

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia karena memiliki 17.499 pulau dari Sabang hingga Merauke. Merupakan suatu negara dengan luas perairan lebih besar daripada luas daratan dengan total luas laut sebesar 3,25 juta km² dan total luas darat sebesar 2,01 juta km², maka dari itu Indonesia disebut negara Maritim. Komoditas pesisir yang potensial dalam sektor pertanian di Indonesia adalah garam. Menurut Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun 2017 luas lahan garam di Indonesia mencapai 43.052,10 Ha, menyebar di sembilan provinsi yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT), Sulawesi Selatan serta Sulawesi Tengah.¹

Garam merupakan komoditas strategik yang sangat banyak dibutuhkan di Indonesia. Garam banyak dibutuhkan karena selain kebutuhan pokok yang dikonsumsi manusia, garam juga dibutuhkan untuk industri dalam jumlah yang banyak. Secara garis besar penggunaan garam terbagi menjadi tiga kelompok, yaitu garam untuk konsumsi, garam untuk pengasinan dan aneka pangan serta garam untuk industri.²

¹ Rizki Putri Amanda dan Imam Buchori, "Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Tahun 2014 Terhadap Tingkat Keberdayaan Petani Garam Rakyat di Kecamatan Kaliore", *Jurnal Teknik PWK*, Vol. 4, No. 4, (2015), hlm. 555.

²Santoso Budi Widiarto, Musa Hubeis dan Komar Sumantadinata, "Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat di Desa Losarang, Indramayu", *Jurnal Manajemen Pengembangan Industri Kecil Menengah*, Vol. 8, No. 2, (Desember, 2013), hlm. 145.

Kebutuhan garam dalam negeri setiap tahunnya meningkat, pada tahun 2018 kebutuhan garam sebesar 3,7 juta ton. Angka ini diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan berkembangnya industri di dalam negeri, namun hingga saat ini pemenuhan garam dalam negeri tidak tercukupi dengan baik. Salah satu faktor yang mempengaruhi produksi garam adalah faktor cuaca, tidak memadainya teknologi, kurangnya sarana dan prasarana sehingga hasil panen garam lokal belum bisa sepenuhnya mampu memenuhi garam nasional yaitu hanya mampu memenuhi kebutuhan untuk garam konsumsi.³

Kebijakan pemerintah dalam menangani permasalahan kekurangan persediaan garam adalah melalui impor. Impor adalah pembelian barang dan jasa dari luar negeri ke dalam negeri dengan perjanjian kerjasama antara dua negara atau lebih.⁴ Adanya impor garam yang dilakukan oleh pemerintah semakin memperburuk kondisi ketidaksejahteraan dan ketidakberdayaan petani garam, maka diperlukan suatu program pemberdayaan masyarakat yang menyentuh permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan demikian, diharapkan pemerintah dapat melakukan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk program-program pemberdayaan khususnya bagi petani garam yang selama ini kurang mendapat perhatian yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan.

Pemberdayaan merupakan upaya untuk membangun kemampuan masyarakat dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran atau potensi yang dimiliki dan berupaya mengembangkan potensi itu menjadi tindakan

³Yudha Adiraga dan Achma Hendra Setiawan, "Analisis Dampak perubahan Curah Hujan, Luas Tambak Garam dan Jumlah Petani Garam terhadap Produksi Usaha Garam Rakyat di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati Periode 2003-2012", *Journal Of Economics*, Vol. 3, No. 1, (2014), hlm. 1.

⁴Jimny Benny, "Ekspor dan Impor Pengaruhnya terhadap Posisi Cadangan Devisa di Indonesia", *Jurnal EMBA*, Vol. 1, No. 4, (Desember, 2013), hlm. 48.

nyata.⁵ Jadi, pemberdayaan merupakan peningkatan kemampuan individu atau kelompok dalam rangka mengelola dan memanfaatkan potensi yang ada. Menurut Totok dan Poerwoko istilah pemberdayaan juga dapat diartikan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumber daya yang terkait dengan pekerjaannya, aktivitas sosialnya, dan lain sebagainya.⁶

Upaya Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk mendukung program Swasembada Garam Nasional serta mengentaskan kemiskinan masyarakat pesisir, yakni dilakukan melalui sebuah program Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang merupakan salah satu program PNPM Mandiri KP yang difokuskan untuk meningkatkan kesejahteraan petambak garam yang pelaksanaannya dengan prinsip *bottom up*. Pendekatan *bottom up* adalah memberikan keleluasaan dan kebebasan masyarakat desa dalam menentukan berbagai program yang dibutuhkannya.⁷ Artinya, petani garam yang merencanakan, melaksanakan, memonitoring, mengevaluasi kegiatan sesuai dengan mekanisme yang ditentukan. Landasan hukum yang mendasari pelaksanaan program PUGAR mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Per 41/MEN/2011 tentang Pedoman

⁵Zubaedi, *Pengembangan Masyarakat* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013), hlm. 24.

⁶Ayu Purnami Wulandari, "Pemberdayaan Masyarakat Desa Dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Melalui Pelatihan Pembuatan Sapu Gelagah di Desa Kajongan Kecamatan Bojongsari Kabupaten Purbalingga", (Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2014), hlm. 35.

⁷Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan* (Yogyakarta: Expert, 2018), hlm. 20.

Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011.⁸

Pulau Madura adalah salah satu pulau yang berada di Provinsi Jawa Timur, merupakan salah satu wilayah yang memiliki dominasi potensi lokal di bagian kekayaan laut, salah satunya garam. Hal ini sangat menunjang dalam hal penyokong perekonomian masyarakat sehingga Madura dekat dengan identitas sebagai pulau penghasil garam. Pamekasan adalah salah satu deretan daerah di wilayah Madura yang dikelilingi oleh lautan. Kecamatan Galis merupakan salah satu kecamatan yang terletak di Kabupaten Pamekasan yang merupakan daerah penerima program PUGAR terbanyak dan salah satu sentra penggaraman di Kabupaten Pamekasan dengan luas penggunaan lahan penggaraman sebesar 458,5 Ha.⁹

Mata pencaharian masyarakat di Kecamatan Galis mayoritas menjadi petani garam, akan tetapi penghasilan yang didapat dari usaha garam tidak bisa memenuhi kebutuhan hidup dan belum merasakan kesejahteraan. Hal ini diakibatkan karena dalam pengelolaan usahatani garam di Kecamatan Galis sejak awal dilakukan tanpa keahlian khusus jadi dalam proses pengerjaannya bisa dikatakan rumit, keterbatasan modal dan keterbatasan teknologi pengolahan garam, yakni menggunakan cara yang sangat sederhana (tradisional) baik dalam proses produksi maupun dalam prosen panen garam masih jauh dari standar garam nasional. Sehingga jumlah hasil panen garam yang dihasilkan hanya sedikit

⁸Yunita Ratna Sari, "Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Garam rakyat (PUGAR) di Desa Kedungputih Kecamatan Wedung Kabupaten Demak", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 13, No. 1, (April, 2018), hlm. 19.

⁹Feri Efendy, "Konflik Perebutan Lahan Antara Masyarakat dengan PT Garam di Desa Pandan, Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan", (Skripsi, Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan, 2015), hlm. 17.

dan proses produksi membutuhkan waktu yang lama karena hanya bergantung pada cuaca dan sinar matahari. Selain itu kualitas garam rendah karena garam bercampur dengan tanah karena menggunakan teknik ladang, sehingga harga jualnya murah atau masuk KW 2/KW 3.

Karena permasalahan yang dihadapi petani garam di Kecamatan Galis maka tidak bisa menikmati hasil jerih payah dari produksi garam karena pendapatan yang didapat tidak sesuai dengan pekerjaan dan kesejahteraan tidak bisa meningkat. Berdasarkan kondisi tersebut di Kecamatan Galis perlu diadakan peningkatan kualitas dan kuantitas garam dengan cara penggunaan teknologi agar tidak hanya bergantung pada cuaca dan sinar matahari serta dapat meminimalisir biaya yang dikeluarkan petani. Dengan begitu, butuh campur tangan pemerintah untuk mengadakan suatu program pemberdayaan masyarakat yang menyentuh permasalahan-pemmasalahan petani garam yang ada di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan.

Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) telah diimplementasikan di kecamatan Galis sejak tahun 2011 hingga sekarang. Sasaran dalam program PUGAR petani garam dikoordinir dalam KUGAR (Kelompok Usaha Garam Rakyat) yang dalam pelaksanaannya didampingi oleh tenaga pendamping PUGAR, baik dari ketua kelompok maupun dari Dinas Kelautan dan Perikanan tingkat kabupaten. Berdasarkan uraian diatas tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani Garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan”**.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan yang telah dikemukakan dalam konteks penelitian, maka fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan ?
2. Bagaimana efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam meningkatkan kesejahteraan petani garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam meningkatkan kesejahteraan petani garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai banyak sekali manfaat terhadap beberapa pihak, adapun penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritik

Penelitian ini dapat memberikan tambahan informasi dan bahan rujukan dalam rangka melakukan kajian atau penelitian lebih lanjut yang berhubungan dengan efektivitas program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Serta

penelitian ini diharapkan mampu mendukung teori pemberdayaan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan khususnya bagi petani garam.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Madura

Hasil penelitian ini akan menjadi tambahan koleksi di perpustakaan IAIN Madura. Hasil penelitian ini akan menjadi salah satu tambahan sumber kajian mahasiswa khususnya untuk mahasiswa prodi Ekonomi Syariah selanjutnya, baik untuk bahan materi perkuliahan ataupun penyusunan tugas akhir.

b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini menjadi tolok ukur kemampuan dalam menyelesaikan tugas akhir perkuliahan dan akan menambah wawasan ilmu serta pengalaman dalam melakukan penelitian.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan pertimbangan pemerintah dalam menyusun dan mengambil kebijakan mengenai peraturan tentang program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), serta membuat solusi apabila terjadi ketidaksesuaian tujuan dengan hasil yang ada di lapangan.

d. Bagi Petani Garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dan memberikan informasi sekaligus menambah pengetahuan dan wawasan petani garam mengenai program

Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan petani garam.

E. Definisi Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman mengenai maksud dari judul penelitian ini, maka perlu kiranya peneliti merangkum definisi istilah yang terdapat dalam judul penelitian ini. Berikut beberapa definisi yang peneliti rangkum, diantaranya:

1. Efektivitas adalah suatu pengukuran dimana target telah tercapai sesuai dengan apa yang sudah direncanakan.¹⁰
2. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun kemampuan masyarakat dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran atau potensi yang dimiliki dan berupaya mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata.¹¹
3. Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) adalah program untuk peningkatan kesejahteraan dan kesempatan kerja petani garam rakyat dan pelaku usaha garam rakyat lainnya dalam mendukung swasembada garam nasional.¹²
4. Kesejahteraan adalah suatu kondisi di mana orang dapat memenuhi kebutuhannya dan dapat berelasi dengan lingkungannya secara baik.¹³

¹⁰Jans Wilianto Nasila, "Efektivitas Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM), Studi Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kelurahan Mamboro Kecamatan Palu Utara Kota Palu", *Jurnal Academica Fisip Untad*, Vol. 5, No. 2, (Oktober, 2013), hlm. 6.

¹¹Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Negeri Sipil* (Bandung: PT Refika Aditama, 2014), hlm. 285.

¹² Ratih Setyaningrum, Ariati Anomsari dan Eko Hartini, "Tingkat Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) ditinjau dari Aspek Produksi, Distribusi, Permintaan Pasar dan Sosial Budaya", *Jurnal Jati Undip*, Vol. 10, No. 1, (Januari, 2015), hlm. 2.

¹³Meri Enita Puspita Sari dan Diah Ayu Pratiwi. "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kesejahteraan Hidup Masyarakat Suku Laut Pulau Bertam Kota Batam", *Jurnal Trias Politika*, Vol. 2, No. 2, (Oktober, 2018), hlm. 5.

5. Petani garam adalah pelaku usaha di daerah yang membuat garam krosok dari bahan baku air laut dengan proses tertentu.¹⁴
6. Garam adalah benda padatan berwarna putih berbentuk kristal yang merupakan hasil dari laut.¹⁵

¹⁴ Yudha Adiraga dan Achma Hendra Setiawan, “Analisis Dampak Perubahan Curah Hujan, Luas Tambak Garam dan Jumlah Petani Garam Terhadap Produksi Usaha Garam Rakyat di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati”, *Journal of Economics*, Vol. 3, No. 1, (2014), hlm. 3.

¹⁵Subhan, “Analisis Kandungan Iodium dalam Garam Butiran Konsumsi yang Beredar di Pasaran Kota Ambon”, *Jurnal Fikratuna*, Vol. 6, No. 2, (Desember, 2014), hlm. 292.