

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Setiap negara memiliki kekuasaan untuk mengatur kehidupan negara itu sendiri demi tercapainya kemakmuran bangsa. Pemerintah harus berupaya agar kebutuhan yang menyangkut hajat hidup orang banyak di dalam negara tersebut dapat terpenuhi. Permintaan akan suatu komoditas baik barang maupun jasa menjadi sebuah kebutuhan yang sudah seharusnya dipenuhi oleh pemerintah. Dalam rangka memenuhi permintaan suatu komoditas, pemerintah Indonesia dituntut untuk mengelola segala potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia dengan baik. Berbagai kebijakan yang dibuat oleh berbagai kepentingan harus mampu mengatur agar sistem produksi hingga distribusi komoditas tersebut berjalan dengan baik. Namun, ada kalanya hasil produksi komoditas di dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan atau permintaan dalam negeri sehingga pemerintah harus melakukan impor.

Salah satu komoditas yang hingga kini semakin dibutuhkan adalah garam. Garam merupakan salah satu komoditas yang sekarang semakin dibutuhkan. Pada Februari 2018, pemerintah berencana mengembalikan garam sebagai komoditas strategis. “Revisi Peraturan Presiden (Perpres) nomor 71 tentang Penetapan Barang Pokok dan Barang Penting tahun 2015

tahun ini memasukkan garam dalam komoditas strategis”, ujar Deputi Bidang Koordinasi Sumber Daya Alam dan/ Jasa, Kementerian Koordinator Kemaritiman, Agung Kuswandono, Jumat (2/2/2018).<sup>1</sup> Sebelumnya komoditas garam dikeluarkan dari daftar komoditas strategis dikarenakan konsumsinya dianggap sedikit, rata-rata hanya 3 kilogram perorang dalam setahun. Namun, anggapan tersebut berlaku untuk garam konsumsi dan bukan untuk garam industri. Saat ini lebih dari 400 industri menggunakan garam untuk kebutuhan produksinya dengan kebutuhan garam industri mencapai 3,7 juta ton pertahunnya.

Menteri Perindustrian Airlangga Hartarto memberi gambaran, industri pengolahan garam mampu berkontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Misalnya, dari impor bahan baku garam sebesar 3,7 juta ton yang senilai Rp 1,8 triliun, bisa menghasilkan nilai tambah tinggi hingga menjadi Rp 1.200 triliun. Kemudian, untuk penyerapan tenaga kerja di industri pengolahan garam dan turunannya sebanyak 3,5 juta orang, serta mampu meningkatkan devisa negara sebesar US\$ 5,6 miliar dari ekspor produk-produk industri yang menggunakan bahan baku garam.<sup>2</sup> Hal tersebut menjadi alasan pemerintah berencana mengembalikan garam sebagai komoditas strategis dikarenakan garam memberikan nilai yang sangat penting bagi industri.

---

<sup>1</sup> *Pemerintah akan Kembalikan Garam sebagai Komoditas Strategis*, 2018, <http://industri.kontan.co.id/news/pemerintah-akan-kembalikan-garam-sebagai-komoditas-strategis> (diakses tanggal 11 Februari 2018)

<sup>2</sup> *Menperin: Kebutuhan Garam Nasional 3,7 Juta Ton pada 2018*, 2018, <http://industri.kontan.co.id/news/menperin-kebutuhan-garam-nasional-37-juta-ton-pada-2018> (diakses pada 25 Maret 2018)

Seperti kita ketahui, Indonesia adalah negara kedua setelah Kanada yang memiliki garis pantai terpanjang. Menurut Badan Informasi Geospasial (BIG), panjang garis pantai Indonesia yaitu sekitar 99.093 km. Dengan potensi tersebut, nyatanya Indonesia belum mencapai swasembada garam hingga saat ini dan belum mampu menyaingi produsen garam dunia.

**Tabel I.1**

**Produksi Garam Dunia 2013-2017**

No.	Negara	dalam (Juta Ton)				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	China	70.000	68.000	70.000	67.000	68.000
2	Amerika Serikat	40.300	45.300	45.000	42.000	43.000
3	India	16.000	16.000	17.000	25.000	26.000
4	Kanada	12.200	13.000	12.500	14.000	13.000
5	Jerman	11.900	12.200	12.500	12.000	13.000
6	Australia	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000
7	Chili	6.580	8.500	11.800	12.000	12.000
8	Meksiko	10.800	10.700	10.500	8.800	9.000
9	Turki	5.300	5.400	6.200	11.000	11.000
10	Brazil	7.500	7.400	7.500	7.600	7.500
	Negara Lainnya	42.200	41.000	41.000	45.000	45.000
	Total	262.000	266.000	255.000	270.000	280.000

Sumber: *USGS Mineral Yearbook 2013-2018*, diolah

Tabel I.1 diatas menunjukkan 10 negara penghasil garam terbesar di dunia dengan kurun waktu 5 tahun dari tahun 2013 hingga 2017. Sejak dahulu, China adalah negara dengan penghasil garam terbesar. Terbukti dari besaran hasil garam yang di produksi yaitu diatas 50.0 juta ton setiap tahunnya. Disusul oleh Amerika Serikat pada urutan kedua dengan

memproduksi garam diatas 40.0 juta ton setiap tahun serta India berada di urutan ketiga dengan memproduksi garam 16.0 juta ton sampai dengan diatas 20.0 juta ton setiap tahunnya. Sedangkan, sebagai negara maritim Indonesia hanya berada di urutan ke-36 sehingga belum mampu menyaingi negara-negara tersebut.

Produksi garam Indonesia tersebar di beberapa wilayah di Indonesia. Wilayah yang menjadi sentra produksi garam tersebar di Aceh, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Madura, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, NTB, NTT, serta Bali. Produksi garam Indonesia secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu garam yang diproduksi oleh PT. Garam dan garam yang diproduksi oleh rakyat yang disebut garam rakyat. PT. Garam merupakan satu-satunya BUMN yang bergerak dalam bidang produksi garam dan memiliki lahan produksi yang tersebar di Pulau Madura yaitu Kabupaten Sumenep, Pamekasan, dan Sampang serta di Kupang Nusa Tenggara Timur dengan total lahan produksi di Pulau Madura seluas 5.200 hektare serta di Kupang seluas 400 hektare.

**Tabel I.2**  
**Produksi Garam Nasional (Ribuan Ton)**

Uraian	Tahun								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PT. Garam</b>	308,5	4,5	156,7	307,3	156,8	315,0	345,0	25,5	194,3
<b>Garam Rakyat</b>	1.062,5	26,1	956,4	1.764,3	930,9	1.875,0	2.495,0	118,0	1.111,3
<b>Produksi Indonesia</b>	1.371,0	30,6	1.113,1	2.071,6	1.087,7	2.190,0	2.840,0	143,5	1.305,6

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), PT. Garam (2016-2018) diolah

Tabel I.2 menunjukkan data produksi garam Indonesia selama periode 2009-2017. Secara nasional, produksi garam mengalami fluktuatif selama periode tersebut. Tahun 2015 menjadi tahun tertinggi dengan capaian produksi garam sebesar 2,8 juta ton yang melampaui batas target sebesar 2,5 juta ton yang ditargetkan oleh KKP. Produksi terendah dalam kurun waktu tersebut yaitu pada tahun 2010 dan 2016. Produksi yang rendah disebabkan oleh curah hujan yang tinggi disepanjang tahun sehingga menyebabkan produksi garam merosot.

Di tahun 2017, produksi garam nasional kembali naik sebesar 1,3 juta ton walaupun sebenarnya capaian tersebut belum mencapai target yang telah ditetapkan KKP sebesar 4,5 juta ton. Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan Brahmantya Satyamurti Poerwadi mengemukakan, peningkatan produksi garam didorong oleh Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) pada lahan garam yang terintegrasi. Lahan terintegrasi ditargetkan seluas 268 hektar di 15 sentra produksi. Upaya mendorong produksi garam juga dilakukan melalui penambahan lahan produksi garam yang dikordinir oleh Kementerian Koordinator Kemaritiman.<sup>3</sup>

Belum mampunya Indonesia mempertahankan tingkat produksi garam ditandai dengan adanya fluktuasi produksi tiap tahunnya. Keberadaan garam umumnya digunakan untuk kebutuhan domestik dengan

---

<sup>3</sup> *Capai Target 4,1 Juta Ton, Produksi Ditingkatkan*, 2017, <https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20171226/281951723186720> (diakses tanggal 27 Februari 2018)

kegunaan untuk industri dan konsumsi. Klasifikasi garam sebagai garam industri dan konsumsi didasarkan pada kandungan zat kimia yang diperlukan oleh masing-masing pengguna. Untuk garam konsumsi, diperlukan kadar NaCl minimal 94%, sedangkan industri memerlukan kadar NaCl diatas 97%. Namun sayangnya, kualitas garam lokal menghasilkan garam dengan kadar NaCl maksimal 94% sehingga kualitas garam rendah dan hanya mampu memenuhi kebutuhan garam konsumsi saja. Selain kandungan NaCl, masih ada kandungan lainnya yang harus diperhatikan seperti kalsium dan magnesium dengan maksimal 600 ppm serta kadar air yang rendah. Industri yang membutuhkan bahan baku garam antara lain industri pulp dan kertas, penyamakan kulit, petrokimia, pengasinan ikan, pengeboran minyak, tekstil, sabun dan detergen, farmasi dan kosmetik, serta industri lainnya. Hingga saat ini kebutuhan bahan baku garam terus mengalami peningkatan.

**Tabel I.3**  
**Kebutuhan Garam Nasional (Dalam Juta Ton)**

Uraian	Tahun						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Kebutuhan</b>	<b>3.003.550</b>	<b>3.228.750</b>	<b>3.270.086</b>	<b>3.745.588</b>	<b>3.974.140</b>	<b>4.034.140</b>	<b>4.195.000</b>
<b>Garam Konsumsi</b>							
a. Rumah Tangga	720.000	747.000	732.645	746.454	783.776	783.776	800.000
<b>Garam Industri</b>	<b>2.283.550</b>	<b>2.481.750</b>	<b>2.537.441</b>	<b>2.999.134</b>	<b>3.190.364</b>	<b>3.250.364</b>	<b>3.395.000</b>
a. Industri Aneka Pangan	165.800	269.000	282.000	400.000	490.000	450.000	450.000
b. Industri Pengasinan Ikan	315.000	410.000	451.691	571.634	575.364	575.364	570.000
c. Industri CAP dan Farmasi	1.600.000	1.600.000	1.601.000	1.822.500	1.850.000	1.950.000	2.100.000
d. Industri Non CAP (Perminyakan, Kulit, Tekstil, Sabun, dll)	202.750	202.750	202.750	205.000	275.000	275.000	275.000

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Perindustrian, diolah

Tabel I.3 menunjukkan bahwa kebutuhan garam nasional setiap tahunnya terus terjadi peningkatan hingga tahun 2016. Kementerian Perindustrian (2014) memproyeksikan kebutuhan garam untuk industri akan terus meningkat sekitar 50.000 ton setiap tahunnya.

Kapasitas produksi garam dengan kebutuhan akan garam di dalam negeri mengalami ketidakseimbangan sehingga pemerintah harus melakukan impor garam. Tercatat volume impor garam ke Indonesia adalah sebagai berikut:

**Tabel I.4**  
**Jumlah Impor Garam Indonesia Tahun 2008-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Impor (Juta Ton)</b>
2008	1.657.548
2009	1.701.418
2010	2.083.343
2011	2.835.871
2012	2.223.006
2013	1.922.930
2014	2.268.161
2015	1.864.049
2016	2.143.743
2017	2.552.823

Sumber: BPS

Tabel I.4 menunjukkan bahwa impor garam yang dilakukan pemerintah terus mengalami peningkatan hingga tahun 2017 sebesar 2,5 juta ton. Pemerintah lebih mengutamakan keran impor ketimbang melakukan penyerapan terhadap garam rakyat untuk memenuhi kebutuhan garam nasional. Imbasnya, 80 persen kebutuhan dalam negeri didatangkan

dari sejumlah negara, seperti Australia, India, Jerman, Denmark, Singapura, dan sebagainya.

Saat melakukan impor dari berbagai negara, pemerintah juga mempertimbangkan harga serta kualitas garam dari negara-negara tersebut. Hingga saat ini belum ada harga referensi internasional untuk garam. Masing-masing negara baik negara pengekspor maupun pengimpor menentukan sendiri. Sebagai contoh, data dari Puska Daglu (2016) menunjukkan bahwa Jerman sebagai salah satu negara pengekspor garam utama pada tahun 2014, harga garam yodium pada periode April 2016 sebesar USD 1,4/Kg atau Rp 18.925/Kg. Adapun untuk garam tanpa yodium (*salt plain*) sebesar USD 1,61/Kg atau sekitar Rp 21.276/Kg. Untuk Amerika Serikat, harga garam per Kg adalah Rp 15.268. Harga garam di Indonesia pada periode yang sama yaitu April 2016 sebesar Rp 7.799/Kg. Harga garam di Indonesia tergolong rendah jika dibandingkan dengan Australia yang mencapai Rp 43.257/Kg, Jerman (Rp 18.925) dan Malaysia atau Singapura yang mencapai Rp 40.554/Kg dan Rp 10.003/Kg. Namun harga garam Indonesia masih diatas India, Filipina, Thailand bahkan RRT yang posisinya sama seperti Indonesia yaitu sebagai pengekspor sekaligus pengimpor garam.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Zamroni Salim dan Ernawati Munadi, *Bunga Rampai Info Komoditi Garam*, (Jakarta: Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan Kemendag, 2016), p. 79-80

**Tabel I.5**  
**Harga Garam di Berbagai Negara**

No	Negara	Rp/Kg
1	Australia	43.257
2	Jerman	18.925
3	Amerika Serikat	15.268
4	Kanada	13.247
5	Singapura	40.554
6	Malaysia	10.003
7	Indonesia	7.799
8	India	1.689
9	RRT	1.419
10	Filipina	5.947

Sumber: Puska Daglu (2016), diolah dari berbagai sumber

Harga garam Australia yang relatif cukup mahal dibandingkan India, RRT, dan Thailand, namun impor garam terbesar Indonesia salah satunya berasal dari Australia. Hal ini karena yang diimpor dari Australia adalah garam dengan kualitas tinggi yang dibutuhkan oleh industri makanan minuman, farmasi dan pertambangan. Secara kualitas memang garam dari Australia lebih baik dibandingkan kualitas garam dari India. Alasan memilih Australia antara lain karena 1) Merupakan produsen terbesar dengan lokasi yang terdekat dari Indonesia, 2) Kualitas garam Australia yang baik disebabkan proses periode produksi garam lebih lama daripada Indonesia yakni mencapai 3-4 bulan dan dilakukan secara beberapa tahap dengan skala industri modern, dan 3) Memiliki puluhan ribu hektar untuk produksi garam sehingga persediaan garamnya cukup banyak.

Harga garam Australia yang mencapai Rp 43.257 per kilogram, sangat mahal dibandingkan dengan harga garam di negara lain, tetapi jika

dilihat dari jumlah garam yang di ekspor, Australia jauh dibawah India dan RRT. India memiliki jumlah garam yang jauh lebih banyak dan harga yang murah karena saat ini khusus untuk tujuan ekspor, India memiliki lebih dari 300.000 hektar lahan garam (Suhana, 2016). Harga garam India yang murah menjadikan India sebagai salah satu negara pengekspor garam utama di dunia. Secara kualitas garam Indonesia tidak kalah bahkan lebih bagus dari India, tetapi Indonesia belum mampu mengekspor sebanyak India.<sup>5</sup>

Selanjutnya nilai tukar yang berfluktuatif dapat berdampak pada impor. Adanya impor akan menimbulkan uang keluar dari Indonesia ke luar negeri. Agar dapat melakukan pembayaran dengan mata uang asing, maka individu maupun perusahaan di Indonesia harus menukarkan uang rupiah terlebih dulu menjadi mata uang asing.

**Tabel I.6**  
**Nilai Kurs US Dollar dalam Rupiah**

<b>Periode</b>	<b>Nilai 1 USD dalam Rupiah</b>
2008	9.679
2009	10.398
2010	9.084
2011	8.779
2012	9.380
2013	13.391
2014	11.878
2015	13.391
2016	13.307
2017	13.384

Sumber: Bank Indonesia

---

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 80

Tabel I.6 menunjukkan bahwa nilai tukar rupiah terhadap US dollar mulai periode 2009-2017 mengalami fluktuasi dan cenderung meningkat. Ketika nilai tukar rupiah melemah, maka akan diperlukan lebih banyak uang rupiah guna memperoleh sejumlah mata uang asing guna pembayaran ke luar negeri.

Selanjutnya salah satu indikator penting untuk mengetahui kondisi ekonomi di suatu negara dalam suatu periode tertentu adalah *Gross Domestic Product* (GDP). GDP merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh unit ekonomi. Berikut adalah perkembangan GDP Indonesia tahun 2010-2017:

**Tabel I.7**  
**Perkembangan GDP Indonesia**

<b>Periode</b>	<b>GDP (Milyar)</b>	<b>Perubahan%</b>
2010	6.864.133	-
2011	7.831.726	14,10
2012	8.615.704	10,01
2013	9.546.134	10,80
2014	10.569.705	10,72
2015	11.526.332	9,05
2016	12.406.774	7,64
2017	13.588.797	9,53

Sumber: BPS, diolah Pusat Data dan Sistem Informasi, Kementerian Perdagangan

Berdasarkan data pada Tabel I.6 dapat dilihat bahwa GDP Indonesia selama periode 2010-2017 terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. GDP Indonesia tahun 2010 adalah sebesar 6.864.133 Milyar, pada tahun 2011 naik menjadi 7.831.726 Milyar dengan perubahan kenaikan sebesar 14,10% dan setiap tahunnya mengalami peningkatan hingga tahun 2017

sehingga GDP Indonesia dengan capaian tertinggi sebesar 13.588.797 Milyar.

Setiap tahunnya GDP Indonesia terlihat mengalami peningkatan. GDP dapat menunjukkan pola konsumsi penduduk suatu negara. Pola konsumsi yang meningkat berbanding lurus dengan naiknya impor. Hal tersebut disebabkan produksi di negara tersebut belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sehingga impor menjadi alat pemenuh kebutuhan.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk membahas mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi impor garam di Indonesia.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan bahwa impor garam disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Kebutuhan garam nasional semakin meningkat seiring dengan perkembangan industri namun produksi garam domestik belum mampu mencukupi kebutuhan dalam negeri sehingga pemerintah harus mengimpor garam
2. Kualitas garam domestik belum mampu memenuhi standar kualitas yang dibutuhkan oleh berbagai industri serta harga garam impor yang murah diduga menjadi penyebab impor garam
3. Fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap US dollar

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah, permasalahan yang menyebabkan impor garam meliputi banyak aspek, dimensi dan cakupan yang luas, maka penelitian akan dibatasi hanya pada masalah pengaruh harga garam impor, nilai tukar rupiah terhadap US dollar, dan *Gross Domestic Product* (GDP) terhadap permintaan impor garam Indonesia.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh harga garam impor terhadap permintaan impor garam di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh nilai tukar US dollar terhadap permintaan impor garam di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh GDP terhadap permintaan impor garam di Indonesia?
4. Apakah terdapat pengaruh harga garam impor, nilai tukar US dollar, dan GDP terhadap permintaan impor garam di Indonesia?

## **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini baik secara teoretis maupun praktis memiliki kegunaan sebagai berikut:

### 1. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru dan menambah referensi informasi serta ilmu tentang hal-hal yang dapat mempengaruhi impor garam, khususnya mengenai harga garam impor, nilai tukar serta GDP.

### 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan, masukan, referensi bagi peneliti selanjutnya, serta penelitian ini dapat digunakan sebagai instrumen evaluasi mengenai impor garam dalam kaitannya dengan harga garam impor, nilai tukar serta GDP.