetapi perlu juga mencampur iodium ke dalam bahan makanan tertentu. Cara yang ditempuh selama ini adalah mengonsumsi kapsul berisi cairan minyak beriodium dan melakukan fortifikasi makanan dengan iodium. Suplemen iodium dinilai efektif untuk mengatasi kekurangan iodium dalam jangka waktu pendek sementara fortifikasi garam dinilai efektif untuk jangka waktu lama dan berkesinambungan, seperti yang berhasil dilakukan di Amerika Utara dan wilayah Eropa.²⁰

Adapun fortifikasi bahan makanan dengan iodium sejatinya tidak hanya dapat dilakukan pada garam saja, melainkan pada bahan makanan lain seperti roti, gula, susu, dan air. Namun semuanya itu, yang dianggap paling ideal menjadi media fortifikasi adalah garam mengingat beberapa pertimbangan seperti:

- 1) garam merupakan komoditas yang dikonsumsi secara universal di seluruh lapisan masyarakat dengan tingkat ekonomi berbeda-beda. Selain itu, dosis yang dikonsumsi pun merata di hampir seluruh negara di dunia, sekitar 3 kg/orang dewasa/tahun;
- 2) sentra produksi garam di dunia terbatas adanya, sehingga di suatu daerah garam perlu diimpor dari luar. Penambahan mikronutrien iodium pada garam di sentra-sentra produksi untuk kemudian didistribusikan di berbagai wilayah di dunia secara langsung akan membantu penyebaran iodium;

²⁰ *Ibid.*, 1-2.

- 3) pencampuran iodium dalam garam adalah langkah mudah dan tidak menimbulkan reaksi kimia yang berlawanan. Tekniknya pun menggunakan peralatan atau mesin yang tidak rumit, mudah pengoperasian dan perawatannya;
- 4) bahan baku garam pada umumnya berasal dari air laut. Air laut sendiri secara alami mengandung iodium, namun seiring proses evaporasi untuk terbentuknya garam, sejumlah iodium tersebut ikut menguap. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penambahan iodium bertujuan mengganti bahan yang hilang dari air laut;
- 5) penambahan iodium pada garam tidak mempengaruhi warna, rasa dan bau dari garam. Oleh karena itu, tidak ada perbedaan fisik yang kentara antara garam beriodium dan tidak beriodium.²¹ Fortifikasi garam dianjurkan tidak hanya untuk garam yang akan digunakan oleh manusia, tetapi juga yang akan dikonsumsi hewan karena dapat memperbaiki reproduksi hewan, produksi susu dan dagingnya.

Berdasarkan fortifikasi garam dengan iodium ini, maka WHO, UNICEF, dan ICCIDD meluncurkan program *Universal Salt Iodization* (USI), yaitu kebijakan berskala internasional yang mewajibkan penggunaan garam beriodium pada sektor pertanian, pengolahan makanan, industri rumah tangga dengan tujuan untuk mengatasi masalah kekurangan iodium. Kesepakatan bahwa USI menjadi strategi paling efektif dan efisien untuk memerangi GAKI didasari pula oleh pertimbangan bahwa langkah ini mudah dan murah untuk dilaksanakan serta memiliki daya jangkau secara luas. Selain itu, dilatari pula oleh fakta bahwa iodisasi garam telah terbukti berhasil di negara-negara maju sejak tahun 1920-an. Untuk itulah, strategi yang sama akan mulai difokuskan pula pada negara lainnya yang belum mendapat akses iodium secara cukup.

Menurut catatan UNICEF, pada tahun 1994, sekitar 90 negara berkembang mengalami GAKI sebagai masalah kesehatan utama. Sejumlah negara tersebut dibagi ke dalam 3 kelompok berdasarkan karakteristik pergaraman domestiknya, yaitu:

²¹ *Ibid.*, hlm. 3.

- 1) kelompok pertama terdiri dari sekitar 35 negara yang tidak memproduksi garam secara domestik dan seluruh garamnya berasal dari impor. Dengan demikian, iodisasi garam akan dilakukan oleh negara pengekspor garam dan biaya relatif rendah sehingga harga garam beriodium akan dapat terjangkau. Secara geografis, kelompok pertama merupakan negara kecil yang hampir seluruhnya dikelilingi oleh daratan;
- 2) kelompok kedua terdiri dari 26 negara yang memproses garam dan mengemasnya melalui sejumlah pabrik modern skala besar serta melakukan ekspor garam. Di negara ini, proses iodisasi berjalan lebih mudah dan hanya mengalami sedikit kenaikan biaya marginal. Namun untuk mengatasinya, diberikan monitoring dan pinjaman untuk pembelian mesin iodisasi;
- 3) kelompok ketiga terdiri dari 30 negara yang sebagian besar garamnya diproduksi secara massa oleh ratusan bahkan ribuan produsen garam tradisional. Namun karena masih berupa perindustrian rakyat maka langkah *universal salt iodization* akan menjadi mahal dan sulit dilakukan pada kelompok negara ini. Produsen kecil butuh dukungan dan bantuan lebih banyak untuk mendistribusikan garamnya serta diatur dan dimonitor oleh perusahaan negara.²²

Dari ketiga kelompok di atas, Indonesia termasuk ke dalam kelompok ketiga. Hal ini pula yang menjadi kendala utama dalam upaya penanggulangan GAKI di Indonesia. Meski menyadari kelemahan sendiri dalam melaksanakan program iodisasi, Indonesia tidak punya pilihan selain ikut dalam program ini mengingat risiko GAKI yang besar di Indonesia. Menurut survei prevalensi gondok pada tahun 1987-1990, terjadi peningkatan prevalensi gondok di 10 provinsi yaitu di Sumatera Utara, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya.²³ Sejalan dengan kesepakatan internasional, maka dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium, dinyatakan bahwa garam yang dapat diperdagangkan untuk keperluan

²² M.G. Venkatesh Mannar dan John T. Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 5-6.

²³ "Sepuluh Propinsi Indonesia Meningkatkan Prevalensi Gondoknya," *Loc.Cit.*

konsumsi manusia atau ternak, pengasinan ikan, atau bahan penolong industri pangan adalah garam beriodium yang telah memenuhi Standar Indonesia (SII) / Standar Nasional Indonesia (SNI) dan terlebih dahulu diolah melalui proses pencucian dan iodisasi. Garam beriodium juga wajib dikemas dan diberi label, dalam hal ini menjadi tugas Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Garam atau badan hukum swasta dan Koperasi yang ditunjuk oleh Menteri Perindustrian dengan mengikuti persyaratan teknis pengolahan, pengemasan, dan pelabelan garam beriodium.

Untuk itu, diterbitkan lagi Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 tentang Persyaratan Teknis Pengolahan, Pengawasan, dan Pelabelan Garam Beriodium. Isinya antara lain menyebutkan kalau proses produksi garam beriodium menitikberatkan pada pencucian, pengeringan, iodisasi, dan pengemasan dan perlu lebih dulu perizinan usaha industri untuk melakukannya. Sistem pengendalian mutu garam beriodium mulanya ditetapkan berdasarkan SNI No. 01-3556-1994, namun telah direvisi. Kode SNI terbaru untuk garam konsumsi beriodium adalah SNI 3556:2000 dan garam bahan baku untuk industri garam beriodium adalah SNI 01-4435-2000.

Teknis pengemasan yang sesuai standar memungkinkan garam tetap berkualitas baik saat dikonsumsi. Hal ini juga menjaga agar garam tetap memiliki kelembapan relatif di atas 76% selama proses pendistribusian menuju lokasi yang jauh. Kemasan yang baik akan melindungi dari iklim atau suhu di sekitar sehingga kandungan iodiumnya masih cukup dan tidak berkurang oleh penguapan. Adapun beberapa kriteria mengenai teknis pengemasan diatur sebagai berikut:

- 1) Kemasan berupa kantong kedap udara seperti dari bahan polyethylene (HDPE) atau polypropylene (PP) atau karung goni LDPE dengan lembar polyethylene;
- 2) Setiap kemasan maksimal berkapasitas 50 kg sesuai dengan ketentuan dari *International Labour Organization*. Tujuannya untuk menghindari penggunaan gancu dalam mengangkat karung;
- 3) Kemasan karung yang telah dipakai akan digunakan untuk mengemas pupuk, semen, bahan kimia lain dan tidak boleh digunakan untuk mengemas garam kembali;

- 4) Setiap kemasan karung harus berisi label antara lain: nama produsen, waktu produksi, kandungan iodium (*potassium iodate/potassium iodide*), kadar iodium, tanggal kadaluarsa (12 bulan dari masa produksi), berat bersih, dan harga per kantong. Disertai pula catatan “Simpan di tempat kering dan sejuk”.²⁴

Kriteria mengenai teknis pengemasan perlu ditetapkan mengingat kandungan *iodate* atau *potassium iodide* dalam garam memiliki tingkat kestabilan berbeda tergantung kepada kondisi iklim sekitarnya. Kondisi hangat atau lembap mempengaruhi tingkat *iodate* di dalam garam. Jika tidak sesuai atau terkena paparan panas, maka sekitar 20 persen iodium akan ikut menguap dari garam. Hal ini mungkin terjadi selama proses pengangkutan dari area produksi ke pabrik. Kemungkinan lainnya adalah iodium akan menguap 20 persen ketika dimasak. Proses penguapan tersebut berdampak pada pengurangan asupan iodium yang dianjurkan yaitu 150µg per orang per hari.²⁵

Sebagai gambaran mengenai sejumlah ketentuan dalam proses pengemasan garam, berikut adalah beberapa contoh kemasan garam konsumsi yang beredar di Indonesia:

²⁴ M.G. Venkatesh Mannar dan John T. Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 68.

²⁵ Richard D. Semba dan François Delange, “Iodine Deficiency Disorders,” *Nutrition and Health in Developing Countries*, ed. Richard D. Semba, MD, MPH dan Martin W. Bloem, MD, PhD (Totowa: Humana Press, 2009), hlm. 521.

Gambar 3.1 Produk Garam Konsumsi yang Beredar di Indonesia



Keterangan:
 Label: Garam Meja Beriodium
 Mengandung KIO₃ 30-80 ppm merek
 “Samudra” SNI: 01-3656-2000
 Produksi: PT. Cheetham Garam Indonesia
 Cilegon-Indonesia
 Berat Bersih: 500 g



Keterangan:
 Label: Garam Meja Beriodium merek “Segitiga G”
 Produksi: PT. Garam Indonesia
 (Pada kenyataannya, sangat sulit menemukan produk
 garam ini di pasaran)



Keterangan:
 Label: Garam Meja Beriodium merek
 “Refina” Standard International – Food
 Grade SNI: 01-556-2000
 Produksi: PT Unichem Candi Indonesia



Keterangan:
 Label: Garam Meja Beriodium Mengandung KIO₃ 30-
 80 ppm merek “Dolpin”
 Produksi: PT. Susanti Megah Indonesia



Keterangan:
 Label: Garam Konsumsi Beriodium
 Iodises Table Salt
 Produksi: PT. Sidola Indonesia



Keterangan: berlabel “Cukup
 kadar iodiumnya, agar tubuh terhindar dari Gangguan
 Akibat Kekurangan Iodium (GAKI) Kandungan
 Iodium KIO₃ min 30 ppm”; “Spesifikasi Garam Refina
 meliputi kriteria uji, satuan, hasil uji, dan disesuaikan
 dengan standar SNI”; kode produksi dan himbauan
 “Simpan di tempat yang kering dan sejuk, jangan
 terkena sinar matahari langsung.”

Sumber: Dikumpulkan dari berbagai sumber dan dokumentasi pribadi

Indonesia pun dapat merasakan manfaat dari program USI untuk pemberantasan GAKI. Laporan dari UNICEF menyebutkan bahwa pada tahun 2000, sekitar 70 persen populasi Indonesia telah mendapatkan asupan iodium secara cukup melalui konsumsi garam beriodium, pada sebelumnya sekitar awal tahun 1990, tercatat konsumsi iodium di Indonesia hanya mencapai 20-30 persen. Namun di sisi lain, dengan adanya persyaratan yang kompleks dalam proses iodisasi maka membuat biaya produksi jadi bertambah meliputi biaya bahan kimia, proses (alat-alat produksi dan mesin penambah iodium), administrasi, pengemasan, dan amortisasi pabrik. Komplektivitas dalam menghasilkan garam beriodium menurut ICCIDD memerlukan peran aktif industri berskala besar karena cara kerjanya lebih efektif. Industri dapat melakukan promosi dalam rangka *awareness* atau kesadaran masyarakat untuk mengonsumsi garam beriodium, melakukan standar garam beriodisasi di antara sesama produsen, memiliki dukungan teknis dan riset serta pengembangan teknologi modern. Biasanya industri seperti ini tersedia di negara maju, sehingga dalam kasus negara berkembang seperti Indonesia maka pengembangan teknologi produksi garam akan menjadi sebuah kendala. Sebagai gantinya, praktik impor garam akan memudahkan masyarakat dalam mendapatkan dan mengonsumsi garam yang berkualitas.²⁶

III.2.2 Para Pemangku Kepentingan di Balik Kampanye GAKI

Dalam mengimplementasikan kampanye GAKI dan USI berlingkup internasional, terlihat adanya peran aktif dari berbagai pihak. Pertama, rezim internasional seperti UNICEF dan WHO yang membentuk ICCIDD (*International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders*). Pembentukan ini turut menggandeng pemerintah Australia, yang juga dikenal sebagai salah satu negara produsen garam terbesar di dunia, bahkan mendapat julukan sebagai gudang garamnya kawasan Asia Pasifik. Kedua, dalam melakukan riset dan pengembangan terhadap pemberantasan garam, baik WHO, UNICEF, dan ICCIDD tidak bekerja sendiri. Dukungan terbesar diberikan oleh perusahaan swasta transnasional yang bergerak di bidang garam, yaitu Akzo Nobel. Dengan adanya keterlibatan pihak-

²⁶ *Ibid.*, hlm. 85-86.

pihak tersebut, maka perlu dilakukan penggalan terhadap kepentingan masing-masing melalui kampanye kesehatan berskala internasional.

III.2.2.1 Negara Penghasil Garam: Australia

Secara umum, ada beberapa negara yang turut aktif dalam menjalankan program *Universal Salt Iodization*, yakni Australia, Canada, Germany, Jepang, Belanda dan AS. Namun dari semuanya itu, perhatian pada USI di Indonesia lebih diarahkan pada kehadiran pemerintah Australia karena kebutuhan garam Indonesia sebagian besar dipenuhi dari garam impor negara ini.

Sebagai rezim internasional, WHO dan UNICEF memprakarsai terbentuknya organisasi baru -- organisasi spesialis (*specialized international organization*) -- agensi spesialis (*specialized agencies*)²⁷ yaitu ICCIDD dengan melibatkan partisipasi Australia. Namun partisipasi ini tentunya bukanlah semata-mata didasari oleh panggilan sosial Australia dalam memberantas GAKI. Karena pada dasarnya, motif partisipasi sukarela negara dalam sebuah organisasi multilateral atau perjanjian (*treaty*) dapat juga disebabkan oleh ketakutan terhadap tekanan terkena sanksi atau sebaliknya, karena tujuan mendapatkan imbalan berupa penghargaan/*reward*. Lebih dari itu, bisa juga didasari karena memiliki kepentingan serta kapasitas untuk mewujudkan kepentingan itu. Dengan kata lain, memiliki sejumlah *power* yang memungkinkan negara tersebut tidak akan merugi jika ikut bergabung atau berpartisipasi. Sebab jika tidak, maka kepentingan tersebut tentunya tidak akan tercapai, mengingat berpartisipasi itu tidak hanya soal mengendalikan tetapi juga dikendalikan. Artinya lagi bahwa jika sebuah negara tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mempertahankan diri dari kendali negara atau kepentingan yang lebih besar, maka tujuannya tak akan tercapai. Untuk itu, partisipasi negara dalam

²⁷ Menurut Alison Duxbury, *specialized organization* mengacu kepada organisasi internasional yang memfasilitas kerjasama dan koordinasi antar negara mengenai topik atau isu spesifik. Sebagai contoh, *specialized organization* di bawah PBB yang menaungi bidang nutrisi dan produktivitas pertanian adalah Food and Agricultural Organization, organisasi yang meningkatkan keamanan laut dan mencegah pencemaran samudra yaitu International Maritime Organization, dan yang meningkatkan kesehatan serta menemukan pengobatan terhadap penyakit yaitu World Health Organization. Untuk organisasi yang sama, Douglas Williams juga memperkenalkan istilah lainnya yaitu *specialized agensits*. Dikutip dari Alison Duxbury, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), hlm. 222-224.

organisasi atau perjanjian multilateral turut mempertaruhkan sisi politik, keuangan/dana, dan kedaulatan sebuah negara.²⁸

Untuk menjelaskan partisipasi Australia dalam ICCIDD, perlu kiranya meminjam perspektif teori liberal mengenai kerjasama internasional, yaitu neoliberal institusionalisme²⁹. Dalam teori neoliberal, kerjasama internasional dapat dilakukan melalui institusi internasional. Ini sekaligus menjelaskan mengapa perlunya dibentuk institusi internasional dengan tidak menampik adanya perilaku negara yang dilatari oleh *self-interest* untuk memperoleh keuntungan. Partisipasi dalam kerjasama internasional tidak akan menghalangi negara dalam mengambil keputusan yang bersifat otonomi dan independen dengan pertimbangan bahwa keputusan itu juga memberikan keuntungan secara keseluruhan bagi pihak-pihak yang ikut dalam organisasi kerjasama, perjanjian, dan rezim yang diikat oleh peraturan dan norma. Walaupun tidak selalu mendapat keuntungan, tetapi pihak-pihak terkait tidak juga mengalami kerugian. Dalam pandangan neoliberal, partisipasi ini merupakan hal yang benar untuk dilakukan (*a right thing to do*).³⁰ Berdasarkan perspektif itulah, maka partisipasi Australia dalam institusi ICCIDD dilatari oleh adanya jaminan dari keuntungan tertentu yang ingin didapat. Tujuan ICCIDD adalah untuk menanggulangi GAKI di seluruh dunia, khususnya negara-negara berkembang. Sebagai salah satu negara penghasil garam terbesar di dunia, tujuan ICCIDD akan mendukung kepentingan ekonomi Australia dalam penjualan garamnya di negara-negara tersebut.

Sejalan dengan itu, maka dirasakan perlu hadirnya sebuah organisasi di bawah ICCIDD yang lebih fokus mewakili kepentingan Australia yaitu *Australian Centre for the Control of Iodine Deficiency Disorders* (ACCIDD). Organisasi ini

²⁸ Sрни Sitaraman, *State Participation in International Treaty Regimes* (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009), hlm. 1-6.

²⁹ Selain neoliberalisme institusionalisme, ada 3 perspektif lain dalam kerjasama internasional menurut teori liberal: 1) liberalisme komersialisme yang menekankan adanya hubungan positif antara perdagangan bebas dan proses pendamaian dunia. Perdamaian akan tercipta jika hubungan perdagangan antar negara dimudahkan. Kemudahan itu misalnya diwujudkan melalui pengurangan hambatan perdagangan, penghilangan tarif, dan perluasan sistem pasar bebas; 2) liberalisme republikan (*democratic peace theory*) yang menekankan hubungan antara demokrasi dan institusi domestik yang bisa membantu menciptakan perdamaian. Dalam hal ini, nilai demokratis penting untuk disebarkan melalui institusi domestik. Dengan tersebarnya nilai demokratis, maka peluang kerjasama antara negara menjadi semakin terbuka; 3) liberalisme sosiologis sebagai pendahulu dari neoliberal institusionalisme sehingga keduanya memiliki prinsip yang sama.

³⁰ Sрни Sitaraman, *Op.Cit.*, hlm. 15-16, 28.

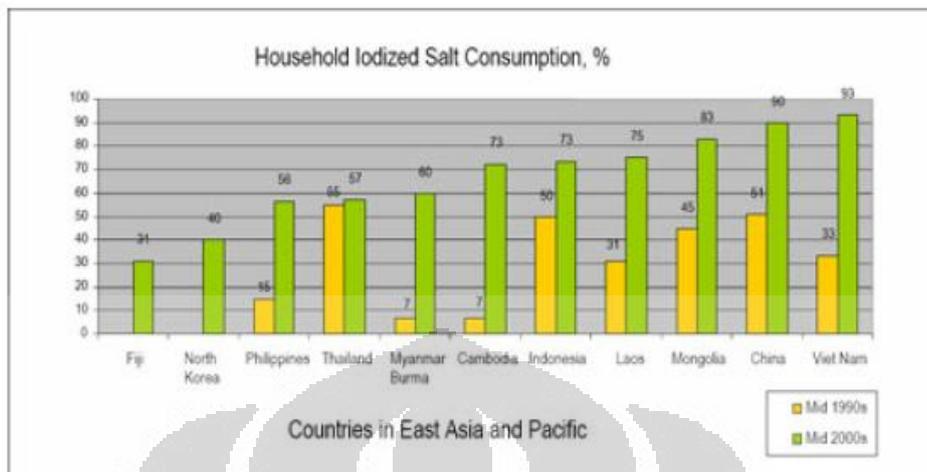
terbentuk sebagai perwakilan ICCIDD untuk kawasan Asia Tenggara dan Pasifik (sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa ICCIDD memiliki perwakilan-perwakilan yang tersebar di beberapa kawasan). Namun yang menarik dari pembentukan ACCIDD adalah perwakilan berupa organisasi baru di bawah ICCIDD ini hanya berlaku untuk kawasan Asia/Pasifik, sementara kawasan lainnya tetap berpayung pada label organisasi ICCIDD. Perbedaan ini pun menjadi titik awal untuk menyelami motif partisipasi Australia dalam pembentukan ICCIDD pada umumnya dan ACCIDD pada khususnya. Sebagai sebuah organisasi, ACCIDD memiliki keleluasaan dan menguasai cakupan yang lebih besar dibandingkan perwakilan kawasan lainnya yang hanya bertindak sebagai kantor cabang.

Sesuai dengan penempatannya di kawasan Asia/Pasifik, misi ACCIDD adalah memfasilitasi segala hal yang diperlukan negara-negara berkembang di kawasan Asia-Pasifik dalam memerangi GAKI, baik berupa bantuan langsung maupun dukungan. Turun tangan langsung Australia melalui ACCIDD dilatari pula oleh data WHO pada tahun 1990-an yang menyebutkan sekitar 2 triliun orang masih tinggal di kawasan berisiko mengalami GAKI dan setengah dari populasi dunia tersebut menempati kawasan Asia-Pasifik.³¹ Lebih tepatnya, GAKI menjadi masalah kesehatan yang sangat serius di wilayah India, Bangladesh, Indonesia, Myanmar, Kamboja, Thailand, China (termasuk Tibet), Mongolia, Vietnam, Korea Utara (DPRK), Laos, Malaysia, Papua Nugini, Timor Timur, dan Filipina. Termasuk pula daerah Pasifik seperti Vanuatu, Kaledonia Baru, Fiji, Samoa, dan pulau kecil lainnya seperti Tuvalu.³² Pada grafik 3.1 berikut ini, akan diberikan gambaran mengenai konsumsi garam beriodium di beberapa negara berkembang pada kawasan Asia-Pasifik. Rendahnya persentase konsumsi garam beriodium secara langsung menunjukkan besarnya risiko negara tersebut untuk mengalami masalah GAKI.

³¹ *Australian Centre for the Control of Iodine Deficiency Disorders*, <http://www.swahs.health.nsw.gov.au/accidd/about.htm> (diakses tanggal 29 Mei 2012), pukul 07.58WIB

³² Professor Creswell J Eastman dan Dr Mu Li, "Iodine Deficiency Disorders (IDD) in The Asia Pacific Region," *Hot Thyroidology-Journal by European Thyroid Association*, http://www.hotthyroidology.com/editorial_178.html (diakses tanggal 29 Mei 2012), pukul 05.07WIB

Grafik 3.1 Konsumsi Garam Beriodium di Asia (Timur dan Pasifik)

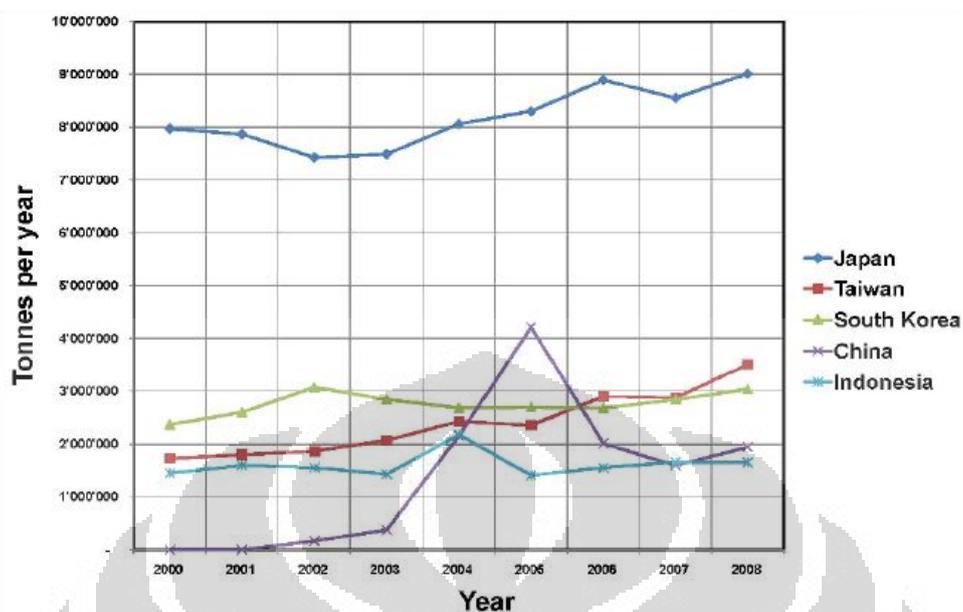


Keterangan: pertengahan 1990-an pertengahan 2000-an

Sumber: UNICEF (2007)

Dengan mengaitkan kembali pada kepentingan Australia dalam partisipasi aktifnya di ICCIDD/ACCIDD dan mengacu kepada data WHO bahwa setengah dari populasi dunia yang mengalami GAKI berada di kawasan Asia-Pasifik, maka secara ekonomi ini artinya pangsa pasar bagi penjualan garam Australia. Seperti diulas pada bab II, bahwa industri garam Australia telah mengalami perkembangan yang pesat dan signifikan. Bahkan, dapat dikatakan Australia telah menjadi gudang garam untuk kawasan Asia-Pasifik. Sebagai penyokong terbesar kebutuhan garam di Asia-Pasifik, maka Australia rutin melakukan ekspor garam dalam skala besar ke 5 negara tujuan pada setiap tahunnya, yakni Jepang, Taiwan, Korea Selatan, China, dan Indonesia (lihat grafik 3.2)

Grafik 3.2 Ekspor Garam Australia ke Asia

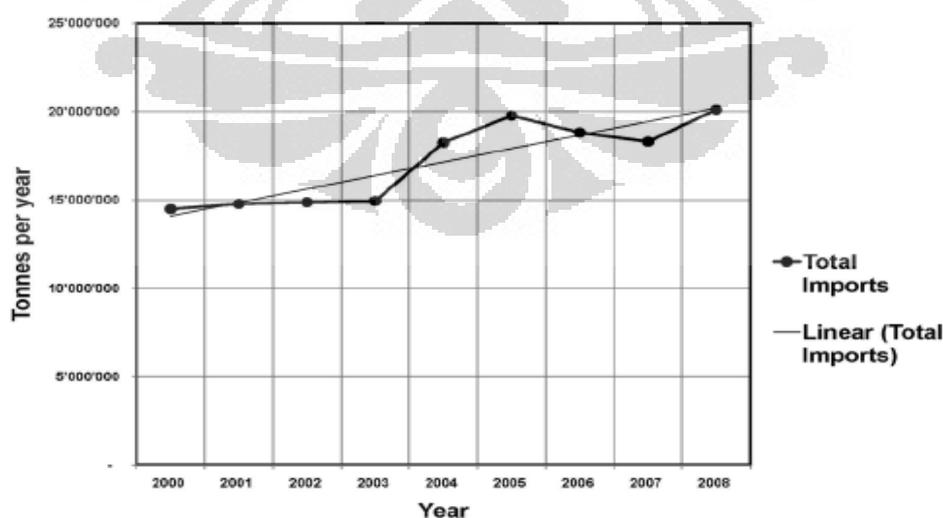


Pasifik

Sumber: Vladimir M. Sedivy, "Industrial Salt Supply Status in Asia-Pacific: Review of Salt Supply Developments in Asia-Pacific Region," (Makalah disampaikan dalam Asia Salt Chemical Summit, Sanya, Hainan Island Hina, 12 Maret, 2009).

Selain ke 5 negara tersebut, secara keseluruhan impor garam negara-negara di Asia-Pasifik dari Australia juga mengalami peningkatan. Dalam kurun waktu 2000-2008 misalnya, terjadi peningkatan sebesar 6 juta ton, atau sekitar 40% dengan rata-rata kenaikan per tahun sebesar 4,3% (lihat grafik 3.3)

Grafik 3.3 Total Impor Garam Asia-Pasifik dari Australia



Sumber: Vladimir M. Sedivy, "Industrial Salt Supply Status in Asia-Pacific: Review of Salt Supply Developments in Asia-Pacific Region," (Makalah disampaikan dalam Asia Salt Chemical Summit, Sanya, Hainan Island Hina, 12 Maret, 2009).

Kendati penjualan garam Australia meningkat dan pasarnya meluas, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa partisipasi negara dalam sebuah organisasi internasional bagaimanapun memerlukan pertarungan politik, keuangan, dan bahkan kedaulatan. Meningkatnya industri garam Australia harus diimbangi dengan partisipasi aktif dalam menyokong sejumlah dana untuk program-program ICCIDD. Penggalangan dana ini dilakukan melalui AusAID (*Australian Agency for International Development*), yaitu program bantuan pemerintah Australia yang memiliki anggaran mencapai USD 1,8 triliun. Setiap tahunnya sejak tahun 1986, program ini menjangkau 58 juta orang miskin di seluruh dunia, tetapi sebagian besar (sekitar 80%) tinggal di kawasan Asia Pasifik, terutama di China, India, Indonesia, Thailand dan Vietnam. Anggaran yang dikeluarkan AusAID untuk pada tahun 1987-1988 berkisar USD 76.000; tahun 1990 berkisar USD 114.000; tahun 1997-1998 berkisar USD 165.000 dan tahun 2001-2002 berkisar USD 470.000. Tetapi dalam menggalang dananya, sejak tahun 1991, AusAid didukung oleh *World Bank*, *Canadian International Development Agency (CIDA)*, dan Pemerintah Belanda. Sejumlah dana itu kemudian digunakan untuk penyediaan teknologi iodisasi dan penyelenggaraan seminar internasional.³³

III.2.2.2 Agensi / Jaringan Transnasional : *Non-Government Organization* dan Perusahaan Swasta Asing

Untuk memudahkan advokasi dan proses kampanye isu-isu terkait GAKI di tingkat internasional, regional, dan nasional, baik bagi para pembuat kebijakan maupun setiap individu, peran organisasi internasional pun bertambah dan diperluas. Salah satunya melalui pembentukan *Network for the Sustained Elimination of Iodine Deficiency (Network)* yang beranggotakan UNICEF, WHO, ICCIDD, *United Nations Children Fund*, FAO, NGO (*Micronutrient Initiative* dan *Kiwanis International*), lembaga riset, yayasan sosial, asosiasi produsen garam, pihak industri, dan lembaga keuangan seperti *World Bank* dan *Asian Development Bank*. Terbentuknya jaringan transnasional turut didasari oleh tujuan yang ingin dicapai

³³ Alan March, "The Role of the Australian Agency for International Development (AusAID) in the Global Program for the Elimination of IDD," <http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>, (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 08.05 WIB, hlm 75-76.

dalam deklarasi pembentukan WHO, bahwa kesehatan merupakan hak mendasar pada setiap orang (“*health for all*”). Ini ternyata tidak hanya menjadi motif bagi WHO, tetapi juga melandasi aktor-aktor transnasional dalam melakukan misi kesehatannya, baik di tingkat nasional maupun internasional di seluruh dunia.³⁴

Badan-badan kesehatan berperan besar dalam melakukan pengawasan dan evaluasi program *Universal Salt Iodization*, serta berusaha mendapatkan pendanaan dan dukungan material melalui kerjasama dengan organisasi non-pemerintah (*Non-Governmental Organization/NGO*) seperti *Kiwanis International* dan *Micronutrient Initiative* dan pihak swasta dari kalangan industri seperti Akzo Nobel Salt, unit bisnis dari Ducth Akzo Nobel, perusahaan yang bergerak di bidang industri garam, cat dan kimia.

Agen transnasional seperti organisasi internasional dan NGO bertindak sebagai mediator agar lembaga pemerintah dan swasta bisa saling mendukung untuk melakukan fortifikasi makanan. Bahkan, UNICEF pernah mengusulkan agar pihak industri melakukan program *corporation social responsibility/ CSR*-nya dalam bentuk iodisasi garam. Inisiatif lainnya, agen transnasional mendorong pihak swasta untuk terus melakukan penelitian serta pengembangan produk dan uji dampak dari fortifikasi makanan terhadap perbaikan status mikronutrien bagi para konsumennya. Sebagai contoh, UNICEF dan *Micronutrient Initiative* yang berperan sebagai perantara atau makelar bagi perusahaan besar Akzo Nobel Salt untuk sepakat mendukung USI dan melakukan transfer teknologi iodisasi garam di negara-negara berkembang.

Selanjutnya, fokus kepada jaringan transnasional dalam program USI terbagi menjadi 2 pembahasan. Pertama, mengenai keterlibatan NGO sebagai jaringan transnasional yang menghubungkan aktor politik dan sosial di tingkat nasional dan internasional, melampaui batas-batas sebuah negara. Aksi *Kiwanis International* dan *Micronutrient Initiative* dapat menjadi contoh yang tepat untuk menggambarkan jaringan transnasional NGO dalam rangka kampanye USI dan pemberantasan GAKI. *Kiwanis* didirikan sejak tahun 1915 dan telah

³⁴ Wolfgang Hein dan Lars Kohimorgen, “Transnational Norm-Building in Global Health: The Important Role of Non-State Actors in Post-Westphalian Politics,” *Health for Some: The Political Economy of Global Health Governance*, ed. Sandra J. Maclean, Sherri A. Brown, dan Pieter Fourie (New York: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 95.

beranggotakan 600.000 anggota dari lebih 85 negara di seluruh dunia. Organisasi dijalankan oleh *Board of Trustees* yang didukung oleh staf internasional dan *Kiwanis International Foundation*. Pada tahun 2000, Kiwanis mulai membangun kemitraan dengan UNICEF dalam program USI guna memberikan donasi bagi negara berkembang yang ingin meningkatkan kinerja produsen garam lokal dan kualitas garam tetapi kekurangan dana untuk melakukannya. Selain UNICEF, Kiwanis juga bermitra dengan ICCIDD, produsen garam, WHO, dan *Micronutrient Initiative*. Salah satu perusahaan swasta yang berinvestasi melalui Kiwanis adalah Morton Salt, produsen garam terbesar di Amerika Serikat. Morton Salt menyumbang sebesar USD 1.025.000 untuk *Kiwanis Worldwide Service Project* dan mencantumkan informasi proyek Kiwanis pada label produk garam yang dihasilkannya.³⁵

Sementara itu, *Micronutrient Initiative* dibentuk pada tahun 1992 sebagai sekretariat internasional dari para pelopornya yaitu *International Development Research Centre (IDRC)*, *Canadian International Development Agency (CIDA)*, *United Nations Development Program (UNDP)* dan *World Bank*. MI tak hanya memiliki misi untuk mempromosikan fortifikasi makanan dan program suplementasi dalam mengatasi GAKI, tapi juga kekurangan vitamin A dan zat besi. Pada Maret 2001, MI berubah status dari sekretariat menjadi organisasi non-profit independen yang dijalankan oleh *International Board of Director* dan berpusat di Ottawa, Kanada serta berkantor di New Delhi, India dan Johannesburg, Afrika Selatan. Dengan status ini, maka MI memiliki otonomi untuk mengajukan programnya sendiri dengan tetap menjalin kemitraan bersama organisasi internasional, pemerintah, serta pihak swasta.³⁶

Iodisasi garam telah menjadi isu kesehatan yang membuka jalan untuk memperkuat jaringan transnasional bagi NGO seperti *Micronutrient Initiative* dan *Kiwanis International* di antara negara-negara berkembang dengan risiko GAKI yang tinggi, termasuk Indonesia. Jaringan ini terbentuk dengan melakukan

³⁵ Juan F Torres Jr, "Kiwanis International First Worldwide Service Project," <http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>, (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 08.06 WIB, hlm. 89-97.

³⁶ Venkatesh Mannar, "The Micronutrient Initiative," <http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>, (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 06.08 WIB, hlm. 110-111.

pendekatan kepada organisasi internasional dan pihak industri swasta. NGO menjadi semacam makelar untuk meyakinkan pihak swasta di negara maju untuk ikut ambil bagian dalam fortifikasi makanan khususnya iodium di negara berkembang. Makelar menurut definisi Marisa von Bülow, adalah sebagai jembatan inisiatif yang menghubungkan aktor individu, organisasi atau sektor yang terpisah-pisah oleh jarak geografis, tidak saling percaya, kekurangan sumber daya, atau karena tidak saling menyadari keberadaan masing-masing pihak. Itu artinya, NGO sebagai makelar bukan hanya bertugas menghubungkan antar aktor terkait tetapi juga melakukan negosiasi agar mereka mau saling bekerja sama atau mendukung kampanye, koalisi atau pelaksanaan sebuah acara.³⁷

Dengan adanya jaringan tersebut, maka agensi seperti NGO bebas memilih kemitraan sosial dan politik dengan pihak manapun yang sejalan (*any common partner*), misalnya pemerintah, agensi PBB, organisasi regional, yayasan, komunitas agama, asosiasi profesional, asosiasi jurnalis, dan bahkan perusahaan swasta. Menurut William E. De Mars, bagaimanapun NGO berusaha menekankan tujuan sosialnya (*global moral compass*), namun tidak dapat dipungkiri tersimpan kepentingan lain yang jauh lebih besar. Menurut DeMars, NGO sebetulnya adalah media yang terbentuk atas ide dan inisiatif negara maju, negara demokrasi kapitalis untuk meluaskan pengaruhnya ke negara-negara dunia ketiga. Salah satu indikator yang menguatkan alasan tersebut adalah bahwa kantor pusat dan penggalangan dana untuk NGO sebagian besar berlokasi di New York, Washington, London. Motif tersebut sejalan dengan kecenderungan bahwa konsern dan aksi NGO selalu mengarah kepada kepedulian sosial untuk membantu lapisan terbawah di negara-negara dunia ketiga.³⁸ Secara implisit, perhatian terhadap negara dunia ketiga menjadi semacam komoditas dagang bagi NGO. Sebagai hasilnya, NGO akan menggalang dana dari pihak-pihak asing untuk disalurkan sebagai bantuan kepada negara miskin atau untuk mengatasi masalah/isu tertentu. Seperti pendanaan yang dilakukan oleh Kiwanis International berjumlah USD 75 juta untuk program USI. Meskipun ini bukan

³⁷ Marisa von Bülow, *Building Transnational Networks: Civil Society Networks and the Politics of Trade in the Americas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hlm 108-109.

³⁸ William E. DeMars, *NGOs and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics* (London: Pluto Press, 2005), hlm. 50-51.

merupakan tujuan utama dari NGO, tetapi kenyataannya kegiatan penggalangan dana memang dapat menguntungkan sehingga NGO bisa mendapat dana lebih dari yang sebetulnya diperkirakan atau bahkan dibutuhkan.

Adapun jaringan transnasional lainnya ditunjukkan oleh keikutsertaan pihak swasta dalam forum-forum internasional untuk membahas iodisasi garam. Formasi kemitraan antara ICCIDD dan industri garam internasional bermula dari *International Symposium on Salt* yang diadakan di Kyoto pada April 1992, antara lain melibatkan 600 delegasi dari industri garam dan badan usaha terkait dari seluruh dunia. Dari pertemuan ini, International Board of ICCIDD merekomendasikan agar perusahaan garam berskala besar mengeksport garam beriodium ke negara-negara yang masih berisiko termasuk juga mengeksport teknologi iodisasi garam.³⁹ Sebagai contoh, di Indonesia pernah dilakukan kerjasama melalui MoU antara pemerintah Kabupaten Bima dengan Micronutrient Initiative dalam penyediaan 4 mesin iodisasi dan 25 unit *handsprayer* di Bima pada tahun 2007.⁴⁰ Contoh lainnya, adanya keterlibatan produsen garam di tingkat regional dengan mengadakan beberapa konferensi seperti di Afrika (Mombasa, Accra, and Dakar), Amerika Latin (Bogota), dan Commonwealth of Independent States (Kiev).

Sejak tahun 1992, perusahaan yang paling menonjol partisipasinya adalah Akzo Nobel Salt⁴¹, bahkan produsen garam ini diberikan tanggungjawab untuk menyelenggarakan World Salt Symposium tahun 2000 bertajuk *Salt2000: Iodine Inside* di Kyoto, Jepang.⁴² Alasan mendasar dari keikutsertaan Akzo Nobel Salt adalah karena perusahaan ini berkomitmen untuk menyediakan seluruh garam yang digunakan dalam proses pengujian iodisasi garam. Akzo Nobel juga merupakan

³⁹ C.S. Pandav, "The Salt Industry," <http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf> (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 08.08 WIB, hlm 49-50.

⁴⁰ "Dinas Perindag Uji Coba Mesin Yodium," (Pers Release disampaikan oleh Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Bima, 14 Oktober 2008)

⁴¹ Akzo Nobel Salt adalah perusahaan besar yang bergerak di bidang produk kesehatan dan kimia dengan anak perusahaan tersebar di 80 negara dan memiliki 67.000 pegawai. Unit Industri kimia yang dijalankan oleh Akzo Nobel terdiri dari pulp dan kertas, polimer, kimia dasar, damar, garam, dan energi. Dikutip dari [http://www.akzonobel.com/system/images/AkzoNobel Annual Report 2002 tcm9-7203.pdf](http://www.akzonobel.com/system/images/AkzoNobel%20Annual%20Report%202002%20tcm9-7203.pdf) (diakses tanggal 1 Juni 2012), pukul 04.45 WIB

⁴² "Salt2000: Marking and Sustaining Global Progress in Universal Salt Iodization," *IDD Newsletter*, Volume 16 Number 3, August 2000, <http://www.iccid.org/media/IDD%20Newsletter/1991-2006/aug2000.htm> (diakses tanggal 30 Mei 2012), pukul 05.04 WIB

salah satu perusahaan yang pertama kali mengembangkan fortifikasi iodium pada garam. Dalam perkembangannya, Akzo Nobel yang paling berperan dalam memberikan bantuan teknis seperti penyedia fortifikan (zat yodium), pelatihan iodisasi serta teknik pengemasan garam beriodium kepada produsen garam nasional/lokal secara konsisten, misalnya di negara-negara seperti Sri Lanka, China, Indonesia, Estonia. Pada mulanya, Akzo Nobel mulai memproduksi garam beriodium di tahun 1926 melalui anak perusahaan bernama KNZ (Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie).⁴³ Produksi garam Akzo Nobel secara keseluruhan dapat mencapai 6 juta ton per tahunnya.⁴⁴

Nama besar dan sejarah bisnis yang panjang menempatkan Akzo Nobel sebagai pemeran utama sekaligus pendukung terbesar dalam program Univesal Salt Iodization. Akzo Nobel juga memiliki modal yang cukup untuk mengadakan riset, memberikan pendanaan, dukungan material dan jasa sehingga dalam lingkup internasional. Pencitraan oleh Akzo Nobel juga membentuk penilaian umum bahwa pihak industri garam sebagai investor terbesar telah sangat berjasa dalam pemberantasan GAKI di seluruh dunia. Hal ini mengancu kepada konsep kemitraan pemerintah – swasta (*private-public partnership/PPP*). Menurut Carmen Huckel Schneider⁴⁵, kemitraan ini memungkinkan kerjasama dan organisasi antara aktor pemerintah dan swasta dalam mengikuti kebijakan tertentu, yang dalam kasus ini adalah program USI dalam lingkup kesehatan. Contoh lain untuk menggambarkan kerjasama pemerintah-swasta (PPP) adalah yayasan dari Swis yaitu Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) yang terbentuk tahun 2002 di UN General Assembly Special Session on Children. Seperti halnya NGO lain, GAIN juga menyebar ke banyak negara dalam menjalankan misinya. Seperti melalui GAIN-UNICEF USI Partnership Project, GAIN memiliki peluang untuk bekerjasama dengan pemerintah Indonesia dengan membantu proses fortifikasi garam langsung ke produsen kecil dan para petani. Hal ini sesuai dengan komitmen GAIN dalam proyek USI dengan

⁴³ *Tomorrow's Answers Today: The History of AkzoNobel* (Amsterdam: Akzo Nobel N.V, 2008), hlm 14.

⁴⁴ "Salt," <http://www.akzonobel.com/ic/products/salt/> (diakses tanggal 1 Juni 2012), pukul 07.07WIB

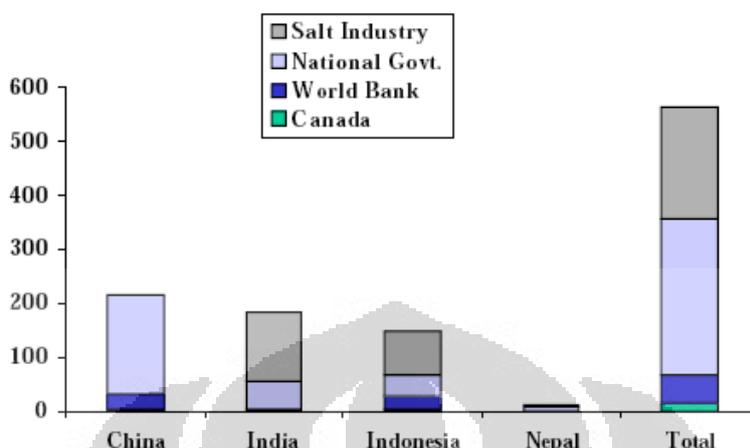
⁴⁵ Carmen Huckel Schneider, "Global Public Health and Innovation in Governance: The Emergence of Public-Private Partnership," *Health for Some: The Political Economy of Global Health Governance*, ed. Sandra J. Maclean, Sherri A. Brown, dan Pieter Fourie (New York: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 106.

fokus menangani masalah GAKI di 13 negara seperti Bangladesh, China, Mesir, Ethiopia, Ghana, India, Indonesia, Niger, Pakistan, Filipina, Rusia, Senegal dan Ukraina. Untuk menjalankan serangkaian misi, GAIN mendapat sokongan dana dari GAIN Business Alliance (BA) yang berdiri sejak tahun 2005. Anggotanya terdiri dari perusahaan swasta pada bidang industri makanan yang memerlukan bahan baku garam seperti Ajinomoto Group, AkzoNobel, BASF, Britannia Industries, Ltd., Cargill Incorporated, The CocaCola Company, Groupe Danone, DSM, Firmenich, Fortitech, Hexagon Nutrition, Mars Inc., Nutriset, PepsiCo Inc., Tetra Pak dan Unilever.⁴⁶

Dalam perkembangannya, PPP bahkan diterima sebagai kemitraan paling penting dan stabil untuk menjembatani seluruh kebijakan kesehatan global. Schneider menyebut tahap ini sebagai *acceptance*. Sebagai buktinya, PBB secara eksplisit semakin mendekatkan hubungan dengan sektor bisnis atau swasta agar misi kesehatan yang dijalankan dapat berhasil efektif dan efisien. Terutama, sejak tahun 1993 WHO secara aktif melibatkan dan meminta dukungan dari banyak NGO dan institusi bisnis. Kerjasama ini ditujukan dalam rangka mengimplementasikan pembangunan kesehatan untuk mencapai tujuan "*health for all*". Oleh karena itu pula, maka investasi untuk pemberantasan GAKI di Asia paling banyak datangnya dari pihak industri garam (lihat grafik 3.4).

⁴⁶ "Fact Sheet About the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)," http://www.gainhealth.org/gain_map/admin/pdf/Europe.pdf (diakses tanggal 14 Juni 2012), pukul 20.20 WIB

Grafik 3.4 Investasi untuk Pemberantasan GAKI di ASIA 1990-1999 (USD juta)



Sumber: Barbara Macdonald, "Support for the Elimination of Iodine Deficiency Disorders at the Canadian International Development Agency," <http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf> (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 21.08 WIB, hlm 87.

Untuk menjelaskan tentang *private-public partnership*, Sandy A. Johnson⁴⁷ memposisikan pihak *private* sebagai pendonor dan *public* sebagai penerima. Namun lebih lanjut, pemahaman terhadap partisipasi industri garam dalam kampanye kesehatan internasional tidak berhenti pada tataran apa yang sudah dilakukan dan diberikan perusahaan swasta transnasional (*transnational corporation - TNC*), tetapi juga berupaya menganalisa motif di balik itu. Menurut *United Nations Economic and Social Council*, TNC adalah perusahaan yang mengendalikan aset, baik pabrik, tambang, penjualan, dan urusan terkait pada 2 atau lebih negara. Tujuan utamanya adalah untuk meluaskan bisnis demi memperoleh keuntungan dan akreditasi yang lebih besar. Namun di sisi lain, definisi TNC juga bersifat *behavioural*, yakni ketika penyebaran bisnis tidak semata-mata ditujukan untuk meraih keuntungan tetapi juga sebagai wujud berperilaku sosial untuk menambah/memelihara jaringan. Itu artinya, jaringan bisnis merupakan struktur dan yang terkoordinasi dan terintegrasi antara sisi ekonomi dan non-ekonomi, baik di antara sesama pelaku bisnis maupun di luar pelaku bisnis.

Tujuan ekonomi yaitu untuk meraih laba, kendali pasar, dan pembagian pasar, sementara tujuan non-ekonomi yaitu untuk meraih *power*, sosiabilitas, status,

⁴⁷ Sandy A. Johnson. *Challenges in Health and Development: From Global to Community Perspectives* (London & New York: Springer, 2011), hlm. 160.

pengakuan, dan justifikasi moral. Dalam pengertian ini, maka partisipasi Akzo Nobel Salt dalam program *Universal Salt Iodization* dapat menjadi representasi dari aspek perilaku perusahaan transnasional dalam jaringan bisnis dan sosialnya. Seperti yang didefinisikan oleh Henry Wai Chung Yeung, bahwa *power* yang menjadi tujuan non-ekonomi dari perusahaan transnasional terbagi menjadi 3 yaitu: 1) *market power* (pangsa pasar, volume penjualan); 2) *political power* (perlakuan khusus dari pemerintah serta terbukanya akses kepada para politisi); 3) *network power* (menguatkan pengaruh di antara sesama pelaku bisnis). Berdasarkan pembagian ini, maka akan cenderung relevan jika mengaitkan motif Akzo Nobel pada program *Universal Salt Iodization* dengan tujuan untuk memperoleh ketiga *power* tersebut. Terbukanya akses kepada pemerintah di negara berkembang, NGO, serta organisasi internasional merupakan keberhasilan bagi perluasan jaringan Akzo Nobel, termasuk pula menguatkan pengaruhnya di antara para produsen garam besar lainnya.⁴⁸

Selain itu, mengacu kepada pendapat Buse dan Walt (2000) yang dikutip oleh Schneider, bahwa “*partnerships housed outside the UN bureaucracy were viewed as way of getting things done, and where industry is involved, getting things done efficiently.*” Artinya di satu sisi, PPP dianggap sebagai langkah menguntungkan bagi rezim internasional seperti PBB dan WHO dalam menjalankan program kesehatannya, tetapi di sisi lain juga mengundang pertanyaan dan keraguan terhadap kompetensi dan efektivitas badan internasional tersebut. Karena jalinan kerjasama ini membuka peluang bagi para pelaku bisnis dan sektor swasta untuk menjalankan agenda dan meraih kepentingannya seperti ketiga *power* di atas. Lebih dari itu, Schneider juga menilai bahwa keikutsertaan perusahaan transnasional dan industri skala besar dalam membantu program kesehatan pada konteks PPP juga merupakan strategi bisnis agar memperoleh akses untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan kesehatan. Misalnya, keikutsertaan dan partisipasi perusahaan dapat diperhitungkan sebagai salah satu bentuk CSR sehingga dengan demikian, perusahaan tidak perlu repot-repot memikirkan program lain sebagai

⁴⁸ Henry Wai-Chung Yeung, *Transnational Corporations and Business Networks: Hong Kong Firms in the ASEAN Region* (London and New York: Routledge, 1998), hlm 6,59,63.

implementasi CSR, tetapi cukup dengan ikut kebijakan dan program pemerintah atau program badan internasional.⁴⁹

Kenyataan bahwa infrastruktur masih sangat terbatas di negara-negara dengan prevalensi GAKI yang tinggi menjadi semacam pintu masuk bagi kehadiran agensi transnasional sebagai aktor yang penting dalam pemberantasan GAKI. Oleh karena itu, signifikansi kehadiran agensi transnasional, baik organisasi maupun perusahaan, adalah bahwa mereka menyediakan bantuan dana untuk biaya fortifikasi garam, termasuk peralatan, zat fortifikan dan perlengkapan laboratorium. Pendanaan ini dapat dilakukan langsung melalui hubungan bilateral seperti yang diberikan Kanada, Belanda, dan Amerika Serikat, atau NGO seperti *Kiwanis International* dan *Micronutrient Initiative*. Lembaga-lembaga ini dapat dikatakan bertindak sebagai makelar antar negara, antara sektor swasta, dan antara institusi keuangan seperti *World Bank* dan bank regional seperti *Asian Development Bank*. Melalui pendekatan dengan bank tersebut, maka bank akan memberikan investasi dan peminjaman uang, khususnya bagi negara-negara berkembang untuk memodali perusahaan lokal yang bergerak di bidang pengolahan makanan atau produsen garam untuk melakukan fortifikasi. Sebagai contoh, *World Bank* pernah meminjamkan jutaan dolar kepada China untuk membantu merestrukturisasi dan mengembangkan industri garam China dan Sri Lanka.⁵⁰ Dan dalam restrukturisasi tersebut, perusahaan swasta seperti Akzo Nobel akan memfasilitasinya melalui pelatihan, teknologi, dan suplai fortifikan.

III.2.3 Universal Salt Iodization: Fortifikasi Garam Beriodium bagi Industri Makanan dan Efeknya terhadap Peningkatan Impor Garam di Indonesia

Kebutuhan industri akan penggunaan garam dikenal sangat bervariasi. Sejatinya menurut *Salt Institute*, ada 14.000 macam industri yang menggunakan garam sebagai bahan baku atau bahan dasarnya, meliputi tekstil, logam, pengeboran minyak dan tambang gas, farmasi, penyamakan kulit, keramik, zat pewarna, sabun, dan lainnya. Sebagian besar, industri yang paling banyak menggunakan garam sebagai bahan dasar adalah industri seperti PVC, kertas, dan soda kostik (sabun,

⁴⁹ Carmen Huckel Schneider, *Op.Cit.*, hlm 112-113..

⁵⁰ Nita Dalmiya dan Werner Schultink, "Combating Hidden Hunger: The Role of International Agencies," *Food and Nutrition Bulletin*, vol.24, no.4, 2003 (United Nation: International Nutrition Foundation for The United Nations University), hlm. 69-75.

deterjen). Meskipun demikian, mengingat bahwa garam selalu menjadi komponen utama sebagai bahan konsumsi maka ini artinya industri garam meja, industri makanan dan minuman, termasuk industri pengasinan ikan di Indonesia adalah pihak-pihak yang akan merasakan langsung dampak dari program *Universal Salt Iodization* karena harus menggunakan garam yang telah difortifikasi iodium dalam setiap produknya.

Persediaan garam pada kalangan industri Indonesia antara lain didapatkan dengan mengimpor langsung atau disuplai dari para penyedia, meliputi para importir produsen untuk garam iodisasi dan garam non-iodisasi, serta importir terdaftar garam. Sayangnya, tidak ada data statistik yang menyebutkan berapa persisnya jumlah garam yang diimpor, masing-masing untuk kebutuhan industri dan konsumsi. Untuk kebutuhan konsumsi, pihak produsen seperti Asosiasi Produsen Garam Konsumsi Beryodium (APROGAKOB) berupaya menekankan bahwa garam yang digunakan adalah garam produksi petani dan telah melalui proses iodisasi oleh anggota APROGAKOB. Jika tidak mencukupi, barulah akan dilakukan impor sesuai kebutuhan setelah berdiskusi lebih dulu dengan departemen perdagangan dan perindustrian, serta asosiasi petani garam. Selanjutnya, garam ini akan digunakan untuk pengasinan ikan, industri kecap, mi instan, snack, penyedap rasa tetapi tetap saja. Meski demikian, APROGAKOB juga mengakui bahwa tidak seluruh industri konsumsi murni menggunakan garam lokal. Misalnya seperti industri penyedap rasa dan mi instan yang setengahnya menggunakan garam lokal, tetapi setengah lagi menggunakan garam impor. Hanya saja, jumlah garam impor untuk kebutuhan konsumsi menurut APROGAKOB sangatlah sedikit, sehingga tidak berpengaruh terhadap meningkatnya catatan impor garam Indonesia.⁵¹

Sebaliknya, menurut APROGRAKOB yang perlu dikhawatirkan adalah impor garam untuk industri soda kostik mengingat kebutuhannya dalam jumlah besar dan hanya garam impor yang memiliki spesifikasi untuk itu (yaitu kandungan NaCl di atas 97%). Oleh karena itu, garam impor untuk kebutuhan industri tidak dapat ditolak oleh pemerintah, bahkan dibolehkan praktik impornya selama masa panen garam seperti termuat dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan

⁵¹ Sekretariat Komisi VI DPR RI, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi VI DPR RI dengan Asosiasi Petani Garam Indonesia, Pengguna Garam Industri, dan Federasi Industri Kimia*, *Op.Cit.*, hlm. 4-5, 12, 32.

Perdagangan Nomor: 455/MPP/Kep/7/2004 tentang Pengecualian Atas Ketentuan Impor Garam untuk Industri dan Pemberian Kuasa Penerbitan Persetujuan Impor. Akibatnya, para importir dan produsen akan lebih leluasa melakukan impor dengan menggunakan alasan bahwa garam yang diimpor adalah garam industri. Di sinilah terdapat celah yang memberikan keleluasan bagi para importir untuk melakukan penyimpangan impor garam karena pada kenyataannya impor garam industri tersebut dapat dialihkan untuk garam konsumsi. Ditambah lagi, tidak adanya rekam statistik yang bisa melacak jejak garam impor tersebut.

Klaim APROGAKOB bahwa garam konsumsi atau garam yang ditujukan untuk industri barang konsumsi murni berasal dari garam produksi petani pun tidaklah benar seluruhnya. Alasan yang mendasari ini adalah fakta bahwa setiap produk makanan, terutama yang melalui proses pengolahan pabrik relatif memiliki kandungan garam yang tinggi. Selain industri makanan skala besar, barang-barang konsumsi lokal juga banyak dihasilkan oleh industri rumah tangga skala kecil. Ini artinya, segala jenis makanan olahan akan menggunakan garam dan membutuhkan garam sebagai penambah cita rasa sekaligus sebagai pengawet. Dengan demikian, kebutuhan untuk garam konsumsi mencapai jumlah signifikan yang tidak boleh diabaikan. Untuk itu, para importir berusaha memasukkan sejumlah garam konsumsi lebih banyak dengan cara mengalihkan impor untuk kebutuhan industri menjadi untuk kebutuhan konsumsi. Hal ini juga diakui oleh Paguyuban Petani Garam Rakyat Sumenep yang menemukan bukti bahwa pernah ada impor garam dari India pada tahun 2009, dengan alasan untuk industri tetapi nyatanya disalurkan kepada perusahaan-perusahaan konsumsi.⁵²

Disamping penyimpangan ini, alasan para importir bahwa kualitas garam produksi petani tidak memenuhi kriteria untuk garam industri juga mendapat banyak bantahan. Hasil penelitian dari Sucofindo dan Balai Besar Industri, misalnya mengemukakan bahwa garam produksi petani mampu mencapai kandungan NaCl sebesar 99,27%. Artinya ini melebihi garam impor dari Australia yang memiliki kandungan NaCl sebesar 98,8%. Temuan ini kemudian menguatkan fakta bahwa para importir memang berupaya untuk menolak dan mengabaikan kehadiran garam yang diproduksi oleh para petani dan cenderung untuk terus melakukan impor.

⁵² *Ibid.*

Dibandingkan membeli garam petani, impor lebih mudah dan murah. Misalnya, biaya transportasi untuk mendatangkan garam dari India ternyata lebih murah dibandingkan biaya transportasi untuk mendatangkan garam dari Madura.⁵³

III.2.4 Kampanye GAKI: Peluang bagi Komoditas Iodium di Indonesia

Dalam rangka pengentasan GAKI, program *Universal Salt Iodization* menyebutkan perlunya dilakukan fortifikasi iodium pada garam konsumsi, baik untuk kebutuhan konsumsi manusia maupun pakan ternak. Berangkat dari kampanye ini, maka kesadaran akan kebutuhan iodium di seluruh dunia menjadi meningkat, tidak hanya untuk iodisasi saja tetapi juga industri lainnya seperti farmasi, elektronik, serta makanan dan minuman. Meski kebutuhan meningkat, tetapi ketersediaannya terbatas di sejumlah negara. Menurut data dari *US Geological Survey* (USGS), hanya ada beberapa negara di dunia yang tercatat sebagai produsen iodium yakni Azerbaijan, Chile, China, Indonesia, Jepang, Rusia, Turkmenistan, Amerika Serikat, dan Uzbekistan.

Mengikuti ketentuan tahun 1994, setiap kilogram garam konsumsi harus ditambahkan dengan 30 ppm iodium. Di satu sisi, kebutuhan iodisasi garam ini dipenuhi sendiri oleh Indonesiaa dari produksi iodium di dalam negeri. Satu-satunya pengelola tambang iodium di Indonesia adalah PT. Kimia Farma (Persero)⁵⁴, sebagai badan usaha milik negara yang bergerak di bidang industri farmasi Indonesia. Unit produksi Kimia Farma yang mengolah tambang iodium berada di Watukadon, Jawa Timur untuk memproduksi iodium dan garam-garamnya serta pembuatan kapsul lunak 'Yodiol' yaitu obat untuk pencegahan gondok. Data dari USGS menunjukkan bahwa produksi iodium Indonesia berkisar antara 60-100 ton/tahun. Dengan kapasitas produksi yang masih minim ini, Indonesia pun tidak berpeluang untuk menjadi pemasok kebutuhan iodium di dunia. Peningkatan produksi baru mulai

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Sejarah perusahaan PT. Kimia Farma bermula dari tahun 1917 ketika didirikan NV Chemicalien Handle Rathkamp & Co., perusahaan farmasi pertama di Hindia Timur. Pada tahun 1958, perusahaan ini dinasionalisasikan dan melebur bersama sejumlah perusahaan farmasi lainnya menjadi PNF Bhinneka Kimia Farma. Kemudian tanggal 16 Agustus 1971, bentuk hukumnya diubah menjadi Perseroan Terbatas PT. Kimia Farma (Persero). Dikutip dari Sejarah PT. Kimia Farma, http://www.kimiafarma.co.id/?page=general&id=0_0_0 (diakses tanggal 8 Juni 2012), pukul 08.12 WIB

disadari dan ditindaklanjuti sejak tahun 2011, namun sayangnya eksplorasi akan dilakukan bersama dengan perusahaan asing Mitsui Group dari Jepang. Kerjasama ini terdiri dari gabungan pembiayaan 10 persen dari Kimia Farma dan sisanya dari Mitsui Group dengan target produksi mencapai 500 ton/tahun. Mengingat harga iodium di pasar global yang cenderung meningkat karena ketersediaannya terbatas, sejatinya kerjasama dengan Jepang tidak dapat diperhitungkan sebagai aksi menguntungkan bagi Indonesia. Hal ini hanya menguntungkan Jepang karena dari anggaran yang dikeluarkannya, maka Jepang akan meraih hasil lebih banyak karena faktanya kerjasama dengan Jepang membuat Indonesia hanya memasarkan iodiumnya ke pasar Jepang guna memenuhi industri teknologi informasi dan elektronik di negara tersebut. Sementara itu, iodium Indonesia tidak memungkinkan untuk diekspor ke Eropa karena tuntutan kualitas Eropa yang sangat tinggi tetapi patokan harganya rendah. Daya tawar yang rendah membuat Indonesia tidak berdaya menghadapi konsumen Eropa dan hanya terarah kepada pasar Jepang saja.⁵⁵

Kebutuhan dan permintaan iodium sejatinya telah dapat disadari sejak kampanye GAKI dan program USI digalakkan. Namun hal ini tidak mendapat respon yang tepat dari pemerintah. Perlindungan terhadap produksi iodium dilepaskan dengan persetujuan kerjasama dengan Jepang, padahal peningkatan produksi iodium dengan dukungan penuh dari pemerintah seharusnya dilakukan sejak dulu. Dengan begitu, Indonesia sudah dapat menuai hasilnya pada masa kini yakni menjadi produsen iodium yang memiliki daya tawar atau jual yang tinggi mengingat semakin menyusutnya ketersediaan iodium di dunia.

III.3 Kebijakan Liberalistik Pasca Krisis Tahun 1998

Terjadinya krisis ekonomi tahun 1998 telah memicu penetrasi liberalisasi yang semakin dalam dan mempercepat akselerasinya di Indonesia. Hal ini ditandai dengan p222embelajaan garam impor dari 3 negara yaitu Australia, India, dan China (*The Big Three*) mengalami peningkatan. Selain 3 negara tersebut, Badan Pusat Statistik mencatat ada 22 negara lain yang mengeksport garamnya ke

⁵⁵ “PT. Kimia Farma Bersama Mitsui Group Tingkatkan Produksi Yodium,” <http://financeroll.co.id/news/berita-saham/1251/pt-kimia-farma-bersama-mitsui-group-tingkatkan-produksi-yodium> (diakses tanggal 8 Juni 2012), pukul 09. 28 WIB

Indonesia tetapi dengan jumlah yang jauh lebih kecil dibandingkan *The Big Three*. Sehingga secara keseluruhan, sejak tahun 1999 kuota impor mengalami peningkatan hampir 2 kali lipat dari tahun-tahun sebelumnya, yakni sekitar 1,4 juta hingga 2,1 juta ton (lihat tabel 3.4), dengan catatan bahwa jumlah ini tidak hanya didasarkan pada bertambahnya kebutuhan garam nasional (1,5 juta ton sebelum tahun 1998 menjadi 2,8 juta ton selama kurun waktu 1999-2010, melainkan juga dipengaruhi oleh krisis Asia tahun 1998.

Tabel 3.4 Impor Garam Indonesia 1990-2011

Tahun	Jumlah Impor (<i>Net Weight</i> dalam ton)	Nilai Impor (dalam USD)
1990	349.042,17	16.976.536
1991	330.106,514	194.167
1992	320.445,519	11.953.314
1993	488.245,845	18.705.021
1994	587.828,706	20.730.559
1995	590.503,735	20.003.527
1996	633.984,092	24.257.943
1997	748.439,641	24.041.672
1998	907.997,359	26.699.191
1999	1.867.270,912	49.842.103
2000	1.445.967,012	37.844.529
2001	1.596.167,464	41.879.617
2002	1.552.657,417	37.909.123
2003	1.426.339,675	33.577.772
2004	2.181.246,857	52.688.796
2005	1.404.649,91	43.901.062
2006	1.552.823,33	50.624.739
2007	1.661.487,589	56.300.047
2008	1.657.543,386	71.448.554
2009	1.701.441,235	91.066.878
2010	2.083.342,568	109.245.226

Sumber: Badan Pusat Statistik

Krisis ekonomi tahun 1998 terjadi di tengah pergolakan terhadap rezim Soeharto yang akibatnya menjadikan Indonesia pada posisi paling rapuh. Di dunia internasional, ini menjadi celah bagi kelompok liberal untuk mematahkan idealisme nasional yang dibangun di bawah pemerintahan Orde Baru Soeharto, terutama terhadap konsep orientasi negara terhadap pembangunan (Pembangunan Lima Tahun) – yang pada dasarnya tidak sejalan dengan ide pasar bebas. Meski puncak keruntuhan itu terjadi di tahun 1998, sebelumnya di tahun 1980-an setelah *Oil Boom* I dan II, penetrasi liberalisasi juga pernah terjadi. Regulasi yang

dilakukan untuk menghemat anggaran, reformasi pajak, dan meningkatkan ekspor komoditas non-minyak pun dikurangi. Sebagai gantinya, Indonesia mulai beralih kepada kebijakan yang mengarah pada pasar bebas dengan tawaran pinjaman dari *World Bank* untuk membantu memulihkan Indonesia. Tetapi bagaimanapun ide pasar bebas menjadi penting kala itu, namun rezim Soeharto tetap menganggap bahwa liberalisasi ekonomi bukanlah jalan yang baik bagi Indonesia, begitu juga dengan monopoli. Dengan kata lain, Indonesia pun berada pada posisi dilematis untuk mengadopsi salah satu dari kedua pilihan tersebut.⁵⁶

Kebobrokan berlanjut ketika sejumlah pinjaman dari lembaga keuangan internasional tidak dialokasikan sebagaimana mestinya. Rezim Orde Baru yang korup memperparah kergantungan terhadap bantuan keuangan internasional hingga klimaksnya terjadi di tahun 1998. Implikasinya, Indonesia kembali tunduk dengan rezim keuangan internasional sebagai imbalan atas bantuan dana yang dipinjamkan guna mengatasi krisis. Penetrasi liberalisasi yang lebih dalam pun terjadi. Tetapi tidak hanya sampai di situ, pergolakan dalam negeri meruntuhkan rezim Soeharto yang korup dan segala konsep pembangunan yang diusung. Akibatnya jelas terasa bagi aktivitas ekonomi di dalam negeri. Sektor industri, terutama yang dimonopoli oleh pemerintah di bawah departemen/kementerian seperti industri garam tidak menerima pendanaan sehingga mengalami kelesuan. Sebagai gantinya, peluang liberalisasi seperti impor semakin terbuka lebar. Ketidakmampuan memproduksi garam ditutupi dengan kemudahan transaksi impor. Langkah ini dinilai jauh lebih mudah dan murah daripada harus melakukan produksi mengingat keuangan negara tengah memburuk dan hutang menumpuk.

Mengimbangi jumlah impor yang meningkat, pada tahun 2004 dikeluarkan kebijakan khusus mengenai ketentuan impor garam dan menyusul kebijakan terkait lainnya di tahun-tahun berikut. Kebijakan ini tentunya disambut baik mengingat kebijakan serupa belum pernah ada walaupun praktik impor telah berjalan sejak masa Orde Baru. Di satu sisi, kebijakan impor dapat mencerminkan perhatian pemerintah terhadap ketersediaan garam di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan. Tetapi di sisi lain, kebijakan ini bukan merupakan prestasi

⁵⁶ Zainuddin Djafar, *Rethinking The Indonesia Crisis* (Bandung: PT Kiblat Buku Utama, 2006), hlm. 178-179.

karena justru memberi peluang terbukanya keran impor yang lebih besar. Ditambah lagi, kehadiran kebijakan impor tidak diimbangi dengan kehadiran kebijakan yang mendorong pertumbuhan industri garam.

Berhulu dari Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: az360/MPP/Kep/5/2004 tentang Ketentuan Impor Garam, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia telah melakukan legalisasi terhadap praktik impor atau dengan kata lain liberalisasi terhadap pasar komoditas garam. Menurut Akiyama *et.al.*, legalisasi demikian dapat dilakukan dalam rangka reformasi pasar komoditas. Tujuannya antara lain untuk merangsang efisiensi ekonomi, yaitu dengan meningkatkan produktivitas dan keahlian tenaga kerja serta aset fisik. Secara praktis, reformasi tersebut juga menginginkan pasar untuk mengalokasi sumber daya dan menginginkan masuknya investasi langsung ke sebuah negara yang kaya akan sumber daya alam. Istilah reformasi pasar sendiri mengacu kepada langkah-langkah yang diperlukan untuk mengurangi keterlibatan aktif pemerintah, membuka pasar domestik dan ekspor kepada persaingan terbuka, dan memberi ruang bagi institusi swasta dan umum untuk mendukung aktivitas pasar bebas. Dengan demikian, agensi pemasaran pemerintah dan monopoli berdasarkan undang-undang menjadi dihilangkan, begitu pula harga yang tadinya ditetapkan oleh pemerintah berubah menjadi ditetapkan oleh pasar. Ditambah lagi, adanya pengurangan pajak masuk dan keluar, privatisasi terhadap aset pemasaran dan produksi.⁵⁷

Namun bagaimanapun rancangan reformasi pasar komoditas menjadi perpanjangan tangan dari liberalisasi dan pasar bebas, pada kenyataannya tidak selalu berjalan seperti itu. Hal ini bergantung kepada kondisi domestik negara secara sosial, politik dan ekonomi, serta komoditas tertentu sehingga bentuk liberalisasinya pun jadi berbeda-beda menyesuaikan semua faktor ini. Bahkan, beberapa komoditas seperti kapas dan gula memungkinkan untuk tidak direformasi mengingat proses produksinya terpisah-pisah, seperti para pengolah, produsen, dan fasilitas produksi yang menjadi milik umum. Jika reformasi dilakukan, maka bukan hanya rantai produksi yang terpengaruh tetapi juga pola

⁵⁷ Takamasa Akiyama, *et.al.*, "Introduction," *Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades*, eds. Takamasa Akiyama *et. al* (Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies, 2001), hlm. 1-2.

konsumsi para konsumennya, tetapi dapat juga menimbulkan keinginan suatu negara untuk melakukan swasembada demi mencukupi kebutuhan sendiri (*self-sufficiency economy*).⁵⁸ Pada tahun 1990-an, sebagian besar negara produsen gula melakukan reformasi domestik, ditandai dengan privatisasi perkebunan dan pabrik gula milik negara. Beberapa faktor yang mempengaruhi reformasi ini berbeda-beda di setiap negara, misalnya karena pembubaran sebuah negara seperti yang terjadi pada pembatalan perjanjian barter minyak–gula Uni Soviet dengan Bulgaria, Latvia, dan Rumania; buruknya kinerja pengelolaan perkebunan dan pabrik gula seperti di Côte d'Ivoire, Kenya, dan Peru; atau tanpa kondisi yang mendesak seperti karena ingin melakukan reformasi umum pada perusahaan milik negara misalnya di Brazil dan Meksiko.⁵⁹

Walau beberapa contoh menunjukkan bahwa reformasi komoditas tidak selalu dikarenakan oleh krisis, namun pada kenyataannya memang demikian. Selalu ada kondisi khusus atau faktor tertentu yang mempengaruhi reformasi ini. Misalnya pada komoditas kapas di Afrika Timur (Uganda, Tanzania, dan Zimbabwe). Kebangkrutan komoditas kapas di negara tersebut pada awal tahun 1990-an terjadi akibat buruknya manajemen. Monopoli pemerintah tidak mampu lagi bertahan lama dalam mengikuti aturan dagang dan menanggung keuangan produsen, begitu pula investasi atau keuangan untuk pemeliharaan sangat terbatas. Kekurangan modal untuk subsidi membuat pemerintah memiliki alasan untuk melakukan reformasi. Padahal dengan adanya reformasi, justru harga kapas yang dibeli dari petani sangatlah rendah (kurang dari 40 persen harga kapas dunia), ditambah lagi adanya kendali input kapas dan pasar kredit. Untuk itu, kerugian petani ditutupi dengan pemberian subsidi yang berasal dari pinjaman dari institusi multilateral. Akibatnya lagi, pemerintah perlu menekan produksi komoditas lainnya.⁶⁰

Dengan mengacu kepada penjelasan singkat mengenai reformasi komoditas di atas, maka kebijakan impor garam Indonesia sejak tahun 2004 dapat dikatakan sebagai titik reformasi sektor pergaraman di Indonesia. Dengan

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Takamasa Akiyama, *et.al.*, *Op.Cit.*, "Market Reforms: Lessons from Country and Commodity Experiences," hlm. 13.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 14

kombinasi yang tepat antara faktor luar (liberalisasi yang disebarkan oleh WTO dan kampanye pengurangan GAKI) sebagai katalis dengan faktor domestik berupa buruknya perekonomian dan krisis tahun 1998, maka reformasi komoditas garam pun terealisasi. Idealnya, reformasi pasar akan menghilangkan sistem pasar bersaluran tunggal dan menggantinya dengan hubungan yang lebih terbuka antara pemerintah dan pelaku industri swasta. Ini artinya, peran badan usaha milik negara yang ditugasi mengatur masalah pergaraman nasional akan berkurang. Sebagai gantinya, pemerintah diharapkan dapat menjalin kemitraan dengan pihak industri swasta dan untuk itu diperlukan pembuatan kebijakan yang menciptakan lingkungan yang mendukung demi tercapainya pasar yang lebih bersaing.

Jika pelaksanaannya berjalan ideal, maka reformasi pasar komoditas dapat menjadi solusi untuk memperbaiki sektor komoditas yang performanya buruk. Seperti yang terjadi pada komoditas kapas di Uganda dan Zimbabwe, di mana setelah reformasi, harga beli dari petani mengalami peningkatan. Contoh lainnya yaitu peningkatan produksi kopi di Uganda setelah dilakukan liberalisasi, bahkan cukup sebagai kuota ekspor. Tak hanya itu, liberalisasi juga memungkinkan masuknya investasi langsung, baik domestik maupun asing. Sebaliknya, jika reformasi dilakukan tapi tidak secara total atau terlepas dari perhatian pemerintah maka efeknya malah akan merugikan. Komoditas garam dapat menjadi contoh kegagalan reformasi pasar komoditas karena pemerintah kurang termotivasi untuk menggenjot sektor pergaraman.

Pertama, karena meskipun diliberalisasi, tetapi tidak tercapai peningkatan produksi garam untuk kebutuhan dalam negeri atau ekspor. Kedua, karena meskipun negara berkesempatan untuk mengundang investasi asing masuk dalam pengembangan sektor pergaraman, tetapi itu tidak dilakukan. Program ekstensifikasi lahan misalnya telah menjadi wacana sejak masa Orde Baru, tetapi belum pernah terealisasi. Baru pada tahun 2011, wacana ini muncul kembali dengan menggandeng investor asing dari Australia. Berdasarkan rencana awal, maka pada tahun 2012 akan dilaksanakan pembangunan pabrik garam baru senilai USD 200 juta di Nusa Tenggara Timur oleh Cheetham Salt Ltd. Tetapi, realisasinya belum tercapai karena terkendala status lahan yang akan digunakan. Pemerintah NTT masih belum sepakat soal pembagian lahan antara kebutuhan

usaha untuk masyarakat dan investor.⁶¹ Rencana investasi garam di NTT juga datang dari China sejak tahun 2011 lalu seiring kunjungan Perdana Menteri China, Wen Jiabao ke Indonesia.⁶² Namun, hingga pertengahan tahun 2012, belum ada tindak lanjut dari komitmen investasi tersebut. Sementara itu, pemerintah juga berharap masuknya investasi industri garam dari Jepang dan India, meskipun sebenarnya pemerintah belum melakukan tindak lanjut yang nyata untuk mewujudkan hal ini.

Reformasi sektor pergaraman Indonesia hanya tampak pada sebatas kebijakan impor dan intervensi terhadap harga lokal garam. Kedua indikator ini sekaligus menunjukkan betapa reformasi garam berdampak tidak menguntungkan bagi sektor tersebut.

III.3.1 Kebijakan Impor Garam

Kebijakan yang mendukung liberalisasi seperti kebijakan impor garam memiliki karakteristik yang lebih menekankan kepada peranan pihak swasta, bahkan dianggap sebagai *power shifting* dari pemerintah ke swasta dan diyakini bahwa *stakeholder* swasta ikut merancang dan mengimplementasikan kebijakan tersebut. Pihak yang diuntungkan adalah pihak pedagang (importir) dan asosiasi produsen dan tentunya bukan kelompok petani. Hal ini dikarenakan alasan mengikutsertakan petani ke dalam asosiasi pemasaran atau kelompok pengusaha/produsen justru dinilai akan menimbulkan berbagai kesulitan.

Adapun sejumlah kebijakan yang mendukung tata laksana impor dan liberalisasi perdagangan garam di Indonesia selengkapnya ditunjukkan melalui tabel 3.5 di bawah ini.

⁶¹ “Investasi Garam: Australia Ungkit Soal Lambatnya Izin di NTT,” <http://www.bisnis.com/articles/investasi-garam-australia-ungkit-soal-lambatnya-izin-di-ntt> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 07.15 WIB

⁶² “China Tertarik Investasi Industri Garam di NTT,” <http://www.ekon.go.id/clipping/2011/05/04/china-tertarik-investasi-industri-garam-di-ntt> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 08.14 WIB

Tabel 3.5 Kebijakan Impor Garam di Indonesia

Jenis Keputusan	Tentang	Isi Kebijakan
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 360/MPP/Kep/5/2004	Ketentuan Impor Garam	klasifikasi jenis garam yang boleh diimpor dan dilakukan oleh Importir Terdaftar baik untuk garam konsumsi maupun garam industri
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 376/MPP/Kep/6/2004 tanggal 7 Juni 2004	Perubahan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 360/MPP/Kep/5/2004 tentang Ketentuan Impor Garam	Mengubah pasal 3 ayat 2: penentuan masa panen raya garam rakyat yang tadinya ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan berganti menjadi ditetapkan oleh Menteri berdasarkan hasil rapat dengan instansi teknis/lembaga dan asosiasi terkait di bidang garam
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 455/MPP/Kep/7/2004	Pengecualian Atas Ketentuan Impor Garam untuk Industri dan Pemberian Kuasa Penerbitan Persetujuan Impor Garam.	Impor garam industri boleh dilakukan selama masa panen raya garam rakyat.
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 456/MPP/Kep/7/2004 tanggal 27 Juli 2004	Penunjukan Surveyor sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelurusan Teknis Impor Garam.	Yaitu PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia (PT Persero Sucofindo).
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005	Ketentuan Impor Garam	Importir Produsen boleh mengimpor garam untuk keperluan proses produksinya. Sementara keberadaan Importir Terdaftar tetap sebagai pengimpor garam industri tertentu dan garam untuk konsumsi.
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 44/M-DAG/PER/101/2007	Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/2005 tentang Ketentuan Impor Garam	Importir Produsen dibagi 2 yaitu Importir Garam Iodisasi dan Non iodisasi yang boleh melakukan impor garam tambang di luar masa panen raya garam rakyat.

Sumber: Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan

Dengan kebijakan-kebijakan di atas, berarti pemerintah telah memberikan legalisasi terhadap praktik impor, khususnya dengan menetapkan klasifikasi jenis garam yang boleh diimpor dan pihak yang boleh melakukan impor selama memenuhi persyaratan sebagai importir produsen dan terdaftar. Lebih lagi, sejak tahun 2007, importir produsen terbagi lagi menjadi 2 yaitu importir produsen garam iodisasi dan non-iodisasi. Adapun beberapa perusahaan yang tercatat sebagai importir produsen garam sebagai pihak yang hanya dibolehkan mengimpor garam yaitu PT. Garam (Persero). PT. Susanti Megah, PT. Garindo Sejahtera Abadi, PT. Unichem, PT. Sumatraco Langgeng Makmur, PT. Budiono Madura Bangun Persada, PT Elitstar Prima Jaya, PT. Sumatraco Langgeng Abadi,

PT. Sumatera Palm Raya, PT. Surya Mandiri Utama, PT. Graha Reksa Manunggal, PT. Sakindo Perkasa. Tetapi kenyataannya, terdapat beberapa perusahaan lain yang juga bertindak sebagai pengimpor garam antara lain PT. Pagarin Anugerah Sejahtera, PT. Mitratani Dua Tujuh, PT. Otsuka Indonesia, dan PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia.

Banyaknya pelaku swasta dalam sektor pergaraman ini menunjukkan adanya kemudahan pemberian lisensi dagang bagi banyak pemain di sektor pergaraman. Selain mudah, izin impor yang diperoleh juga tidak membedakan secara jelas antara perusahaan importir produsen dengan perusahaan importir terdaftar, sehingga keberadaan keduanya seringkali tumpang tindih. Artinya, tidak siapa yang menjadi importir untuk garam konsumsi dan industri.⁶³ Hal ini dikarenakan tidak ada rumusan definisi yang jelas mengenai klasifikasi para importir tersebut. Dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam, disebutkan bahwa importir Produsen Garam Non-Iodisasi (IP-Non Iodisasi) adalah industri pengguna garam di luar industri garam iodisasi pemilik Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) atau Angka Pengenal Importir Terbatas (API-T) yang disetujui untuk mengimpor garam tertentu sebagai bahan baku/bahan penolong untuk proses produksi. Importir Produsen Garam Iodisasi (IP-Iodisasi) adalah industri garam iodisasi pemilik Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) atau Angka Pengenal Importir Terbatas (API-T) yang disetujui untuk mengimpor garam tertentu sebagai bahan baku proses produksi.

Sementara Importir Terdaftar (IT) Garam adalah perusahaan pemilik angka pengenal importir umum (API-U) yang disetujui untuk mengimpor garam tertentu untuk memenuhi kebutuhan industri dan tidak melakukan importasi sendiri atau dapat juga mengimpor garam tertentu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat. Pada intinya, berbagai definisi itu belum menggambarkan perbedaan jelas antara masing-masing importir. Sebagai akibatnya, terdapat perusahaan yang mendapatkan 2 izin sekaligus yakni sebagai importir produsen

⁶³ Sekretariat Komisi VI DPR RI, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi VI DPR RI dengan Asosiasi Petani Garam Indonesia, Pengguna Garam Industri, dan Federasi Industri Kimia Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 19.

sekaligus importir terdaftar dan memungkinkan terjadinya penyimpangan garam impor dari yang seharusnya untuk industri menjadi untuk konsumsi.⁶⁴ Selain itu, semakin banyaknya kehadiran importir tidak juga mempercepat dan memudahkan proses penyerapan garam petani secara keseluruhan sesuai ketentuan bahwa importir harus menyerap garam rakyat setidaknya 50 persen, baru kemudian dibolehkan impor. Meskipun tidak melakukan kewajiban dan tidak menaati ketentuan sebagaimana mestinya, para importir tetap bebas menjalankan usahanya, karena tidak ada peraturan yang menyatakan sanksi tegas untuk menindak pelanggaran tersebut.

III.3.2 Intervensi Pemerintah terhadap Harga Lokal Garam

Dengan adanya reformasi pasar maka batasan tarif antar negara pun dihilangkan, namun biaya transportasi jadi persoalan selanjutnya. Pada negara yang kurang baik infrastrukturnya, maka harga beli oleh pedagang dari produsen di daerah terpencil akan lebih murah dibandingkan harga di daerah yang lebih mudah jangkauannya. Untuk itulah, umumnya dilakukan intervensi pemerintah terhadap pasar komoditas dengan tujuan melindungi para petani kecil atau pengusaha kecil dari persaingan harga yang cenderung tidak menguntungkan bagi kelompok tersebut serta bertujuan menstabilisasi pemasukan.

Sebagai implementasi dari intervensi pemerintah terhadap harga komoditas garam, maka penetapan harga diatur oleh Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri dan tertuang dalam beberapa peraturan yang telah mengalami penyesuaian seperti berikut.

Tabel 3.6 Harga Minimal Pembelian Garam di Tingkat Petani Garam

Harga Minimal	Termuat dalam	Keterangan
KP1 : Rp 200.000 / ton; KP2 : Rp 150.000 / ton; KP3 : Rp 80.000 / ton.	Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam.	garam KP1, KP2, dan KP3 adalah pengelompokan jenis garam petani untuk penentuan harga ditetapkan oleh Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri berdasarkan kesepakatan instansi/asosiasi/kelompok petani garam terkait.
KP1 : Rp 200.000 / ton;	Peraturan Menteri Perdagangan	Dalam peraturan ini terdapat

KP2 : Rp 150.000 / ton	Republik Indonesia Nomor: 44/M-DAG/PER/101/2007 tentang Perubahan Ketentuan Impor Garam 2005.	penyesuaian klasifikasi pengelompokan garam. Garam KP3 dihilangkan sehingga hanya ada kelompok garam KP1 dan KP2.
KP1 : Rp 325.000 / ton; KP2 : Rp 250.000 / ton.	Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri No: 07/DAGLU/PER/7/2008 tentang Penetapan Harga Penjualan Garam di Tingkat Petani.	
KP1: Rp 750.000 / ton; KP2: Rp 550.000 / ton.	Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor: 02/DAGLU/PER/5/2011 tentang Penetapan Harga Penjualan Garam di Tingkat Petani Garam.	
<p>Keterangan: Garam KP1 adalah jenis garam dengan kadar NaCl minimal 94,7%, warna garam putih bening dan bersih dan ukuran butiran garam minimal 4 mm. Garam Kp2 adalah jenis garam dengan kadar NaCl 85% < NaCl < 94,7%, warna garam putih dan ukuran butiran garam minimal 3 mm.</p>		

Sumber: Departemen Perdagangan

Sayangnya, intervensi pemerintah dalam harga tidak menimbulkan efek seperti yang diharapkan. Hal ini karena dalam pelaksanaannya, para pihak produsen tidak membeli garam dari petani sesuai harga yang telah ditetapkan tersebut. Sebagai contoh, kendati telah dikeluarkan ketentuan baru mengenai harga garam melalui Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor: 02/DAGLU/PER/5/2011, tetap saja petani garam di Indramayu Jawa Barat hanya mendapatkan harga jual Rp 250/kg untuk KP2 dan Rp 350/kg untuk garam KP1. Petani pun harus menjual garam lebih murah karena pembeli hanya mau membeli garam dengan harga itu, termasuk PT. Garam yang seharusnya sebagai perusahaan milik negara ini, wajib menegakkan ketentuan standar harga garam. Bahkan, harga pembelian PT. Garam paling rendah yaitu sekitar Rp 570/kg – Rp 600/kg dibandingkan perusahaan swasta seperti PT. Susanti Megah membeli garam KP1 sebesar Rp 785/kg dan KP2 sebesar Rp 585/kg; PT. Sumatraco membeli garam KP1 sebesar Rp 685/kg; PT. Garindo dan PT Budiono membeli garam KP2 sebesar Rp 530/kg. Selain membeli lebih murah, pembayaran PT. Garam juga tersendat, bisa mencapai 3 hari – 1 minggu, padahal

PT. Garam telah mendapat bantuan dana sebesar 65 miliar untuk menyerap garam petani.⁶⁵

Pembelian garam petani dengan harga murah oleh perusahaan industri dan importir juga didasari ada indikasi bahwa ada penyimpangan dalam mekanisme *grading*. Untuk kualitas KP1 hingga KP3 menurut ketentuan pemerintah, pihak perusahaan ternyata menentukan lagi standarnya sendiri. Misalnya KP-1 diturunkan lagi menjadi KP-1A, KP-1B, dan KP-1C, begitu juga dengan KP2 dan KP3. Dengan standar tersebut, maka pihak perusahaan berpeluang untuk mempermainkan petani – yang memang tidak punya daya negosiasi – dan menekan harga jual garam petani sampai kepada titik terendah.⁶⁶

Ulasan di atas menunjukkan ketidakefektifan intervensi pemerintah dalam harga pembelian garam petani. Selain lemahnya peraturan dan pengawasan, kegagalan tersebut juga dipengaruhi oleh masuknya garam impor dengan harga lebih murah tetapi kualitasnya lebih baik sehingga minat terhadap garam petani jadi menurun. Harga garam impor berkisar pada Rp 540/kg sementara garam lokal petani menurut standar pemerintah adalah Rp 750/kg. Oleh karenanya, para importir produsen yang bertugas menyerap garam rakyat memutuskan harga beli di bawah standar pemerintah. Jadi selama ada garam impor, maka garam petani dipastikan tidak akan mengalami kenaikan.⁶⁷ Ditambah lagi seperti pada kasus tahun 2011, impor garam tetap dilakukan oleh PT. Budiono Madura Bangun Persada hingga menuai aksi segel dari Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kegiatan impor ini dinilai menyalahi ketentuan yang menyebutkan bahwa impor garam dilarang selama masa panen raya garam berlangsung, bahkan satu bulan sebelumnya dan dua bulan setelah masa panen. Tindakan importir nakal ini

⁶⁵ “Harga Garam Anjlok: Pengusaha Langgar Standar Harga Garam,” <http://industri.kontan.co.id/news/pengusaha-langgar-standar-harga-garam-1> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 07.54 WIB

⁶⁶ Sekretariat Komisi VI DPR RI, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi VI DPR RI dengan Asosiasi Petani Garam Indonesia, Pengguna Garam Industri, dan Federasi Industri Kimia Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 20.

⁶⁷ “Harga Garam Kembali Anjlok, Petani Hanya Bisa Gigit Jari,” <http://www.rimanews.com/read/20110803/36697/harga-garam-kembali-anjlok-petani-hanya-bisa-gigit-jari> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 08.15 WIB

menyebabkan tetap beredarnya garam impor yang murah, dan menyisakan garam petani yang tak terserap dan harganya tetap rendah.⁶⁸

Lebih lanjut, pada prinsipnya reformasi pasar komoditas akan menciptakan koneksi antara harga dunia dan harga lokal, sehingga artinya produsen akan dihadapkan pada tidakstabilnya harga, terutama pada pasar. Dalam keadaan ini, organisasi semi-pemerintah atau parastatal (misalnya seperti BULOG di Indonesia) dan pihak pemerintah akan melakukan stabilisasi harga tetapi biasanya tidak bertahan lama karena akan sangat menguras kemampuan. Lebih lagi, jika pada suatu waktu besarnya kebutuhan meningkat pesat, maka organisasi semi pemerintah tidak akan dapat bersaing dengan pengusaha swasta dan harga jadi melambung tinggi.⁶⁹

Namun karakteristik demikian tidak akan ditemukan dalam komoditas garam di Indonesia. Pertama, karena tidak ada organisasi parastatal (semacam BULOG) garam di Indonesia yang menjadi stabilisator harga. PT. Garam yang seharusnya menjalankan fungsi serupa pada kenyataannya bertindak seperti pihak swasta lain yaitu berlaku sebagai importir produsen, tidak menguasai pangsa pasar garam nasional, tidak mampu menyerap garam rakyat, serta membeli garam petani dengan harga jauh di bawah standar. Kedua, harga komoditas garam lokal tidak terlalu dipengaruhi oleh harga garam dunia. Hal ini dikarenakan sebagai komoditas dagang, garam tidak termasuk ke dalam bursa komoditi seperti komoditas lainnya, sehingga tidak dominan dalam perdagangan internasional. Lebih lagi, garam disebut sebagai komoditas yang cenderung lebih cocok dijadikan sebagai komoditas utama regional karena meskipun harganya murah dan tersedia melimpah di beberapa negara penghasil, tetapi proses distribusinya memerlukan transportasi berskala besar dengan biaya mahal. Ini mengakibatkan harga garam tingkat domestik bisa sangat berbeda-beda antar negara, ditambah lagi harganya bervariasi menurut tipe garam itu sendiri. Garam kasar atau garam bahan baku untuk konsumsi jauh lebih rendah dibandingkan garam halus atau

⁶⁸ “Seribu Jalan Akali Impor Garam, Menteri KKP Pusing Tujuh Keliling,” <http://www.neraca.co.id/2011/09/19/seribu-jalan-akali-impor-garam-menteri-kkp-pusing-tujuh-keliling/> (diakses tanggal 26 Mei 2012), pukul 09.20 WIB

⁶⁹ Takamasa Akiyama, *et.al.*, *Op.Cit.*, “Market Reforms: Lessons from Country and Commodity Experiences,” hlm. 16-17.

garam bahan baku untuk industri. Itupun bergantung lagi kepada kategori industri seperti kimia atau obat-obatan, makanan, atau minuman. Seluruh jenis garam tersebut memiliki selisih harga yang besar. Sebagai contoh, harga garam bahan baku berkualitas rendah di Inggris dan Amerika berkisar antara USD40-50/ton, sementara garam halus untuk industri kimia lebih mahal yaitu sekitar USD150/ton, dan garam untuk industri kuliner yang biasa dipakai para koki (garam olahan tradisional dari laut Prancis dengan kandungan sodium klorida sama seperti garam jenis lainnya) mencapai USD70.000/ton.⁷⁰

Dengan meninjau segala permasalahan yang diuraikan sebelumnya maka dapat dirumuskan beberapa faktor signifikan dalam mendorong keberhasilan reformasi atau kebijakan liberalistik yang terlanjur dipilih oleh Indonesia. Pertama, perlunya ketegasan sikap untuk menetapkan garam sebagai komoditas strategis di Indonesia sehingga kebijakan yang diambil dapat mengacu kepada kepentingan strategis dan kepentingan nasional dari komoditas garam. Berangkat dari ketetapan tersebut, maka pemerintah akan mengondisikan sektor pergaraman sebagai sektor yang dapat memberikan keuntungan, yaitu memenuhi kebutuhan garam dalam negeri dan menjadi komoditas ekspor ke pasar regional. Alasan menuju pasar regional adalah mengingat komoditas garam membutuhkan biaya transportasi yang mahal dan dalam skala besar, maka pasar internasional sudah tentu bukanlah tujuan utama. Jika pasar domestik dan pasar regional terintegrasi dengan baik, harga garam di pasar regional akan turut mempengaruhi harga garam di pasar domestik. Dampaknya secara politis, maka ini akan merangsang pemerintah untuk membuat kebijakan atau semacam intervensi yang pada akhirnya ditujukan untuk mendukung peningkatan produksi. Termasuk, mengundang investor asing untuk membangun industri garamnya di Indonesia dapat dijadikan sebagai intervensi yang menguntungkan, selama pelaksanaannya berdasarkan keberpihakan pada kepentingan Indonesia.

Kedua, peran pemerintah dan organisasi semi-pemerintah atau parastatal. Oleh karena sektor pergaraman tidak memiliki organisasi semacam itu, maka perlu dilakukan perombakan terhadap PT. Garam agar berfungsi sebagaimana mestinya. Ditambah, penelitian serta statistik pergaraman harus dibenahi agar

⁷⁰ "The Price of Salt: Salt Sellers," *Loc.Cit.*

diperoleh data akurat mengenai produksi dan kebutuhan garam agar selanjutnya dapat dilakukan pemetaan terhadap kuota impor. Ketiga, pemeliharaan peran asosiasi petani garam sebagai penengah antara petani kecil dengan institusi pemerintah atau pengusaha untuk membantu memberdayakan para petani. Beberapa negara dapat menjadi contoh di mana asosiasi petani yang efektif dan terorganisasi baik dapat membantu memfasilitasi privatisasi. Seperti di Zimbabwe, sepertiga saham perusahaan kapas milik negara dimiliki oleh petani, dengan pembagian keuntungan 20 persen untuk petani penggarap kecil dan 10 persen untuk petani penggarap besar.⁷¹ Di Indonesia, peran Asosiasi Petani Garam Seluruh Indonesia (APGASI) dan Aliansi Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia (A2PGRI) sebetulnya dapat dikatakan telah menjalankan perannya secara aktif dalam menengahi permasalahan seputar garam di tingkat petani dan pelaku industri. Kedua asosiasi ini juga kerap memberikan rekomendasi dan agar pemerintah mengatur ulang tata niaga garam terutama terkait harga dan sanksi bila perusahaan tidak membeli garam petani, serta menyuarakan usulan untuk membatasi impor garam. Termasuk, menjadi juru bicara petani dalam berbagai persoalan, misalnya seperti mengajukan usulan agar petani boleh menggarap lahan milik PT. Garam yang tidak terpakai.

Selain kesepakatan dalam mengondisikan sektor pergaraman nasional, tidak dapat dipungkiri terkadang kendalanya datang dari faktor-faktor lain. Untuk itu, diperlukan kekuatan dan kestabilan komitmen untuk menjalankan reformasi. Menurut Akiyama *et.al.*, peran pemerintah dalam proses reformasi komoditas haruslah mencakup hal-hal ini: 1) modernisasi kerangka hukum dan legalisasi peraturan; 2) meningkatkan persaingan dan pertumbuhan yang sehat pada pelaku industri; 3) memperkuat organisasi atau asosiasi petani atau kelompok kolektif terkait; 4) mengimplementasikan dan mengoordinasikan program yang telah ditargetkan, untuk meningkatkan stabilitas dan produktivitas garam. Dari semua langkah ini, implementasi setiap tahap sebaiknya tidak berlangsung terlalu lama atau ditundah-tunda karena akan mengurangi efektivitasnya.⁷²

⁷¹ Takamasa Akiyama, *et.al.*, *Op.Cit.*, "Market Reforms: Lessons from Country and Commodity Experiences," hlm. 24.

⁷² *Ibid.*, hlm. 25, 28.

Dalam sektor pergaraman, komitmen pemerintah dalam mereformasi tidak ditandai dengan perencanaan matang. Modernisasi kerangka hukum melalui kebijakan impor baru dibentuk tahun 2004 meskipun pelaksanaan impor telah berlangsung pada tahun-tahun sebelumnya. Selain itu, peraturan penetapan tarif pembelian garam dari petani tidak efektif karena selain menuai protes dari para petani garam, juga menunjukkan kelemahan karena mudah sekali dilanggar. Ditambah lagi dengan fakta bahwa penetrasi investasi untuk industri garam dinilai lambat karena sejak kebijakan impor garam diberlakukan, rencana investasi baru muncul di tahun 2011 dan implementasinya pun masih tertunda hingga pertengahan tahun 2012. Minimnya pelaku industri garam menempatkan PT. Garam dalam kondisi tanpa pesaing. Badan usaha milik negara ini juga tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Beberapa catatan mengenai kegagalan PT. Garam telah disinggung pada uraian-uraian sebelumnya, misalnya seperti PT. Garam tidak melakukan pengembangan teknologi dan membiarkan sejumlah lahan kosong miliknya tidak terpakai, bahkan di tahun 2010, PT. Garam termasuk salah satu perusahaan yang mengalami kerugian sebesar 47 miliar.⁷³ Dari sekian kondisi yang menunjukkan kegagalan PT. Garam, maka muncul pertanyaan apakah privatisasi diperlukan terhadap BUMN ‘sakit’ ini mengingat privatisasi adalah salah satu instrumen dalam reformasi komoditas.

Di satu sisi, pemikiran privatisasi dalam rangka menyehatkan BUMN ini memang menunjukkan adanya kegagalan negara. Tetapi di sisi lain, terlepas dari kontra terhadap privatisasi tersebut, sesuai Undang-Undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggung jawaban, dan kewajaran.⁷⁴ Dalam melaksanakan privatisasi ini, maka muncul pula pendapat untuk menengahi sejumlah pro-kontra antara sudut pandang

⁷³ “Saham PT. Garam Harus Dijual Ke Koperasi Nelayan,” *Investor Daily*, 8 Agustus 2011, hlm 26.

⁷⁴ “Privatisasi,” <http://www.bumn.go.id/kinerja-kementerian-bumn/privatisasi/> (diakses tanggal 28 Mei 2012), pukul 08.16 WIB

neoliberalisme dan nasionalisme. Menurut neoliberalis, privatisasi BUMN telah menjadi semacam kewajiban, bahwa negara tidak perlu lagi mengurus sektor ekonomi. Sementara menurut nasionalis, privatisasi BUMN adalah aib dan kegagalan, karena idealnya perusahaan negara dikuasai sepenuhnya oleh negara agar keuntungan sebesar-besarnya dapat masuk ke kas negara untuk kemudian dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Untuk itu, beredar pendapat yang mengusulkan jalan tengah bagi kedua pihak tersebut adalah melakukan privatisasi terbatas. Ini artinya, pembeli saham di pasar modal haruslah rakyat Indonesia dan bukan warga negara asing atau perusahaan asing. Badan usaha berbentuk koperasi juga sebaiknya diberi kesempatan untuk memiliki saham. Selain itu, perlu dilakukan pembagian saham kepada pekerja dan manajemen BUMN tersebut.

Melalui pembagian saham maka para pekerja akan ikut menikmati jika ada kenaikan harga saham. Pembagian saham juga dapat diberikan kepada badan usaha berbentuk koperasi. Setidaknya inilah yang menjadi salah satu karakteristik privatisasi di China dan dinilai telah berhasil.⁷⁵ Di China, reformasi perusahaan pemerintah memunculkan adanya perusahaan pedesaan atau *rural enterprises* yang dibagi lagi menjadi 4 yaitu *townships (xiangban)*, *villages (cunban)*, *groups of households (lianhu* termasuk juga koperasi dan kemitraan), serta *individual households* (perusahaan perorangan yang memperkerjakan kurang dari 8 pekerja). Kedua kelompok, baik koperasi dan usaha perorangan berada menjalankan usahanya di bawah *village enterprise* sebagai sektor hulu dan *township enterprise* sebagai sektor hilir. *Township and village enterprises (TVE)* dapat juga disebut sebagai perusahaan kelompok di mana, yang diawasi oleh pemerintah lokal setempat/daerah. Keberadaan TVE kemudian menunjukkan pertumbuhan industri, baik dari segi keuntungan perusahaan hingga pembagiannya kepada para anggota. Mulanya, TVE bermula dari perusahaan industri berskala kecil, termasuk pabrik, perkebunan, pertanian yang dijalankan oleh komunal. Meskipun operasinya dilakukan di daerah pedesaan tetapi memiliki peran penting dalam sektor industri

⁷⁵ Yordan Malino Bataragoa, "Privatisasi BUMN: Apakah Perlu Dilanjutkan?" <http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v03/index.php?mod=berita&id=2737> (diakses tanggal 28 Mei 2012), pukul 08.19 WIB

secara keseluruhan.⁷⁶ Hal ini kurang lebih sama dengan karakteristik usaha garam rakyat di Indonesia. Jika dikaitkan dengan *new theory* berdasarkan konsep *self-sufficiency economy* dari King Bhumibol dari Thailand, konsep privatisasi terbatas sebetulnya sejalan dengan fase ketiga dalam *new theory*, yakni pemerintah semestinya membangun koneksi antar berbagai jaringan untuk meluaskan bisnis. Artinya, dimungkinkan adanya kerjasama dengan pihak swasta sebagai investor.

Persoalan privatisasi PT. Garam belum menjadi solusi pemerintah, betapapun kinerjanya secara eksplisit mengundang pesimisme dari berbagai pihak. Hingga saat ini, pemerintah masih terus berupaya melakukan perbaikan dengan memberikan kucuran dana, misalnya di tahun 2011 lalu dana yang diberikan sejumlah Rp 421 miliar untuk pembukaan ladang garam di Nusa Tenggara Timur. Selain masih menaruh harapan, ada faktor lain yang memupuskan alasan perlunya privatisasi PT. Garam. Hal ini karena – mengutip Akiyama *et.al.*, -- meskipun kinerja yang buruk sudah cukup menjadi alasan untuk melakukan privatisasi, namun buruknya sejarah manajemen akan sangat menyulitkan proses privatisasi. Misalnya seperti perlengkapan yang tidak pernah diperbarui, tidak adanya modernisasi teknologi, buruknya atau tidak adanya pengelolaan dan dokumentasi yang relevan mengenai informasi terkait perusahaan. Hal-hal seperti ini yang membuat langkah privatisasi PT. Garam tidak mudah dilakukan.

Kembali lagi pada komitmen pemerintah untuk melakukan reformasi yaitu mengenai keberpihakan pemerintah terhadap organisasi dan asosiasi petani garam, hanya diwakili oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Contoh nyata adalah pemblokiran yang dilakukan KKP terhadap sejumlah garam impor yang diloloskan Departemen Perdagangan tahun 2011 lalu saat masa panen raya berlangsung serta pelaksanaan program PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) dan pembinaan terhadap KUGAR (Kelompok Usaha Garam Rakyat). Namun keberpihakan ini rentan dan rapuh jika hanya dilakukan sendiri oleh KKP karena setidaknya perlu ada saling koordinasi mengenai isu terkait antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, serta Kementerian Badan Usaha Milik Negara. Oleh karena itu,

⁷⁶ Becky Chiu dan Mervyn K. Lewis, *Reforming China's State-Owned Enterprises and Banks*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2006, hlm. 32.

sangat disambut baik adanya rancangan terbaru dari pemerintah mengenai MP3I (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Indonesia) 2011-2025. Dalam rancangan ini, akan dilakukan pengembangan industri pergaraman sebagai pendukung dari sektor perikanan. Langkah pertama adalah membuka lahan pergaraman baru di koridor Bali-Nusa Tenggara. Kompleksitas dalam membenahan sektor pergaraman sebetulnya ada pada sikap pemerintah. Dengan pelaksanaan dan pengawasan yang tepat serta stabil, kebijakan liberalistik garam di Indonesia semestinya dapat memberikan hasil dan perbaikan yang signifikan terhadap sektor pergaraman nasional.

III.4. Manfaat Iodium versus Bahaya Sodium: Dilema Negara Industri Penghasil Garam dan Efeknya bagi Indonesia

Pada uraian sebelumnya, dapat dilihat bahwa konsern dunia akan kebutuhan iodium dan fortifikasinya dalam garam sangatlah besar. Bahkan, program *Universal Salt Iodization* (USI) menjadi titik awal untuk menjalin jaringan transnasional dalam bentuk kemitraan pemerintah dan swasta (*private-public partnership*). Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa zat iodium memiliki manfaat yang sangat penting dalam isu kesehatan global, antara lain bagi perkembangan otak anak, mencegah gondok, dan mencegah kretinisme atau gangguan pertumbuhan. Fortifikasi iodium dalam garam serta konsumsi garam beriodium secara rutin disepakati sebagai langkah yang paling mudah dan murah untuk mencegah gangguan akibat kekurangan iodium. Langkah ini pun berhasil secara efektif dan efisien untuk jangka waktu panjang. Keberhasilan dalam program USI akan tercapai jika setiap orang mengonsumsi garam beriodium secara cukup. Adapun konsumsi tersebut perlu disesuaikan menurut kebutuhan pada masing-masing tahapan usia.

Tabel 3.7 Asupan Iodium Minimum yang Dianjurkan untuk Mencegah GAKI

Usia	Asupan Garam (μg / hari)
0-59 bulan	90
7-12 tahun	120
12-50 tahun	150
Pada ibu hamil dan menyusui	250

Sumber: Richard D. Semba dan François Delange, "Iodine Deficiency Disorders," *Nutrition and Health in Developing Countries*, ed. Richard D. Semba, MD, MPH dan Martin W. Bloem, MD, PhD (Totowa: Humana Press, 2009), hlm. 515.

Sayangnya, kampanye konsumsi garam beriodium tidak disertakan dengan peringatan berapa batas maksimum garam yang semestinya dikonsumsi. Masalah ini baru benar-benar disadari ketika gangguan kesehatan akibat konsumsi garam semakin marak terjadi dan dialami, khususnya oleh negara-negara maju. Garam, yang terdiri dari kandungan sodium dan *chloride* disebut sebagai faktor penyebab sejumlah penyakit kronis akibat gaya hidup tak sehat, khususnya pola makan yang salah baik pada orang dewasa maupun pada anak-anak.

Banyaknya asupan *sodium chloride* ke dalam tubuh melalui konsumsi garam berlebih menjadi pemicu timbulnya gangguan hipertensi atau tekanan darah tinggi yang juga berujung kepada gangguan stroke, gagal jantung, ginjal, gangguan pencernaan, diabetes, serta gangguan kronis lainnya. Oleh karena itu, dianjurkan untuk menjalankan pola makan rendah garam tidak lebih dari 0,25 gram per hari. Namun beberapa penelitian seringkali menemukan bahwa pada umumnya asupan garam yang dikonsumsi manusia saat ini sangat tinggi, mencapai 9-12 gram per hari atau 40 kali lebih banyak dari jumlah yang dianjurkan.⁷⁷ Ironisnya, informasi ini tidak disertakan dalam permulaan kampanye *Universal Salt Iodization* dan dewasa ini seolah menciptakan pertentangan antara manfaat iodium dan bahaya sodium, yang sama-sama merupakan kandungan esensial dalam garam. Seperti dikemukakan oleh Dr. Bruno de Benoist, koordinator untuk Micronutrient Unit Department of Nutrition for Health and Development WHO, anjuran pengurangan sodium menjadi bertentangan dengan anjuran untuk mengonsumsi garam beriodium, mengingat setelah kampanye GAKI, antara tahun 1990 – 2003, proporsi konsumsi garam beriodium mengalami peningkatan dari 10% hingga 66%. Ini berdampak pada penurunan GAKI dari yang tadinya dialami 110 negara hingga tersisa 54 negara. Namun sebagai imbalannya, keberhasilan penurunan GAKI justru menimbulkan bahaya baru karena risiko penyakit kronis akibat konsumsi sodium/garam malah melambung tinggi.⁷⁸

⁷⁷ Feng J. He dan Graham A. MacGregor, "Salt and Hypertension: Epidemiological and Clinical Evidence for a Link," *Sodium in Health and Disease*, ed. Michel Burnier (New York & London: Informa Healthcare, 2008), hlm. 227.

⁷⁸ World Health Organization, "Reducing Salt Intake In Populations," (Report of a WHO Forum and Technical Meeting, Paris, 5-7 Oktober, 2006), hlm. 14.

Pada awalnya, keluhan terhadap sejumlah penyakit kronis mulai dipermasalahkan pada tahun 2005. Secara keseluruhan, data WHO menyebutkan 35 juta orang meninggal akibat penyakit kronis atau sekitar 60 persen dari total kematian di seluruh dunia pada tahun 2005 disebabkan oleh penyakit kronis. Penyakit tersebut meliputi 80 persen diantaranya terdiri dari serangan jantung, stroke, dan diabetes tipe-2, 40 persen lagi diantaranya adalah kanker. WHO Report 2002 menyebutkan pada penderita penyakit kronis tersebut juga mengalami tekanan darah tinggi. Untuk mengurangi risiko terhadap penyakit tersebut, maka WHO dan FAO merekomendasikan konsumsi sodium melalui garam beriodium kurang dari 5 gram atau tepatnya 2 gram per hari. Sebagai tindak lanjut, WHO kemudian mencanangkan *Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health* (DPAS) dalam rangka 57th *World Health Assembly* pada Mei 2004. DPAS menjadi semacam panduan, normal, standar, dan acuan kebijakan bagi negara-negara anggota WHO dalam menerapkan gaya hidup sehat terutama mengendalikan konsumsi garam.⁷⁹

Isu penyakit kronis pertama kali merebak di negara-negara industri maju seperti Inggris dan Amerika Serikat, dengan konsumsi garam sebesar 75 persen yang berasal dari makanan dengan proses olahan tingkat tinggi (produk industri) dan makanan dari restoran. Menurut data dari National Food Survey tahun 2000, sumber sodium/garam berasal dari banyak bahan makanan seperti produk sereal, roti, biskuit, kue, daging, daging olahan, sup instan, asinan, saus, dan kacang panggang. Data yang sama juga ditemukan di Amerika Serikat. Produk-produk serupa seperti roti, sereal instan, kue, biskuit, donat, ham, daging, unggas, sosis, susu, keju, bumbu, saus salad, mayonais, *snack* kentang, popcorn, *crackers*, *pretzel*, margarin, *hot dog*, dan daging bacon antara lain mengandung garam dan telah menjadi kontributor sodium bagi tubuh setiap harinya.⁸⁰ (lihat tabel 3.8)

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 31.

Tabel 3.8 Jumlah Sodium dalam Beberapa Bahan Makanan

Food	Sodium mg ^b	%
Cereals and cereal products (e.g. bread, breakfast cereals, biscuits, cakes, pastries)	980	37.7
Meat and meat products	540	20.8
Other foods (e.g. soups, pickles, sauces, baked beans)	330	12.7
Processed vegetables (including crisps and snacks)	220	8.5
Milk and cream	140	5.4
Fats and oils	120	4.6
Cheese	110	4.2

Sumber: Paul Elliott dan Ian Brown, "Sodium Intakes Around The World," (Makalah untuk disajikan dalam Forum and Technical Meeting on Reducing Salt Intake in Populations, Paris, 5-7 Oktober, 2006).

Sementara itu, sejatinya konsumsi sodium di negara-negara Asia bersumber dari hidangan makanan yang dimasak dengan garam sebagai bumbu utama. Garam juga dicampur dalam saus yang akan digunakan untuk masak dan digunakan untuk mengawetkan beberapa bahan makanan sebelum dimasak. Di China misalnya, sekitar 75 persen garam yang dikonsumsi berasal dari hidangan rumah tangga dan 8 persen dari kecap. Demikian juga di Malaysia, India, Indonesia, Jepang, dan negara-negara di Afrika. Namun dalam perkembangannya, sumber asupan garam dan sodium di negara-negara Asia, Afrika dan negara berkembang jadi bertambah semakin banyak. Bukan lagi hanya dari hidangan rumah tangga, tetapi juga dari berbagai produk yang dihasilkan industri makanan, seperti halnya produk yang dikonsumsi di negara Barat dan negara maju. Alasan yang mendasari konsumsi sejumlah makanan ini cukup sederhana. Ketika modernisasi teknologi memungkinkan industri makanan dan minuman melakukan diversifikasi yang disertai teknik komersialisasi untuk menarik konsumen agar menikmati produk-produk jualan yang melalui serangkaian proses olahan tingkat tinggi. Dalam hal ini, garam sangat berperan meningkatkan cita rasa makanan agar semakin nikmat dan tahan lama (sesuai kegunaan garam untuk mengawetkan makanan sejak bertahun silam).

Serangkaian inovasi dan ragam produk kemudian disebarakan melalui liberalisasi perdagangan dan globalisasi sebagai katalis munculnya produk serupa di berbagai negara di belahan dunia, tanpa terbatas. Bahkan, memunculkan perusahaan industri makanan serupa, baik lokal maupun multinasional atau *franchise* agar dapat menghasilkan produk dengan lebih mudah. Sebagai contohnya, industri makanan siap saji kini semakin luas tersebar di berbagai negara sehingga memunculkan istilah seperti *McDonaldisation* dan *Coca-Colonisation*. Atau dapat juga dilihat dari indikator berapa besar peningkatan penanaman modal asing dalam bentuk industri makanan, pasar swalayan atau *retail* di sebuah negara. Tempat-tempat ini merupakan titik berkumpulnya seluruh produk makanan yang mengandung garam atau sodium, baik dari yang kadarnya rendah hingga tinggi sekalipun. Dengan kata lain, terjadi peralihan tren konsumsi dari makanan lokal kepada makanan ala negara Barat yang difasilitasi oleh liberalisasi perdagangan dan globalisasi. Bahkan, liberalisasi dapat dikatakan penggerak transisi nutrisi karena liberalisasi mengajarkan orang tentang apa yang ingin dan akan dimakan, apa yang disukai dengan aneka pilihan tersaji di depan mata. Pada akhirnya membuat seseorang memilih satu, beberapa atau bahkan semua yang disukainya.⁸¹

Pihak yang berperan dalam distribusi utama dalam makanan olahan adalah pasar swalayan dan ritel. Penetrasi badan usaha ini ke negara berkembang terjadi dalam 3 tahap: 1) pertengahan tahun 1990-an di Amerika Selatan dan Asia Timur kecuali China dan Jepang, Eropa Utara hingga Tengah, Baltik, dan Afrika Selatan; 2) pada pertengahan hingga akhir tahun 1990-an di Meksiko dan Asia Tenggara, Amerika Tengah, dan Eropa Tengah/ Selatan; 3) penghujung tahun 1990-an atau di awal tahun 2000-an di Afrika Timur dan Selatan, termasuk juga Amerika Tengah dan Selatan, Asia Timur perbatasan antara China dan Vietnam, Rusia, dan India. Badan usaha ini sekaligus yang bertanggungjawab dalam menyediakan seluruh produk makanan bervariasi dan menarik untuk dibeli melalui tata letak dan iklan, membuatnya jauh lebih potensial dibandingkan pasar tradisional. Lebih

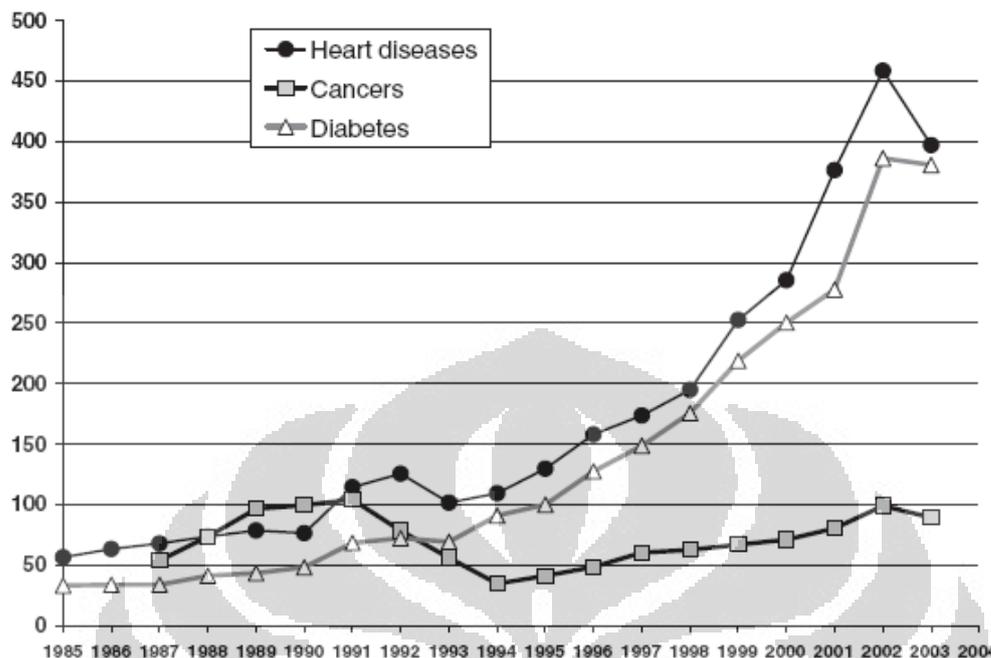
⁸¹ Corinna Hawkes, "The Influence of Trade Liberalisation and Global Dietary Change: The Case of Vegetable Oil, Meat, and Highly Processed Foods," *Trade, Food, Diet, and Health: Perspectives and Policy Options*, ed. Corinna Hawkes, Chantal Blouin, Spencer Henson, Nick Drager, dan Laurette Dubé (West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010), hlm. 35; 50-56.

lagi, ditemukan bahwa sekitar 65 persen penjualan makanan dari pasar swalayan di negara berkembang merupakan produk makanan olahan, sementara hanya 20-25 persen saja penjualan makanan seperti daging segar, serta olahan daging dan susu. Khususnya di Indonesia, menurut survei ACNielsen pada tahun 2007, penjualan makanan yang berupa makanan ringan, kering dan dalam kemasan melalui ritel atau swalayan sangatlah pesat.⁸² Dengan demikian, dapat dibayangkan berapa banyak asupan garam yang masuk ke tubuh melalui konsumsi makanan olahan tersebut. Secara tidak langsung, terjadinya transfer tren konsumsi ala negara barat yang juga merupakan negara industri maju kepada negara-negara di Asia yang sebagian besar masih merupakan negara berkembang menandakan terjadi juga transfer risiko penyakit kronis yang telah disebutkan di atas.

Salah satu negara Asia yang dapat dijadikan bukti adanya transfer penyakit tersebut adalah Thailand. Menurut grafik 3.5, penyakit kronis seperti serangan jantung, kanker, dan diabetes mengalami peningkatan signifikan dalam kurun waktu 1995-2004. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa penyakit-penyakit dapat dipicu oleh faktor konsumsi garam atau sodium berlebihan. Hal ini bertepatan dengan penetrasi pasar swalayan dan ritel di negara Asia dan bertepatan dengan penanaman modal asing dalam industri makanan siap saji serta makanan olahan di negara Asia.

⁸² Thomas Reardon, Spencer Henson, dan Ashok Gulati, "Links Between Supermarkets and Food Prices, Diet Diversity and Food Safety in Developing Countries," *Trade, Food, Diet, and Health: Perspectives and Policy Options*, ed. Corinna Hawkes, Chantal Blouin, Spencer Henson, Nick Drager, dan Laurette Dubé (West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010), hlm. 112-113; 127.

Grafik 3.5 Jumlah Penderita Penyakit Kronis di Thailand (1985-2003)



Sumber: W. Philip T. James, Nipa Rojroongwasinkul, Tashmai Rikshasuta dan Emorn Wasantwisut, "Food Imports and Dietary Change: A Perspective from Thailand," *Trade, Food, Diet, and Health: Perspectives and Policy Options*, ed. Corinna Hawkes, Chantal Blouin, Spencer Henson, Nick Drager, dan Laurette Dubé (West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010), hlm. 170.

Mengingat bahaya konsumsi sodium berlebih, maka negara merasa perlu untuk menerapkan kebijakan dalam negeri sebagai implementasi dari kesadaran akan gaya hidup sehat (*healty lifestyle*). Ini tentunya sejalan dengan program DPAS yang dicanangkan oleh WHO. Negara-negara terutama negara maju mulai mengatur jumlah asupan garam yang boleh dipergunakan dan dikonsumsi, terutama untuk mengatur industri makanan agar lebih memperhatikan standar kesehatan DPAS. Sementara itu di Asia dan Afrika, hanya sedikit negara yang menerapkan DPAS, yaitu umumnya negara yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang baik dan cenderung mengadopsi pola pikir modern ala negara barat, yakni yang sadar akan *healthy lifestyle*.

Tabel 3.9 Kebijakan Asupan Garam di Beberapa Negara

Negara	Anjuran Konsumsi Garam (gram/hari)
Eropa: Belanda Portugal Yunani dan Hungaria	< 9 < 5 Dianjurkan menghindari konsumsi garam dan makanan yang banyak mengandung garam.
Asia: Singapura Jepang	< 5 < 10
Afrika: Nigeria dan Afrika Selatan	< 5
Pasifik: Australia dan Selandia Baru	< 6
Amerika Utara: Kanada Amerika Serikat	< 6 < 4 - 6
Amerika Selatan Brazil	Dianjurkan untuk mengurangi asupan garam. < 5

Sumber: World Health Organization, "Reducing Salt Intake In Populations," (Report of a WHO Forum and Technical Meeting, Paris, 5-7 Oktober, 2006), hlm. 15.

Kenyataan bahwa kandungan sodium atau garam berlebih yang terkandung dalam produk yang dihasilkan industri makanan turut diakui oleh perusahaan multi-nasional yang bergerak di bidang ini. Pengakuan itu antara lain datang dari perusahaan multi-nasional (MNC) Unilever melalui komitmen untuk mengurangi penggunaan garam pada sekitar 22.000 produknya secara global sejak April 2009. Hal ini dilakukan dalam rangka mengimplementasikan anjuran WHO mengenai konsumsi sodium, maksimal 5 gram/orang/hari yang direncanakan mencapai target pada tahun 2015.⁸³ Komitmen seperti ini juga ditunjukkan oleh perusahaan multi-nasional lainnya melalui pembentukan World Action on Salt and Health (WASH) sejak tahun 2005. WASH merupakan gabungan dari perusahaan multi-nasional di bidang makanan dengan misi mengurangi garam dalam setiap produk mereka serta bekerjasama dengan pemerintah dari berbagai negara untuk merancang strategi bersama dalam mengurangi garam. Anggota WASH terdiri dari 338 perusahaan dari 83 negara dengan dukungan dari WHO. Di Australia, dibentuk lagi divisi khusus di bawah WASH dengan nama Australian Division of

⁸³ "Obesity in Australia: A Need for Urgent Action," [http://www.preventativehealth.org.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/nphs-roadmap/\\$File/nphs-roadmap-3.pdf](http://www.preventativehealth.org.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/nphs-roadmap/$File/nphs-roadmap-3.pdf) (diakses tanggal 8 Juni 2012), pukul 8.18 WIB hlm. 109.

World Action on Salt and Health (AWASH) yang merupakan salah satu divisi dari gerakan utama, Sejak awal berdirinya, kampanye utama yang diusung oleh AWASH adalah *Drop the Salt!*⁸⁴

Kebijakan konsumsi garam di negara-negara maju, bahkan di negara-negara yang menjadi penghasil garam terbesar di dunia sejatinya menimbulkan dilema dalam keberlangsungan industri garamnya. Amerika Serikat dan Australia adalah contoh nyata. Di satu sisi, kebijakan pengurangan asupan garam membuat jatah kebutuhan garam dalam negeri jadi berkurang, namun di sisi lain, kegiatan produksi dalam skala besar dan menguntungkan itu tidak mungkin dikurangi dan dihentikan. Bagaimanapun, produksi garam harus tetap berjalan, baik itu untuk digunakan sebagai konsumsi maupun untuk diekspor. Jumlah ekspor garam yang tetap dan bahkan bertambah seperti pada grafik 3.2 menunjukkan meskipun kampanye pengurangan sodium atau garam sedang digalakkan, namun itu tidak berpengaruh terhadap kegiatan produksi garam di Australia.

Lantas, timbul pertanyaan mengenai bagaimana caranya Australia menyikapi kurangnya konsumsi garam di negaranya. Untuk itu, muncul indikasi bahwa kelebihan garam akibat penurunan asupan sodium di Australia mendorong negara ini meningkatkan jumlah ekspor ke negara-negara yang menjadi pembeli garamnya selama ini. Salah satu pembeli garam yang potensial adalah Indonesia, mengingat kemampuan produksi garam yang rendah serta masih minimnya kesadaran akan pola hidup sehat yang berlaku di masyarakat. Pendapat ini didukung dengan data bahwa penyakit kronik / penyakit tidak menular (*non-communicable disease/NCD*) yang terdiri dari kanker, penyakit pernapasan, serangan jantung, dan diabetes menjadi penyebab utama kematian di Indonesia akibat berbagai faktor seperti kebiasaan merokok, kurang berolahraga, dan pola makan yang salah termasuk juga konsumsi garam berlebihan. Semuanya itu memicu naiknya tekanan darah dan kadar gula darah. Kasus kematian akibat NCD di Indonesia bahkan menempati peringkat tertinggi dibandingkan negara lainnya di ASEAN.

⁸⁴ “AWASH - Australian Division of World Action on Salt and Health,” http://www.awash.org.au/about_worldactiononsaltandhealth.html (diakses tanggal 8 Juni 2012.), pukul 09.10 WIB

Tabel 3.10 Tingkat Kematian Akibat NCD di Negara ASEAN

ASEAN Country	Total NCD Deaths	NCD Deaths Under Age 70
Indonesia	1,064,000	563,700
Thailand	418,400	198,100
Philippines	309,600	191,800
Malaysia	89,500	46,325
Viet Nam	430,000	160,700
Myanmar	242,400	115,000
Singapore	17,900	8,000
Cambodia	56,600	38,400
Laos	23,800	13,500
Brunei Darussalam	10,000	5,300

Sumber: International Diabetes Federation, World Diabetes Atlas Fourth Edition 2010⁸⁵

Meskipun tingkat kematian akibat NCD mencapai angka yang tinggi, tetapi pemerintah Indonesia belum mengeluarkan kebijakan pengurangan asupan sodium. Hal ini turut dipengaruhi oleh masih tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia. Pertama, kemiskinan cenderung membuat masyarakat masih bertahan dengan pola makan tradisional. Contoh yang signifikan misalnya olahan makanan rumah tangga dan industri lainnya yang sangat mengutamakan garam sebagai bumbu tambahan. Sebut saja salah satunya adalah industri pengasinan ikan dan hasil laut lainnya. Kedua, kemiskinan membuat terhalangnya penetrasi kesadaran akan gaya hidup sehat yang tengah menjadi tren di negara-negara maju. WHO *Global Status Report on NCD's* tahun 2010 melaporkan adanya keterkaitan erat antara tingkat kemiskinan dengan besarnya risiko NCD. Hasil laporan tersebut dapat dilihat pada grafik 3.6.

⁸⁵ Seperti dikutip dari Dr. Kenneth Thorpe, "Meeting the Chronic Disease Challenge: High-Level Regional Workshop," (Presentasi disampaikan dalam Seminar Jakarta Call For Action on NCDs oleh Partnership To Fight Chronic Disease, Jakarta, Maret 2011), hlm. 7.

Grafik 3.6 Kaitan Antara Kemiskinan dengan Besarnya Kematian Akibat NCD

Sumber: A. Dans, et.al., The Rise of Chronic Non-Communicable Diseases in Southeast Asia: time for action, *The Lancet*, 2011, 337: 681.⁸⁶

Tingkat kemiskinan yang tinggi juga berakibat kepada sedikitnya lapisan masyarakat yang terpapar oleh informasi mengenai pola hidup sehat dan tidak ada jaminan kalau kalangan itu pun sudah pasti akan melakukannya karena hambatan dari faktor lingkungan. Pada negara yang masih miskin, segala bentuk gaya hidup/*lifestyle*, yang paling esensial sekalipun seperti kesehatan masih menjadi barang mewah yang belum terjangkau. Selama belum ada perubahan pola pikir dan kebiasaan ini, maka pola konsumsi belum akan berubah. Secara tidak langsung, ini artinya tidak akan berpengaruh terhadap kebutuhan konsumsi garam dalam negeri dan permintaan impor garam dari Australia (dengan catatan bahwa industri garam masih mengalami stagnasi dan belum ada perbaikan).

Lebih dari itu, konsumsi aneka makanan olahan hasil industri sebagai akibat dari tren konsumsi yang menular dari negara maju dan negara berkembang mengindikasikan kuatnya kepingan liberalisasi di Indonesia. Industri makanan Indonesia terus tumbuh tanpa diikuti oleh pengawasan standar kesehatan pangan dalam hal asupan sodium dengan pengemasan melalui iklan komersial yang menarik serta rendahnya kesadaran gaya hidup sehat menjadikan Indonesia

⁸⁶ *Ibid.*, hlm.9

sebagai pasar garam yang aman dan potensial bagi Australia. Faktor kepentingan Australia ini juga dapat diinterpretasikan melalui data berikut ini.

Tabel 3.11 Negara Pengekspor Garam Terbesar ke Indonesia (dalam ton)

Tahun \ Negara	Australia	India	China	Total
1990	348.715	-	1	348.716
1991	392.372	-	4,7	392.376,7
1992	319.616	-	20,3	319.636,3
1993	403.298	17.600	8	420.906
1994	566.577	21.105	-	587.662
1995	559.046	17.961	20	577.027
1996	556.477	-	-	556.477
1997	720.268	18.078	41	738.387
1998	827.915	51.600	12	879.527
1999	1.451.494	-	1.981	1.453.475
2000	1.230.735	172.371	5.679	1.408.785
2001	1.282.423	192.785	725	1.475.933
2002	1.152.668	269.881	411	1.422.960
2003	1.294.057	89.580	548	1.384.185
2004	2.090.691	19.419	40.863	2.150.973
2005	1.277.411	125.011	180	1.402.602
2006	1.389.957	161.565	360	1.551.882
2007	1.517.930	135.800	180	1.653.910
2008	1.444.707	211.054	187	1.655.948
2009	1.390.630	257.906	51.036	1.699.572
2010	1.602.880	454.629	20.157	2.077.666

Sumber: Badan Pusat Statistik, 1990-2011

Data di atas menunjukkan konsistensi Australia dalam mengekspor garamnya ke Indonesia jika dibandingkan dengan India dan China. Pasalnya, India sempat vakum dalam menjual garamnya ke Indonesia seperti pada tahun 1990-1992, 1996, dan 1999. Begitu pula China yang tidak memasok garam ke Indonesia pada tahun 1994 dan 1996. Pertimbangan Indonesia sendiri dalam membeli garamnya dari Australia karena cara pengiriman dari Australia melalui jalur laut lebih mudah dan murah dengan kapasitas kapal pengangkut yang juga besar. Selain itu, para importir dalam negeri juga cenderung beranggapan bahwa kualitas garam Australia adalah yang terbaik dibandingkan dari negara lainnya. Namun terdapat juga indikasi lain bahwa efektifnya negoisasi dagang oleh perusahaan garam Australia sehingga berhasil meyakinkan Indonesia untuk terus membeli garam dari negara tersebut.

BAB IV KESIMPULAN

Pada tahun 2011 lalu, kontroversi mengenai pelaksanaan impor garam di Indonesia berhasil menarik perhatian massa dan menuntut penyelesaian dari pemerintah terhadap segala permasalahan yang terpendam di dalamnya. Ketidakmampuan Indonesia dalam memproduksi garam sendiri sehingga terus membutuhkan garam impor mengindikasikan minimnya upaya dalam pengembangan sektor pergaraman nasional. Ketidakmampuan itu pun dipicu oleh serangkaian faktor, yang datangnya baik dari dalam maupun dari luar. Faktor dari dalam (internal) menyoalkan kepada fakta bahwa sektor garam Indonesia sebagian besar masih dijalankan dengan metode tradisional/*Madurese*, tanpa bantuan teknologi sehingga menghasilkan kapasitas produksi yang rendah. Faktor cuaca juga kerap dijadikan alasan bagi terhambatnya produksi garam Indonesia. Sementara itu, sektor pergaraman Indonesia juga harus dihadapkan pada berbagai kepingan liberalisasi yang pada gilirannya mendominasi kebijakan pergaraman di Indonesia. Liberalisasi tersebut diawali dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO yang mewajibkan adanya pengurangan hambatan dalam perdagangan seperti tarif masuk untuk barang impor dan tidak adanya larangan kuota bagi barang impor. Bagi Indonesia, dengan garam sebagai salah satu komoditas impor terbesar akan merasakan dampak berkurangnya pendapatan dari tarif impor.

Bentuk liberalisasi lainnya berkaitan dengan kampanye di bidang kesehatan yaitu mengenai *Universal Salt Iodization* untuk memberantas Gangguan Akibat Kekurangan Iodium. Menurut survei internasional dari WHO, negara berkembang yang masih berisiko terhadap gangguan kesehatan ini. Dengan demikian, kerjasama dari lembaga internasional, NGO, pemerintah berupaya mempromosikan *Universal Salt Iodization* sebagai langkah yang paling efisien, efektif, mudah, dan murah untuk memberantas GAKI.

Sasaran dari kerjasama tersebut adalah untuk merangkul negara-negara yang masih bermasalah terhadap GAKI dan tingkat konsumsi iodiumnya masih rendah, seperti Indonesia. Kaitannya dengan garam adalah, bahwa zat iodium harus difortifikasi dalam komoditas garam dan konsumsi garam beriodium menjadi kewajiban jika ingin terhindar dari risiko GAKI. Tak dapat dipungkiri, klaim bahwa iodisasi mudah dilakukan datangnya dari negara-negara maju yang memang sudah memiliki teknologinya, sementara itu bagi negara-negara berkembang, iodisasi menimbulkan kendala baru mencakup dana, teknologi, dan kemampuan untuk mengoperasikannya. Kendala ini menjadi salah satu pemicu yang membuat Indonesia enggan untuk mengembangkan teknologi iodisasi dan cenderung memilih jalan impor dalam memenuhi kebutuhannya. Hal ini tentunya menjadi keuntungan bagi negara penghasil garam seperti Australia, yang juga menjadi negara pengeksport garam terbesar di Indonesia, sejak tahun 1990-an. Kenyataan bahwa penggunaan garam beriodium menjadi sebuah kewajiban diperkenalkan di Indonesia melalui kampanye rezim internasional WHO, UNICEF, dan ICCIDD – yang bukan sebuah kebetulan adalah organisasi yang melibatkan partisipasi penuh dari Australia --. Jaringan transnasional yang terbentuk dalam lingkaran program USI tidak dipungkiri dijalankan oleh agensi-agensinya yang memiliki agenda dan kepentingannya. Pihak yang bermain lagi-lagi adalah industri garam internasional berskala besar yang bertujuan untuk meraih *market* dan *political power* lewat aksinya ini.

Kondisi di dalam negeri juga memperburuk kepingan liberalisasi tersebut. Pemerintah mengalami keengganan untuk menggenjot sektor pergaraman dan sebagai gantinya, malah menghasilkan solusi mudah dengan melakukan impor. Praktik impor didukung dengan serangkaian kebijakan liberalistik yang tidak memihak kepada petani garam. Para importir dan pengusaha pun mendapat keuntungan dalam situasi ini, terlebih bahwa salah satu dari mereka adalah PT. Garam, badan usaha milik negara yang semestinya bertugas sebagai stabilisator, regulator dan pelindung bagi petani garam. Kenyataan bahwa BUMN Garam tidak berfungsi sebagaimana mestinya dan justru berorientasi pada *profit* semakin menambah keterpurukan sektor

Universitas Indonesia

garam nasional, terutama para petani garam. Kebijakan proteksi pemerintah untuk melindungi harga misalnya seringkali dilanggar oleh para importir, termasuk juga oleh PT. Garam. Ironisnya lagi, kebijakan proteksi tersebut masih bersifat longgar dan setengah-setengah karena untuk setiap pelanggaran yang dilakukan terhadap kebijakan, tidak ada peraturan yang menetapkan sanksi untuk itu.

Keadaan semakin buruk setelah krisis keuangan tahun 1998. Sektor industri dalam negeri mengalami keterpurukan, tidak terkecuali sektor garam. Kepercayaan diri terhadap era pembangunan selama kepemimpinan Soeharto pun runtuh. Dengan demikian, dalam kondisi yang rapuh sekaligus memberikan celah bagi liberalisasi untuk melakukan penetrasi lebih dalam. Implementasinya terlihat pada tahun 2004 untuk sektor garam, setelah dikeluarkan ketentuan impor garam pada tahun 2004, menyusul ketentuan pada tahun 2005 dan seterusnya. Pertama, kebijakan ini bersifat liberalistik karena mengesahkan adanya praktik impor dan memberikan legalisasi bagi pihak-pihak yang ingin menjadi importir yaitu terdiri dari importir produsen iodisasi, non-iodisasi, dan importir terdaftar. Kesempatan dibuka bagi perusahaan selama memenuhi persyaratan, meskipun tidak ada persyaratan yang jelas untuk itu. Definisi ketiga importir pun menimbulkan kerancuan dan berakibat pada tumpang tindihnya sistem impor. Sebuah perusahaan dapat memiliki 2 izin, sebagai importir produsen dan terdaftar yang memberikannya celah untuk lebih leluasa mengimpor dalam jumlah lebih banyak. Inilah yang menjadi salah satu alasan catatan impor garam Indonesia cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun. Padahal, banyaknya impor justru membuat garam produksi petani jadi tidak terserap. Kedua, kebijakan ini minim unsur proteksi, meskipun sebetulnya ada tetapi tidak berguna. Sebab, proteksi agar impor tidak selama masa panen ditutupi dengan kebijakan yang menyebutkan impor boleh dilakukan selama garam yang diimpor adalah jenis garam industri. Atau proteksi harga yang juga dilanggar. Pemerintah menetapkan harga pembelian pokok petani adalah Rp 700/kg namun kenyataannya pengusaha membeli dengan harga yang jauh lebih rendah dan bentuk pelanggaran ini lagi-lagi tidak dikenakan sanksi yang tegas. Peran PT. Garam dalam menyikapi bentuk pelanggaran tersebut tentunya

Universitas Indonesia

tidak bisa diharapkan mengingat PT. Garam sendiri melakukan banyak pelanggaran serupa.

Selain kebijakan tersebut, pemerintah juga telah melakukan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) sejak tahun 2011 yang digagas oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pelaksanaannya yang masih prematur belum dapat dinilai apakah berhasil atau tidak. Yang pasti, PUGAR memiliki misi untuk mencapai swasembada garam nasional, baik untuk industri maupun konsumsi pada tahun 2015. Meski beberapa tahun belakangan mengalami keterpurukan, bukan berarti sektor garam Indonesia tidak mencatat prestasi sama sekali. Sejatinya, melalui pendekatan historis, dapat dilihat bahwa Indonesia pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor di bawah pemerintahan Kolonial Belanda. Keberhasilan produksi garam pada masa penjajahan ini justru bisa mengungguli produksi garam India di bawah pemerintahan Inggris. Keunggulan ini tetap terjaga hingga setelah Indonesia merdeka, di bawah asuhan Perusahaan Garam dan Soda Negara (hingga akhirnya berganti menjadi Perusahaan Negara Garam dan Perusahaan Umum Garam – sebagai cikal bakal PT. Garam Persero). Tetapi, prestasi itu hanya tinggal sejarah. Dinamika industri pergaraman Indonesia kini tertinggal jauh dibandingkan India, China, dan Australia.

Kelemahan dalam memproduksi garam kemudian dimanfaatkan oleh Australia sebagai negara pengekspor garam terbesar ke Indonesia. Selama 20 tahun terakhir, Indonesia telah menjadi pasar potensial bagi penjualan garam Australia dan diperkirakan akan terus meningkat jika swasembada garam nasional menempuh kegagalan. Faktor kepentingan Australia tersebut untuk tetap mempertahankan Indonesia sebagai pasar garamnya didasari oleh kenyataan bahwa pemerintah Australia telah menciptakan kebijakan pengurangan konsumsi sodium atau garam karena garam dianggap menjadi salah satu faktor penyebab NCD (*non-communicable disease* atau penyakit tidak menular). Amerika Serikat, Australia, dan negara-negara maju yang telah menyadari bahaya NCD telah menetapkan kebijakan pengurangan sodium di dalam negeri sehingga itu berarti bahwa Australia harus mengurangi

Universitas Indonesia

konsumsi garam tapi tanpa mengurangi kapasitas dan jumlah produksinya. Dengan demikian, kelebihan garam akibat berkurangnya konsumsi garam dalam negeri akan dilimpahkan kepada negara seperti Indonesia – yang kemampuan produksi garamnya masih rendah dan kesadaran terhadap gaya hidup sehatnya masih minim-.

Seluruh uraian tersebut menunjukkan kepegangan liberalisasi terhadap sektor garam nasional sekaligus menguraikan beberapa pihak yang mendapat keuntungan karenanya. Tetapi, terutama yang menjadi payung besar dari permasalahan garam adalah lemahnya kendali pemerintah dalam menghentikan ketergantungan impor Indonesia. Ditunjukkan dari minimnya kebijakan pemerintah yang berpihak pada petani garam rakyat dan sektor garam di tengah-tengah arus liberalisasi perdagangan. Sebagai rekomendasi, Indonesia perlu melakukan reformasi komoditas dengan lebih dulu menetapkan garam sebagai komoditas strategis.

Pemahaman tentang konsep ini membantu mengondisikan garam sebagai komoditas yang dapat memberikan keuntungan, baik untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri sehingga mengurangi pembelanjaan untuk impor, bahkan untuk dijual sebagai komoditas ekspor ke pasar regional. Selain itu, perlu adanya pembenahan peran industri garam yang diwakili oleh PT. Garam. Jika pemerintah tidak ingin melakukan privatisasi, maka butuh ketegasan dan pengawasan agar BUMN ini benar-benar menjalankan tugas sebagai stabilisator sektor pergaraman. Pengawasan juga perlu dilakukan terhadap para importir agar praktik impor berjalan sesuai kuota dan penyerapan garam rakyat menurut HPP benar-benar berjalan. Seiring dengan itu, program PUGAR dan MP3EI perlu dijalankan secara konsisten. Sebab melalui langkah-langkah itulah, maka akan terlihat peran pemerintah dalam memproteksi sektor pergaraman nasional. Seperti yang telah disinggung pada bab sebelumnya, kebijakan yang tepat dan perhatian penuh dari pemerintah akan sangat berperan dalam merealisasikan target swasembada garam nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akiyama, Takamasa, John Baffes, Donald Larson, dan Panos Varangis, eds. *Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades*. Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies. 2001.
- Bryman, Alan. *Social Research Methods Third Edition*. Oxford: Oxford University Press. 2008.
- Burnier, Michel. *Sodium in Health and Disease*. New York & London: Informa Healthcare. 2008.
- Caporaso, James A., dan David P. Levine, *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
- Chiu, Becky dan Mervyn K. Lewis, *Reforming China's State-Owned Enterprises and Banks*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. 2006.
- Connolly, Michael B., dan Jaime de Melo. *The Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*. Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies. 1994.
- DeMars, William E. *NGOs and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics*. London: Pluto Press. 2005.
- Djafar, Zainuddin. *Rethinking The Indonesia Crisis*. Bandung: PT Kiblat Buku Utama. 2006.
- Duxbury, Alison. *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.
- George, Clive. *The Truth About Trade: The Real Impact of Liberalization*. London & New York : Zed Books. 2010.
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy: Understanding The International Economic Order*. Princeton & Oxford: Princeton University Press. 2001.
- Hanson, David. *Limits to Free Trade : Non-Tariff Barriers in the European Union, Japan, and United States*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. 2010.
- Hawkes, Corinna, Chantal Blouin, Spencer Henson, Nick Drager, dan Laurette Dubé (eds)., *Trade, Food, Diet and Health: Perspective and Policy Option*. Chichester: Wiley-Blackwell. 2010.

- Johnson, Sandy A. *Challenges in Health and Development: From Global to Community Perspectives*. London & New York: Springer. 2011.
- Kay, Adrian dan Owain David Williams. *Global Health Governance: Crisis, Institutions and Political Economy*. London: Palgrave Macmillan. 2009.
- Knaap, Gerrit J., Luc Nagtegaal dan Roderich Ptak (eds). *Emporia, Commodities, And Entrepreneurs in Asian Maritime Trade c. 1400-175*. Wiesbaden: Steiner. 1991.
- Lee Khoon Choy. *A Fragile Nation: the Indonesian Crisis*. Farrer Road: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. 1999.
- Lombard, Denys. *Nusa Jawa: Silang Budaya Jaringan Asia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 1996.
- Luft, Gal dan Anne Korin. *Turning Oil into Salt*. Maryland: IAGS. 2009.
- MacLean, Sandra J., Sherri A. Brown, dan Pieter Fourie. *Health for Some: The Political Economy of Global Health Governance*. New York: Palgrave Macmillan. 2009.
- Mannar, M.G. Venkatesh dan John T. Dunn. *Salt Iodization for the Elimination of Iodine Deficiency*. Netherlands: International Council for Control of Iodines Deficiency Disorders. 1995.
- Nazir, M., *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia Anggota IKAPI. 2005.
- Peters, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New 'Institutionalism'*. London & New York: Pinter. 1999.
- Puspita, Lani, Eka Ratnawati, I. Nyoman N. Suryadiputra, dan Ami Aminah Meutia. *Lahan Basah Buatan di Indonesia*. Bogor: Wetlands International. 2005.
- Rahman, Anwar Jimpe (ed). *Petambak Garam Indonesia Dalam Kepungan Kebijakan dan Modal*. Makassar: Inninawa dan Indonesia Berdikari. 2011.
- Rauch, Jonathan. *Government's End: Why Washington Stopped Working*. New York: Public Affairs. 1999.
- Ricklefs, M.C. *A History of Modern Indonesia since c.1200 Third Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2001.
- Salvatore, Dominick (ed). *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.

- Sandalow, David B., ed. *Plug-in Electric Vehicles: What Role for Washington*. Washington: The Brooking Institution. 2009.
- Semba, Richard D. dan Martin W. Bloem. *Nutrition and Health in Developing Countries*. Totowa: Humana Press. 2009.
- Sitaraman, Srimi. *State Participation in International Treaty Regimes*. Farnham: Ashgate Publishing Limited. 2009.
- Trebilcock, Michael J., Robert Howse. *The Regulation of International Trade Second Edition*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group. 1999.
- Von Bülow, Marisa. *Building Transnational Networks: Civil Society Networks and the Politics of Trade in the Americas* Cambridge: Cambridge University Press. 2010.
- Wai-Chung Yeung, Henry. *Transnational Corporations and Business Networks: Hong Kong Firms in the ASEAN Region*. London and New York: Routledge, 1998.
- Jurnal / Makalah**
- Asba, A. Rasyid. “Merajut Untaian Permata Singapura dengan Makassar,” (Konferensi Nasional Sejarah IX, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta, 5-7 Juli, 2011).
- Banks, Gary. “Industry Policy for A Productive Australia,” (Makalah disampaikan dalam *Colin Clark Memorial Lecture*, Brisbane, 6 Agustus, 2008).
- Dalmiya, Nita dan Werner Schultink, “Combating Hidden Hunger: The Role of International Agencies,” *Food and Nutrition Bulletin*, vol.24, no.4, 2003. United Nation: International Nutrition Foundation for The United Nations University.
- Izzaty dan Sony Hendra Permana, “Kebijakan Pengembangan Produksi Garam Nasional,” *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol.2, Nomor 2 (Desember, 2011).
- Jhala, D.S. “The Status of Salt Industry in India,” (Makalah disampaikan dalam *2nd International Conference on the Ecological Importance of Solar Saltworks-CEISSA 2009*, Merida, Yucatan, Mexico, 26-29 Maret, 2009).
- “Kebijakan, Program dan Kegiatan untuk Pemberdayaan Masyarakat,” (Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi IV DPR RI, Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Jakarta, 20 Juli, 2010).

Parwata, Sartono Kartodirdjo, dan Sugianto Padmo. "Monopoli Garam di Madura 1905-1920," *BPPS-UGM*, 10(1A) (Februari, 1997).

Rochwulaningsih, Yety. "Pendekatan Sosiologi Sejarah pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor," *Paramita*, Vol.22 No.1 (Januari, 2012).

Thorpe, Kenneth. "Meeting the Chronic Disease Challenge: High-Level Regional Workshop," (Presentasi disampaikan dalam Seminar Jakarta Call For Action on NCDs oleh Partnership To Fight Chronic Disease, Jakarta, Maret 2011).

World Health Organization, "Reducing Salt Intake In Populations," (Makalah disampaikan dalam Report of a WHO Forum and Technical Meeting, Paris, 5-7 Oktober, 2006).

Publikasi

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian. *Rencana Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan 2005-2010*. 2005.

Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri. *Kebijakan Umum Bidang Impor*. Jakarta: Departemen Perdagangan. 2007.

Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) tahun 2011. 2011.

Perum Garam. *Sejarah Perum Garam 1981-1991*. 1991.

Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. *Kelautan dan Perikanan dalam Angka (Marine and Fisheries in Figures)*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2011.

Tomorrow's Answers Today: The History of AkzoNobel. Amsterdam: Akzo Nobel N.V. 2008.

Surat Kabar

"Akibat La Nina Indonesia Dipastikan Kekurangan Garam," *Kompas*, 23 Oktober 1998.

"BPS Akan Menggelar Sensus Garam Juni 2012," *Media Indonesia*, 24 Februari 2012.

"Data Kebutuhan Garam Disatukan," *Jurnal Nasional*, 14 Februari 2012.

"Fadel Muhammad: Mungkin Memang Ada Persaingan," *Tempo*, 30 Oktober 2011, hlm. 158.

“Menggugat Peran PT. Garam: Produksi, Mutu, dan Penghasilan,” *Kompas*, 8 Juni 1994.

“Memberatkan, Biaya Iodisasi Garam,” *Kompas*, 10 Juli 1996.

“Obsesi Swasembada Terpendam di Pulau Garam,” *Kontan Weekly No 18 XIV*, 1-7 Februari 2010.

“PT. Garam Perluas Areal Produksi ke Nusa Tenggara Timur,” *Jurnal Nasional*, 15 Maret 2012.

“Saham PT. Garam Harus Dijual Ke Koperasi Nelayan,” *Investor Daily*, 8 Agustus 2011.

“Sepuluh Propinsi Indonesia Meningkatkan Prevalensi Gondoknya,” *Kompas*, 9 Maret 1992.

“Yang Terempas dan Yang Putung,” *Kompas, Kompas*, 22 Oktober 2011.

“840 Ton Garam Petani Terendam Pasang Laut,” *Kompas*, 30 Oktober 1996.

Artikel / Berita Elektronik

“Armada Aset PT. Garam Kalianget, Dilelang,” <http://www.sumenep.go.id/mainx.php?smnp=Z289YmVyaXRhJnhrZD02NDcx> (diakses 14 April 2012), pukul 22.56 WIB.

“AWASH - Australian Division of World Action on Salt and Health,” http://www.awash.org.au/about_worldactiononsaltandhealth.html (diakses tanggal 8 Juni 2012) pukul 09.10 WIB.

Bataragoa, Yordan Malino. “Privatisasi BUMN: Apakah Perlu Dilanjutkan?” <http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v03/index.php?mod=berita&id=2737> (diakses 28 Mei 2012) pukul 08.19 WIB.

Boonkam, Somsak. “The Sufficiency Economy: a Thai Solution to Economic Sustainability,” <http://www.triplepundit.com/2011/05/sufficiency-economy-thai-solution-economic-sustainability/> (diakses 6 Maret 2012) pukul 13.04 WIB.

“Brief Introduction of China National Salt Industry Corporation,” <http://www.chinasalt.com.cn/English/Introduction/402880f813f098e00113f0c6a2c90008.html> (diakses 10 Mei 2012) pukul 19.26 WIB.

“BUMN Lokal Cuma Kuasai Market Share Garam 20 Persen,” <http://ekbis.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=38465> (diakses 24 Mei 2012) pukul 02.14 WIB.

“China Tertarik Investasi Industri Garam di NTT,”
<http://www.ekon.go.id/clipping/2011/05/04/china-tertarik-investasi-industri-garam-di-ntt> (diakses 26 Mei 2012) pukul 08.14 WIB.

“Diah Maulida: Verifikasi Data untuk Pastikan Kondisi Garam Nasional,”
<http://www.politikindonesia.com/index.php?k=wawancara&i=32008-Diah-Maulida:-Verifikasi-Data-untuk-Pastikan-Kondisi-Garam-Nasional> (diakses tanggal 15 Mei 2012) pukul 17.18 WIB.

Eastman, Creswell J dan Dr Mu Li, “Iodine Deficiency Disorders (IDD) in The Asia Pacific Region,” *Hot Thyroidology-Journal by European Thyroid Association*, http://www.hotthyroidology.com/editorial_178.html (diakses tanggal 29 Mei 2012) pukul 05.07 WIB.

“Fadel Geram Mari Pangestu Impor Garam.”
<http://regional.kompas.com/read/2011/08/11/15281321/Fadel.Geram.Mari.Pangestu.Impor.Garam> (diakses 18 Februari 2012) pukul 19.17 WIB.

“Garam dan Singkong Jadi Komoditas Pangan Strategis,”
<http://megapolitan.kompas.com/read/2011/09/16/20533361/Garam.dan.Singkong.Jadi.Komoditas.Pangan.Strategis> (diakses 5 Maret 2012) pukul 23.11 WIB.

“Harga Garam Anjlok: Pengusaha Langgar Standar Harga Garam,”
<http://industri.kontan.co.id/news/pengusaha-langgar-standar-harga-garam-1> (diakses 26 Mei 2012) pukul 07.54 WIB.

“Harga Garam Kembali Anjlok, Petani Hanya Bisa Gigit Jari,”
<http://www.rimanews.com/read/20110803/36697/harga-garam-kembali-anjlok-petani-hanya-bisa-gigit-jari> (diakses tanggal 26 Mei 2012) pukul 08.15 WIB.

“Impor Garam Dibutuhkan Karena Stok Dalam Negeri Tidak Cukup.”
http://www.mediaindonesia.com/webtorial/tanahair/?bar_id=MjYxNzYz (diakses 18 Februari 2012) pukul 14.21 WIB.

“Impor Garam, KKP Kecewa PT. Garam,”
<http://www.kabarbisnis.com/read/2829210> (diakses tanggal 24 Mei 2012) pukul 01.00 WIB.

“Impor Garam: Serap Lokal, Izin Terbit,” <http://www.bisnis.com/articles/impor-garam-serap-lokal-izin-terbit> (diakses 22 Mei 2012) pukul 06.52 WIB.

“Impor Garam per April Baru 72% Dari Kuota,”
<http://industri.kontan.co.id/news/impor-garam-per-april-baru-72-dari-kuota> (diakses 24 Mei 2012) pukul 07.55 WIB.

“Industri Garam Beryodium di Pidie Jaya dan Bireun,”
http://www.adfaceh.org/download-file/pabrik_garam_beryodium.pdf (diakses 23 April 2012) pukul 24.33 WIB.

“Investasi Garam: Australia Ungkit Soal Lambatnya Izin di NTT,”
<http://www.bisnis.com/articles/investasi-garam-australia-ungkit-soal-lambatnya-izin-di-ntt> (diakses 26 Mei 2012) pukul 07.15 WIB.

“Kebijakan Industri Nasional,”
<http://www.kemenperin.go.id/artikel/19/Kebijakan-Industri-Nasional> (diakses tanggal 5 April 2012) pukul 08.09 WIB.

Kusumastanto, Tridoyo. “Analisis Ekonomi Kelautan dan Arah Kebijakan Pengembangan Jasa Kelautan,”
<http://esk.ipb.ac.id/index.php/download/category/2-publikasi-dosen?download=2%3AAnalisis-ekonomi-kelautan-dan-arrah-kebijakan-pengembangan-jasa-kelautan> (diakses 5 April 2012) pukul 04.32 WIB.

“Kemendag & KKP Beda Versi Soal Konsumsi Garam.”
<http://www.bisnis.com/articles/kemendag-and-kkp-beda-versi-soal-konsumsi-garam> (diakses 18 Februari 2012) pukul 18.24 WIB.

“Legislator: Pemerintah Perlu Kaji Kembali Soal Produksi Garam,”
<http://www.antaraneews.com/berita/297085/legislator-pemerintah-perlu-kaji-kembali-soal-produksi-garam> (diakses tanggal 2 Mei 2012) pukul 21.52 WIB.

Mannar, Venkatesh. “The Micronutrient Initiative,”
<http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>,
 (diakses tanggal 31 Mei 2012) pukul 06.08 WIB.

March, Alan. “The Role of the Australian Agency for International Development (AusAID) in the Global Program for the Elimination of IDD,”
<http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>,
 (diakses tanggal 31 Mei 2012) pukul 08.05 WIB.

“Menteri Fadel Malu Indonesia Kini Impor Garam.”
<http://bisnis.vivanews.com/news/read/244095-fadel--indonesia-malu-sebab-masih-impor-garam> (diakses 23 Februari 2012) pukul 01.34 WIB.

“Obesity in Australia: A Need for Urgent Action,”
[http://www.preventativehealth.org.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/nphs-roadmap/\\$File/nphs-roadmap-3.pdf](http://www.preventativehealth.org.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/nphs-roadmap/$File/nphs-roadmap-3.pdf) (diakses tanggal 8 Juni 2012) pukul 08.18 WIB.

Pandav, C.S. “The Salt Industry,”
<http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>
 (diakses tanggal 31 Mei 2012) pukul 08.08 WIB.

- “Penyelesaian Kisruh Impor Garam Ada di Kemendag.”
<http://www.mediaindonesia.com/read/2011/09/07/257136/4/2/Penyelesaian-Kisruh-Impor-Garam-Ada-di-Kemendag> (diakses 18 Februari 2012) pukul 20.00 WIB.
- “Petani Garam Ajukan 3 Opsi Kepada PT. Garam,”
<http://www.sumenep.go.id/mainx.php?smnp=Z289YmVyaXRhJnhrZD0yODU0> (diakses 24 Mei 2012) pukul 13.16 WIB.
- “Privatisasi,” <http://www.bumn.go.id/kinerja-kementerian-bumn/privatisasi/>
 (diakses 28 Mei 2012) pukul 08.16 WIB.
- “PT. Garam Minta Penyerahan Modal R400 Miliar,”
<http://nasional.jurnas.com/halaman/10/2011-02-04/158120> (diakses 24 Mei 2012) pukul 03.15 WIB.
- “PT. Garam Tidak Akan Dilikuidasi, Kata Meneg BUMN,”
<http://www.antaraneews.com/print/1191817496/pt-garam-tak-akan-dilikuidasi-kata-meneg-bumn> (diakses 24 Mei 2012) pukul 21.53 WIB.
- “PT. Kimia Farma Bersama Mitsui Group Tingkatkan Produksi Yodium,”
<http://financeroll.co.id/news/berita-saham/1251/pt-kimia-farma-bersama-mitsui-group-tingkatkan-produksi-yodium> (diakses tanggal 8 Juni 2012) pukul 03.05 WIB.
- “Salt,” <http://www.akzonobel.com/ic/products/salt/> (diakses tanggal 1 Juni 2012) pukul 07.07 WIB.
- “Salt Industry in India,” http://saltcomindia.gov.in/industry_india.html?tp=Salt
 (diakses 3 April 2012) pukul 21.53 WIB.
- “Salt Production: A Reference Book for the Industry – Promotion of Benchmarking Tools for Energy Conservation in Energy Intensive Industries in China,” *Energy Efficiency Component, EU-China Energy and Environment Programme*, <http://www.chinaeci.com/admin/upload/20090817022608.pdf>
 (diakses 10 Mei 2012) pukul 03.20 WIB.
- “Salt2000: Marking and Sustaining Global Progress in Universal Salt Iodization,” *IDD Newsletter*, Volume 16 Number 3, August 2000,
<http://www.iccid.org/media/IDD%20Newsletter/1991-2006/aug2000.htm>
 (diakses tanggal 30 Mei 2012) pukul 05.04 WIB.

“Sampang Perluas Lahan Garam,”
<http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=ba8bcb984d1cb1ea05d3a7b6090e75eb&jenis=1679091c5a880faf6fb5e6087eb1b2dc> (diakses 21 April 2012) pukul 23.09 WIB.

“Seribu Jalan Akali Impor Garam, Menteri KKP Pusing Tujuh Keliling,”
<http://www.neraca.co.id/2011/09/19/seribu-jalan-akali-impor-garam-menteri-kkp-pusing-tujuh-keliling/> (diakses 26 Mei 2012) pukul 09.20 WIB.

“Setop Impor Garam.”
<http://www.mediaindonesia.com/read/2011/09/07/257404/4/2/Setop-Impor-Garam> (diakses 18 Februari 2012) pukul 19.11 WIB.

“The New Theory and the Sufficiency Economy,”
http://thailand.prd.go.th/ebook/king/new_theory.html (diakses 6 Maret 2012) pukul 16.57 WIB.

The Price of Salt: Salt Sellers,” <http://www.economist.com/node/15276675>
 (diakses 26 Mei 2012) pukul 07.52 WIB.

Torres, Juan F. “Kiwaniis International First Worldwide Service Project,”
<http://iccidd.server295.com/media/Hetzel%20book/hetzel-d-section3.pdf>,
 (diakses tanggal 31 Mei 2012), pukul 08.06 WIB.

Wallander, Celeste dan Sonja Davidovic, M.A., “China’s Energy Policy in The Geopolitical Context,” hlm. 8, <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/China%5C's%20Energy%20Policy.pdf> (diakses 10 Mei 2012) pukul 02.55 WIB.

Situs

Akzo Nobel Company, Diunduh dari
http://www.akzonobel.com/system/images/AkzoNobel_Annual_Report_2002_tcm9-7203.pdf (diakses tanggal 1 Juni 2012) pukul 04.45 WIB.

Australian Centre for the Control of Iodine Deficiency Disorders, Diunduh dari
<http://www.swahs.health.nsw.gov.au/accidd/about.htm> (diakses tanggal 29 Mei 2012) pukul 01.15 WIB.

Australian Government Geoscience Australia Coastline Lengths. Diunduh dari
<http://www.ga.gov.au/education/geoscience-basics/dimensions/coastline-lengths.html> (diakses 7 Mei 2012) pukul 24.20 WIB.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Rencana Pembangunan Lima Tahun*. Diunduh dari www.bappenas.go.id. (diakses 7 Mei 2012) pukul 05.39 WIB.

Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), <http://www.gainhealth.org> (diakses tanggal 14 Juni 2012), pukul 20.20 WIB.

International Council for The Control of Iodine Deficiency Disorders. Diunduh dari <http://www.iccidd.org/> (diakses tanggal 29 Mei 2012) pukul 07.57 WIB.

Kementerian Keuangan RI Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. *Daftar Undang-Undang*. Diunduh dari <http://www.sjdih.depkeu.go.id> (diakses tanggal 27 Mei 2012) pukul 06.06 WIB.

King Bhumibol and His Enlightened Approach to Teaching. *The New Theory and the Sufficiency Economy*. Diunduh dari http://thailand.prd.go.th/ebook/king/new_theory.html (diakses 4 April 2012) pukul 12.16 WIB.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Diunduh dari <http://money.lkpp.go.id> (diakses 23 April 2012) pukul 20.34 WIB.

Maps of India: India's No.1 Website. Diunduh dari <http://www.mapsofindia.com/india-faqs.html> (diakses 6 Mei 2012) pukul 23.45 WIB.

ORTAX Observation and Research of Taxation. *Peraturan Perpajakan*. Diunduh dari <http://www.ortax.org/> (diakses 7 Maret 2012) pukul 15.08 WIB.

Portal Nasional Republik Indonesia. *Sumber Daya Alam Indonesia*. Diunduh dari <http://indonesia.go.id/in/potensi-daerah/sumber-daya-alam.html> (diakses 7 Maret 2012) pukul 15.09 WIB.

Sejarah PT. Kimia Farma. Diunduh dari http://www.kimiafarma.co.id/?page=general&id=0_0_0 (diakses tanggal 8 Juni 2012) pukul 08.12 WIB.

Trade Atlas Importers Search Engine. *HS Code*. Diunduh dari www.tradeatlas.com (diakses 3 Mei 2012) pukul 09.27 WIB.