

NASIB PETANI GARAM SEJAK GARAM YANG DIPRODUKSINYA

Oleh: Ahmad Syariful Jamil, SE Msi

Calon Widyaiswara Ahli Pertama

Ungkapan nasib petani garam sejak garam yang diproduksi dirasa tepat untuk menggambarkan keadaan petani di lapangan. Bukan hanya saat ini, bahkan petani garam sejak dahulu tidak lepas dari jeratan para kaum kapitalis yang memanfaatkan petani garam demi kepentingannya semata. Penderitaan para petani garam diawali pada zaman penjajahan Belanda, dimana pada waktu itu lahan milik petani garam yang semuanya berada di Pulau Madura dikuasai oleh badan penyangga produksi garam milik Belanda (Baca: PT Garam sekarang). Petani garam pada masa itu hanya sebagai buruh paksa yang jerih payahnya tidak dihargai oleh pemerintah Belanda. Hal yang sama terjadi setelah kemerdekaan Indonesia, lahan yang pada awalnya hasil rampasan dari petani garam oleh pemerintah RI tidak lantas dikembalikan, malah lahan tersebut tetap dikuasai oleh pemerintah dengan jalan mendirikan perusahaan BUMN yang mengelola produksi garam yaitu PT Garam. Jeritan petani garam terhadap pemerintah seakan hanya menjadi dinamika implementasi kebijakan sesaat.

Pemerintah sebagai pengambil kebijakan tertinggi seakan tutup mata dalam menghasilkan suatu kebijakan dalam bidang penggaraman. Hal ini dibuktikan ketika pemerintah mengeluarkan Keppres No. 69/1994 mengenai mutu garam yang kemudian dijabarkan oleh Keputusan Menteri Perindustrian bernomor 29/M/SK/2/1995 mengatur tentang pengesahan dan penggunaan tanda SNI secara wajib terhadap 10 macam pokok industri termasuk didalamnya komoditi garam. Selain itu, Keppres tersebut diperkuat oleh SK Menteri Perindustrian Nomor 77/M/SK/5/1995 menetapkan persyaratan teknis pengolahan, pengemasan dan pengolahan garam beryodium, agar setiap produk kemasan dan label menggunakan garam beryodium. Aturan-aturan tersebut masih diperkuat dengan diterbitkannya UU No. 7/1996 tentang pangan, UU No. 8/1999 tentang perlindungan konsumen dan Peraturan Pemerintah No. 69/1999 tentang label dan iklan pangan.

Kebijakan-kebijakan di atas yang mengatasnamakan kampanye konsumsi garam bermutu didukung melalui berbagai lembaga berskala besar baik nasional maupun internasional seperti Unicef, BPOM, BSNI, MUI dan Departemen Kesehatan. Berbagai lembaga tersebut seakan bekerjasama untuk membentuk opini dan praktik untuk menekuk garam rakyat. Opini yang terbentuk pada saat itu, para petani garam rakyat sebagai produsen garam bermutu kelas bawah, tradisional, berpendidikan

rendah, merusak kesehatan dan kriminal. Hal ini dikarenakan sebagian besar petani masih melakukan penjualan garam bahan baku untuk dikonsumsi dan kualitas yang dihasilkannya masih dibawah SNI. Hanya beberapa perusahaan berskala besar yang dapat menyediakan garam dengan kualifikasi seperti tersebut. Petani garam rakyat hanya bisa menjadi pecundang yang harus menerima harga yang sangat rendah yang ditetapkan perusahaan garam beryodium.

Kebijakan tersebut cenderung terkesan sebagai suatu kebijakan pesanan oleh oknum-oknum dengan modal besar, tanpa memperhatikan keadaan petani garam sebagai pihak yang paling terkena imbasnya. Sebenarnya penerbitan Keppres No. 69/1994 diawali oleh berkembangnya isu penggunaan garam beryodium di Indonesia yang diprakarsai Azko Nobel. Azko Nobel merupakan perusahaan multinasional yang memproduksi garam dan menghasilkan lebih dari 2 juta ton per tahun di empat pabriknya di Eropa dan Australia. Azko Nobel menggandeng pemerintah Indonesia melalui departemen kesehatan dan Unicef dalam kampanye tersebut. Hasil dari kerjasama membentuk opini tersebut adalah terbitnya Keppres No. 69/1994. Meskipun dapat dibenarkan bahwa yodium merupakan salah satu mineral esensial yang dibutuhkan untuk menghasilkan hormon tiroid dan salah satu komoditi yang dapat difortifikasi yodium adalah garam. Namun kebijakan yang mendadak tersebut cenderung mempersulit gerak petani garam rakyat untuk memasarkan garam produksinya. Pemerintah kurang melakukan sosialisasi dan pembinaan mengenai implementasi kebijakan tersebut yang pada akhirnya menyebabkan petani garam menjerit. Sebagai gambaran harga 2 kg yodium pada Bulan November 2010 yaitu seharga Rp. 1.2 juta, belum lagi kualitas garam petani garam berkualitas rendah. Hal tersebutlah yang belum mendapat perhatian pemerintah saat itu, dimana seakan membiarkan petani garam berkompetisi dengan para pemodal besar dalam bidang penggaraman.

Pada kenyataannya pemerintah tahu bahwa skala produksi petani garam kecil dan hal tersebutlah yang menyebabkan produktivitasnya sangat terbatas. Rata-rata luas lahan tambak garam rakyat sekitar 1.5 hingga 5 ha, dengan produktivitas antara 40-70 ton per ha. Sedangkan untuk memproduksi garam dengan mutu yang baik seperti garam yang diproduksi oleh PT Garam membutuhkan unit tambak seluas ratusan hektar dengan produksi sekitar 100 ton per hektar. Selain itu, luas lahan yang terbatas menyebabkan biaya produksi meningkat dan menyulitkan ketercapaian mutu yang seragam. Beberapa faktor tersebut terkesan kurang dijadikan sebagai masukan dalam pengambilan kebijakan tersebut. Akibat dari kebijakan tersebut insentif dalam melakukan produksi garam berkurang dan terkesan bidang penggaraman nasional tidak menarik dimata petani.

Permasalahan selanjutnya yang muncul akibat adanya akumulasi berbagai permasalahan yang melingkungi bidang penggaraman nasional

adalah kondisi dimana produksi garam secara nasional tidak dapat memenuhi kebutuhan garam secara nasional. Kebutuhan garam secara nasional secara umum dibagi menjadi 2 kelompok utama yaitu garam untuk konsumsi dan garam yang digunakan untuk keperluan industri. Kebutuhan garam industri hampir seluruhnya tidak dapat dipenuhi oleh hasil produksi garam petani garam rakyat, sedangkan hasil produksi garam rakyat hanya dapat memenuhi pasokan kebutuhan garam konsumsi. Padahal produksi garam secara nasional sebesar 70 persen dipasok oleh hasil produksi garam rakyat dan selebihnya dipasok oleh garam yang diproduksi oleh PT Garam. Kebutuhan garam industri jauh lebih besar dibandingkan kebutuhan akan garam konsumsi dan diperkirakan terus meningkat. Pada tahun 2010 kebutuhan garam industri meningkat sekitar 10 persen dibandingkan tahun sebelumnya, sedangkan dari total kebutuhan garam pada tahun tersebut produksi garam nasional hanya mencapai sekitar 10 persen. Kondisi tersebut diakibatkan pada tahun 2010 terjadi anomali cuaca dimana cuaca pada tahun tersebut kemarau basah atau terjadi hujan sepanjang tahun. Sehingga pemerintah terpaksa memberlakukan kebijakan impor garam lebih dari 90 persen baik untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan industri.

Kebijakan impor garam yang dilakukan Indonesia sebenarnya bukan hanya terjadi pada tahun 2010, namun pada tahun 1994 Indonesia telah melakukan importasi garam beryodium. Namun kebijakan importasi garam mulai populer di tahun 2011 setelah terjadi impor besar-besaran pada tahun 2010. Selain itu, penolakan impor garam secara tegas oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad atas membanjirnya impor garam yang berasal dari Australia, India dan China. Pada puncaknya hingga dilakukan pembongkaran terhadap gudang penyimpanan garam yang dimiliki oleh salah satu perusahaan garam di Madura dan menyita seluruh isi gudang. Sehingga adanya konflik antara Fadel Muhammad dengan Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu selaku pemberi izin terhadap perusahaan tersebut.

Dalam hal distribusi garam, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 44/M-DAG/per/10/2007 mengenai perubahan atas peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/per/9/2005 tentang ketentuan impor garam. Peraturan tersebut mengatur masa impor garam agar tidak bertabrakan dengan masa panen, yakni sebulan atau dua bulan sesudah musim garam nasional. Selain itu, pemerintah pun telah menentukan perusahaan-perusahaan pengimpor resmi untuk mencegah persaingan yang tidak sehat dan mengharuskan perusahaan-perusahaan berskala besar terlebih dahulu menyerap garam produksi rakyat sebelum melakukan impor. Namun kebijakan-kebijakan tersebut hanya menjadi retorika semata yang digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan untuk menciptakan opini publik yang populis.

Tingginya tingkat impor garam Indonesia yaitu pada tahun 2011 Indonesia mengimpor sekitar 2.7 juta ton untuk memenuhi kebutuhan

garam nasional. Sedangkan produksi dan kebutuhan garam secara nasional untuk tahun tersebut masing-masing sebesar 1.3 juta ton dan 2.8 juta ton. Adanya ketidaksinkronan data tersebut memunculkan indikasi dari berbagai pihak bahwa telah terjadi penyimpangan impor yang dilakukan oleh oknum-oknum tidak bertanggung jawab. Menariknya, berdasarkan data yang diperoleh oleh PK2PM menyatakan bahwa cuaca pada tahun tersebut sangat mendukung untuk peningkatan produksi garam akan tetapi impor garam masih terjadi ketika panen raya di sentra-sentra produksi garam. Hal inilah yang menyebabkan mengapa Menteri Fadel Muhammad melakukan upaya yang keras untuk menghentikan upaya impor garam.

Hingga saat ini, Indonesia masih sangat tergantung terhadap garam impor baik secara kuantitas maupun kualitas. Hal tersebut menjadi suatu ironi bagi salah satu negara dengan garis pantai terpanjang didunia. Indonesia yang melimpah dari sisi bahan baku pembuatan garam, berada di wilayah khatulistiwa dengan penyinaran tinggi serta musim kemarau yang cukup lama belum menjadikan Indonesia berdikari akan pangan khususnya garam. Selain itu, petani selaku produsen garam hanya bisa meratapi nasibnya dengan menerima harga yang sangat rendah akibat membanjirnya impor garam saat terjadi panen garam di sentra-sentra produksi garam nasional. Peraturan mengenai importasi garam tampaknya juga memberikan dampak yang akan ditimbulkan oleh legalitas impor garam tersebut. Pemerintah dalam hal ini mengalami suatu dilema terkait dengan perdagangan garam: di satu sisi membutuhkan garam untuk memasok keperluan konsumsi dan industri, tetapi di sisi lainnya menjadi bumerang bagi keberadaan garam rakyat yang tergerus karena dibukanya keran impor.

Pada level pemerintahan yang diwakili oleh beberapa kementerian terkait yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan terjadi ketidaksinkronan tujuan dan kepentingan. KKP sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk meningkatkan produksi garam nasional mengungkapkan bahwa telah terjadi peningkatan, namun menurut Kemenperin dan Kemendag menyatakan bahwa dilapangan produksi garam nasional tidak dapat memenuhi kebutuhan nasional. Oleh karena itu pada tahun 2011 pemerintah yang diwakili oleh beberapa kementerian tersebut, pihak pengusaha garam, asosiasi petani garam dan PT Garam merundingkan dan menghasilkan suatu kebijakan harga dasar garam rakyat. Kebijakan tersebut menetapkan harga dasar pembelian garam di titik pengumpul untuk masing-masing kualitas seharga Rp750/kg untuk kualitas KI, Rp 550/kg untuk kualitas KII

Pada tahun 2011, tahun dikeluarkannya kebijakan mengenai harga dasar garam tersebut petani garam di sentra-sentra produksi garam merasakan manfaatnya. Hal ini diakibatkan karena adanya fungsi pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh Menteri KKP untuk memastikan berjalannya mekanisme penentuan harga serta mengakkan

sanksi apabila ada yang melanggarnya. Namun selepas adanya suksesi kepemimpinan pada Kementerian Kelautan dan Perikanan kebijakan harga dasar garam tidak berlaku lagi di tingkat petani. Petani mendapatkan harga pembelian di tingkat pengumpul di bawah harga yang ditetapkan tersebut. Selain itu, kuatnya mata rantai pabrik pada sistem tataniaga garam rakyat menjadikan petani sebagai produsen yang tidak memiliki posisi tawar yang tinggi. Sehingga mekanisme penentuan harga ditetapkan oleh pelaku yang memiliki posisi tawar yang tinggi seperti pedagang pengumpul dan pabrik garam. Petani hanya bertindak sebagai price taker, hal ini sebagai konsekuensi struktur pasar yang dihadapi oleh petani yaitu cenderung mendekati persaingan sempurna apabila dilihat dari sisi petani sebagai penjual.

Berbagai kesulitan yang dihadapi oleh petani garam tersebut mengindikasikan bahwa petani sebagai pemain yang relatif memiliki posisi tawar yang rendah. Petani garam selalu dirugikan dan cenderung memiliki margin pemasaran yang rendah dibandingkan dengan pemain lainnya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh petani garam adalah dengan meningkatkan posisi tawarnya dalam rantai pemasaran garam. Bentuk peningkatan posisi tawar tersebut dapat dilakukan dengan membentuk kelembagaan sosial ekonomi. Pembentukan tersebut dilakukan untuk mengcounter pasar monopsoni atau oligopsoni yang dihadapi oleh petani garam.

Pembentukan kelembagaan tersebut juga tidak dapat serta merta meningkatkan kesejahteraan petani, karena dalam kelembagaan tersebut harus dipastikan adanya kerjasama secara holistik oleh petani. Kerjasama tersebut tidak parsial, dimana kerjasama tersebut harus mencerminkan tujuan dibentuknya lembaga tersebut seperti kerjasama pemasaran, permodalan, teknis dan lain lain.

Selain kelembagaan, pemerintah sebagai regulator seharusnya dapat melakukan sinkronisasi data garam nasional mulai dari produksi, konsumsi (konsumsi dan industri) dan data perdagangan. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan kesenjangan garam domestik yang dapat dilakukan melalui impor. Pada akhirnya pemerintah juga sebaiknya terus berupaya untuk memastikan berjalannya berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan. Hal ini untuk memastikan berjalannya kondisi pergaraman nasional sesuai yang diharapkan.