



**PERKEMBANGAN PERUSAHAAN GARAM NEGARA: DARI
P.G.S.N MENJADI PT. GARAM 1952-1991**

Skripsi

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Strata-1 dalam Ilmu Sejarah**

Disusun oleh:

**Dhimas Adyatma
NIM 13030113140057**

**FAKULTAS ILMU BUDAYA UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2018**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya, Dhimas Adyatma, menyatakan bahwa karya ilmiah/skripsi ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan baik Strata Satu (S1), Strata Dua (S2), maupun Strata Tiga (S3) pada Universitas Diponegoro maupun perguruan tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan maupun tidak telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya pribadi sebagai penulis.

Semarang, 4 Januari 2018
Penulis,

Dhimas Adyatma
NIM 13030113140057

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Kesempatan tidak akan datang untuk kedua kalinya, jika kesempatan itu ada
maka gapailah”.

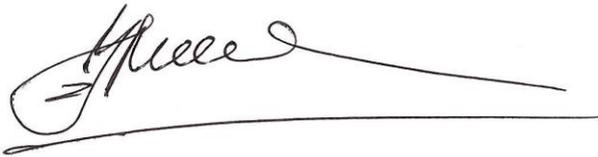
(Dhimas Adyatma)

Dipersembahkan untuk:

Kedua orang tua, adik, Eyang dan keluarga

Disetujui,

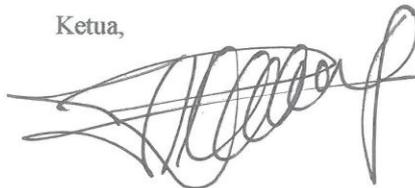
Dosen Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yety Rochwulaningsih', with a long horizontal flourish extending to the right.

Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si.
NIP 19610605 198003 2 001

Skripsi dengan judul “Perkembangan Perusahaan Garam Negara: Dari PGSN menjadi PT Garam 1952-1991” yang disusun oleh Dhimas Adyatma (13030113140057) telah diterima dan disahkan oleh panitia ujian skripsi program Strata-1 Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro pada Jumat, 5 Januari 2018.

Ketua,



Dr. Haryono Rinardi, M.Hum.
NIP 19670311 199303 1 004

Anggota I,



Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si.
NIP 19610605 198603 2 001

Anggota II,



Dr. Agust. Supriyono, M.A.
NIP 19550315 198703 1 001

Anggota III,



Dra. Sri Indrahti, M.Hum.
NIP 19660215 199103 2 001

Mengesahkan,
Dekan



Dr. Redyanto Noor, M. Hum.
NIP 19590307 198603 1002

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga pada akhirnya penulisan skripsi yang berjudul *Perkembangan Perusahaan Garam Negara: Dari PGSN menjadi PT Garam 1952-1991* ini dapat diselesaikan. Penulis sangat bersyukur karena mendapat dukungan dan dorongan yang diberikan oleh berbagai pihak selama ini. Motivasi-motivasi yang diberikan kepada penulis sangat membantu moral, sehingga memberikan semangat dan kekuatan bagi penulis untuk segera menyelesaikannya.

Penulis menyampaikan terimakasih kepada Dr. Redyanto Noor, M. Hum. selaku Dekan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro dan Dr. Dhanang Respati Puguh, M. Hum. selaku Ketua Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, yang berkenan memberikan izin dan kemudahan bagi penulis dalam penulisan skripsi ini. Penulis juga menyampaikan terimakasih kepada Prof. Dr. Yety Rochwulaningsih, M.Si. selaku dosen pembimbing yang dengan sabar memberikan perhatian, gagasan, dan bimbingannya dalam menyelesaikan skripsi ini. Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada Drs. Sugiyarto, M.Hum. selaku dosen wali yang sabar memperhatikan perkembangan kemajuan akademik penulis. Terimakasih juga saya ucapkan kepada Tim Penguji dan kepada seluruh staf pengajar Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis. Selanjutnya penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh staf Tata Usaha Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro atas bantuannya.

Ucapan terimakasih kepada Badan Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, Perpustakaan Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, UPT Perpustakaan Universitas Diponegoro, Perpustakaan Wilayah Propinsi Jawa Tengah, Perpustakaan Daerah Jawa Timur, Perpustakaan Kota Kediri, Perpustakaan Universitas Gajah Mada, Perpustakaan Kampus B Universitas Airlangga, Perpustakaan Universitas Negeri Surabaya, Perpustakaan Pusat Universitas Negeri Malang, saya mengucapkan terima kasih kepada pihak-

pihak tersebut yang telah membantu untuk mencari sumber-sumber yang diperlukan untuk menyusun skripsi ini.

Ucapan terimakasih saya haturkan kepada kedua orang tua dan adik saya yang telah memberikan kasih sayang, dorongan, doa, dan bantuan moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Departemen Sejarah Universitas Diponegoro. Terima kasih juga saya ucapkan kepada seluruh keluarga besar saya yang telah memberikan dukungan.

Terima kasih untuk teman-teman Beasiswa Indofood Sukses Makmur Batch 8, Paguyuban Karya Salemba Empat Seluruh Indonesia dan Paguyuban KSE Undip yang telah memberikan dukungan dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan untuk teman-teman seperjuangan Jurusan Sejarah angkatan 2013, khususnya kelas B tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terimakasih atas pertemanan selama 4 tahun ini, kalian sangat istimewa semoga kita tetap menjalin tali siaturahmi, dan tetap kompak serta terima kasih atas dukungan semangat dan motivasinya.

Semoga skripsi ini bermanfaat bagi kepentingan ilmu pengetahuan. Skripsi ini mempunyai banyak kekurangan baik dalam hal tata tulis maupun isinya sehingga kritik dan saran dari pembaca sangat penulis harapkan. Akhirnya, penulis ucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Semarang, Januari 2018

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAM JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN DAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
DAFTAR ISTILAH	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR TABEL	xii
RINGKASAN	xiii
SUMMARY	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang dan Permasalahan	1
B. Ruang Lingkup	4
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	6
E. Kerangka Pemikiran	12
F. Metode Penelitian	19
G. Sistematika Penulisan	22
BAB II. GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN GARAM NEGARA 1903-1951	23
A. Perusahaan Garam Warisan Kolonial 1903-1936	23
B. Jawatan Regie Garam dan Candu 1937-1951	28
C. Pengelolaan Perusahaan 1945-1951	32
BAB III. PERKEMBANGAN PERUSAHAAN GARAM NEGARA PERIODE 1952 – 1991	35
A. Perusahaan Garam Soda Negara 1952 – 1960	35
B. Perusahaan Negara Garam 1961 – 1980	39
C. Perum Garam 1981-1990	45
D. Perseroan Terbatas Garam 1991	51
BAB IV. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERKEMBANGAN PERUSAHAAN GARAM NEGARA PERIODE 1952 – 1991	55
A. Internal	55
1. Penguasaan Aset Produksi	55
a. Lahan	55

b. Gudang	60
c. Pabrik	66
2. Pola Produksi	67
3. Managemen: Tenaga Kerja	72
B. Eksternal	79
1. Kebijakan Pemerintah terhadap Perusahaan Garam Negara:	79
a. Monopoli Garam	79
b. Dukungan Anggaran Pemerintah	82
2. Regulasi Dalam Tata Niaga	83
3. Importasi Garam	86
BAB V. SIMPULAN	89
DAFTAR PUSTAKA	92
LAMPIRAN	98

DAFTAR SINGKATAN

AZC	: <i>Akzo Zout Chemie</i>
Bapersip	: Badan Perpustakaan dan Kearsipan.
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara.
G30SPKI	: Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia.
Ha	: Hektar.
IBW	: <i>Indische Bedrijven Wet.</i>
KPM	: <i>Koninklijke Paketvaart Matschappij.</i>
KUD	: Koperasi Unit Desa.
NEI	: <i>Netherlands Economic Institu</i>
PBB	: Persatuan Bangsa Bangsa.
PERMESTA	: Perjuangan Rakyat Semesta.
Perjan	: Perusahaan Jawatan.
Perum	: Perusahaan Umum.
Persero	: Perusahaan Persero.
PGSN	: Perusahaan Garam dan Soda Negara.
PN	: Perusahaan Nasional
PRRI	: Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia.
PT	: Perseroan Terbatas.
RI	: Republik Indonesia.
RIS	: Republik Indonesia Serikat.
SII	: Standart Industri Indonesia.
SK	: Surat Keputusan.
SNI	: Standart Nasional Indonesia.
UU	: Undang-undang.
UUDS	: Undang-undang Dasar Serikat.
VOC	: <i>Vereeniging Oost Company.</i>

DAFTAR ISTILAH*

°Be	: Satuan skala yang digunakan pada <i>hydrometer</i> untuk menentukan massa jenis cairan atau ukuran densitas relatif larutan garam pada air laut.
<i>Agent of Development</i>	: Unsur penggerak pembangunan ekonomi.
<i>Beheerders</i>	: Bagian pengatur atau pelaksana administrasi.
<i>Corporate Governance</i>	: Tata kelola perusahaan garam.
<i>Cost Component</i>	: Komponen biaya dalam pembuatan garam
<i>Cultuur Stelsel</i>	: Kebijakan Belanda dengan mempekerjakan pribumi untuk menanam tanaman tertentu secara paksa.
<i>De Facto</i>	: Pengakuan yang diberikan oleh suatu negara kepada negara lain yang telah memenuhi unsur-unsur negara.
<i>De Jure</i>	: Pengakuan terhadap suatu negara secara resmi berdasarkan hukum dengan segala konsekuensi atau pengakuan secara internasional.
<i>De Opium-en Zoutregie</i>	: Jawatan Regie Tjandu dan Garam.
Efektivitas	: Ukuran yang menyatakan seberapa jauh target dalam produksi garam.
Empiris	: Gagasan rasional yang dibentuk oleh individu melalui pengalaman.
Eksistensi	: Keberadaan perusahaan garam.

*Pengertian daftar istilah ini disusun berdasar pada pendapat para ahli dalam kamus, referensi, dan pendapat pribadi.

Evolusi	: Suatu perubahan makhluk hidup secara bertahap dan membutuhkan waktu yang lama dari bentuk yang sederhana menjadi bentuk lebih kompleks.
<i>Free Labor</i>	: Tenaga kerja lepas.
Fluktuasi	: Gejala naik turun produksi garam.
<i>Governementsbedriven</i>	: Perusahaan negara.
<i>Hoof van den Aanmaak</i>	: Kepala pembuatan.
<i>Hoofd Mantris</i>	: Mantri kepala.
<i>Hulpbeheerders</i>	: Asisten pengatur atau pelaksana administrasi.
Industrialisasi	: Usaha untuk mendirikan industri garam
Jawatan	: Dinas yang mengurus tentang garam.
Nasionalisasi	: Proses pengambilalihan perusahaan garam dari pemerintah kolonial menjadi milik pemerintah Indonesia.
Opium	: Getah bahan baku narkotika yang diperoleh dari buah candu yang belum matang.
<i>Opzichters</i>	: Pengawas.
Otoritas	: Kewenangan atas garam.
<i>Pachter</i>	: Penyewa.
<i>Partikelir</i>	: Tanah milik swasta.
<i>Public Service</i>	: Pelayanan publik.
<i>Public Utility</i>	: Keperluan Umum.
Provit	: Keuntungan dalam memproduksi dan menjual garam.
Rasionalisasi	: Proses penyeimbangan tenaga kerja.
<i>Regie</i>	: Monopoli
Rehabilitasi	: Pemulihan kepada kedudukan (keadaan, nama) yang dahulu (semula).
<i>Renville</i>	: Daerah bekas daerah yang dahulu milik Republik Indonesia.

- Renovasi : Kegiatan pengaturan kembali tata letak dan ditunjang dengan pengadaan fasilitas dan sarana produksi garam yang memadai, sehingga diharapkan diperoleh atau dicapai tujuan.
- Salt and Soldier: Madura and the Dutch in the Beginning of the Nineteenth Century* : Garam dan Tentara: Madura dan Belanda pada Abad Kesembilan Belas.
- Staatblad* : Lembaran negara yang dikeluarkan oleh kolonial Belanda.
- Stagnan : Suatu kondisi dalam keadaan terhenti.
- Tenaga Non Organik : Pegawai kontrak atau honorer yang pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan oleh divisi SDM.
- Tenaga Organik : Pegawai yang pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan oleh direksi.
- The Preliminary Study for The Renovation of Solar Salt Work on East Madura* : Kajian Awal Mengenai Pembaharuan Pekerjaan “Garam Surya” Di Madura Timur
- The Right Man in The Right Place* : Prinsip dimana orang yang tepat ditempatkan yang tepat akan memberikan jaminan terhadap kestabilan, kelancaran dan efesiensi kerja.
- Transformasi : Perubahan kearah yang lebih baik.
- Yodisasi : Kegiatan memproduksi garam beryodium.
- Zoutregie* : Monopoli garam.
- Zout Monopolie Ordonatie 1941* : Peraturan Monopoli Garam 1941.

DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar:		
3.1	Kantor Pusat PN.Garam Tahun 1972	40
3.2	Kantor Produksi PT Garam	54
3.3	Kantor Administrasi PT Garam	54
4.1	Jumlah Tenaga Kerja Menurut Unit Kerja 1981- 1990	76

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel:	
2.1 Produksi Garam di Madura 1900-1920	26
2.2 Produksi Garam di Ladang Rakyat dan Pemerintah 1925-1929	27
2.3 Hasil Produksi Garam Perusahaan Garam 1948-1951	31
3.1 Hasil Pegaraman Tahun 1952-1959	36
3.2 Hasil Produksi PN Garam 1961-1980	43
3.3 Kualitas Garam Industri Pada 1981	47
3.4 Kapasitas Produksi Madura Timur	48
3.5 Hasil Produksi Tahun 1981-1990	49
3.6 Jumlah Angkut Garam dengan Angkutan Laut 1981-1986	50
3.7 Hasil Produksi PT Garam Tahun 1991	52
4.1 Lahan PN Garam 1977	56
4.2 Luas Tanah PN Garam 1980	57
4.3 Jumlah Lahan 1981	58
4.4 Luas Lahan Perum Garam 1982-1990	59
4.5 Lahan PT Garam 1991	60
4.6 Gudang PN Garam di Areal Pegaraman 1976	62
4.7 Gudang PN Garam di Areal Pelabuhan 1976	62
4.8 Gudang Perum Garam 1981	64
4.9 Gudang PT Garam	66
4.10 Tenaga Kerja PN Garam 1977	75
4.11 Jumlah Tenaga Kerja Non Organik 1981-1990	77
4.12 Tenaga Kerja Organik PT Garam 1991	78
4.13 Tenaga Kerja Non Organik 1991	79

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran:	
A. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1952	98
B. Lembaran Negara Nr.82 Tahun 1957. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1957	100
C. Peraturan Pemerintah Nomor 138 Tahun 1961	103
D. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1981	110
E. Surat Permohonan dari Menteri Perindustrian tentang Pengalihan Bentuk Perum Garam Menjadi Perseroan	120
F. Keputusan Menteri Keuangan RI. tentang Penetapan Modal PT Garam	122

RINGKASAN

Skripsi dengan judul “Perkembangan Perusahaan Garam Negara: Dari PGSN menjadi PT Garam 1952-1991” mengkaji bagian Perusahaan Garam Negara harus bertransformasi menjadi PT Garam ditengah potret buram kehancuran perusahaan negara yang dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan politik. Permasalahan penelitian ini yaitu: *Pertama*, bagaimana eksistensi dan perkembangan perusahaan garam negara atau PT Garam pada periode 1952-1991. *Kedua*, faktor-faktor apa yang mempengaruhi eksistensi dan perkembangan perusahaan garam negara pada periode tersebut.

Untuk mengkaji permasalahan tersebut digunakan metode sejarah yang mencakup empat langkah, yaitu (1) heuristik, yakni pengumpulan sumber baik primer maupun sekunder, (2) kritik sumber, yang meliputi kritik ekstern guna mengetahui otensitas sumber dan kritik intern untuk mengetahui kredibilitas sumber, (3) interpretasi atau analisis terhadap fakta yang ada, (4) historiografi Adapun pendekatan yang digunakan adalah sejarah ekonomi.

Pasca kemerdekaan Republik Indonesia, pemerintah melakukan perbaikan-perbaikan manajemen terhadap Perusahaan Garam Negara. Diawali dengan perubahan nama dari Jawatan Regie Garam diganti menjadi Perusahaan Garam dan Soda Negeri (PGSN) berdasarkan UU. No. 14 Tahun 1952. Perubahan tersebut membawa dampak terhadap hasil produksi garam yang meningkat meskipun sesekali terjadi penurunan. Tetapi pada tahun 1957 perusahaan mengalami kesulitan dalam hal produksi garam serta buruknya iklim produksi sehingga perusahaan tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. oleh karena itu pemerintah menghapuskan sistem monopoli yang sudah berlaku sejak perusahaan berdiri. Penghapusan monopoli oleh pemerintah, agar terjadi peningkatan jumlah produksi garam dalam jumlah besar. Kemunduran perusahaan ditandai dengan pemecahan menjadi dua perusahaan yakni PN Garam dan PN Soda tahun 1961. Tahun 1972 PN Garam melakukan penyehatan yang mengakibatkan produksi garam meningkat disamping berkurangnya lahan produksi garam. Perbaikan perusahaan dilanjutkan dengan merubah bentuk perusahaan dari PN Garam menjadi Perum Garam pada tahun 1981. Perubahan tersebut mengakibatkan seluruh modal perusahaan menjadi milik negara dan tidak terbagi atas saham-saham yang dimiliki serta mendapatkan keuntungan. Proyek pengembangan perusahaan mulai dilakukan pada tahun 1982 bertujuan untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri. Proyek pengembangan berdampak juga dalam bidang sosial ekonomis dan politis. Berhasilnya proyek pengembangan maka tahun 1991 Perum Garam dialihkan bentuk usahanya menjadi PT Garam. Perubahan tersebut agar perusahaan mudah untuk mengatur produksi, distribusi dan pemasaran garam.

SUMMARY

A thesis entitled "Development of State Salt Company: From PGSN to PT Garam 1952-1991" examines the State Garam Company transforming into PT Garam in the middle of the worst condition of state enterprises which are influenced by economic and political factors. The research problems of this paper are: First, revealing how the existence and development of state salt company or PT Garam in period 1952-1991 was. Second, examining what factors influencing the existence and development of state salt companies in that period.

In examining the research problems, the writer used historical method which consists of four steps, such as (1) heuristics, i.e. primary and secondary source collection, (2) source criticism, including external criticism in order to know the source otensity and internal criticism in order to know the credibility of the source. (3) interpretation or analysis of existing facts, (4) historiography, in which the approach used is economic history.

After the independence of the Republic of Indonesia, the government made management improvements to the State Salt Company. It begin with changing the name of Bureau of Regie Salt into Company of Salt and Soda Affairs (PGSN) based on Act. No. 14 of 1952. This change had an impact on salt production increament despite of occasional decline. However, in 1957 the company experienced difficulties in terms of salt production and poor production climate so the company could not fulfill domestic needs. Therefore, the government abolished the monopoly system which has been applied since the company was established. The abolishment of monopoly by the government was applied in order to increase the amount of salt production in large quantities. The decline of the company was marked by the split of the company into two companies, namely PN Garam and PN Soda in 1961. In 1972, PN Garam did restructuring which resulted in increasing salt production in addition to reduce salt production area. The improvement of the company continued by changing the form of company from PN Garam to Perum Garam in 1981. The change gave an impact that the entire capitals of the company belonged to state property and were not divided into shares owned and gained profit. The company's development project started in 1982 which aimed to fulfill domestic salt demand. The development project had an impact also in the economical social and politics. The development project was successful and, in 1991, Perum Garam diverted into PT Garam. That change allowed the company to easily manage the production, distribution and marketing of salt.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Negara dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada didukung oleh musim kemarau yang juga relatif panjang, maka Indonesia memiliki potensi alamiah sangat baik untuk memproduksi garam. Dalam hal ini, garam merupakan salah satu komoditi strategis, karena garam dibutuhkan sebagai bahan baku untuk industri seperti industri makanan, farmasi.¹ Posisi garam yang strategis sepertinya belum disadari oleh bangsa dan pemerintah Indonesia. Hal ini tercermin dari kondisi objektif dimana garam produk Indonesia secara kuantitas dan kualitas masih rendah dan dijadikan dasar argumentasi pemerintah melakukan impor garam untuk memenuhi kebutuhan nasionalnya.²

Dari sisi pelaku usaha pembuatan garam di Indonesia, dapat dibedakan dalam dua kategori yang berbeda secara signifikan, yaitu (1) dilakukan oleh petambak garam secara langsung baik mandiri oleh petambak garam maupun dengan sistem bagi hasil atau sewa, (2) dilakukan oleh suatu perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT) secara langsung dengan mengupah pekerja maupun dengan sistem bagi hasil atau sewa. Diantara PT pelaku usaha pembuatan garam adalah PT milik negara, yaitu PT. Garam. Sebagai perusahaan negara, PT. Garam memiliki sejarah yang panjang, sepanjang keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bahkan sebelum NKRI lahir perusahaan garam

¹Departemen Kelautan dan Perikanan (Jakarta: PT Ikrar Mandiri abadi, 2004), hlm. 3.

²Yety Rochwulaningsih, "Pendekatan Sosiologi Sejarah Pada Komoditas Garam Rakyat: Dari Ekspor Menjadi Impor", *Jurnal Paramita* Vol. 22 No. 1 (Jurusan Sejarah Universitas Diponegoro Semarang, 2012), hlm. 17.

negara ini telah ada pada zaman kolonial Belanda meskipun dengan nama yang berbeda.³

Melalui keberadaan institusi yang secara khusus menangani garam disertai sistem manajemen modern yang profesional lengkap dengan sanksi-sanksi hukum yang jelas, tegas terukur dan tidak pandang bulu serta kebijakan monopoli garam yang secara konsisten dijalankan, maka sektor garam di Indonesia pada zaman kolonial Belanda telah diletakkan dalam bingkai industrialisasi.⁴ Pendirian perusahaan sebagai instrumen untuk industrialisasi garam di Indonesia tentu membawa konsekuensi adanya aktivitas usaha sektor garam yang tidak lagi memiliki kebebasan atau keleluasaan baik dalam proses produksi maupun distribusi dan pemasaran. Semua aktivitas harus disesuaikan dengan kebutuhan pasar, karena usaha garam sebagai komoditi perdagangan sepenuhnya berorientasi pada profit untuk sebesar-besarnya keuntungan perusahaan. Kondisi ini yang menandai terjadinya perubahan corak usaha garam di Indonesia secara signifikan.

Dari kajian Rochwulaningsih dapat diketahui, bahwa perusahaan negara garam didirikan oleh pemerintah kolonial Belanda sejak perempat akhir abad 19 yang diberi nama Jawatan Regie Garam salah satu bagian dari Departemen Perusahaan Negara (*Departement van Gouvernementsbedrijven*). Tugas utama jawatan ini adalah mengatur mengenai monopoli produksi dan distribusi garam di Hindia Belanda. Aturan yang paling mendasar bahwa pembuatan garam, kecuali dengan izin pemerintah atau milik pemerintah itu sendiri, dilarang. Demikian juga kegiatan impor garam dari wilayah-wilayah tertentu juga dilarang, kecuali jika hal itu dilakukan oleh pemerintah. 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).⁵

³Yety Rochwulaningsih, *Marjinalisasi Garam Rakyat* (Semarang: CV. Madinah, 2013), hlm. 84.

⁴Yety Rochwulaningsih, "Pendekatan Sosiologi Sejarah", hlm. 19.

⁵Yety Rochwulaningsih, *Marjinalisasi Garam Rakyat*, hlm. 90

Perkembangan perusahaan garam dimulai saat pemerintahan kolonial Belanda memberi nama perusahaan garam dengan nama Jawatan Regie Garam. Pada saat kekuasaan kolonial Belanda berakhir, maka wewenang perusahaan yang sebelumnya dibawah kendali pemerintah kolonial Belanda akhirnya diserahkan kepada pemerintah Indonesia melalui nasionalisasi perusahaan. Berubahnya perusahaan garam dari badan umum milik pemerintah Belanda ke pemerintah Indonesia berubah pula nama perusahaan menjadi Perusahaan Garam dan Soda Negeri (PGSN) tahun 1952.⁶ Ketika akhir tahun 1961 industri tersebut dipisah menjadi dua yaitu Perusahaan Negara Garam (PN Garam) dan Perusahaan Negara Soda (PN Soda). Pemecahan ini tertuang dalam PP 138 Tahun 1961 tentang Pendirian Perusahaan Negara Garam. Setelah itu PN Garam menjadi perusahaan yang bertanggung jawab terhadap ketersediaan pasokan kebutuhan garam secara nasional, sehingga dapat dikatakan sebagai pemegang otoritas stok garam nasional. Perusahaan juga memiliki usaha yang mencakup pembuatan garam dan hasil sampingan, jasa dalam pembangunan proyek industri garam dan hasil sampingan dan kegiatan lain yang sesuai dengan bisnis inti perusahaan. Dengan kondisi tersebut, PN Garam harus berperan ganda di mana pada satu pihak sebagai perusahaan harus bisa mendapatkan keuntungan, tetapi pada pihak yang lain harus bisa menjaga dan menjamin ketersediaan pasokan garam. Apalagi ketika PN Garam kemudian diubah lagi statusnya menjadi Perum Garam kemudian terakhir menjadi PT Garam, maka sebagai perusahaan negara harus bertransformasi dengan misi utama berorientasi profit yang menjalankan usaha untuk memberi keuntungan kepada negara. Dalam konteks ini tentu menarik mengkaji bagaimana PN Garam harus bertransformasi menjadi PT garam dapat tetap eksis dan harus berkembang di tengah potret buram kecenderungan kehancuran perusahaan negara. Banyak faktor yang mempengaruhi bagaimana perusahaan garam ini tetap eksis meskipun terkadang tampak stagnan dan berkembang sangat lamban. Faktor yang mempengaruhi itu tidak hanya dalam dimensi ekonomi semata, tidak jarang dimensi politik ikut mempengaruhi. Oleh

⁶Makhfud Efendy, *Garam Rakyat: Potensi dan Permasalahan* (Madura: UTM Press, 2012), hlm. 7.

karena itu, perusahaan garam ini menarik untuk dikaji lebih lanjut dengan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana eksistensi dan perkembangan Perusahaan Garam Negara atau PT. Garam pada periode 1952 – 1991?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi eksistensi dan perkembangan Perusahaan Garam Negara selama periode tersebut?

B. Ruang Lingkup

Pembatasan ruang lingkup dalam penelitian sejarah sangatlah penting, terutama sebagai pedoman dalam pengumpulan sumber dan pembatasan permasalahan yang dikaji. Ruang lingkup juga diperlukan agar penelitian dapat lebih terfokus dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara empiris dan metodologis. Batasan-batasan yang dimaksud adalah ruang lingkup spasial, ruang lingkup temporal dan ruang lingkup keilmuan. Menurut Taufik Abdullah, penentuan ruang lingkup yang terbatas dalam studi sejarah bukan saja lebih praktis dan mempunyai kemungkinan untuk dikaji secara empiris namun juga dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis.⁷ Di samping itu pembatasan ruang lingkup juga berfungsi membatasi peneliti agar tidak menyimpang dari pokok persoalan. Bagi para peneliti, hal ini perlu untuk menentukan langkah-langkah penelitian sejarah menjadikan penulisan skripsi ini lebih mudah dilakukan secara empiris dan metodologis dapat dipertanggungjawabkan.⁸

Ruang Lingkup Temporal

Ruang lingkup temporal adalah batasan waktu yang telah ditentukan dalam suatu penelitian sejarah. Dalam skripsi ini lingkup temporalnya adalah periode 1952 sampai dengan 1991. Tahun 1952 dipilih sebagai batas awal kajian dengan alasan bahwa pada tahun tersebut Jawatan Regie Garam yang mempunyai hak monopoli dirubah menjadi Perusahaan Garam dan Soda Negeri (PGSN),

⁷Taufik Abdullah, editor, *Sejarah Lokal di Indonesia: Kumpulan Tulisan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), hlm.10.

⁸Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 19.

dengan perubahan ini maka pabrik soda di Waru, Kabupaten Sidoarjo masuk kedalam pengurusan pada PGSN yang tertuang kedalam UU No. 14/1952.⁹ Sejak berlakunya undang-undang tersebut, maka PGSN terbuka kesempatan bagi pihak swasta terbuka kesempatan membikin garam di seluruh wilayah Indonesia. Tahun 1991 dipilih sebagai batas akhir karena tahun tersebut PT Garam telah resmi berdiri setelah berganti dari Perum Garam. Pergantian itu tertuang kedalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1991 mengenai pengalihan bentuk perusahaan umum (persero). Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menyelenggarakan usaha industri garam beserta angkutannya, pembinaan usaha penggaraman rakyat dan pengendalian stok dan stabilisasi harga garam secara nasional guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas usaha.¹⁰

Ruang Lingkup Spasial

Ruang lingkup spasial merupakan batasan wilayah yang ditinjau dari segi wilayah geografi atau segi wilayah administrasi lainnya. Penulisan skripsi ini dibatasi pada wilayah administratif yang dapat digolongkan ke dalam peristiwa yang terjadi pada suatu masyarakat di daerah tertentu, yang disebut juga sejarah lokal. Menurut Taufik Abdullah, sejarah lokal adalah suatu penulisan tentang peristiwa di masa lampau pada suatu tempat tertentu.¹¹ Ruang lingkup spasial dalam skripsi ini mencakup skala nasional. Hal ini didasarkan pada perusahaan ini yang menjadi BUMN dan menjaga ketersediaan garam nasional, jadi kebijakan-kebijakan pemerintah nasional secara langsung berpengaruh pada perusahaan garam nasional. Segala faktor yang mempengaruhi perusahaan ini bersifat dan berskala nasional.

Ruang Lingkup Keilmuan

Ruang lingkup keilmuan dalam kajian skripsi ini mengangkat tema mengenai perkembangan perusahaan negara garam, sehingga lingkup keilmuan

⁹Laporan Perum Garam Tahun 1981. Koleksi Bapesip Jawa Timur

¹⁰P.P. Nomor 12 Tahun 1991 tentang *Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Garam Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)*.

¹¹Taufik Abdullah, *Sejarah Lokal di Indonesia*, hlm. 10.

masuk dalam kategori sejarah ekonomi. Penelitian ini termasuk kategori sejarah ekonomi, karena permasalahan yang dikaji terkait dengan eksistensi dan perkembangan sebuah perusahaan yang selain harus mengemban misi untuk menjaga pasokan kebutuhan garam nasional, tetapi juga harus dijalankan sebagaimana sebuah perusahaan dan inti dari sebuah perusahaan adalah kegiatan ekonomi baik yang menyangkut proses produksi, distribusi maupun pemasaran.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian merupakan rumusan kalimat yang menunjukkan adanya hasil, sesuatu yang diperoleh setelah penelitian selesai, sesuatu yang akan dicapai/dituju dalam sebuah penelitian. Rumusan tujuan mengungkapkan keinginan peneliti untuk memperoleh jawaban atas permasalahan penelitian yang diajukan. Berdasarkan latar belakang permasalahan dan batasan ruang lingkup di atas, di dalam penelitian ini dikembangkan beberapa tujuan penelitian untuk memperjelas fokus analisis sebagai berikut.

Pertama, melakukan identifikasi dan rekonstruksi terhadap eksistensi dan perkembangan perusahaan negara garam selama periode 1952 sampai dengan 1991. *Kedua*, menemukan dan menganalisis secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi eksistensi dan perkembangan garam negara yang dilihat dari aspek internal dan eksternal perusahaan termasuk kebijakan pemerintah.

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian skripsi ini menggunakan beberapa literatur yang relevan dengan topik yang dibahas sebagai tinjauan pustaka. Penggunaan bahan pustaka dan literatur sebagai tinjauan pustaka bertujuan untuk memperjelas permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini sekaligus mengetahui posisi penelitian dalam khasanah penelitian sejenis, sehingga dapat terhindar dari kemungkinan terjadinya duplikasi maupun plagiasi.

Pustaka *Pertama* adalah Buku karya Dwi Ratna Nurhajarini, dkk. yang berjudul “*Kerusuhan Sosial di Madura Kasus Waduk Nipah dan Ladang*

Garam".¹² Buku ini salah satunya membahas pengelolaan dan pembuatan garam sebelum adanya perusahaan garam. Pengelolaan pada masa pemerintahan Inggris dilaksanakan secara terpusat. Pemerintahan Raffles berlangsung dalam waktu yang singkat maka ketika pemerintahan berakhir, pengelolaan garam berhenti dan dilanjutkan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Pengelolaan garam yang dilaksanakan pemerintah Hindia Belanda pada prinsipnya bersifat monopolistik. Sebagai konsekuensi dari sistem pengelolaan ini, disana hanya ada satu pemegang tunggal dalam penjualan yakni pihak pemerintah kolonial Hindia Belanda.

Pada masa *Cultuur Stelsel*, pemerintahan Belanda memandang monopoli garam merupakan bagian dari pelayanan kerja. Setelah pelayanan kerja dan pelayanan menanam dihapus, monopoli dipandang sebagai bagian dari sistem pajak. Sebagai konsekuensi dari sistem pengelolaan terpusat setelah munculnya Dinas Regie, dilakukan koordinasi antara jumlah produksi dan kebutuhan garam. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi pembuatan dan penjualan secara ilegal, karena apabila terdapat pembuatan diluar ketentuan monopoli akan mempengaruhi keseimbangan.

Secara garis besar pelapisan masyarakat di daerah penggaraman terbagi menjadi 2 yakni kelompok yang mempunyai ladang garam dan yang tidak mempunyai ladang garam. pada proses pembuatan garam pemilik ladang garam dibantu para pekerja yang tidak mempunyai ladang garam. meskipun demikian, para pemilik ladang garam berhak memilih untuk mengerjakan sendiri atau menyerahkan pada orang lain.

Buku ini juga membahas tenaga kerja yang dimulai dari masa pemerintahan kolonial hingga PT Garam. pada masa pemerintahan kolonial penggunaan tenaga kerja menggunakan sistem yang berlaku sebelum adanya reorganisasi kekuasaan feodal dan sesudahnya. Sistem tersebut menjalankan bagaimana tenaga kerja yang digunakan untuk keperluan produksi dalam masyarakat tradisional masih terbatas pada tenaga kerja dalam unit keluarga dan

¹²Dwi Ratna Nurhajarini, dkk, *Kerusuhan Sosial di Madura Kasus Waduk Nipah dan Ladang Garam* (Jakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional, 2005).

desa. Sedangkan pada masa PT Garam tenaga kerja diberikan menggunakan sistem upah yang pada pelaksanaannya berlaku pada lahan perorangan dengan waktu kerja 07.00-12.00. tenaga kerja ini banyak dijumpai pada masa pembuatan meja garam dan ketika garam dipanen.

Selain membahas tenaga kerja, buku ini juga memaparkan bagaimana sistem monopoli yang dilakukan oleh perusahaan garam negara setelah nasionalisasi perusahaan. Perusahaan garam negara masih mempertahankan monopoli garam yang sudah berlaku sebelumnya dengan berbagai alasan, salah satunya dipegangnya monopoli yang menjadikan semua keuntungan perusahaan jatuh pada kas negara. Berdasarkan pertimbangan tersebut, pemerintah berpendapat monopoli garam harus dipertahankan. Namun, 9 Agustus 1957 monopoli dihapuskan dalam ketetapan Presiden Republik Indonesia. Penghapusan tersebut memberi dampak bagi perusahaan yang berangsur-angsur mengalami kemunduran, salah satunya pada tahun 1969 sebanyak 6.551 orang dan 1972 2.599 orang mengalami rasionalisasi.

Buku ini juga terdapat penjelasan mengenai kondisi Perusahaan Garam Negara pada tahun 1972-1985. Perusahaan tersebut pada 1972 mengalami masalah manajemen perusahaan yang dalam kondisi tidak sehat serta masalah dalam sector produksi yang terjadi persaingan antara perusahaan garam Negara dan garam rakyat. Akhirnya pemerintah mencanangkan sebuah proyek untuk modernisasi atau renovasi terhadap perusahaan pada tahun 1974 sesuai dengan instruksi Presiden.

Relevansi buku tersebut dengan penelitian skripsi ini yaitu buku tersebut terutama yang terdapat dalam bab v banyak membahas tentang monopoli, tenaga kerja, pola produksi serta kondisi perusahaan pada tahun 1972 sampai 1985 yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

Pustaka *kedua* yaitu karya Imam Syafii yang berjudul “Persaingan Pengangkutan Garam di Selat Madura Tahun 1924-1957”¹³. Dalam karya tersebut

¹³Imam Syafii, “Persaingan Pengangkutan Garam di Selat Madura Tahun 1924-1957”, *Jurnal Sejarah Citra Lekha* Vol XVII No. 1 (Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, 2013).

dijelaskan bahwa pada abad ke-17, garam selain tembakau dan beras merupakan komoditas utama perdagangan di Jawa. Alasan itulah yang mendasari penerapan kebijakan monopoli garam sebagai nilai ekonomi penting bagi pemerintahan Hindia Belanda. Pada awal abad ke-20 perusahaan milik Belanda praktis memonopoli termasuk perusahaan garam walau tidak sepenuhnya. Sistem monopoli ini terus berlangsung sampai masa pendudukan Jepang hingga tahun 1957, sistem ini dihapus oleh pemerintah Indonesia.

Sebelumnya produksi garam merupakan aktivitas yang tidak menguntungkan ketika monopoli produksi garam diberikan oleh pemerintah lokal kepada orang-orang cina. Banyak orang menggunakan tanah penggaraman untuk keperluan lain, sehingga kebijakan monopoli garam muncul.

Peningkatan wilayah tanah pegaraman terjadi melalui reklamasi pantai atau konservasi kolam-kolam ikan. Kepemilikan tanah penggaraman yang kecil menyebabkan ketidakteraturan dalam kepemilikan. Kondisi tersebut lebih karena keterlibatan terhadap proses produksi garam yang tidak harus memiliki tanah. Hal itu membuat pemerintah Belanda menetapkan kedudukan resmi ladang garam diperkuat.

Secara garis besar karya ini membahas tentang perkembangan dari aktivitas pembuatan garam. karya ini juga memberikan wawasan mengenai dampak dari aktivitas pembuatan garam di antaranya pengurusan pembuatan garam melalui sistem *zoutregie* yang membuat pajak tidak langsung atas garam yang menjadi awal mula munculnya sistem monopoli garam dan pengangkutan garam yang membahas mengenai tanah-tanah pegaraman dan jaringan kerja *zoutregie* yang dilihat dari sistem pergudangan dan mampu menggambarkan dampak industri garam pada peningkatan ekonomi di Madura.

Relevansi karya tersebut dalam penulisan penelitian ini adalah adanya sistem monopoli garam, terdapat jaringan kerja yang membuat terbentuknya Gudang-gudang milik perusahaan dan tanah penggaraman yang dapat membantu penulis dalam memahami faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan garam.

Pustaka *ketiga* adalah karya Yety Rochwulaningsih yang berjudul “Tata Niaga Garam Rakyat Dalam Kajian Struktural”.¹⁴ Secara garis besar karya tersebut menjelaskan tata niaga garam rakyat yang dipandang oleh masyarakat merupakan kondisi yang tidak jelas. Pemerintah telah membuat regulasi terkait kebijakan yang menyangkut tata niaga garam. Kebijakan tata niaga garam pada dasarnya lebih mengatur tata niaga garam impor, tetapi belum pernah ada kebijakan yang secara khusus mengatur tata niaga garam. Kondisi tata niaga garam menjadi carut marut dan tidak jelas arah mata rantainya.

Dalam pembahasan didalam karya ini juga membahas mengenai sistem impor garam dalam kebijakan tata niaga. Berdasarkan Permendag, impor garam dapat dilakukan oleh perusahaan importir terdaftar garam atas persetujuan pemerintah dengan syarat-syarat tertentu. Kebijakan impor garam ditempuh berdasarkan atas pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri yang belum bisa dipenuhi oleh para produsen garam industri maupun garam konsumsi. Terkait dengan kebijakan pemerintah tentang impor garam, banyak pihak yang meragukan, khususnya garam konsumsi. Awal kebijakan impor garam, sebenarnya pemerintah juga berusaha untuk memberikan proteksi terhadap para petani garam. Petani umumnya tidak mengetahui adanya proteksi dari pemerintah, karena memang tidak ada aktivitas penyerapan pasar yang signifikan. Sejak PN Garam bubar tidak pernah lagi ada ketetapan formal dari pemerintah yang mengatur tentang produksi dan distribusi/pemasaran.

Karya ini juga menjelaskan mengenai tata niaga garam yang harus memperhatikan alur awal rantai pasar bergerak pasca produksi, karena tidak bisa dipisahkan dari pola hubungan produksi ketika proses pembuatan garam. Dalam proses produksi garam terdapat kecenderungan adanya dominasi sistem bagi hasil dengan satuan kerja kelompok tata niaga garam secara struktural telah menempatkan petani garam pada posisi yang lemah dan rentan, karena tidak memiliki akses ke pasar.

¹⁴Yety Rochwulaningsih, “Tata Niaga Garam Rakyat Dalam Kajian Struktural”, Jurnal *Jurnal Sejarah Citra Lekha* Vol XVII No. 1 (Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, 2013).

Relevansi karya tersebut dengan skripsi ini adalah dari segi tata niaga dan impor garam yang mencoba dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan garam. hal tersebut sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

Pustaka *keempat* yaitu skripsi karya Azizah Rahmawati yang berjudul “Pegaraman di Gresik Tahun 1936-1960”.¹⁵ Skripsi ini berisikan dinamika produksi dan distribusi penggaraman di Gresik yang merupakan cabang niaga dari Perusahaan Negara Garam. Produksi penggaraman yang ada disalah satu cabang niaga Perusahaan Negara Garam banyak mengalami fluktuasi, hal tersebut terlihat dari hasil produksi garam dari tahun 1952-1959 yang cenderung menurun tetapi sesekali mengalami peningkatan. Terjadinya penurunan bukan hanya dalam hal produksi, tetapi juga jumlah distribusi garam ikut terdampak. Jumlah distribusi garam yang akan dikirimkan ke wilayah-wilayah terkendala pada sulitnya mencari lokasi dermaga untuk pemberhentian kapal kecil serta lamanya waktu pengiriman garam. Penurunan dapat terlihat dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga masa pemerintah Indonesia. Pada masa pemerintah kolonial Belanda distribusi garam hanya terfokus di wilayah Madura, sementara pemerintah Indonesia terus mengalami perluasan wilayah.

Jalannya produksi dan distribusi juga dipengaruhi oleh aktivitas tenaga kerja. Sebab, tenaga kerja berfungsi menjalankan proses pembuatan garam apabila tenaga kerja tidak bekerja maka menimbulkan penurunan hasil produksi dan jumlah garam yang akan didistribusikan. Skripsi ini memberikan gambaran kepada penulis berupa proses produksi dan distribusi disalah satu cabang niaga Perusahaan Negara Garam yang banyak mengalami fluktuasi. Jika dilihat dari isi skripsi, maka perkembangan suatu perusahaan bisa dilihat dari produksi dan distribusi yang dipengaruhi oleh faktor faktor internal salah satunya tenaga kerja.

¹⁵Azizah Rahmawati, “Pegaraman di Gresik Tahun 1936-1960” (Skripsi pada Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga Surabaya, 2016).

E. Kerangka Pemikiran

Rekonstruksi sejarah perlu didasarkan pada kerangka pemikiran tertentu yang mencakup konsep-konsep dan teori-teori yang digunakan untuk memahami peristiwa yang dikaji. Dengan demikian rekonstruksi atas suatu peristiwa akan bergantung pada pendekatan, sudut pandang yang digunakan, dan aspek-aspek yang harus diungkapkan. Dalam upaya mengarahkan skripsi ini agar tidak menyimpang dari sasaran dan mudah untuk dipahami, maka perlu dijelaskan kerangka konseptual dan pendekatan yang digunakan. Dengan demikian pendekatan mengarahkan fokus kajian yang bersifat teoritis mengenai masalah yang ditulis, dan menggabungkan hubungan antara konsep-konsep atau variabel yang akan diteliti.

Skripsi ini berjudul “Perkembangan Perusahaan Garam Negara dari P.G.S.N menjadi P.T. Garam 1952 - 1991”. Konsep dalam penelitian ini sebagai pokok dasar yang digunakan sebagai sumber pemecahan masalah dalam suatu penulisan atau penelitian, oleh karena itu akan diuraikan pengertian atau konsep tentang perkembangan, perusahaan/industri, garam, dan monopoli serta konsep lain yang terkait dengan permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini, seperti perusahaan negara, mekanisme pasar, badan penyangga, sistem monopoli serta sistem bagi hasil perusahaan.

Pada dasarnya, segala sesuatu bisa mengalami perubahan dan perkembangan. Perkembangan akan dapat diketahui apabila dilakukan perbandingan antara waktu tertentu dengan keadaan pada masa sebelumnya atau sesudahnya. Perkembangan sesuatu dalam masyarakat pada prinsipnya merupakan proses yang berlangsung terus menerus. Dari waktu ke waktu, perkembangan suatu usaha dalam masyarakat tidak selalu sama, tergantung pada situasi dan kondisi yang ada. Ada suatu usaha dalam masyarakat yang mengalami perkembangan lebih cepat bila dibandingkan dengan masyarakat lainnya, ada pola yang lebih lambat.¹⁶

¹⁶Soleman Toneka B., *Struktur dan Proses Sosial: Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan* (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm. 4.

Menurut Ankie MM Hoogvelt, istilah perkembangan mencakup pertumbuhan tertentu dalam gambaran perubahan.¹⁷ Itu berarti istilah perkembangan berkaitan dengan istilah pertumbuhan dan perubahan. Secara tidak langsung istilah perkembangan menerangkan dalam arti pertumbuhan. Pada konteks pengertian perubahan sosial, perkembangan lebih dekat dengan istilah pembangunan yaitu suatu urutan dari berbagai perubahan secara sistematis.

Secara konseptual, pengertian perkembangan adalah suatu proses evolusi dari yang sifatnya sederhana ke arah sesuatu yang lebih kompleks melalui berbagai taraf diferensiasi yang sambung-menyambung. Dimulai dari perubahan-perubahan yang dapat ditelusuri sampai pada hasil peradaban akhir, didalam kesemuanya itu ada proses transformasi dari yang homogen ke heterogen dan ada faktor-faktor yang mempengaruhi.¹⁸

Pengertian perusahaan menurut definisi para ahli mengatakan bahwa pengertian perusahaan adalah wadah berlangsungnya proses produksi barang dan jasa. Terdapat beberapa jenis-jenis perusahaan menurut lapangan pekerjaan yaitu:

1. Perusahaan Ekstraktif
2. Perusahaan Agraris
3. Perusahaan Industri
4. Perusahaan Perdagangan
5. Perusahaan Jasa

Dari jenis-jenis perusahaan diatas, Perusahaan Negara Garam termasuk dalam perusahaan industri dan perusahaan perdagangan. Karena perusahaan tersebut bergerak dibidang produksi, distribusi dan pemasaran garam tertua di Indonesia serta agen pembangunan sektor garam dan menjaga terjaminnya ketersediaan garam nasional.¹⁹

¹⁷Ankie MM Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang* (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 5.

¹⁸Soejono Soekanto, *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 66.

¹⁹“Sekapur Sirih PT Garam”. (www.ptgaram.com/index.php diakses 13 Oktober 2016).

Keberadaan perusahaan negara atau BUMN sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia. Definisi Perusahaan Negara atau BUMN adalah badan usaha atau perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Perusahaan negara yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara, seperti BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, BUMN atau perusahaan negara dikelompokkan menjadi tiga(3) bentuk, yaitu perusahaan jawatan (perjan), perusahaan umum (perum), dan perusahaan perseroan (persero).²⁰ Berkaitan dengan pengelolaan perusahaan negara dapat dijelaskan bahwa sebagai satuan usaha dilakukan masing-masing oleh direktur utama perjan, perum, dan direksi persero sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dibidang usaha dan keperdataan. Tanggung jawab administrasi fungsional perjan, perum, dan persero sebagai BUMN terhadap pemerintah, dalam hal ini menteri teknis dan atau menteri keuangan dilakukan oleh direktur utama perjan, perum dan persero.²¹

Dalam kebanyakan diri perusahaan-perusahaan industri, untuk keperluan politik perusahaan jangka panjang, perlu adanya suatu gambaran yang kasar tentang kesibukan perusahaan yang diharapkan. Dari rencana produksi yang telah disusun untuk keperluan ini, antara lain dapat dihitung pemakaian bahan dasar (bahan baku, bahan mentah) yang diharapkan.²²

Industri merupakan suatu usaha manusia untuk menggabungkan atau mengolah bahan-bahan dasar menjadi barang jadi. Industri sebagai suatu sistem terdiri dari unsur fisik dan perilaku manusia. Unsur fisik yang mendukung proses industri meliputi kondisi peralatan, bahan baku dan sumber energi. Unsur perilaku

²⁰Westra, *Administrasi Perusahaan Negara: Perkembangan dan Permasalahan* (Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 3.

²¹Westra, *Administrasi Perusahaan Negara: Perkembangan dan Permasalahan*, hlm. 84.

²²Soemita, *Administrasi Perusahaan Industri* (Bandung: Tarsito, 1977), hlm. 11.

manusia meliputi tenaga kerja, ketrampilan, tradisi, transportasi komunikasi keadaan pasar dan politik. Perpaduan antara unsur fisik dan unsur perilaku manusia tersebut akan mengakibatkan terjadinya suatu aktivitas industri yang melibatkan berbagai faktor.²³ Sebagai perusahaan industri, maka perusahaan tersebut harus melihat macam-macam pasar yang baik pada prakteknya sering dilihat dalam kenyataan. Pasar yang dimaksud adalah oligopoli, monopoli, dan persaingan bebas.

Pengertian oligopoli yaitu keadaan pasar dengan produsen pembekal barang hanya berjumlah sedikit sehingga mereka/seorang dari mereka dapat mempengaruhi harga pasar; keadaan pasar yang tidak seimbang karena dipengaruhi oleh sejumlah pembeli.²⁴ Hanya ada beberapa perusahaan yang mendominasi pasar.

Secara umum definisi monopoli adalah situasi yang pengadaan barang dagangannya tertentu (dipasar lokal atau nasional) sekurang-kurangnya sepertiganya dikuasai oleh satu orang atau satu kelompok, sehingga harganya dapat dikendalikan.²⁵

Monopoli garam adalah kebijakan mengenai harga jual garam dari produsen kepada pemerintah kolonial sebagai pihak pembeli yang memberi keuntungan yang besar bagi pemerintah kolonial.²⁶ Kebijakan tersebut juga dijadikan sebagai dasar pembuatan garam sampai penjualan menjadi lebih tertata berdasarkan administrasi perusahaan.²⁷ Dari hal tersebut memberikan banyak

²³Eko Punto Hendro, "Industri kerajinan Tenun Ikat di Desa Troso Jepara Sebuah Adaptasi Ekonomi" (Tesis pada Fakultas Ilmu Budaya Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1994), hlm. 29.

²⁴Diambil dari <http://kbbi.web.id/oligopoli> diakses 8 Februari 2017

²⁵Diambil dari <http://kbbi.web.id/monopoli> diakses 9 Desember 2016

²⁶Parwata, dkk., "Monopoli Garam di Madura 1905-1920" (Yogyakarta: Program Studi Sejarah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1997), hlm. 137.

²⁷Imam Syafii, "Persaingan Pengangkutan Garam di Selat Madura Tahun 1924-1957", hlm.72.

keuntungan hanya pada pemimpin. Monopoli garam semakin diperketat tetapi tidak berjalan dengan baik. Banyak terjadi pembekangan dan penyelewengan terhadap hukum sehingga banyak garam yang ditimbun dalam sebuah perahu dan dijual di daerah sekitar. Pemerintah merasa dirugikan atas masalah penimbunan garam yang mengharuskan pemerintah melakukan tindakan serius terhadap pengelolaan garam. Peraturan-peraturan tentang monopoli garam dijadikan pemerintah sebagai tindakan yang harus dilakukan. Adanya peraturan tersebut, rakyat hanya diizinkan memproduksi garam yang membuat kurangnya kebutuhan produksi.²⁸

Faktor-faktor yang menunjang suatu perkembangan suatu perusahaan salah satunya adalah standarisasi harga dasar. Standarisasi harga merupakan penetapan harga barang sesuai dengan jenis, spesifikasi dan kualitas dalam satu periode tertentu.²⁹ Faktor yang mendorong standarisasi yaitu skala ekonomi dalam produksi, ekonomis dalam pemasaran, mobilitas konsumen, dan produk industrial.³⁰ Selain faktor tersebut, perkembangan perusahaan juga disebabkan oleh produksi dan distribusi. Definisi Produksi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang atau badan (perusahaan) untuk menghasilkan atau menambah nilai guna suatu barang atau jasa.³¹ Sedangkan definisi distribusi adalah penyaluran barang yang dibuat oleh produsen atau perusahaan kepada konsumen agar tersebar luas.³²

²⁸Azizah Rahmawati, "Pegaraman di Gresik Tahun 1936-1960", hlm 22.

²⁹"Standarisasi Harga" Diambil dari <http://kamuskeuagandaerah.com> diakses 1 Juni 2017.

³⁰"Penetapan Harga Dasar" Diambil dari <http://internasional-pemasaran.blogspot.co.id/2012/09/standarisasi.html?m=1> diakses 1 Juni 2017.

³¹"Pengertian Produksi dan Faktor Produksi" Diambil dari <http://pengertianahli.com/2013/12/pengertian-produksi-dan-faktor-produksi.html?m=1> diakses 10 Januari 2018

³²"Pengertian Distribusi, Fungsi, Tujuan, Jenis, Tugas" Diambil dari <http://artikelsiana.com/2014/11/pengertian-distribusi-fungsi-fungsi-kegiatan.html?m=1> diakses 10 Januari 2018

Harga merupakan komponen atas suatu produk, karena akan berpengaruh terhadap keuntungan produsen, harga juga menjadi pertimbangan konsumen untuk membeli, sehingga perlu pertimbangan khusus untuk menentukan harga tersebut.³³ Tujuan penetapan harga dasar merupakan dasar atau pedoman bagi perusahaan dalam menjalankan kegiatan pemasaran, termasuk kebijakan penetapan harga. Ada beberapa tujuan penetapan harga yang diambil yaitu:

1. Memperoleh laba yang maksimum. Salah satu tujuannya adalah memperoleh hasil laba jangka pendek yang maksimal. Pencapaian tujuan dengan cara menentukan tingkat harga yang memperhatikan total hasil penerimaan penjualan.
2. Mendapatkan *share* pasar tertentu. Sebuah perusahaan menetapkan harga untuk mendapatkan atau meningkatkan *share* pasar, meskipun mengurangi tingkat keuntungan pada saat itu.
3. Perusahaan mengambil manfaat untuk memperoleh keuntungan dari bersedianya pembeli untuk membayarnya dengan harga yang lebih tinggi dari pembeli yang lain.
4. Mencapai tingkat hasil penerimaan penjualan maksimum pada waktu tertentu. Perusahaan menetapkan harga untuk memaksimalkan penerimaan penjualan.
5. Mencari keuntungan yang ditargetkan. Perusahaan menetapkan harga tertentu untuk dapat mencapai laba yang memuaskan.
6. Mempromosikan produk. Perusahaan menetapkan harga khusus yang rendah untuk mendorong penjualan bagi produknya, bukan semata-mata bertujuan mendapatkan keuntungan yang besar.³⁴

Kemajuan yang telah dicapai berbagai perekonomian, terutama perekonomian negara-negara maju, membuktikan bahwa pada umumnya mekanisme pasar adalah sistem yang cukup efisien didalam mengalokasikan faktor-faktor produksi produksi dan mengembangkan perekonomian, tetapi dalam

³³Diambil dari www.pendidikanekonomi.com diakses 1 Juni 2017.

³⁴Sofjan Assauri, *Manajemen Pemasaran* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1987), hlm. 224-227.

keadaan tertentu menimbulkan beberapa akibat buruk sehingga diperlukan campur tangan pemerintah untuk memperbaikinya.

Mekanisme pasar dapat mengalokasikan faktor-faktor produksi dengan cukup efisien dan dapat mendorong perkembangan ekonomi karena memiliki kebaikan yaitu:

1. Pasar dapat memberikan informasi yang lebih tepat. Para pengusaha melakukan kegiatan produksinya untuk mencari keuntungan dan pasar juga dapat memberikan informasi yang sangat berguna.
2. Pasar memberikan perangsang kepada para pengusaha untuk mengembangkan kegiatan mereka. Pertambahan pendapatan, kemajuan teknologi dan pertambahan penduduk akan mengembangkan permintaan atau menambah permintaan.
3. Pasar memberikan perangsang untuk memperoleh keahlian modern. Pasar semakin meluas berarti lebih banyak barang harus diproduksi.
4. Pasar menggalakan penggunaan barang dan faktor produksi secara efisien. Harga sesuatu barang ditentukan oleh permintaan dan kelangkaannya. Makin besar permintaan makin tinggi harganya dan makin lama penawarannya makin tinggi harganya.
5. Pasar memberikan kebebasan yang tinggi kepada masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi.

Didalam sistem mekanisme pasar pemerintah dianggap tidak melakukan campur tangan apapun untuk mempengaruhi tingkat kegiatan ekonomi.³⁵ Sedangkan untuk sistem bagi hasil merupakan pembagian atas hasil usaha yang dibiayai oleh pembiayaan bersama. Pembagian tersebut harus disepakati oleh kedua belah pihak.

Pendekatan ekonomi banyak dipergunakan untuk menganalisa permasalahan meliputi kegiatan perekonomian perusahaan negara garam, aset dan pola produksi serta peran pemerintah dalam hal ini mengenai anggaran pemerintah. Pendekatan ekonomi mementingkan soal pertumbuhan ekonomi,

³⁵Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Mikroekonomi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 44-45.

masalah tahapan perkembangan yang selalu menjadi perhatian utama.³⁶ Perkembangan itu mengakibatkan antar industri dalam negeri, dominasi politik pihak yang pertama atas pihak kedua, dan sistem ekonomi daerah koloni menjadi fungsi sistem ekonomi negeri penjajah.³⁷ Pendekatan ekonomi dalam skripsi ini digunakan untuk menganalisis perkembangan perusahaan negara garam dari tahun 1952-1991 dan juga faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan perusahaan negara garam.

F. Metode Penelitian

Pengertian sejarah dilihat dari 2 arti yaitu subyektif dan obyektif. Subyektif dalam pengertiannya adalah suatu konstruk (bangunan yang disusun penulis sebagai suatu uraian atau cerita), sementara itu obyektif menunjuk kepada kejadian atau peristiwa itu sendiri.³⁸ Dalam pengertian umum, metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Sejarawan berusaha merekonstruksi peristiwa masa lampau dengan menggunakan metode sejarah.³⁹ Metode sejarah merupakan sekumpulan prinsip dan aturan yang sistematis. Metode tersebut digunakan untuk memberikan bantuan secara efektif dalam usaha mengumpulkan bahan-bahan sejarah, menilai kritis, dan mengajukan sintesis dari hasil-hasilnya dalam bentuk tulisan ilmiah.⁴⁰

Kegiatan pengumpulan data atau heuristik meliputi kegiatan mencari dan menghimpun sumber-sumber sejarah termasuk bahan-bahan tertulis, tercetak serta

³⁶Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm. 94.

³⁷Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 137.

³⁸Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, hlm. 14.

³⁹Luis Gottschalk, *Mengerti Sejarah* Terjemahan Nugroho Notosusanto (Jakarta: UI Press, 1975), hlm. 32

⁴⁰Nugroho Notosusanto, *Masalah Penelitian Sejarah Kontemporer* (Bandung: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 45.

sumber lain yang dirasa relevan dengan masalah yang diteliti.⁴¹ Sumber arsip dalam skripsi ini diperoleh melalui studi dokumen yang dilakukan dengan meneliti laporan perusahaan garam negara pada saat perusahaan zaman kolonial sampai berubah menjadi PT. Garam dari Arsip Jawa Timur, Perpustakaan Nasional, seperti “Surat Kepala Perusahaan Pembikinan Garam Perihal Pengaraman Rakyat di Madura No. 3683.B3/4c Tanggal 17 Oktober 1956”, “Lembaran Negara No. 82 Tahun 1957, Undang-undang Darurat No. 25 Tahun 1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat”, “PP No. 38 Tahun 1961 Tentang Perusahaan Negara Garam”, “Surat Direksi Perusahaan Garam Tahun 1974”, dan surat kabar cetak maupun online yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Sumber sekunder adalah sumber yang keterangannya diperoleh pengarangnya dari orang lain atau sumber lain.⁴² Studi pustaka ini dilakukan untuk memperoleh berbagai sumber sekunder yang relevan dengan tema penelitian. Studi pustaka antara lain penulis lakukan di Perpustakaan Daerah Jawa Timur, Perpustakaan Undip, Unair dan Perpustakaan Jurusan Sejarah Undip, dari hasil tersebut penulis dapatkan buku-buku yang relevan dengan tema skripsi. Pengumpulan sumber juga akan penulis lakukan melalui penelitian lapangan di daerah yang menjadi fokus penelitian.

Selain sumber-sumber tertulis, cara memperoleh data dalam penulisan sejarah yakni dengan wawancara. Sumber informasi didapat dengan memilih orang-orang yang benar-benar mengetahui, mengikuti kejadian masa lampau, serta tanggung jawab atas kebenarannya. Dalam proses wawancara, ada tiga hal yang dipersiapkan sebelum wawancara berlangsung, yaitu metodologis, teknis dan penelitian lapangan.⁴³ Selama wawancara berlangsung, ada beberapa hal yang

⁴¹Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, hlm. 18.

⁴²Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, hlm. 35.

⁴³Adaby Darban, “Beberapa Catatan tentang Pengalaman Penelitian Sejarah Lisan di Pedesaan dan Sekitarnya”, dalam *Lembaran Berita Sejarah Lisan* (Jakarta: Sub-Bidang Sejarah Lisan, Arsip Nasional RI, 1982), hlm. 37-38

menjadi perhatian yakni tujuan wawancara, waktu, profesi informan, jenis kelamin informan.⁴⁴

Setelah pengumpulan sumber dipandang cukup, tahap berikutnya dilakukan pengujian sumber melalui kritik eksteren dan interen.⁴⁵ Kritik eksteren dilakukan untuk menguji otentisitas atau keaslian sumber. Oleh karena banyak dokumen yang dikeluarkan pihak perusahaan garam negara merupakan salinan dari aslinya, maka harus dikolaborasikan dengan sumber lainnya, selain dilakukan kritik eksteren juga dilakukan kritik interen untuk memastikan bahwa informasi dalam dokumen itu dapat dipercaya. Dalam hal ini membanding-bandingkan informasi satu dengan yang lain dilakukan untuk mendapat fakta-fakta sejarah yang sah.

Sintesa fakta (interpretasi) merupakan tahap ketiga dalam metode penelitian. Artinya membuat hubungan antara fakta yang sama dan sejenis dengan maksud untuk menunjukkan secara kronologis tentang peristiwa masa lalu yang saling berkaitan. Fakta-fakta sejarah yang relevan dengan perkembangan perusahaan garam negara disintesisakan melalui imajinasi, interpretasi, dan teorisasi untuk mencari hubungan antara satu fakta dan fakta lain dalam kerangka hubungan kronologis dan kausalitas. Dengan demikian perkembangan perusahaan garam negara dapat dieksplanasikan dan selanjutnya dapat dipahami secara bulat dan utuh.

Tahap keempat adalah penulisan sejarah atau historiografi yang merupakan proses menceritakan serangkaian fakta-fakta yang telah diproses pada tahap ketiga kemudian dituangkan dalam bentuk tulisan sejarah. Dalam tahap ini fakta-fakta yang sudah disintesisakan dipaparkan dalam bentuk tulisan sejarah dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar agar dapat dipahami dengan baik oleh para pembaca.

⁴⁴Erwiza Tanjung, "Persiapan dan Wawancara Sejarah Lisan", dalam *Lembaran Berita Sejarah Lisan* (Jakarta: Sub -Bidang Sejarah Lisan, Arsip Nasional RI, 1982), hlm. 41-43.

⁴⁵Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, hlm. 80-117

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap isi keseluruhan skripsi ini, maka disusun dalam sebuah sistematika yang terbagi dalam bab-bab dan sub-bab. Adapun sistematika dari penulisan skripsi ini sebagai berikut:

Bab pertama berisi uraian tentang pendahuluan yang menjelaskan latar belakang dan permasalahan, ruang lingkup, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua menerangkan gambaran umum mengenai Perusahaan Negara Garam. Pembahasan ini meliputi Perusahaan Garam Warisan Zaman Kolonial, Jawatan Regie Garam dan Candu, dan terakhir pengelolaan perusahaan garam di Surabaya dan Madura.

Bab ketiga berisi Perkembangan Perusahaan Garam Negara. Perkembangan tersebut dimulai dari Perusahaan Garam dan Soda Negeri 1952-1960, Perusahaan Negara Garam 1961-1980, Perusahaan Umum Garam 1981-1990, dan terakhir yaitu PT. Garam di tahun 1991.

Bab keempat, membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan perusahaan negara garam dilihat dari internal dan eksternal. Faktor internal menjelaskan penguasaan aset produksi yang meliputi lahan, gudang, pabrik. Dijelaskan pula mengenai pola produksi serta manajemen dalam hal ini mengenai tenaga kerja dan pasar. Faktor eksternal mengenai kebijakan pemerintah terhadap perusahaan garam negara yaitu dari sisi monopoli garam dan dukungan anggaran pemerintah, regulasi dalam tata niaga dan importasi garam.

Bab kelima merupakan simpulan yang berisi jawaban atas permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini.