

# **Petani Garam dalam Jeratan Kapitalisme: Analisis Kasus Petani Garam di Rembang, Jawa Tengah**

Yety Rochwulaningsih  
Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, Semarang

## *Abstract*

*This article explores how capitalist economic system penetrates salt commodity since the era of the Netherlands-owned VOC until now. Through the practice of monopolistic capitalism, the VOC has treated salt as a strategic commodity which has had the result of significantly contributing government's financial support on the one hand while at the same time has tormented the salt farmers.*

*Keyword: salt farmers, capitalist, commodity, producer, market.*

Garam merupakan komoditi strategis sebagai bahan baku industri dan bahan pangan yang sangat dibutuhkan oleh hampir semua masyarakat, tetapi dewasa ini kehidupan petani garam di berbagai daerah di Indonesia, dihadapkan pada situasi sulit. Banyak petani tidak dapat bertahan dengan pilihan usahanya, bahkan ada yang meninggalkan usahanya dan berpindah menekuni mata pencaharian lain. Problem yang dihadapi petani garam yang tampak kepermukaan, antara lain menyangkut harga, mutu garam yang sangat rendah, sampai membanjirnya garam impor. Jika dicermati dan dikaji lebih mendalam, terdapat problem yang mendasar yang dihadapi petani garam, yaitu beroperasinya sistem kapitalisme yang mengantarkan mereka pada kondisi yang terpuruk bahkan termarjinalkan. Sistem itu telah menjalani sejarah panjang yang diintroduksir oleh kolonialisme sejak negara-negara Eropa tumbuh dan berkembang menjadi negara industri, hingga dewasa ini telah menjadi kekuatan global yang mempengaruhi hampir semua segi kehidupan masyarakat. Kapitalisme yang selalu melandaskan pada cita-cita *profit maximalization and cost minimalization*, pada banyak kasus telah terbukti memberi kontribusi signifikan terhadap ketergantungan, keterpurukan kehidupan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat berbagai bangsa, utamanya di dunia ketiga (Taylor, 1989), termasuk fenomena yang terjadi pada petani garam.

Terbangunnya kondisi yang marjinal atau terbelakang dalam pandangan kaum Marxian lebih disebabkan oleh adanya kontradiksi dari sistem kapitalisme, yaitu perampasan surplus. Keadaan demikian, sistem kapitalis melalui beroperasinya kapital telah men-ciptakan kemajuan ekonomi bagi sebagian kecil dan menciptakan keterbelakangan bagi sebagian besar masyarakat. Bahkan menurut Frank, perampasan surplus berkaitan dengan eksploitasi yang kemudian berdampak pada semakin meluasnya jaringan kapitalis. Diantara dunia kapitalis dengan metropolis nasional menuju pusat-pusat regional, berlangsung perampasan surplus oleh kekuatan kapitalis melalui praktek ekonomi yang eksploitatif. Pada jaringan berikutnya sebagian besar pemilik lahan atau pedagang merampas surplus dari petani kecil atau penyewa dan seringkali kemudian juga pada para pekerja tanpa tanah (Culley, 1977).

Dari kajian historis dapat diketahui, bahwa VOC-lah yang mengawali introduksi sistem ekonomi kapitalis pada komoditas garam. Pada jaman pra kolonial penguasa di pantai utara Jawa Tengah termasuk Rembang pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor ke beberapa negara dalam kawasan Asia Tenggara, tetapi kondisi berubah pada masa kolonial di mana penguasa di Jawa kehilangan kontrol atas produksi garam di pantai utara Jawa dan kontrol terhadap produksi dan perdagangan garam pada akhirnya jatuh ke tangan VOC, penguasa kolonial dan pengusaha yang terdiri dari orang-orang Cina (Knaap, 1991:127-157). Bahkan pada jaman kolonial, garam berkembang sebagai salah satu komoditas ekspor yang didominasi oleh penguasa dan pengusaha/pemodal. Hal itu antara lain ditandai oleh adanya kebijakan politik ekonomi garam yang tampak lebih berorientasi pada kepentingan penguasa dan pemodal dengan mengorbankan kepentingan produsen lokal penduduk pribumi (*Departemen Van Binnenlansch Bestuur*, 1932; Kuntowijoyo, 1988).

Dengan adanya monopoli maupun dominasi penguasa dan pengusaha atas produksi garam, menjadikan produksi garam dalam penetrasi sistem kapitalisme. Dalam perspektif materialisme historis, kondisi yang demikian itu melahirkan formasi sosial yang didominasi oleh sebuah artikulasi dari dua cara berproduksi (*mode of production*), yaitu cara kapitalis dan non kapitalis di mana cara produksi kapitalis telah menjadi dominan atas yang lain. Hal itu antara lain tampak dari berkembangnya pengusaha garam oleh pemerintah melalui perusahaan yang telah ditunjuk dan direkomendasikan (mendapat-kan hak sewa) di satu sisi dan terjadinya penurunan status sosial petani garam pada sisi yang lain di mana mereka cenderung hanya menjadi tenaga penggarap dan upahan dalam proses produksi garam. Kondisi yang demikian itu dalam perkembangannya di beberapa daerah sentra garam seperti Madura mendorong timbulnya resistensi petani garam dalam bentuk protes terbuka yang sangat marak pada perempat pertama abad XX (de Jonge, 1993: 165-184).

Setelah Indonesia merdeka keadaannya tidak banyak berubah, semula garam secara formal dalam monopoli pemerintah, tetapi praktek perdagangan garam masih dalam dominasi pengusaha/pedagang Cina dengan sistem kapitalisme. Para pedagang ini memiliki kecenderungan memperlakukan harga, sehingga pada tingkat petani harga garam sangat fluktuatif. Sebagai contoh harga garam dapat mencapai 75 sampai 80 sen/kg, tetapi pada waktu lain yang tidak berselang lama berubah menjadi 2 sampai 8 sen/kg (Widodo, 2005). Terlebih dengan dicabutnya peraturan tentang monopoli garam oleh pemerintah RI pada tahun 1957 yang berdampak pada pembubaran PN Garam, maka kondisi petani garam semakin dalam tekanan kuat dari pemodal (kapitalis). Meski setelah pembubaran PN Garam pemerintah membentuk koperasi dan kemudian Perseroan Terbatas (PT) yang diberi hak sebagai penyalur dan penimbun garam untuk menggantikan peran pedagang Cina, tetapi prakteknya juga tidak berhasil membantu petani terutama dalam menstabilkan harga garam.

Dengan dibubarkannya PN Garam, pemerintah RI sejak Orde Baru hingga dewasa ini cenderung hanya mengatur tata niaga garam. Dalam hal ini kebijakan yang terkait dengan tata niaga garam cenderung berpihak pada kekuatan kapitalis terutama aras supra lokal dan dalam kooptasi kekuatan ekonomi global yang juga sangat kapitalistik. Paling aktual antara lain tercermin dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan seperti UU No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement Establishing The World Trade Organization*), Keputusan Presiden RI No. 69 tahun 1994 tanggal 13 Oktober 1994, tentang Pengadaan garam Beryodium, Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 29/M/SK/2/1995 tentang Pengesahan Serta Penerapan Standar Nasional Indonesia dan Penggunaan tanda SNI secara wajib terhadap 10 macam produksi industri (termasuk garam), Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 tentang Persyaratan Teknis Pengolahan, Pengemasan dan Pelabelan Garam Beryodium serta Perizinan, Surat Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian RI No. 360/MPP/Kep/5/2004 tanggal 31 Mei 2004 tentang Ketentuan Impor Garam.

Berdasarkan latar tersebut, maka artikel ini akan mengkaji lebih lanjut bagaimana sistem kapitalisme telah melakukan penetrasi terhadap komoditas garam sejak jaman VOC kolonial Belanda dan berlangsung terus hingga dewasa ini. Selain itu akan diungkap juga bagaimana sistem kapitalisme itu telah menyebabkan keterpurukan dan memajinal-kan petani garam dengan mengangkat kasus petani garam di Rembang Jawa Tengah. Dengan begitu akan didapat gambaran jelas, bahwa problem petani garam tidak sekedar harga yang sering terjun bebas, melainkan terkait dengan sistem ekonomi kapitalis yang bercorak eksploitatif yang telah menjerat kehidupan mereka.

### **Kapitalisme Monopolistik Kolonial Belanda**

Kapitalisme menurut Weber, sebagai sistem ekonomi yang tumbuh dan berkembang karena orientasi yang menekankan pada pengejaran keuntungan ekonomi secara rasional. Dalam pandangan Marx, orientasi kaum kapitalis dalam mengejar keuntungan itu pada dasarnya yang mendorong terjadinya penyerobotan *surplus value* yang mestinya menjadi hak para pekerja yang memproduksi. Melalui penyerobotan *surplus value* oleh kekuatan kapitalis ini terjadi akumulasi kapital yang berlanjut pada terbangunnya jaringan sistem kapitalisme yang semakin meluas menembus batas ruang dan waktu.

Kapitalisme menurut pandangan Marx adalah suatu bentuk masyarakat kelas yang distrukturkan secara khusus, yang di dalamnya manusia diorganisir untuk memproduksi kebutuhan hidup, tetapi diasingkan dari produk yang dihasilkan. Bahkan Dobb mengemukakan bahwa kapitalisme merupakan satu sistem ekonomi yang didasarkan pada buruh upahan yang tidak memiliki kekuasaan atas alat produksi (Russel, 1989). Menelisik makna yang terkandung dalam konsep sistem kapitalisme itu, maka unsur kompetisi antara individu maupun kelompok kapitalis menjadi determinan dalam proses akumulasi kapital yang menjadi unsur terpenting dari sistem kapitalisme. Ironisnya kapitalisme kontemporer justru menunjukkan beroperasinya kapitalisme yang monopolistik sebagai lawan kompetitif.

Konsep kapitalisme yang monopolistik adalah sebuah sistem ekonomi yang terdiri dari korporasi perusahaan raksasa yang mendunia. Korporasi perusahaan raksasa dewasa ini dipandang sebagai mesin untuk memaksimalkan keuntungan dan mengakumulasi modal minimal (Baran & Sweezy, 1970). Tampaknya perbedaan besar antara kompetitif dan kapitalisme monopoli adalah bahwa korporasi raksasa telah menempuh ruang waktu yang panjang melalui kapitalisme individual dan penghitungan yang lebih rasional, keduanya berkaitan dengan skala yang lebih luas dari bekerjanya korporasi. Kedua kunci ini menciptakan karakteristik sikap dan model perilaku budaya tertentu, yang merupakan sesuatu yang penting dari penghindaran sistemik dari resiko dan suatu sikap hidup dan tantangan hidup.

VOC sebagai korporasi raksasa pada jamaninya. VOC merupakan persekutuan/organisasi dagang pertama dari orang-orang Eropa (Belanda) yang wilayah operasionalnya multi-nasional. Sebagai sebuah organisasi dagang multi nasional, VOC memiliki jaringan organisasi dan birokrasi demikian luas ditandai dengan pendirian kantor cabang diberbagai tempat di dunia. Kantor-kantor cabang VOC tersebar diberbagai tempat penting dan strategis di Asia dan Afrika, antara lain di Tanjung Harapan (Afrika Selatan), Calcuta (India), Jepang, Macao (Cina), Malaka (Malaysia) dan Batavia (Indonesia) (Gaastra, 1981).

Di Indonesia pada awalnya belum menerapkan sistem monopoli terhadap produksi dan perdagangan garam. VOC cenderung melanjutkan sistem tradisional yang sudah lama berjalan di dalam masyarakat pribumi. Sebagaimana bang-sawan Jawa, VOC juga menuntut penyerahan wajib (*contingenten*) garam dari para petani penggarap dengan jumlah yang telah ditentukan. Di samping itu, VOC juga menyewakan kepada para pengusaha kaya dengan disertai aturan-aturan yang lebih mengikat dan tegas. Aturan itu antara lain bahwa di daerah-daerah yang secara langsung berada di bawah kekuasaan VOC (*het rechtstreeksch bestuur van de Compagnie*) dilarang membuka tambak garam baru (membuat industri garam baru) kecuali harus mendapatkan ijin VOC (Stibbe, 1919:55).

Dengan peraturan tersebut, VOC dengan sendirinya mengontrol bahkan melakukan monopoli produksi dan perdagangan garam di daerah-daerah yang secara langsung berada di bawah kekuasaannya. Sistem yang dikembangkan VOC itu selain memunculkan usaha-usaha pembuatan garam (pabrik dan perusahaan berbagai skala), juga melahirkan kelas sosial baru, yaitu *pachter* (pemborong/penyewa). Selain itu dengan melihat volume perdagangan garam yang dilakukan oleh VOC, tampak VOC cenderung lebih memilih untuk menerima *contingenten* garam dari para petani garam daripada memborongkan kepada para *pachter* yang biasanya berasal dari orang Cina. Hal ini terjadi karena VOC sendiri memiliki peluang memperdagangkan garam di berbagai daerah di kepulauan Indonesia bahkan di kawasan lain di luarnya.

Pada masa VOC garam yang berasal dari Rembang kebanyakan diperdagangkan di Batavia, dan selanjutnya sebagian juga diperdagangkan di Sumatra Barat yang mendatangkan keuntungan yang sangat bagus (Stockdale, 1811:41). Namun demikian sejalan dengan keterlibatan VOC dalam persoalan politik dan militer baik di Jawa maupun di Luar Jawa yang membutuhkan banyak uang *cash* maka menjelang akhir kebangkitannya VOC memiliki kecenderungan untuk menyewakan tambak-tambak garam kepada *pachter* agar memperoleh uang kontan. VOC bahkan juga menyewakan tanah partekelir (berserta penduduknya), menjual pajak borongan, menyewakan monopoli opium, dan sebagainya (Cribb, 2000:139). Dengan adanya perkembangan ini para elite pribumi yang memiliki potensi ekonomi telah kehilangan kontrol atas produksi garam di pantai utara Jawa dan akhirnya kontrol terhadap produksi dan perdagangan garam jatuh ke tangan penguasa kolonial dan pengusaha yang terdiri dari orang Cina (Knaap, 1991:127-157).

Sistem penyerahan wajib dan penyewaan monopoli garam yang juga diberlakukan oleh VOC di Rembang ini berlangsung hingga kebangkrutannya pada tahun 1799. Bahkan pada periode berikutnya sistem ini tetap berjalan hingga Jawa berada di bawah penjajahan Inggris yang berlangsung tahun 1811 - 1816. Sesuai dengan sifat pemerintahan Inggris yang lebih dijiwai oleh semangat liberalisme, Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles melihat bahwa monopoli garam yang disewakan kepada para *pachter* ini sangat merugikan penduduk pribumi dan sebaliknya memberikan keuntungan yang sangat besar kepada para *pachter*. Hal ini terjadi karena para *pachter* merasa sudah memborong produksi garam itu kepada VOC sehingga mereka melakukan eksploitasi dan mencari keuntungan sebesar-besarnya tanpa banyak campur tangan lagi dari penguasa Belanda. Dalam hubungan inilah maka pada tanggal 15 Oktober 1813 Raffles mengeluarkan peraturan yang menghapuskan baik sistem *contingenten* maupun sistem penyewaan produksi dan perdagangan garam yang dilakukan oleh para *pachter*. Sebagai gantinya Raffles menempatkan industri garam sebagai perusahaan negara yang dipimpin *super intendant*. Perusahaan negara ini akan menerapkan sistem *free labor (vrije arbeid)* produksi garam. Demikian juga perdagangan dan distribusi garam dikelola perusahaan negara.

Pertama-tama, Raffles menerapkan peraturan ini untuk daerah Jawa dan Madura serta Lampung. Jawa dan Madura yang pada masa VOC dan pemerintah kolonial Belanda diperlakukan sebagai daerah monopoli (*monopoligebied*) dibagi menjadi tiga wilayah yang masing-masing dipimpin oleh seorang agen. Jadi tempat-tempat pembuatan garam berada di bawah kontrol agen-agen tersebut sesuai dengan pembagian daerah tugasnya. Namun demikian karena pemerintah *interregnum* Inggris hanya berlangsung sangat pendek, maka peraturan ini belum berjalan sepenuhnya ketika Inggris sudah harus meninggalkan pulau Jawa.

Namun demikian kebijakan Raffles ini telah membuat para *pachter* garam mengalami kerugian besar (Stibbe, 1919:55). Satu hal yang menarik adalah bahwa meskipun kekuasaan atas pulau Jawa sudah dikembalikan oleh Inggris kepada Belanda pada tahun 1816, namun pemerintah kolonial Belanda tetap memanfaatkan kebijakan penghapusan sistem *pachter* itu sebagai alat untuk menegakkan kekuasaan pemerintah atas industri dan perdagangan garam di Jawa. Hal itu dilakukan karena pemerintah kolonial membutuhkan uang lebih besar dari sektor perusahaan garam. Oleh karena itu peraturan yang dibuat oleh Inggris untuk sementara waktu tetap dilanjutkan. Bahkan ada kecenderungan pemerintah kolonial Belanda justru memperkuat posisi pemerintah dalam penguasaan industri dan perdagangan garam mengingat komoditi ini dapat memberikan pemasukan keuangan yang besar kepada pemerintah.

Pada tahun 1818 misalnya, kontrol terhadap produksi dan perdagangan garam di daerah-daerah dikuasakan kepada para residen. Namun demikian upaya ini tidak membuahkan hasil sebab banyak kepentingan-pejabat lokal yang menyebabkan pemasukan pemerintah menjadi berkurang. Oleh sebab itu sistem yang telah diletakkan oleh Raffles kembali menjadi acuan dengan menyerahkan pengelolaan produksi dan distribusi garam kepada direksi dan dewan keuangan sebagaimana sebuah perusahaan modern (Gent, Penard & Rinkes, 1923:408-410). Namun demikian seiring dengan silih bergantinya sistem eksploitasi kolonial yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda peraturan-peraturan monopoli juga mengalami periode *trial and error* sesuai dengan kebijakan gubernur jenderal yang sedang memerintah (Dick, 2002). Komisaris Jenderal Du Bus De Gesignes misalnya, pada tahun 1829 kembali berusaha menyewakan pengelolaan garam kepada pihak swasta untuk menutup kas keuangan Belanda yang mengalami defisit sebagai akibat dari Perang Diponegoro yang berlangsung tahun 1825-1830 (Stibbe, 1919:55).

Baru pada tanggal 25 Februari 1882 pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Bepalingen tot Verzekering van het Zoutmonopolie* sebagai peraturan yang secara tegas mengatur mengenai monopoli produksi dan distribusi garam di Hindia Belanda/Indonesia (Indische Staatsblad No. 73, 1883). Aturan ini kemudian disempurnakan pada tahun 1921 (Staatsblad No. 454), 1923 (Staatsblad No. 20), 1930 (Staatsblad No. 119), dan tahun 1931 (Staatsblad No. 168 dan 191). Aturan yang paling mendasar dari peraturan-peraturan ini adalah bahwa pembuatan garam, kecuali dengan ijin pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri, dilarang di Jawa dan Madura, di residensi Pantai Barat Sumatra, Tapanuli, Bengkulu, Lampung, Palembang, Pantai Timur Sumatra, Bangka dan sekitarnya, Afdeling Borneo Barat, Afdeling Borneo Selatan dan Timur, dan Asistensi Residen Bilitung. Sementara itu produksi garam di Kuwu (Grobogan) tidak dikenakan aturan ini namun para produsen harus membayar pajak sebesar 50 cent per pikul (1

pikul = 61,76 kg). Demikian juga kegiatan impor garam ke wilayah-wilayah yang disebutkan di atas juga dilarang, kecuali jika hal itu dilakukan oleh pemerintah.

Aturan yang sama juga berlaku untuk perdagangan garam antar wilayah yang disebutkan itu. Di samping itu hanya pelabuhan-pelabuhan tertentu saja yang dapat digunakan sebagai pintu masuk atau keluar komoditi garam, di Jawa misalnya: pelabuhan Batavia, Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Surabaya, dan Cilacap (Staatsblad 1905, No. 307). Dalam peraturan ini, badan pemerintah yang diberi wewenang untuk mengendalikan monopoli garam bukan lagi pejabat daerah (residen) namun seorang Kepala Dinas Monopoli Garam (*Hoofd van den Dienst der Zoutregie*) yang posisinya ditempatkan di bawah Direktur dari Departemen Perusahaan Negara (*Departement van Gouvernements-bedrijven*). Struktur manajemen ini berlaku sejak tahun 1915.

Berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Belanda di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa pemerintah mengontrol dan memonopoli dengan ketat produksi dan distribusi serta lalu-lintas garam yang beredar di wilayah yang dikuasainya. Bahkan petugas monopoli garam diberi kuasa untuk menggeledah rumah yang dicurigai menjadi tempat penyimpanan garam ilegal dan pelanggaran terhadap peraturan itu akan mendapatkan sanksi kurungan dan/atau didenda (*Departement van Binnenlandsch Bestuur*, 1932:43). Untuk menjaga agar tidak terjadi manipulasi timbangan maka sejak tahun 1897 juga diupayakan untuk membuat garam briket (garam bata). Selain itu juga dibedakan antara garam yang digunakan untuk konsumsi dengan garam yang digunakan untuk bahan industri seperti untuk pengeringan pengawetan ikan. Garam untuk konsumsi berharga sekitar f 0,12/kg, sedangkan harga garam untuk industri adalah f 0,03/kg (Stibbe, 1919:866).

Di satu sisi, monopoli negara ini mungkin dimaksudkan untuk melindungi penduduk pribumi dari berbagai praktik manipulasi dan eksploitasi yang dilakukan oleh para pemodal swasta yang selama jaman VOC memperoleh keuntungan yang sangat besar dengan cara merugikan para konsumen tetapi di pihak lain kebijakan ini juga menjadi suatu penghalang bagi kaum pribumi yang ingin mengembangkan usaha di bidang pengusaha-an dan perdagangan garam ini. Memang penduduk pribumi diijinkan untuk membuka usaha pembuatan garam namun harus mendapatkan ijin yang ketat dari pemerintah. Lagi pula para pembuat garam sudah diberi kuota produksi yang dapat mereka capai sehingga pendapatan mereka menjadi sangat terbatas. Selain itu pemerintah sudah menetapkan harga jual dan beli di berbagai wilayah di Hindia Belanda sehingga kebijakan ini kurang menarik dari segi usaha/bisnis dari pihak nonpemerintah. Setiap produksi garam tidak boleh dijual bebas di pasaran, tetapi harus dijual ke gudang-gudang pemerintah yang dikepalai oleh seorang *pakhuismeester*.

Para pemodal Cina memang masih dapat membuka usaha pembuatan garam atas ijin pemerintah, namun tetap saja mereka tidak memiliki kebebasan sebagaimana sebelum tahun 1870-an. Dengan cara demikian pemerintah kolonial Belanda melakukan penetrasi sistem kapitalisme monopolistik yang sangat ketat terhadap komoditas garam. Sebagai hasilnya pendapatan dari sektor industri dan perdagangan garam di Indonesia pada waktu itu memberi kontribusi signifikan terhadap keuangan pemerintah kolonial Belanda. Contohnya pada tahun 1902 pendapatan pemerintah dari monopoli garam mencapai f 9.456.466, tahun 1913 meningkat menjadi f 12.633.988,21 dan tahun 1922 meningkat lagi menjadi f 17.221.346,50 (Koloniaal Verslag, 1904:284; Koloniaal Verslag, 1915:264; Koloniaal Verslag, 1923:231). Hal itu belum termasuk monopoli garam di Bagan Si Api Api yang diperlakukan secara istimewa. Pada tahun 1905 misalnya, pemerintah kolonial Belanda mendapatkan pemasukan sekitar f 325.000 dari industri garam dan industri lain yang terkait (Butcher, 1994:100). Meskipun tangan pemerintah begitu kuat mencengkeram industri dan perdagangan garam, namun apa yang disebut sebagai garam rakyat (*bevolkingszout*) juga tetap eksis. Sebagai contoh pada tahun 1938, produksi garam rakyat yang dijual di gudang garam Semarang mencapai 2.882.000 kg dengan nilai mencapai f 158.800. Produksi ini melibatkan 6 sentra pengusaha-an garam dengan tenaga berjumlah 1.563 orang (Indisch Verslag, 1939:298).

Setelah Indonesia merdeka, produk garam tidak lagi menjadi komoditas strategis sumber pendapatan negara dan oleh karenanya pemerintah tidak lagi melakukan monopoli yang begitu ketat sebagaimana halnya pada masa kolonial. Bahkan pemerintah RI kemudian mengambil keputusan untuk melepaskan monopoli dengan cara membubarkan PN Garam, karena setelah dievaluasi tidak dapat menghasilkan devisa justru membebani keuangan negara. Berdasarkan investigasi pada dasarnya persoalan yang dihadapi PN Garam sangat kompleks baik yang berkaitan dengan kelembagaan, organisasi dan teknologi (Sanders, 1968).

Selama produksi garam dalam mono-poli PN Garam tampaknya lebih menekankan pada pelak sanaan misi bagi terjaminnya pemerataan distribusi garam secara nasional dan kurang menempatkan garam sebagai komoditas perdagangan yang terintegrasi dalam sektor industri lainnya. Sebagai salah satu dampaknya adalah komoditas garam tidak memiliki organisasi dan birokrasi modern yang memberi akses memadai pada petani garam sebagai produsen langsung untuk dapat menikmati surplus dari produknya.

Dengan demikian dari fakta historis dapat diketahui, bahwa garam sejak jaman pra kolonial merupakan komoditas yang penting dan menjadi bahan perebutan oleh berbagai kekuatan politik dan pemodal. Hal ini menjadi semakin jelas pada masa pemerintah kolonial Belanda. Pemerintah kolonial Belanda melihat bahwa garam bukan hanya suatu produk yang menguasai hajat hidup orang banyak yang oleh karena itu harus di monopoli, tetapi juga menjadi komoditi strategis yang mampu memberi kontribusi signifikan pada keuangan negara. Selain itu, garam juga merupakan bahan strategis untuk meningkatkan ekspor ikan kering yang men-datangkan banyak devisa (Masyhuri, 1991:145-146). Kondisi yang sangat kontradiktif justru terjadi dalam periode pemerintahan negara RI, ketika komoditas garam dalam monopoli PN Garam tidak lagi dapat mendatangkan keuntungan pada negara bahkan cenderung menjadi beban, produksi garam di lepas tanpa monopoli dan proteksi yang ditandai dengan dibubarkan PN Garam. Kecenderungan aktual adalah garam tidak lagi menjadi komoditi ekspor yang pantas diperhitungkan oleh pemerintah Indonesia dan oleh karena itu garam impor memb anjir dan menggilas garam lokal produk petani kita.

### **Kasus Petani Garam di Rembang**

Di kabupaten Rembang jumlah petani garam pemilik lahan pada tahun 1990 sebanyak 784 orang, tahun 2000 menurun menjadi 729 orang dan pada tahun 2005 menjadi 718 orang. Peni ngkatan terjadi pada jumlah petani penggarap/buruh garap di mana pada tahun 2000 terdapat sebanyak 3.986 orang dan pada tahun 2005 menjadi 4.739 orang. Adapun jumlah perusahaan garam rakyat di kabupaten Rembang juga cenderung menurun, pada tahun 1990 terdapat 12 perusahaan, pada tahun 2000 berkurang menjadi 6 perusahaan dan tahun 2005 berkurang lagi tinggal 4 perusahaan (*Rembang Dalam Angka 1990, 2000 dan 2005*). Padahal luas lahan garam relatif tidak berubah, yaitu 1.189,449 ha pada tahun 1990 (*Jawa Tengah Dalam Angka, 1991*), 1.184,965 ha pada tahun 2000 dan 1.184,965 ha pada tahun 2005 (Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Rembang, 2005).

Fenomena itu pada satu sisi menunjukkan bahwa posisi dan status sosial ekonomi petani garam semakin termarginalkan dan pada sisi yang lain juga dapat dimaknai telah terjadi polarisasi dalam penguasaan lahan garam dan dominasi moda produksi kapitalis. Modal produksi kapitalis dalam pemikiran Marx (Morrison, 1995) lebih didasarkan pada pemilikan individual (*private ownership*) masing-masing orang terhadap alat-alat produksi dan dalam hal ini kapitalis sebagai pemilik alat produksi dan buruh proletar memiliki kepentingan yang bertentangan. Dari hal ini terjadi proses pemiskinan kaum buruh oleh kaum kapitalis melalui a liran dan akumulasi surplus yang pada hakekatnya merupakan bentuk eksploitasi terhadap kaum buruh dalam proses produksi. Pemikiran Marx itu dikembang-kan Russel (1989), bahwa moda produksi kapitalis mempunyai ciri padat modal dan merupakan tipe kelas berstruktur majikan-buruh pada hubungan produksinya.

Dalam proses produksi garam, lahan merupakan alat produksi yang sangat penting bagi petani garam karena diatas lahan itulah kegiatan produksi mereka lakukan. Oleh karena itu struktur penguasaan lahan garam akan menentukan *accessibility* petani garam pada surplus atas produksinya. Artinya, petani garam lahan sempit dan yang tidak menguasai lahan garam, aksesnya rendah bahkan tidak memiliki akses pada surplus dari produksinya dan sebaliknya petani yang menguasai lahan luas memiliki akses untuk dapat menikmati surplus dari produksi garam

Dalam hal ini struktur penguasaan lahan juga berpengaruh pada moda produksi yang berkembang, yaitu moda produksi kapitalis pada petani lahan luas dan moda produksi non kapitalis/us aha keluarga (*household farm*) pada petani kecil dan petani penggarap. Model produksi non kapitalis dalam proses produksi garam di kabupaten Rembang secara empiris dicirikan oleh adanya hubungan produksi subsisten yang terbatas dalam lingkup keluarga (orang tua, anak, menantu, sepupu) dengan dasar hanya untuk dapat *survival*, tidak terekspresi adanya perhitungan untung-rugi (*cost-benefit calculation*). Hal ini jelas sangat berbeda dengan moda produksi kapitalis yang dicirikan oleh hubungan produksi komersial yang berorientasi pada keuntungan (*profit*). Selain itu kedua moda produksi

tersebut dalam banyak kasus memiliki keterkaitan integratif yang bersifat asimetris, yaitu moda produksi kapitalis mendominasi moda produksi non kapitalis dan surplus dari beroperasinya moda produksi non kapitalis diserap ke dalam moda produksi kapitalis melalui mekanisme pasar (*market mechanism*) dan sistem bagi hasil yang dikembangkan.

Dari hal ini secara sosial ekonomi petani garam yang menguasai lahan terlebih lahan luas relatif lebih maju/kaya dibandingkan dengan petani lahan sempit apalagi petani penggarap/buruh pada umumnya lebih terbelakang/miskin. Sebagai indikatornya tercermin dari beberapa hal antara lain: pola kerja/usaha, pendapatan/hasil yang diperoleh, relasi sosial yang dikembangkan, kondisi perumahan, jenis dan pola konsumsi makanan, pendidikan. Dengan demikian polarisasi penguasaan lahan garam oleh kapitalis secara signifikan ikut memberi kontribusi bagi marginalisasi petani garam terutama petani kecil dan petani penggarap/buruh. Hal ini mengingat petani garam di kabupaten Rembang sebagian besar merupakan petani penggarap baik dari pemilik lahan sempit (< 0,5 ha) maupun buruh garap, hanya sebagian kecil petani garam yang memiliki lahan luas (> 5 ha) yang pada umumnya juga bergerak di jalur pemasaran garam sebagai tengkulak/bakul dan pabrikan (pabrik garam rakyat).

Selain itu dominasi kekuatan ekonomi kapitalis atas produksi garam juga ditunjukkan melalui penguasaan mereka terhadap gudang-gudang garam yang merupakan titik pengumpul (*collecting point*), yaitu tempat pengumpulan garam di tepi/pinggir jalan raya yang dapat dijangkau truk dan sejenisnya milik kaum kapitalis yang menguasai jalur pemasaran garam, bukan milik petani kecil dan penggarap.

Masyarakat Rembang menempatkan garam sebagai komoditas perdagangan yang cukup menarik, maka pada musim panen banyak kelompok sosial di luar petani garam (seperti guru, pegawai pemerintah maupun pegawai swasta dan pemodal) ikut bermain baik sebagai penyetok, tengkulak maupun makelar. Demikian juga dengan kekuatan ekonomi kapitalis baik pada aras lokal maupun supra lokal, biasa memainkan komoditas garam di mana mereka itu semuanya bergerak di jalur pemasaran garam. Bermainnya kelompok-kelompok sosial lain dari berbagai aras pada jalur pemasaran garam ini, di satu sisi dapat menjadi indikator bahwa garam merupakan komoditas yang dapat memberi keuntungan signifikan, tetapi pada sisi lain menjadikan petani garam terutama petani kecil dan petani penggarap/buruh semakin tidak memiliki akses ke pasar. Dalam konteks ini tampak bahwa kelompok-kelompok di luar komunitas petani garam yang bertindak sebagai pelaku ekonomi di jalur pemasaran garam, justru cenderung yang menikmati *surplus value* bukannya petani produsen.

Dengan demikian petani garam sebagai produsen garam krosok dalam konteks perdagangan garam posisinya termarginalkan karena adanya penutupan akses ke pasar oleh pelaku ekonomi di jalur pemasaran. Petani (lahan sempit dan penggarap) hanya diposisikan sebagai produsen. Kondisi itu diperkuat lagi dengan adanya eksploitasi yang terwujud dalam bentuk relasi usaha antara petani penggarap/buruh dengan petani pemilik dan antara petani kecil dengan pelaku usaha lain di jalur pemasaran dan permodalan serta dengan pabrikan sebagai produsen jadi.

Dalam mata rantai usaha garam itu penggarap/buruh adalah pihak yang paling kecil mendapatkan keuntungan dan paling rentan dibandingkan dengan lainnya, baru berikutnya petani kecil dan petani besar. Petani penggarap/buruh sangat tergantung dan ditentukan secara sepihak oleh pemilik, mereka hanya memiliki hak untuk memproduksi garam dengan kewajiban menyerahkan sepenuhnya hak penjualan pada pemilik dan pemiliklah yang menentukan harga. Adapun petani hanya dapat menjual pada pedagang yang telah dikenal yang bergerak di jalur pemasaran dan permodalan dan mereka ini yang cenderung mempermainkan harga. Pada dasarnya kondisi yang demikian sudah dapat dikategorikan sebagai eksploitasi, karena adanya unsur kesengajaan penutupan akses oleh pihak tertentu pada pihak lain untuk tidak mendapatkan keuntungan dari sumber daya yang ada.

Sebagaimana pada tingkat global, kekuatan ekonomi kapitalis memiliki kecenderungan untuk dengan sengaja menutup akses pelaku ekonomi lokal dan nasional dapat menembus pasar global, agar supaya mereka tetap dapat menguasai dan mendominasi pasar global.

## Kesimpulan

Dari kajian historis dan empirik dapat diketahui, bahwa secara struktural sistem ekonomi kapitalisme telah menjerat kehidupan petani garam dan itu telah berlangsung sejak jaman VOC kolonial Belanda hingga dewasa ini. Dalam hal ini produksi garam dijadikan komoditas yang dipasarkan dengan tujuan mencari keuntungan.

Kekuatan produksi dibentuk dalam kaitan bukan untuk menggali nilai utilitas atau nilai guna (*use-value*), tetapi untuk mencari nilai lebih (*profit*) dari nilai tukar (*exchange value*). VOC sebagai korporasi raksasa pada jamannya mengintroduksi dan melakukan penetrasi sistem kapitalisme pada komoditas garam di Indonesia melalui monopoli baik dalam *holding* maupun *trading*, petani hanya diposisikan sebagai produsen yang ditutup aksesnya pada pasar. Bahkan ketika kekuasaan politik berada di tangan pemerintah kolonial Belanda, dilakukan regulasi kebijakan yang menempatkan garam (produksi, distribusi dan pemasaran) dalam monopoli ketat pemerintah untuk menjadi sumber pendapat yang penting.

Pada kasus aktual petani garam di Rembang juga tampak adanya penetrasi sistem ekonomi kapitalis yang tercermin dari dominasi moda produksi kapitalis terhadap moda produksi non kapitalis. Moda produksi non kapitalis cenderung terekspressi pada proses produksi garam yang dilakukan oleh petani garam dalam kategori petani kecil, petani penggarap dan buruh di mana mereka memproduksi garam dalam skala kecil dengan teknologi dan keahlian tradisional yang berorientasi untuk *survival* serta bercorak *household farm*.

Dalam kondisi yang demikian hubungan produksi yang terbangun lebih bercorak komunal dan egaliter, tidak ada kompetisi dan eksploitasi. Adapun moda produksi kapitalis terekspressi dalam proses produksi yang dikendalikan oleh pabrikan, agen, pedagang/tengkulak dan petani besar (lahan luas) di mana mereka memproduksi garam dalam skala besar dengan teknologi dan keahlian modern serta didasarkan pada *cost-benefit calculation*. Dengan demikian hubungan produksi yang terbangun berstruktur buruh-majikan, sudah ada kompetisi dan eksploitasi.

### Daftar Pustaka

- Anonim, *Djawa Tengah dalam Angka* (Semarang: Kantor Sensus dan Statistik Djawa Tengah, 1991).
- Anonim, *Rembang dalam Angka* (Rembang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Rembang, Cetakan, 2000).
- Anonim, *Data-data Industri Garam di Kabupaten Rembang* (Rembang: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Rembang, 2005).
- Anonim, "Statistisch Jaar Over Zicht van Nederlandsch Indie Over Het Jaar 1938," dalam *Indisch Verslag* (S-Gravenhage: Landsdrukkerij, 1939).
- Anonim, "Tekst van het Verslag van Bestuur en Staat van Nederlandsch Indie Over Het Jaar 1936" dalam *Indisch Verslag* (S-Gravenhage: Landsdrukkerij, 1937).
- Baran, P & Sweezy, P., *Monopoly Capital* (Harmondsworth: Pelican, 1970).
- Butcher, John G., *The Salt Farm and the Fishing Industry of Bagan Si Api Api* (Paper, 1994).
- Culley, Lorraine, "Economic Development In Neo-Marxist Theory," dalam *Sociological Theories of the Economy* (London: The Macmillan Press Ltd, 1977).
- Cribb, Robert, *Historical Atlas of Indonesia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2000).
- de Jonge, Huub, "Monopolization and Resistance: State and Salt Producers in Madura" dalam *Le sel de la vie en Asie du Sud-Est* (Bangkok: Prince of Songkla University, 1993).
- Departemen Van Binnenlandsch Bestuur, *Het Zoutmonopolie. Handleiding Ten Dienste Van De Inlandsche Bestuursambtenaren* (Batavia-Centrum: Volkslectuur, 1932).
- Dick, H.W., *The Emergence of A National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-1200* (Leiden: KITLV Press, 2002).
- Gaastra, F.S., "The Shifting Balance Of Trade Of The Dutch East India Company," dalam *Companies And Trade : Essays On Overseas Trading Companies During The Ancien Regime* (Leiden: Leiden University Press, 1981).
- Gent, L.F. Penard, W.A. Rinkes, D.A., *Gedenkboek voor Nederlandsch-Indië Tergelegenheid van het Regerings Jubileum van H.M. De Koningin 1898-1923* (Leiden: G. Kolff, 1923).
- Gunter Frank, Andre, *Capitalism And Underdevelopment In Latin America* (New York: MRM, 1967).



- Knaap, Gerit J., "A Forgotten Trade Salt in Southeast Asia 1670-1813," dalam *Emporia, Commodities And Entrepreneurs In Asian Maritime Trade, C. 1400-1750* (Wiesbaden: Steiner, 1991).
- Kuntowijoyo, "Perubahan Sosial dalam Masyarakat A garis: Madura 1850-1940," *Disertasi* (Yogyakarta: Fakultas Sastra Universitas Gajah Mada, 1988).
- Masyhuri, "Pasang Surut Usaha Perikanan Laut: Tinjauan Sosial Ekonomi Kenelayanan di Jawa dan Madura 1830 - 1940," *Disertasi* (Amsterdam: Vrije University, 1991).
- Morrison, Ken, *Marx, Durkheim, Weber: Formation Of Modern Social Thought* (New Delhi: Sage Publications, 1995).
- Russel, James W., *Modes of Production in World History* (London and New York: Routledge, 1989).
- Sanders, Martin, *Report On The Government Owned Salt Industry In Indonesia* (Jakarta: Koleksi KITLV, 1968).
- Stibbe, D.G. (ed.), *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië*, Tweede Druk (Leiden-'sGravenhage: Martinus Nijhoff, 1919).
- Stockdale, John Joseph, *Island of Java* (London, 1811).
- Taylor, John G., *From Modernization To Modes Of Production. A Critique of the Sociologies of Development and Underdevelopment* (London: The Macmillan Press Ltd, 1989).
- Widodo, Sutejo Kuwat, *Ikan Layang Terbang Menjulung. Perkembangan Pelabuhan Pekalongan Menjadi Pelabuhan Perikanan 1900-1990* (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005).