

**TESIS**

**EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN USAHA GARAM  
RAKYAT (PUGAR) DI KECAMATAN ARUNGKEKE  
KABUPATEN JENEPONTO**

**HASRIL**

**E012202009**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN USAHA GARAM  
RAKYAT (PUGAR) DI KECAMATAN ARUNGKEKE  
KABUPATEN JENEPONTO**

Disusun dan diajukan oleh

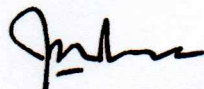
**H A S R I L**

**E012202009**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **26 Juli 2023**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



**Prof. Dr. H.M. Thahir Haning, M.Si.**  
**Nip. 195705071984031001**

Pembimbing Pendamping,



**Dr. Hj. Syahribulan, MSi**  
**Nip. 196009141987022001**

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik



**Dr. Suryadi Lambali, MA.**  
**Nip. 195901181985031006**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Phil. Sukri, SIP, MSi**  
**Nip. 197508182008011008**

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : HASRIL

NIM : E012202009

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan tesis ini yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan dengan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika pedoman penulisan tesis.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 26 Juli 2023

Yang Menyatakan,



HASRIL

## PRAKATA

*Assalamu Alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh ...*

Alhamdulillah, Dengan kerendahan hati dan rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan Rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul **Evaluasi Program Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto**. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Pasca sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiyullah Muhammad SAW, Nabi yang membawa kita dari alam yang gelap gulita menuju alam yang terang menerang seperti saat ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata kesempurnaan, namun tesis ini disusun atas dasar kesabaran dan kerja keras yang melibatkan banyak pihak, dan alhamdulillah penulis berhasil mewujudkan harapan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan proses kolaborasi yang akan di lakukan kedepanya.

Banyak tantangan maupun kendala penulis dalam penyusunan tesis ini. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit

pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material.

Dengan segala kerendahan hati dan segenap cinta serta rasa hormat kepada **kedua orang tua penulis (M. RAMLI DAN RAHMA)** yang telah merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Untuk **Ibunda** tercinta penulis sangat berterima kasih, penulis yakin ibunda sedang mendoakan kesuksesan dan menunggu anaknya (penulis) dalam keadaan apapun itu, semoga ibunda diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Untuk **Ayahanda** tercinta terima kasih banyak atas kasih sayang yang telah diberikan, doa, nasehat dan semangat yang telah diberikan, semoga ayahanda selalu diberikan kesehatan, umur yang panjang dan selalu dilindungi oleh Allah SWT. Jasa-jasa Ibunda dan Ayahanda tentu tidak bisa dinilai dengan apapun dan tidak akan pernah bisa rampung jika dituliskan dalam buku. Namun, sebagai anak, penulis senantiasa hanya bisa memberikan kebahagiaan dan mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Allah SWT. Aamiin Yaa Rab. Terima Kasih pula kepada saudara **JUMIANTI** dan **HASRUL** yang selalu memberikan dorongan dan semangat kepada penulis semoga segala hal-hal baik senantiasa menghampiri keluarga kita ini. Kepada seluruh keluarga

besar yang senantiasa mendoakan dan turut membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Pada kesempatan ini dengan segala keikhlasan dan kerendahan hati penulis juga menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si.** selaku Rektor Unhas beserta para wakil Rektor Universitas Hasanuddin, staf dan jajarannya.
2. **Bapak Prof. Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para wakil dekan dan staf.
3. **Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA** Selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang selama ini memberikan saya motivasi untuk menyelesaikan studi ini sekaligus juga sebagai dosen penguji saya dengan selalu menyempatkan waktu dan kritik bagi penulisan tesis ini. dan Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
4. **Bapak Prof Dr. Moh. Thahir Haning, M. Si**, selaku pembimbing satu yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran dan kritik kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

5. **Ibu Dr. Hj. Syahribulan, M.Si**, selaku pembimbing kedua yang sudah memberikan waktunya dalam membimbing penulisan dalam proses penyelesaian tesis ini dengan segala keterbatasan yang dimiliki penulis. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. **Prof. Dr. Muh Nur Sadik, MPM, Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si., dan Dr. Suryadi Lambali, MA.** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
7. Para dosen **Prodi Magister Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin** selama kurang 5 semester. Terima kasih atas bimbingan yang diberikan selama ini. Berharap semoga Bapak Ibu sehat selalu, senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
8. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS, staf di lingkup FISIP UNHAS dan staf di lingkup Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin** tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis.

9. Terima kasih kepada bapak Seluruh Jajaran **Kantor Dinas Kelautan dan perikanan** serta **Dinas Perdagangan Kabupaten Jeneponto** atas bantuannya kepada penulis sehingga akhirnya tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
10. Terimakasih kepada teman-teman pengurus **HPMT KOMISARIAT UNISMUH MAKASSAR** yang senantiasa membantu sehingga tesis ini selesai.
11. Terimakasih seluruh Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2021 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahummah amiin.



## ABSTRAK

HASRIL. *Evaluasi Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (Pugar) di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto* (dibimbing oleh Muh. Thahir Haning dan Hj. Syahribulan).

Penelitian ini merupakan evaluasi sebuah program. Evaluasi adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang bertujuan mengukur tingkat keberhasilan pada suatu program. Penelitian ini bertujuan (1) mendeskripsikan dan menganalisis pengelolaan program usaha garam rakyat (Pugar) di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto dan (2) mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pemberdayaan masyarakat melalui program Pugar di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto. Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Kelautan dan Perikanan dan Dinas Perdagangan dan Perindustrian. Jenis Penelitian ini adalah penelitian kualitatif untuk menganalisis kejadian di lapangan dan mencocokkan dengan teori yang ada dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, evaluasi program Pugar di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto yang dilihat dari unsur-unsur: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Secara keseluruhan sudah terlihat baik, akan tetapi untuk ke depannya lebih banyak melakukan sosialisasi serta memaksimalkan segala potensi yang ada agar dapat meningkatkan kualitas dan produksi garam. Kedua, faktor penghambat dan faktor pendukung sangat berperan penting untuk peningkatan kualitas dan produksi garam. Faktor pendukung antara lain sosialisasi, partisipasi masyarakat, dan program yang berkelanjutan. Faktor penghambat berupa cuaca dan sulit diberikan pemahaman. Faktor tersebut dapat menjadi salah satu penunjang untuk mensejahterakan petani garam. Disimpulkan bahwa evaluasi program pemberdayaan usaha garam rakyat (Pugar) di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto lebih diperhatikan dan dikawal serta memberikan pengetahuan yang lebih modern.

Kata kunci: petani garam, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Kabupaten Jeneponto, evaluasi



## ABSTRACT

HASRIL. *An Evaluation of People's Salt Business Empowerment Program (Pugar) in Arungkeke District, Regency Jeneponto* (supervised by Muh. Thaihir Haning and Hj. Syahribulan)

This research is an evaluation of a program. Evaluation is a series of activities that aim to be able to measure the level of success of a program. This study aims to (1) analyze and describe the management of the People's Salt Business Program in Arungkeke District, Jeneponto Regency and (2) analyze and describe the supporting and inhibiting factors in community empowerment through the PUGAR Program in Arungkeke District, Jeneponto Regency. This research was carried out at the Department of Maritime Affairs and Fisheries and the Office of Trade and Industry. This type of research was a qualitative study to analyze events in the field and match the existing theories with a case study approach. Data collection techniques were conducted through observation, interview, and documentation. The results show that (1) the evaluation of the People's Salt Business Empowerment Program in Arungkeke District, Jeneponto Regency is seen from the elements of effectiveness, efficiency, adequacy, alignment, responsiveness, accuracy. Overall it looks good, but for the future there will be more socialization and maximizing all the existing potential in order to improve the quality and production of salt. Both inhibiting factors and supporting factors play an important role in increasing the quality and production of salt. Supporting factors involve socialization, community participation, and sustainable programs, while the inhibiting factor include weather, and difficulty to provide understanding. These factors can become supports for the welfare of salt farmers. In conclusion, evaluation of the People's Salt Business Empowerment Program (PUGAR) in Arungkeke District, Jeneponto Regency is given more attention and guard and provides more modern knowledge.

Keywords: farmers' salt, office of Maritime Affairs and Fisheries, office of Trade and Industry of Jeneponto Regency, evaluation



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN ILMIAH .....	iii
PRAKATA .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Landasan Teori .....	13
1. Evaluasi Program Perspektif Administrasi Publik.....	13
2. Konsep Evaluasi .....	15
3. Program Pemberdayaan Masyarakat .....	23
4. Strategi Pemberdayaan Masyarakat.....	37
5. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat .....	40
6. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat .....	42
7. Proses Pemberdayaan Masyarakat.....	43
8. Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat .....	47
B. Penelitian Terdahulu .....	51
C. Kerangka Pikir.....	56
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>57</b>
A. Pendekatan Penelitian .....	57

B. Lokasi Penelitian .....	58
C. Fokus Penelitian .....	59
D. Jenis Dan Sumber Data .....	60
E. Informan Penelitian .....	61
F. Teknik Pengumpulan Data .....	62
G. Teknik Analisis Data.....	63
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN</b>	
A. Gambaran Umum Kabupaten Jeneponto .....	65
a. Kondisi Fisik Wilayah .....	67
b. Kependudukan .....	69
c. Perkembangan Jumlah Produksi Garam .....	70
B. Gambaran Umum Kecamatan Arungkeke .....	70
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Tingkat Keberhasilan Program Usaha Garam Rakyat di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto .....	83
1. Efektivitas .....	86
2. Efisiensi .....	88
3. Kecukupan .....	89
4. Perataan .....	92
5. Responsivitas .....	94
6. Ketepatan .....	96
B. Faktor Pendukung Dalam Pemberdayaan Pugar di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto .....	97
1. Sosialisasi .....	98
2. Partisipasi Masyarakat .....	99
3. Program Yang Berkelanjutan .....	100
C. Faktor Penghambat Dalam Pemberdayaan Pugar di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto .....	101
1. Cuaca .....	101
2. Sulit Memberikan Pemahaman .....	102

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	105
B. Saran .....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>108</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Table 1.1 Panduan Pelaksanaan Program.....	6
Tabel 2.1. Kriteria Evaluasi Kebijakan .....	20
Table 2.2 Penelitian Terdahulu .....	51
Table 2.3 Kerangka Pikir .....	56
Tabel 4.1. Luas Wilayah Kabupaten Jeneponto .....	66
Tabel 4.2. Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin .....	73
Tabel 4.3. Luas Area Tambak .....	75
Tabel 5.1. Tempat Penampungan Garam .....	85
Tabel 5.2. Jumlah Produksi Garam Pertahun.....	87

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia dikenal sebagai negara maritim dengan potensi sumberdaya kelautan baik hayati maupun non hayati yang sangat besar. Salah satu kekayaan sumberdaya daya kelautan non hayati yang dimiliki adalah produksi garam. Meskipun memiliki potensi sumberdaya kelautan non hayati yang besar, ironisnya ternyata Indonesia masih menjadi importir garam yang cukup besar. Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki luas garis pantai 95.181 km dan luas lautnya sekitar 5,8 km<sup>2</sup> atau 70% dari luas seluruh Indonesia. Indonesia merupakan negara dengan garis pantai terpanjang ke empat setelah Amerika Serikat, Kanada dan Rusia. Berbagai sektor tercakup di dalamnya, mulai dari masyarakat pesisirnya, nelayan, pulau-pulau kecil, perikanan, sampai sumber daya kelautan lainnya termasuk salah satunya adalah garam, yang kini menjadi objek penting untuk dikaji pemerintah dalam kerangka pembangunan nasional (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013).

Pemenuhan kebutuhan garam nasional selama ini dilakukan melalui produksi sendiri dan impor. Potensi garam dari laut yang besar tidak memberikan kecukupan kebutuhan garam nasional. Dengan

potensi dan daya dukung alam kelautan harusnya Indonesia mampu memproduksi dan memenuhi kebutuhan garam sendiri.

Menurut Menteri Perindustrian Agus Gumiwang Kartasasmita dalam Webinar National Webinar SBE UISC 2021 x FDEP: Industrialisasi Garam Nasional Berbasis Teknologi (2021) mengatakan bahwa Indonesia masih mengimpor garam sebesar 3,3 juta ton garam dari total kebutuhan garam nasional sebesar 4,6 juta ton pada 2021. Ini artinya menunjukkan bahwa Indonesia hanya mampu memproduksi garam sebanyak 1,3 juta ton.

Produksi garam di Indonesia selama ini dilakukan oleh petani garam dan PT. Garam sebagai satu-satunya Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Secara nasional luas lahan yang diusahakan untuk produksi garam adalah seluas 34.731 Ha dan baru seluas 20.089 ha yang produktif, dimana 74,16% lahan tersebut diusahakan oleh petani garam. Sementara itu 60% dari luas lahan garam produktif nasional berada di Pulau Madura (terdiri atas kabupaten Sampang, Pamekasan dan Sumenep) dengan luas 16.421 ha lahan protensial dan 11.625 ha lahan produktif Sebagai pelaku produksi yang berkontribusi besar terhadap produksi garam nasional ternyata petani garam kondisinya juga masih belum sejahtera. Keadaan petani garam sebagaimana kehidupan pada masyarakat pesisir umumnya menghadapi berbagai permasalahan yang menyebabkan kemiskinan. Pada umumnya mereka menggantungkan hidupnya dari pemanfaatan sumberdaya laut



dan pantai yang membutuhkan investasi besar dan sangat bergantung musim (Widodo, 2010). Kondisi iklim dan cuaca yang seringkali tidak bersahabat, mekanisme harga dan pasar garam yang cenderung tidak berpihak kepada petani garam menjadikan usaha garam ini dilingkupi risiko (Ihsannudin, 2012). Demikian pula mayoritas tingkat pendidikan penduduk yang rendah dan keterampilan berusaha yang sangat terbatas (Syafi'i, 2006).

Pemberdayaan merupakan upaya untuk mentransformasikan pertumbuhan masyarakat sebagai kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan. Pemberdayaan mempunyai arti meningkatkan kemampuan atau meningkatkan kemandirian masyarakat. Pemberdayaan masyarakat bukan hanya meliputi penguatan individu tetapi juga pranata-pranata sosialnya.

Kabupaten Jeneponto dikenal sebagai Kabupaten penghasil garam di Provinsi Sulawesi Selatan. Kabupaten Jeneponto terdiri dari 11 kecamatan dengan luas wilayah 749,79 Km<sup>2</sup>. Jumlah produksi garam di Kabupaten Jeneponto pada tahun 2020 yakni 30.456,7 ton namun mengalami penurunan pada tahun 2021 yakni 29.736,1 ton (Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Kabupaten Jeneponto, 2022).

Kecamatan Arungkeke memiliki luas wilayah 29,91 km<sup>2</sup> terdiri dari 7 desa. Penduduk masyarakat Kecamatan Arungkeke sebagian bekerja sebagai penggarap garam. Ini artinya mereka membiayai

kebutuhan dari hasil penggarapan yang dilakukan. Akan tetapi kondisi yang dialami tidak sesuai yang di inginkan karena produksi garam yang menurun akibat cuaca yang tak menentu. Sebagaimana jumlah produksi dapat meningkatkan pendapatan petani garam. Pada tahun 2020 jumlah produksi sebesar 13.345 ton/tahun hingga tahun 2021 jumlah produksi garam sebesar 12.450 ton/tahun. Adapun luas daerah penggarapan garam di Kecamatan Arungkeke yakni 300 ha dengan jumlah 285 petani garam. Kendala lain yaitu produksi garam yang masih tradisional sehingga kualitas garam pun menurun serta kondisi saluran tambak dan infrastruktur lainnya.

Perlu diketahui bahwa kualitas garam terkhusus di Kabupaten Jenepono Kecamatan Arungkeke dibawah rata-rata atau buruk karna belum memenuhi standar pasar industri. Menteri perdagangan mengatakan bahwa garam lokal belum bisa sama dengan garam industri. Ini merupakan PR bagi pemerintah bagaimana meningkatkan kualitas garam lokal agar bisa bersaing dengan garam yang di impor masuk ke Indonesia.

Operasional usaha tambak garam yang hanya beroperasi pada musim kemarau membuat para petambak garam kesulitan untuk memasok stok garam yang banyak. perlu diketahui bahwa tujuan secara umum program PUGAR adalah mensejahterakan para petambak garam dan memiliki fasilitas yang memadai seperti (GGR) Gudang Garam Rakyat, serta mampu membuat petani garam

memproduksi garam walaupun musim hujan. Selain dari pada itu terbatasnya gudang garam rakyat serta kualitas yang kurang memadai membuat petani garam kesulitan untuk menampung garam.

Kebutuhan garam yang tinggi seharusnya petani dapat memperoleh penghasilan yang layak dari usaha garam. Namun kenyataannya kehidupan petani garam di berbagai daerah yang salah satunya itu Kecamatan Arungkeke dihadapkan dengan situasi sulit dan terpukul. Bagi masyarakat Kecamatan Arungkeke, membuat garam salah satu sumber mata pencarian penting yang diandalkan pada musim kemarau untuk memenuhi rumah tangganya, akan tetapi keadaannya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Misalnya petambak garam yang mengelola 1 petak yang luasnya 4 x 10 m, dapat menghasilkan 7-10 karung dalam 7 hari dimana harga sekarang mencapai Rp. 30.000/karung. Jadi penggarap garam memperoleh Rp. 15.000/karung. Melihat jumlah pendapatan petambak yang diterima oleh petambak garam menunjukkan bahwasanya pendapatan yang mereka peroleh tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka selama setahun.

Dari beberapa penelitian terdahulu yang saya baca tentang PUGAR di Jeneponto, programnya berjalan tapi selalu ada kendala salah satunya tentang kualitas garam yang tidak sesuai dengan industri.

Peningkatan kinerja usaha garam rakyat salah satunya ditentukan oleh ketepatan dan keberhasilan strategi pemberdayaan yang dilakukan. Model pemberdayaan tersebut meliputi aspek produksi, dan aspek distribusi. Model pemberdayaan dapat dilihat melalui strategi, aksi tindak, dan prioritas pencapaian.

**Tabel 1.1**

Panduan Pelaksanaan pugar melalui aspek produksi

Strategi	AKsi Tindak	Jangka Pendek	Jangka Panjang
1. Tersedianya teknologi produksi yang tidak tergantung musim 2. Pemberian bantuan modal usaha yang tepat sasaran 3. Penyelenggaraan pelatihan produksi usaha garam secara kontinya 4. Tersedianya teknologi alternatif	1. Bantuan teknologi terapan produksi garam tidak tergantung musim 2. Bantuan modal tepat sasaran secara financial dan non financial 3. Pelatihan manajemen keuangan bagi petani garam 4. Kerjasama dengan pihak akademik dalam proses desain alat produksi garam yang tidak tergantung cuaca	Melakukan pemberdayaan melalui : 1. Menjalin kerjasama dengan akademisi dan LIPI terkait teknologi dan alat produksi 2. Pelatihan proses produksi dan bantuan modal baik secara financial maupun financial	Melakukan pemberdayaan melalui : 1. Bantuan modal berkelanjutan 2. Pelatihan manajemen dan teknologi usaha garam secara berkelanjutan 3. Meningkatkan kerjasama dengan akademisi dan lembaga penelitian pemerintah secara berkelanjutan

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jeneponto 2022

Landasan hukum yang mendasari pelaksanaan program PUGAR mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Per.41/MEN/2011 tentang pedoman pelaksanaan program Pemberdayaan masyarakat mandiri dan perikanan tahun 2011. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan, tujuan dari program PUGAR yaitu (1) memberdayakan dan

meningkatkan kapasitas petambak garam rakyat yang tergabung dalam KUGAR, (2) meningkatkan akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi bagi KUGAR, (3) meningkatkan produksi garam konsumsi untuk mendukung swasembada garam tahun 2018, dan (4) meningkatkan kualitas garam rakyat. Berdasarkan perhitungan suplai kebutuhan total garam Indonesia adalah 3,3 juta, yakni dengan rincian untuk garam konsumsi, pengawetan ikan, dan sebagainya sekitar 1,3 sampai 1,5 juta ton dan garam industry 1,9 juta ton. Pada tahun 2014, volume impor garam setiap tahunnya meningkat (Rismana: 2013). Salah satu faktor yang mempengaruhi produksi garam adalah faktor cuaca, rendahnya produktivitas, sektor pemasaran, status kepemilikan lahan, dan proses produksi garam yang masih tradisional. Rendahnya kualitas garam dapat mengakibatkan rendahnya harga yang diterima petambak garam, jelas akan mempengaruhi kesejahteraan petambak garam (Rindayani: 2013).

Dalam memenuhi kebutuhan garam nasional. Strategi pencapaian garam nasional dilaksanakan Kemementrian Kelautan dan Perikanan melalui kegiatan produksi dan peningkatan kualitas garam rakyat serta pemberdayaan masyarakat petambak garam. Mewujudkan hal tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan mulai melaksanakan program PUGAR ini pada tahun 2011. PUGAR merupakan program pemberdayaan yang difokuskan pada

peningkatan produksi dan kualitas produk garam serta peningkatan kesejahteraan pendapatan petambak garam (Dep. Kelautan dan Perikanan:2012).

Program ini telah di implementasikan di Provinsi Sulawesi Selatan khususnya di Kabupaten Jeneponto sejak tahun 2011 hingga sekarang. Kabupaten Jeneponto terletak 90 km sebelah selatan Kota Makassar. Sejak dulu Kabupaten Jeneponto terkenal sebagai salah satu daerah dengan tambak garam yang sangat luas yang tersebar di beberapa kecamatan. Berdasarkan laporan dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jeneponto pada tahun 2018 luas wilayah tambak garam 810,00 Ha.

Dari berbagai permasalahan yang terjadi maka diperlukan berbagai kebijakan dan program yang efektif. Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) adalah Salah satu program untuk pemberdayaan swasembada garam melalui kegiatan produksi dan peningkatan kualitas garam rakyat, pemberdayaan masyarakat petambak garam serta peningkatan kesejahteraan dengan meningkatkan pendapatan petambak garam (Ditjen, KP3K). Kelompok petani garam merupakan salah satu objek pada penelitian ini karena dimana suatu kelompok atau organisasi menjadi sumber power penting dalam pemberdayaan. Salah satu sarana pemberdayaan petani garam adalah koperasi (KUD) dan kelompok tani (Poktan) yang merupakan tempat bagi para petani garam dalam pencapaian kebutuhan dirinya

seperti peminjaman modal untuk usahanya, meskipun kedua lembaga ini masih belum terealisasi dengan baik.

Dari hasil penelitian sebelumnya menjelaskan bahwa evaluasi program pugar telah dilaksanakan sesuai dengan pedoman namun belum memenuhi aspek efektivitas dalam pengorganisasian dan pembentukan garam rakyat. Selain itu pemanfaatan teknologi dan kesesuaian dengan kebijakan penetaan ruang masih diperlukan kajian lebih mendalam mengenai program tersebut.

Adapun hasil penelitian terdahulu menjelaskan bahwa program pugar belum bisa menerapkan Teknik pelatihan yang diperoleh karena terkendala modal. Dari segi tujuan, transparansi dan partisipasi pemerintah masih kurang dalam hal sosialisasi tentang pugar sehingga terdapat beberapa bantuan dari program ini lambat untuk diketahui oleh masyarakat Adapun bantuan yang diberikan untuk meringankan pekerjaan petambak garam terkhusus bagi petani garam.

Dari beberapa penjelasan dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa program PUGAR belum dapat berjalan sesuai yang diharapkan dan mampu meningkatkan kualitas garam di Indonesia. Banyak kendala yang masih menjadi masalah dalam pelaksanaan program PUGAR yang seharusnya masyarakat terkhusus petani garam dapat merasakan dampak dari program ini.

Berdasarkan data laporan dari Dinas Kelautan dan Perikanan pada tahun 2017-2021 dalam capaian tidak menetap atau mengalami

naik turun dalam produktivitasnya. Pada tahun 2017 jumlah garam yang diproduksi sebesar 32.000,12 Ton, Tahun 2018 sebanyak 61.000,34 Ton, Tahun 2019 sebanyak 90.000,61, Tahun 2020 sebanyak 16.770,39 Ton, dan pada Tahun 2021 20,05 Ton.

Berdasarkan data yang dihimpun dari penanggung jawab pada pelaksanaan program pugar mengatakan pencapaian target pertahun bagi petani garam, itu tergantung dari cuaca dan hanya beroperasi pada musim kemarau saja. Kita dapat menyimpulkan bahwa dalam strategi pelaksanaan pugar di Kabupaten Jeneponto itu tidak efektif dan tidak tepat sasaran. Dilihat dari pencapaiannya dalam pengelolaan garam di Jeneponto masih melakukan cara cara tradisional dan masih bergantung sama cuaca. Mereka belum mengetahui bagaimana strategi dalam mengelola garam pada musim Hujan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait Evaluasi Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (Pugar) di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto. Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah pihak yang terlibat dalam program PUGAR di Kecamatan Arungkeke antara lain Tim penyuluh/ Staf Dinas Kelautan dan Perikanan yang menangani, dan Petambak garam. Data-data yang diperoleh penulis adalah data primer (diperoleh melalui wawancara) dan data sekunder (diperoleh melalui analisis dokumentasi seperti hasil laporan tenaga pendamping dan tim penyuluh program PUGAR).



**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Tingkat Keberhasilan Program Usaha Garam Rakyat di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto?
2. Faktor Apa Saja Menjadi Pendukung Dan Penghambat Dalam Pemberdayaan Melalui Program Pugar di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto?

**C. Tujuan Penulisan**

1. Menganalisis dan Mendeskripsikan Pengelolaan Program Usaha Garam Rakyat di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto.
2. Menganalisis Dan Mendeskripsikan Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Dalam Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program PUGAR di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto.

**D. Manfaat Penulisan****1. Akademis**

Diharapkan dengan adanya penelitian ini, agar dapat dijadikan bahan studi perbandingan dan akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada ilmu pengetahuan, khususnya pada masalah tata kelola pemberdayaan masyarakat melalui program PUGAR sehingga dapat berguna bagi pengembangan pemahaman dan pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang administrasi publik.

## **2. Praktis**

Dari segi praktis diharapkan penelitian ini menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan bahan masukan untuk mengetahui tata kelola pemberdayaan masyarakat melalui program PUGAR serta dapat merubah perekonomian warga dalam masih kurang dan dapat membantu merubah pola pikir warga agar menjadi lebih berkembang dan dapat berdaya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Evaluasi Program Perspektif Administrasi Publik

Evaluasi program merupakan proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektivitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Arikunto dan Jabar, 2004). Didalam evaluasi terdapat tiga langkah uji, yaitu: *Pertama*, observasi atau mengumpulkan data. *Kedua*, menerapkan beberapa standard atau kriteria pada observasi kita. *Ketiga*, dibuatkan pertimbangan, menarik kesimpulan atau membuat keputusan (Warsito, 1986). Evaluasi program memiliki enam tujuan, yaitu: *pertama*, memberikan masukan bagi perencanaan program. *Kedua*, menyajikan masukan bagi pengambil keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut, perluasan atau penghentian program. *Ketiga*, memberikan masukan bagi pengambil keputusan tentang modifikasi atau perbaikan program. *Keempat*, memberikan masukan yang berkenaan dengan faktor pendukung dan faktor penghambat program. *Kelima*, memberikan masukan untuk kegiatan motivasi dan pembinaan bagi penyelenggara, pengelola dan pelaksana

program. *Keenam*, menyajikan data tentang landasan keilmuan bagi evaluasi program.

Evaluasi awal diperlukan setelah rumusan draft kebijakan dibuat/disetujui masih dirasa perlu untuk melakukan proses sosialisasi guna memperoleh tanggapan awal dari masyarakat. Bersamaan dengan implementasi, ada kegiatan penilaian yang disebut dengan monitoring. Monitoring tidak sampai mengganggu aktivitas kebijakan, malah diperlukan karena dengan monitoring setiap ketidakcocokan dan kekeliruan yang terjadi sebagai akibat dari kekurangan informasi pada saat formulasi kebijakan atau karena adanya perubahan-perubahan yang tak terduga dilapangan diharapkan segera dapat diperbaiki dan disesuaikan, kelemahan yang diidentifikasi melalui monitoring adalah kesalahan pelaksana dari manusia karena karna karna asumsi yang dipakai disini adalah rencana suatu kebijakan telah dirumuskan dengan sempurna.

Evaluasi akhir diperlukan untuk mengidentifikasi berbagai kelemahan secara menyeluruh dari suatu kebijakan, baik yang berasal dari kelemahan strategi kebijakan sendiri, maupun kelemahan dari implementasi. Tujuan dari evaluasi akhir ini adalah untuk membangun dan menyempurnakan kebijakan, sehingga fokusnya tidak hanya pada suatu tahap dalam proses kebijakan, tetapi juga pada keseluruhan proses. Oleh karena itu objek yang diidentifikasi bukan hanya pada kegagalan, melainkan juga pada

keberhasilan. Kegagalan menjadi sasaran untuk diperbaiki, sedangkan keberhasilan menjadi contoh untuk dikembangkan.

## **2. Konsep Evaluasi**

Sebagian besar dari para ahli kebijakan publik memiliki pendapat bahwa tahap akhir dari proses kebijakan yaitu evaluasi kebijakan. Evaluasi sebagai penilaian pencapaian kinerja dari implementasi kebijakan. Sehingga dalam hal ini, ada proses monitoring untuk menilai pencapaian kinerja. Dalam (Nugroho, 2014) monitoring adalah “to watch and check over period of time”. Monitoring atau pengawasan untuk melihat dan memantau selama periode dari waktu ke waktu. Sehingga monitoring sebagai usaha untuk memantau perkembangan pelaksanaan program atau kebijakan.

Tujuan dari monitoring yaitu untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tersebut tidak ada penyimpangan dari perencanaan yang telah ditetapkan, serta membangun peringatan dini untuk memastikan bahwa tidak ada penyimpangan dalam pelaksanaan. Sehingga monitoring bagian dari evaluasi. Karena setiap monitoring dilanjutkan dengan evaluasi agar tidak diperlukan lagi pengulangan proses dan pekerjaan. Dalam hal ini monitoring dibedakan dengan evaluasi. Dimana monitoring merupakan syarat untuk dilakukannya evaluasi.

Menurut Lester dan Stewart dalam (Kusumanegara, 2010) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai tahap akhir kebijakan dengan mempelajari konsekuensi dari kebijakan publik. Kemudian menurut Anderson, evaluasi kebijakan berpusat pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan (proses) dan dampak dari kebijakan tersebut.

Evaluasi kebijakan menurut Ripley (1985) adalah dengan penilaian terhadap apa yang telah terjadi atau apa yang telah dipikirkan telah terjadi. Sehingga yang dievaluasi adalah: Pertama, dampak dari pelaksanaan program yang baru berjalan atau lebih tepatnya yaitu pada kebijakan atau program yang baru berjalan maupun masih berjalan. Artinya yang dievaluasi adalah proses kinerja. Kedua, dampak dari pelaksanaan program yang telah lama berjalan maupun sudah selesai dijalankan.

Setelah dilakukan identifikasi dan penetapan tantangan kendala pada pengembangan usaha penambang garam rakyat di Kabupaten Jeneponto, maka tahapan selanjutnya adalah merumuskan kebijakan, rekomendasi serta orientasi pengembangan berikut adalah arahan kebijakan dari Dinas Perikanan dan Kelautan terkait pengembangan usaha petambak garam rakyat di Kabupaten Jeneponto:

Sehingga, evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir atau muara dari pertanyaan implementasi kebijakan “bagaimana menilai

keberhasilan suatu kebijakan publik”. Ada tiga kriteria dasar menilai keberhasilan dari kebijakan publik (Nugroho, 2014):

- a. Efektivitas : apakah hasil dari kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan?
- b. Efisiensi : apakah hasil dari kebijakan tersebut tercapai dengan sumberdaya yang minimal?
- c. Keunggulan : apakah keberhasilan kebijakan tersebut tercapai lebih baik dari keberhasilan organisasi/instansi lainnya?

Lebih spesifik evaluasi kebijakan menurut Dunn (Dunn, 2003) yaitu Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Evaluasi memberikan informasi yang berhubungan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan dampak dari yang dihasilkan dari kebijakan. Evaluasi tidak serta merta menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh permasalahan dapat terselesaikan. Tetapi juga memberikan sumbangan mengenai klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang mendasari kebijakan, sehingga dengan evaluasi dapat

memberikan informasi untuk memberikan penyesuaian dan kembali merumuskan masalah (Dunn, 2003).

Model evaluasi kebijakan menurut William N. Dun berkaitan dengan nilai yang dihasilkan dari suatu kebijakan atau manfaat dari kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid serta dapat dipercaya mengenai bagaimana kebijakan tersebut berjalan khususnya pada implementasi kebijakan. Menurut waktu evaluasi kebijakan dibagi menjadi tiga yaitu sebelum dilaksanakan, pada saat pelaksanaan, dan setelah pelaksanaan kebijakan. Evaluasi yang dilaksanakan pada saat pelaksanaan disebut dengan evaluasi proses. Kemudian evaluasi yang dilaksanakan setelah kebijakan disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (outcome) kebijakan, atau merupakan evaluasi sumatif (Nugroho, 2014).

Kriteria evaluasi di atas dapat diuraikan sebagai berikut (Dunn, 2003):

- a. Efektivitas berhubungan dengan suatu alternatif kebijakan mencapai hasil yang diharapkan atau dapat mencapai tujuan yang diharapkan.
- b. Efisiensi berkaitan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk mendapatkan tingkat efektivitas. Efisien memiliki hubungan dengan efektivitas, dimana dengan mencapai tujuan yang diinginkan diukur dengan perhitungan biaya yang dibutuhkan.



- c. Kecukupan berkaitan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas dapat memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya permasalahan. Sehingga kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- d. Perataan (equity) berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjukkan pada distribusi akibat usaha antara kelompok yang berada di dalam masyarakat.
- e. Responsivitas berhubungan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memenuhi kebutuhan, preferensi, dan nilai kelompok masyarakat tertentu.
- f. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif. Karena kriteria tersebut menyangkut substansi dari tujuan bukan cara maupun instrumen untuk merealisasikan tujuan kebijakan tersebut.

Kriteria evaluasi kebijakan publik menurut Dun sebagai berikut (Dunn, 2003):

**Tabel 2.1**  
Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, manfaat bersih, rasio cost benefit
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda	Kriteria pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu	Konsistensi dengan survai warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai	Program publik harus merata dan efisien

*Sumber: William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2003)*

#### a. Fungsi Evaluasi

Fungsi utama dari evaluasi kebijakan dalam menganalisis kebijakan sebagai berikut (Nawawi, 2009):

- 1) Evaluasi kebijakan dapat memberikan informasi yang valid terkait dengan kinerja kebijakan, program dan kegiatan mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan yang telah dicapai. Sehingga dengan evaluasi dapat

mengetahui pencapaian dari tujuan, sasaran dan target yang telah ditentukan.

- 2) Evaluasi memberikan sumbangan yang berkaitan dengan klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang menjadi dasar tujuan dan target. Nilai tersebut merupakan pendefinisian dan pengoperasian tujuan dan target kebijakan.
- 3) Memberikan sumbangan pada analisis kebijakan, di dalamnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi terkait dengan masalah tidak memadai suatu kinerja kebijakan, program, dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan kebijakan, program dan kegiatan selanjutnya. Evaluasi dapat memberikan rekomendasi untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang baru setelah melihat permasalahan yang terjadi.

#### **b. Pendekatan Evaluasi**

Pendekatan Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn (Dunn, 2000) sebagai berikut:

##### **1) Evaluasi Semu**

Evaluasi semu merupakan pendekatan dengan menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya untuk memberikan hasil yang valid dan dapat dipercaya terkait dengan hasil dari

kebijakan tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan kepada individu, kelompok, atau masyarakat. Ukuran evaluasi semu tentang manfaat atau nilai dapat terbukti dengan sendirinya. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus dapat dengan menggunakan beberapa macam metode seperti rancangan eksperimental- semu, kuisisioner, random sampling, teknik statistik. Metode tersebut untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan produk dari variabel masukan dan proses.

## 2) Evaluasi Formal

Evaluasi formal merupakan pendekatan evaluasi dengan menggunakan metode deskriptif untuk dapat menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya yang berkaitan dengan hasil dari kebijakan berdasarkan pada tujuan program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Sehingga evaluasi formal yaitu tujuan dan target diumumkan secara formal adalah ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Kriteria yang digunakan dalam evaluasi formal yaitu efektifitas dan efisiensi.

## 3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis merupakan pendekatan dengan menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan

informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil dari kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelakukebijakan. Evaluasi keputusan teoritis berusaha memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan.

Dari semua pernyataan evaluasi, dapat dikemukakan bahwa ketika mengevaluasi program maupun kebijakan harus mampu menganalisis semua masalah yang lahir baik sebagai hambatan atau sebagai tanda keberhasilan.

Berdasarkan informasi di atas, diskusi evaluasi ini menggunakan Teori William N. Dunn, yang merupakan penilaian terhadap implementasi kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam Pengelolaan melalui evaluasi. Penilaian adalah program dan kegiatannya yang bertujuan untuk dicapai oleh kebijakan dengan kriteria yang efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan dalam implementasi kebijakan di mana masyarakat berada posisi ideal sebagai sasaran dari suatu kebijakan.

### **3. Program Pemberdayaan Masyarakat**

#### **a. Pengertian Pemberdayaan**

Pemberdayaan adalah membuat suatu komunitas lokal yang memiliki inisiatif atau gagasan dan kemampuan untuk

melaksanakan inisiatif itu dengan kemampuan sendiri. Konsep pemberdayaan tidak hanya secara individual, tetapi secara kolektif dan semua itu menjadi bagian dari aktualitas dan koaktualisasi eksistensi diri dalam manusia. Dengan kata lain manusialah yang akan menjadi tolak ukurnya secara normative, structural, dan substantive. Sedangkan Russel-Erich dan Rievera mengemukakan bahwa pemberdayaan dalam komunitas yang opresif dapat mengikuti perubahan kehidupan ekonomi dan politik bagi masyarakat (Harry Hikmat, 2006). Pemberdayaan merupakan sebuah terminologi yang semakin mendapatkan tempat dalam perspektif upaya untuk melakukan perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Pemberdayaan diartikan sebagai upaya untuk memberikan daya (empowerment) atau penguatan (strengthening) kepada masyarakat (Mas"oed, 1990). Karena itu, pemberdayaan dapat disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumberdaya dengan perolehan dan akses terhadap sumberdaya untuk mencari nafkah (Pranarka, 1996).

Sejalan dengan itu, pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya peningkatan kemampuan masyarakat (miskin, marjinal, terpinggirkan) untuk mengungkapkan pendapat atau kebutuhannya, pilihan-pilihannya, berpartisipasi, berorganisasi,

mempengaruhi dan mengelola kelembagaan masyarakatnya secara bertanggung-gugat (accountable) demi perbaikan kehidupannya.

Menurut (Mardikanto & Soebiato, 2015:28) pemberdayaan memiliki arti perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan setiap individu dan masyarakat baik antara lain dalam arti:

- 1) Perbaikan ekonomi, terutama kecukupan pangan.
- 2) Perbaikan kesejahteraan sosial (pendidikan dan kesehatan).
- 3) Kemerdekaan dari segala bentuk penindasan.
- 4) Terjamin keamanan.
- 5) Terjaminnya hak asasi manusia yang bebas dari rasa takut dan khawatir.

Sedangkan Menurut (Payne, 1997:266) mengemukakan bahwa pemberdayaan (empowerment), pada intinya ditujukan guna: "To help clients gain power of decision and action over their own lives by reducing the effect of social or personal blocks to exercising existing power, by increasing capacity and selfconfidence to use power and by transferring power from the environment to clients". Berdasarkan pengertian tersebut bahwa pemberdayaan merupakan proses membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan

yang akan ia lakukan terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal tersebut dilakukan melalui pendekatan kemampuan dan rasa kepercayaan diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya (Adi, 2008:78-79).

Menurut (Shardlow,1998) pemberdayaan pada intinya mengungkapkan bagaimana individu, kelompok, ataupun komunitas yang berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Dalam kesimpulannya Shardlow menggambarkan bahwa pemberdayaan merupakan sebuah gagasan yang tidak jauh dari gagasan Biestek (1961) Biestek (1961) dalam Notoatmodjo (2005) yang dikenal pada bidang Ilmu Kesejahteraan Sosial dengan nama „Self-Determination“. Pada intinya prinsip ini mendorong klien untuk menentukan sendiri nasibnya dengan permasalahan yang sedang ia hadapi dengan kesadaran dan kekuasaan penuh dalam menentukan masa depannya.

Upaya yang diarahkan pada permasalahan kemiskinan yaitu meningkatkan kemampuan masyarakat. Bagian yang tertinggal dalam masyarakatlah yang perlu ditingkatkan kemampuannya untuk mengembangkan potensinya dalam



upaya pemberdayaan. Pemberdayaan tidak hanya menumbuhkan nilai ekonomi akan tetapi juga menambahkan nilai sosial dan budaya (Alfitri, 2011: 22).

Menurut Ife seperti dikutip (Suharto, 2005:59), pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas:

- 1) Pilihan personal dan kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.
- 2) Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
- 3) Lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan dan kesehatan.
- 4) Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
- 5) Sumber: kemampuan memobilisasi sumber formal, informal dan masyarakat.

- 6) Aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi, dan pertukaran barang serta jasa.
- 7) Reproduksi: kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Pendapat lain tentang pemberdayaan menurut Parsons (1994) mencakup tiga dimensi: (1) sebuah proses pembangunan yang dimulai individual, berkembang menjadi sebuah perubahan sosial; (2) sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain; (3) pembebasan dari hasil gerakan sosial orang lemah yang mengakibatkan upaya kolektif dari orang lemah tersebut dalam memperoleh kekuasaan untuk mengubah struktur yang masih menekan. Menurut (Zastrow, 2004:431) menjelaskan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat merupakan proses membantu baik individu, keluarga, kelompok dan masyarakat dalam membantu meningkatkan baik secara pribadi interpersonal, sosial ekonomi dan politik dengan tujuan agar ada peningkatan kualitas hidup masyarakat tersebut. Partisipasi masyarakat dalam proses pemberdayaan merupakan salah satu kunci menuju kesejahteraan. Menurut Adi (2008) menjelaskan konsep pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu konsep

dalam intervensi pengembangan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemberdayaan dapat berpartisipasi baik secara paksaan maupun paksaan Sztompka (2011).

Kategori dalam pemberdayaan menurut (Adi, 2008: 211-222) dilihat dari program dan proses dari program tersebut. Pemberdayaan merupakan suatu program yang melewati proses atau tahapan kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan jangka waktunya. Konsekuensi dari hal tersebut yaitu pemberdayaan akan selesai seiring dengan selesainya program tersebut. Sedangkan pemberdayaan sebagai proses kegiatan yang berkesinambungan (on going) sepanjang organisasi itu masih melakukan perubahan, dan tidak hanya terpaku pada satu program.

Pola pemberdayaan masyarakat (community development). Pemberdayaan (empowerment) hadir sebagai proses yang terjadi karena "power disenfranchisement" atau "dispowerment" yaitu penghilangan power pada sebagian masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak mempunyai akses yang memadai terhadap asset produktif yang dikuasai para pemilik "power". Berdasarkan hal tersebut, pemberdayaan diartikan sebagai berikut: (a) pemberdayaan masyarakat sebaiknya dilakukan agar masyarakat mandiri bukan menjadikan masyarakat bergantung dengan program pemberian

(charity); (b) tetapi, sesuatu yang dinikmati harus dihasilkan dari usaha masyarakat tersebut; dan (c) memandirikan masyarakat menuju ke arah yang lebih baik secara berkelanjutan (Sopandi, 2010).

Pemberdayaan masyarakat merupakan bentuk usaha dalam meningkatkan harkat dan martabat masyarakat lemah agar mampu melepaskan diri dari jeratan kemiskinan dan keterbelakangan yang bertujuan agar masyarakat mandiri dan berdaya (Nasmawati, 2016). Pengertian pemberdayaan tidak hanya memberikan kewenangan atau kepada kekuasaan kepada pihak yang lemah saja.

Secara lebih rinci Slamet (2003), menekankan bahwa hakikat pemberdayaan adalah membuat masyarakat mampu membangun dirinya dan memperbaiki kehidupannya sendiri. Istilah mampu di sini mengandung makna: berdaya, paham, memiliki kesempatan melihat dan memanfaatkan peluang, berenergi, mampu bekerjasama, mampu mengambil keputusan, berani mengambil risiko, mampu mencari dan menangkap informasi serta mampu bertindak sesuai inisiatif. Sedangkan pengertian menurut Suharto (2011) setidaknya mempunyai empat hal: kegiatan yang terencana dan kolektif, memperbaiki kehidupan masyarakat, prioritas bagi kelompok lemah, serta dilakukan melalui program peningkatan kapasitas.

Sedangkan menurut (Gosh, 2013) menjelaskan bahwa :  
“empowerment is a planned and systematic process of transferring power, authority with responsibility and accountability, to the employees by the managers”  
Pemberdayaan adalah proses tereencana dan sistematis untuk mentransfer otoritas dan tanggungjawab kepada penerima manfaat program kemiskinan dari seorang pelaksana program. Sejalan dengan pengertian tersebut bahwa pemberdayaan itu juga dapat dilihat dari keunggulan sebuah organisasi kemiskinan. Adapun keunggulan tersebut tergantung pada kemampuan, kreativitas pelaksana pemberdayaan masyarakat (Mohan & Gomathi S, 2014).

Berdasarkan berbagai definisi mengenai pemberdayaan di atas, maka pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses untuk melepaskan diri dari jeratan kemiskinan agar menuju kesejahteraan masyarakat dimana dalam mewujudkan kesejahteraan dibutuhkan agar saling bersinergi baik dari program, sumberdaya manusia dan masyarakat itu sendiri.

Secara etimologi pemberdayaan berakar pada kata ‘daya’ atau kekuatan, dengan demikian pemberdayaan mengandung arti suatu proses untuk memberikan daya atau kemampuan terhadap individu atau kelompok yang kurang atau tidak memiliki ‘daya’, kekuatan atau kemampuan. Menurut

Slamet sebagaimana dikutip oleh Oos M. Awas bahwa hakikat pemberdayaan adalah bagaimana membuat masyarakat mampu membangun dirinya dan memperbaiki kehidupannya sendiri. Istilah mampu disini mengandung makna faham, berdaya, termotivasi, memiliki kesempatan, melihat dan memanfaatkan peluang, bekerjasama, mampu mencari dan menangkap informasi, serta mampu bertindak sesuai inisiatif. Penulis dapat memahami pemberdayaan menurut Russel-Erich dan Reivera adalah proses perubahan yang terjadi di masyarakat lebih cepat dilakukan dengan berkelompok karena kelompok lebih mudah untuk merespon kegiatan dan mudah merubah kehidupan masyarakat.

Menurut Nakley dan Marden pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, kecenderungan primer merupakan proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan dapat menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian masyarakat itu. Kedua, kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar dapat

mempunyai kemampuan untuk menentukan apa yang terjadi pada pilihan hidupnya (Harry Hikmat, 2006).

Pemberdayaan sebagai proses perubahan kondisi sosial ekonomi harus selalu mengedepankan keswadayaan masyarakat. Pandangan tentang keswadayaan masyarakat, dalam hal ini melihat proses pemberdayaan selalu berbasis pada dinamika internal, dari, oleh dan untuk masyarakat, sehingga lebih mengutamakan potensi dan sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat itu sendiri. Pandangan ini meniscayakan sebuah keyakinan bahwa didalam setiap kelompok masyarakat selalu tersedia Resource atau sumberdaya yang merupakan potensi dalam rangka pemenuhan kebutuhan. Menurut Mubarak (2010), pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai upaya untuk dapat memulihkan atau meningkatkan kemampuan sat komitas untk mmampu berbuat sesuai dengan harkat dan martabat mereka dalam melaksanakan hak-hak dan tanggung jawabnya selaku anggota masyarakat. Pemberdayaan masyarakat pesisir merupakan serangkaian proses yang terdiri atas beberapa tahapan. Menurut Kartasasmita (1996) pemberdayaan meliputi Tahap Pertama yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang; kedua memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat

(empowering). Ketiga memberdayakan juga mengandung arti melindungi. Pemberdayaan dapat dikatakan berhasil jika ada perubahan pola pandangan masyarakat yang menerima proyek (top down), menjadi perencana, pelaksana dan pemelihara proyek (bottom up).

Widayanti (2012) mengemukakan bahwa pemberdayaan masyarakat menjadi konsep public dan dinilai sebagai salah satu pendekatan yang sesuai dengan situasi masalah sosial, terutama masalah kemiskinan di daerah. Dari konsep tersebut terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam menunjukkan tingkat keberdayaan kinerja program PUGAR yakni:

#### 1) Aspek Produksi

Jenis garam yang banyak diproduksi adalah garam bahan baku industry, pola produksi mass production dengan donasi area pasar lokal, meskipun beberapa usaha telah memasuki pasar nasional.

#### 2) Aspek Dsitribusi

Penjualan masih didominasi pasar lokal disbanding pasar nasional, dengan jumlah produksi garam bahan baku atau bahan olahan konsumsi berkisar antara 50 Kg hingga 300 ton permusim.



### 3) Aspek Permintaan Pasar

Aspek permintaan pasar diukur melalui segmen pasar industry usaha garam rakyat, bentuk produksi untuk memenuhi permintaan konsumen, daya saing harga dan pengetahuan tentang informasi kebutuhan pasar.

Sedangkan Kindervatter (1979) seperti yang dikutip oleh Fahrudin (2011: 74) adalah proses pendidikan non formal dalam membelajarkan masyarakat sehingga mereka memiliki pemahaman dan mampu mengendalikan kondisi sosial, ekonomi, dan/ atau politik dalam upaya untuk meningkatkan kedudukannya di masyarakat. Fahrudin menjelaskan bahwa strategi pemberdayaan lebih bisa terlihat ketika sasaran, teknik dan tujuan bisa diketahui lebih rinci. Berikut ini merupakan model empowerment klien yang diklasifikasikan berdasarkan sasaran, teknik, dan tujuannya.

1) Strategi Mikro yakni Pemberdayaan dilakukan terhadap individu melalui Konseling, terapi, Bimbingan, pembinaan, management stres, konseling perkawinan, dan intervensi krisis. Tujuan adalah membimbing atau melatih klien (penerima manfaat) dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya. Model ini sering disebut sebagai model pendekatan yang berpusat pada tugas.

- 2) Strategi Mezzo yakni Pemberdayaan dilakukan terhadap kelompok, peer group, dan self-help group melalui pendidikan dan pelatihan dan dinamika kelompok. Tujuannya meningkatkan kesadaran pengetahuan, ketrampilan dan sikap- sikap agar dapat mengatasi masalah sendiri dan kelompok.
- 3) Strategi Makro yakni Pendekatan sebagai strategi sistem besar (large sistem strategy), karena sasarannya komunitas dan masyarakat melalui kebijakan sosial, perencanaan sosial, aksi sosial, kampanye, lobbying, media massa appeal, pengorganisasian Masyarakat dan manajemen konflik. Tujuannya, partisipasi masyarakat, meningkatkan performa/kinerja organisasi, perubahan kebijakan, dan perubahan sosio- ekonomi.

Pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah konsep yang mewakili paradigm baru baru dalam pembangunan yang bersifat people centered, participatory, empowering, and sustainable (Mato, 2008 dalam Christens, 2012). Berdasarkan beberapa pengertian pemberdayaan yang dikemukakan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan merupakan suatu proses dan upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kekuatan masyarakat lemah agar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan dan

potensi serta masalah yang dihadapi dan memilih alternative pemecahannya dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki secara mandiri.

Proses perubahan sosial, ekonomi dan politik untuk memberdayakan dan memperkuat kemampuan masyarakat melalui proses belajar bersama yang partisipatif, agar terjadi perubahan perilaku pada diri semua stakeholders (individu, kelompok dan kelembagaan) yang terlibat dalam proses pembangunan demi terwujudnya kehidupan yang semakin berdaya, mandiri dan partisipatif yang semakin sejahtera secara berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan proses untuk membuat masyarakat menjadi berdaya. Setiap anggota masyarakat dalam sebuah komunitas sebenarnya memiliki potensi, gagasan serta kemampuan untuk membawa dirinya dan komunitasnya untuk menuju ke arah yang lebih baik, namun potensi itu terkadang tidak bisa berkembang disebabkan faktor-faktor tertentu.

#### **4. Strategi Pemberdayaan Masyarakat**

Strategi merupakan suatu proses yang penting terkait dengan pelaksanaan dan pengendalian kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Adapun pemberdayaan (Mardikanto & Soebiato, 2015:168-169) masyarakat dapat dilaksanakan dengan strategi sebagai berikut:

- a. Menyusun instrumen pengumpulan data. Dalam kegiatan ini informasi yang diperlukan dapat berupa hasil penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, referensi yang ada, dari hasil temuan dari pengamatan- lapangan;
- b. Membangun pemahaman, komitmen untuk mendorong kemandirian individu, keluarga dan masyarakat;
- c. Mempersiapkan sistem informasi, mengembangkan sistem analisis, intervensi, monitoring dan evaluasi pemberdayaan individu, keluarga dan masyarakat.

Menurut (Suharto, 2005:67) mengemukakan bahwa pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui lima strategi, yaitu: (1) Pemungkinan, merupakan cara memungkinkan potensi masyarakat miskin agar berkembang secara optimal. (2) Penguatan, yaitu menguatkan pengetahuan dan kemampuan masyarakat miskin dalam memecahkan masalah dalam pemenuhan kebutuhannya. (3) Perlindungan, yaitu melindungi masyarakat kelompok lemah agar tidak terjadi eksploitasi dari masyarakat kelompok kuat. (4) Penyokongan, yaitu memberikan bimbingan motivasi agar masyarakat miskin mampu menjalankan peran dan tugasnya dalam kehidupannya. (5) Pemeliharaan, yaitu mempertahankan kondisi masyarakat yang kondusif agar terjadi keseimbangan.

Mengacu pada Korten (1998), Sumaryadi dalam (Mardikanto & Soebiato, 2015: 169-170) mengemukakan adanya lima generasi strategi pemberdayaan, yaitu:

Pertama, generasi yang mengutamakan relief and welfare, yaitu strategi yang lebih mengutamakan pada kekurangan dan kebutuhan setiap individu dan masyarakat seperti: sandang, papan, pangan, perumahan, kesehatan, pendidikan.

Kedua, strategy community development atau small scale reliant local development, yang lebih mengutamakan pada kesehatan, penerapan teknologi tepat-guna, dan pembangunan infrastruktur. Menurutnya, strategi ini tidak mungkin dilakukan dengan pendekatan pembangunan dari atas (top down approach), tetapi harus dilakukan pendekatan dari bawah (bottom-up approach).

Ketiga, generasi sustainable system development, yang lebih mengharapkan terjadinya perubahan pada tingkat regional dan nasional. Melalui strategi ini, diharapkan terjadi perubahan kebijakan yang keluar dari tingkat daerah (local) ke tingkat regional, nasional, dan internasional, utamanya terkait dengan dampak pembangunan yang terlalu eksploitatif dan mengabaikan pelestarian/keberlanjutan pembangunan.

Keempat, generasi untuk mengembangkan gerakan masyarakat (people movement), melalui pengorganisasian

masyarakat, identifikasi masalah dan kebutuhan lokal, serta mobilisasi sumberdaya lokal yang ada dan dapat dimanfaatkan dalam pembangunan. Strategi ini, tidak sekedar mempengaruhi kebijakan, tetapi sekaligus juga mengharapkan terjadinya perubahan di dalam pelaksanaannya.

Kelima, generasi pemberdayaan masyarakat (empowering people) yang memperhatikan arti penting perkembangan, teknologi, persaingan, dan kerjasama, Generasi ini memperjuangkan ruang gerak yang lebih terbuka terhadap kemampuan dan keberanian masyarakat, dan pengakuan pemerintah terhadap inisiatif lokal.

#### **5. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat**

Tujuan yang ingin dicapai dalam pemberdayaan masyarakat yaitu untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya atau kemampuan yang dimiliki (Rozak, Hasan, Sugarno, et al, 2016).]

Pemberdayaan masyarakat diharapkan mampu menjadikan individu dan masyarakat untuk mampu melakukan perubahan

perilaku menuju ke arah kemandirian (Anwas, 2014:55). Sejalan dengan Edi Suharto (2009:60) bahwa tujuan pemberdayaan salah satunya untuk memperkuat kekuasaan masyarakat, terutama pada pihak lemah dengan ketidakberdayaannya. Pada intinya pemberdayaan bertujuan agar masyarakat mandiri dalam menjalani kehidupan dalam semua aspek.

Kristiadi (dalam Wrihatnolo 2007: 117) mengemukakan hasil dari pemberdayaan masyarakat harus membuat masyarakat menjadi swadiri, mampu mengurus dirinya sendiri, swadana, mampu membiayai kebutuhan sendiri, dan swasembada, mampu memenuhi kebutuhannya sendiri secara berkelanjutan. Sehingga diketahui esensi pemberdayaan masyarakat adalah terciptanya individu atau masyarakat yang mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan dalam memenuhi kebutuhan hidup baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, memiliki mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Menurut (Mardikanto & Soebiato, 2015:111) mengatakan bahwa ketika terjadi perbaikan pendidikan, pemberdayaan diharapkan mampu menjadikan perubahan yang lebih baik. Perbaikan tidak hanya dalam lingkup materi, metode, tempat dan

waktu melainkan perbaikan dalam menumbuhkan semangat belajar seumur hidup. Dalam pemberdayaan masyarakat melalui Family Development Session ini masyarakat diharapkan ada peningkatan kemampuan dalam menjalani kehidupan yang lebih baik, dan mampu merubah pola pikir masyarakat tersebut tentang pentingnya pendidikan dan kesehatan.

## **6. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat**

Prinsip Pemberdayaan Masyarakat Menurut Mathews “Prinsip merupakan pernyataan tentang kebijakan yang dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan dan melaksanakan kegiatan secara konsisten”: Karena itu, prinsip akan berlaku umum, dapat diterima dan diyakini kebenarannya dari berbagai pengamatan dan kondisi. Menurut (Mardikanto & Soebiato, 2015:105) Prinsip dijadikan sebagai landasan pokok yang benar bagi kegiatan yang akan dilaksanakan. Adapun pelaksanaan pemberdayaan mempunyai prinsip:

- a. Mengerjakan, artinya kegiatan pemberdayaan harus melibatkan masyarakat dalam menerapkan sesuatu. Karena melalui “mengerjakan” masyarakat akan melalui proses belajar (baik dengan menggunakan pikiran, perasaan dan keterampilannya) yang akan diingatkan dalam jangka waktu yang lebih lama.
- b. Akibat, artinya kegiatan pemberdayaan harus memberikan akibat atau pengaruh yang baik dan bermanfaat;



karena perasaan senang atau tidak senang akan mempengaruhi semangatnya untuk mengikuti kegiatan pemberdayaan di masa mendatang.

- c. Asosiasi, artinya setiap kegiatan pemberdayaan dikaitkan dengan kegiatan lainnya sebab setiap orang cenderung mengaitkan dengan kegiatan lainnya.

## **7. Proses Pemberdayaan Masyarakat**

Kegiatan pemberdayaan tidak bersifat selamanya, akan tetapi hanya sampai target masyarakat mampu meningkatkan keterampilan sehingga membuat masyarakat menjadi mandiri.(Tohani, Prasetyo, & Suharta, 2019) Untuk itu, pemberdayaan masyarakat haruslah melalui proses belajar, hingga mencapai status mandiri. Sehingga untuk menjaga kemandirian tersebut dilakukan pemeliharaan semangat, kondisi dan kemampuan secara berkala agar tidak mengalami kemunduran lagi. Adapun tahapan yang harus dilalui dalam proses belajar menurut Sulistyani (2004:83) adalah:

- a. Tahap penyadaran dan pembentukkan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
- b. Tahap transformasi kemampuan yaitu wawasan, pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan

memberikan keterampilan dasar sehingga masyarakat lemah dapat mengambil peran dalam pembangunan.

- c. Tahap peningkatan kemampuan intelektual, berupa kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan kepada kemandirian.

Menurut Tim Delivery (2004) dalam (Mardikanto & Soebiato, 2015:125) Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dimulai dari proses seleksi lokasi sampai dengan pemandirian masyarakat. Masing-masing tahap akan dibahas secara rinci, sebagai berikut:

- a. Tahap Seleksi Lokasi/ Wilayah

Merupakan seleksi yang dilakukan sesuai dengan kriteria yang disepakati oleh lembaga, pihak-pihak terkait dan masyarakat. Penetapan kriteria dalam pemilihan lokasi dilakukan sebaik mungkin agar tujuan pemberdayaan masyarakat akan tercapai seperti yang diharapkan.

- b. Tahap Sosialisasi Pemberdayaan Masyarakat Merupakan upaya mengkomunikasikan kegiatan untuk menciptakan dialog dengan masyarakat. Melalui sosialisasi akan membantu meningkatkan pemahaman masyarakat dan pihak terkait program atau kegiatan pemberdayaan masyarakat yang telah direncanakan. Sosialisasi masyarakat juga menentukan partisipasi dalam program pemberdayaan.

### c. Tahap Proses Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan dari pemberdayaan masyarakat yaitu untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya. Dalam proses tersebut masyarakat terlibat untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

#### 1) Mengidentifikasi Permasalahan dan Potensi Peluangnya

Kegiatan ini dimaksudkan agar masyarakat mampu dan percaya diri dalam mengidentifikasi dan menganalisa keadaannya, baik potensi yang dimilikinya maupun masalah yang sedang di hadapi. Pada tahap ini diharapkan dapat diperoleh gambaran mengenai aspek sosial, ekonomi, dan kelembagaan.

#### 2) Menyusun Rencana Kegiatan Kelompok

Kegiatan dalam menyusun rencana kelompok meliputi kajian tentang prioritas dan analisa masalah, mengidentifikasi alternatif pemecahan masalah yang terbaik, mengidentifikasi sumberdaya yang tersedia untuk pemecahan masalah, dan pengembangan rencana kegiatan serta pengorganisasian.

#### 3) Menerapkan Rencana Kegiatan Kelompok Merupakan mengimplementasikan dari rencana kegiatan bersama dengan dukungan fasilitasi dari pendamping dalam kegiatan yang kongkrit dengan tetap

memperhatikan realisasi dan rencana awal. Termasuk kegiatan implementasi yaitu pemantauan pelaksanaan dan kemajuan kegiatan menjadi perhatian semua pihak, selain juga dilakukan perbaikan jika diperlukan.

#### 4) Memantau Proses dan Hasil Kegiatan

Kegiatan pada tahap meliputi proses penilaian, pengkajian, dan pemantauan kegiatan baik proses pelaksanaannya maupun hasil dan dampaknya agar dapat disusun proses perbaikan jika diperlukan

#### d. Tahap Pemandirian Masyarakat

Tahap ini merupakan prinsip dari pemberdayaan masyarakat yang bertujuan agar memandirikan masyarakat dan meningkatkan taraf hidupnya. Maka arah pemandirian masyarakat berupa pendampingan untuk menyiapkan masyarakat agar benar-benar menjadi mandiri.

Proses pemberdayaan masyarakat berkaitan erat dengan faktor eksternal dan internal. Faktor internal sangat penting dalam self organizing dari masyarakat, namun faktor eksternal juga tidak kalah pentingnya. Pemberdayaan masyarakat semestinya di dampingi oleh fasilitator yang bersifat multidisiplin. Tim pendamping ini merupakan salah satu faktor eksternal dalam pemberdayaan masyarakat. Peran tim pada

awal proses sangat aktif tetapi akan berkurang secara bertahap selama proses berjalan sampai masyarakat sudah mampu melanjutkan kegiatannya sendiri.

## **8. Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat**

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 (Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil, 2012). Kegiatan PUGAR dalam rangka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri-KP) dilaksanakan melalui tahap bottom-up, artinya masyarakat sendiri yang merencanakan kegiatan, melaksanakan dan melakukan monitoring dan evaluasi sesuai dengan mekanisme yang ditentukan.

Kegiatan PUGAR pada tahun 2011 dilaksanakan di 40 Kabupaten/Kota pada 10 Propinsi dengan jumlah penerima BLM sebanyak 1.728 Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) yang terdiri dari 16.399 Petani garam rakyat yang tersebar di 241 desa pesisir pada 90 kecamatan. PUGAR merupakan salah satu Program Prioritas Pembangunan Nasional yaitu sebagai Prioritas Nasional Ke-4 tentang penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, pelaksanaan kegiatan PUGAR 2012 mendapat perhatian dari Unit Kerja Presiden Bidang Pemantauan, Pengawasan dan

Pengendalian Pembangunan (UPK-4) sesuai instruksi Presiden RI Nomer 14 Tahun 2011 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2011 (Ditjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, 2012). Dalam rangka peningkatan Produksi dan kualitas garam menuju swasembada garam, diharapkan tercapaiannya sasaran kegiatan PUGAR 2012 yang tepat waktu, tepat sasaran, tepat guna di Tujuh kabupaten sentra garam rakyat dan 33 kabupaten/kota penyangga garam pada Sembilan provinsi (Ditjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau- Pulau Kecil, 2012). Fokus PUGAR terarah pada peningkatan kesempatan kerja dan kesejahteraan bagi petambak garam dan terdapat empat isu strategis yang menyebabkan pelaksanaan PUGAR yaitu :

- a. Isu kelembagaan yang menyebabkan rendahnya kuantitas dan kualitas garam rakyat;
- b. Isu permodalan yang menyebabkan para petambak garam terutama dalam kategori kecil dan penggarap terjerat pada bakul, tengkulak dan juragan;
- c. Isu regulasi yang menyebabkan lemahnya keberpihakan dan proteksi pemerintah pada sektor garam rakyat, sehingga usaha garam rakyat menjadi tidak prospektif dan marketable;
- d. Isu tata niaga garam rakyat yang sangat liberalistik dengan tidak adanya penetapan standar kualitas dan harga dasar garam rakyat, sehingga terjadi deviasi harga yang sangat tinggi di

tingkat produsen petambak garam dan pelaku pasar, serta terjadinya penguasaan kartel perdagangan garam di tingkat lokal.

Berdasarkan isu strategis yang ada, maka tujuan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Tahun 2012 adalah:

- a. Memberdayakan kelembagaan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat petani garam untuk pengembangan kegiatan usahanya.
- b. Meningkatkan kemampuan usaha kelompok masyarakat petani garam.
- c. Meningkatkan akses kelembagaan masyarakat petambak garam kepada sumber permodalan, pemasaran, informasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.
- d. Meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat petani garam.
- e. Terbentuknya sentra-sentra usaha garam rakyat di lokasi sasaran baru.
- f. Meningkatkan kerjasama kemitraan dengan stakeholders terkait.
- g. Meningkatkan produksi garam konsumsi untuk mendukung swasembada garam konsumsi tahun 2012.
- h. Meningkatkan kualitas garam rakyat.

Sasaran Program PUGAR pada tahun 2012 adalah sejumlah 3.035 Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Indikator Kegiatan PUGAR Tahun 2012 terdiri dari indikator output dan outcome yaitu :

a. Indikator Output

- 1) Tersalurkannya Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebesar Rp 84.736.300.000
- 2) Terbentuk dan terfasilitasinya 3.035 KUGAR

b. Indikator Outcome

- 1) Tercapainya target produksi garam konsumsi sebanyak 1.300,000 ton.
- 2) Meningkatnya kapasitas petani garam rakyat yang tergabung dalam 3.035 KUGAR melalui pelatihan dan pendampingan.
- 3) Meningkatnya produktifitas tambak garam rakyat menjadi 73 ton/Hektar untuk lahan yang belum tersentuh dan 80 ton/Hektar untuk lahan yang sudah tersentuh PUGAR.
- 4) Meningkatnya Pendapatan KUGAR sebesar 15 persen.



## B. Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.2**  
Penelitian Terdahulu

N O	Nama/Tahun	Hasil Penelitian	Hasil penelitian tesis	Relevansi	Perbedaan
1.	Nandang A. Deliarnoor, Ahmad Buchari, dan Liiklai K. Felfina. (2011)	Evaluasi program telah dilaksanakan sesuai dengan standar dan pedoman yang berlaku, namun belum memenuhi aspek efektivitas dalam pengorganisasian dan pembentukan garam rakyat. Selain itu, pemanfaatan teknologi dan kesesuaian dengan kebijakan penataan ruang masih diperlukan kajian lebih mendalam mengenai program tersebut	Mampu meningkatkan produksi garam setiap tahun serta meningkatkan kualitas garam sehingga mampu bersaing di pasar industri	1. Sama-sama meneliti tentang evaluasi program PUGAR. 2. Sama-sama menggunakan teori William n Dunn	Penelitian ini lebih detail lagi menambahkan tentang model Goal-Based Dan Logic. Sedangkan penelitian ini hanya menggunakan teori Kenneth M. Dolbeare.
2.	Ihsannudin (2016)	Program PUGAR diberikan pada kelompok dengan spesifikasi khusus dengan mencakup aspek sarana, prasarana dan pendampingan. Tapi masih	Memberikan pengetahuan baru dalam pengelolaan garam dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi serta	Sama-sama meneliti tentang evaluasi program pemberdayaan usaha garam Rakyat (Pugar)	Penelitian terdahulu mengkaji evaluasi dengan melihat input, proses dan output program sedangkan

		belum terjangkaunya secara luas sasaran penerima program, perlu penekanan pada improving teknologi dan prasarana serta perlu mencakup pada aspek.	mendorong para petambak garam untuk bekerja secara berkelompok		penelitian ini menggunakan indikator evaluasi William n Dunn
3.	Sulfiani supardi (2020)	Program pugar belum bisa menerapkan teknik pelatihan yang diperoleh karena terkendala modal. Dari segi tujuan, transparansi dan partisipasi pemerintah masih kurang dalam hal sosialisasi tentang pugar sehingga terdapat beberapa bantuan dari progam ini lambat untuk diketahui oleh masyarakat. Adapun bantuan yang diberikan untuk meringankan pekerjaan petambak garam yang digunakan secara bergantian untuk mendapatkan	Mememberikan pendampingan secara khusus dengan cara lebih meningkatkan sosialisasi kepada para petambak garam namun cara ini belum maksimal dilakukan oleh penyuluh setempat.	sama-sama meneliti tentang program pemberdayaan usaha garam rakyat	Penelitian terdahulu melihat proses implementasi program PUGAR dari tujuan, transparansi dan partisipasi sedangkan penelitian ini melihat evaluasi program dengan menggunakan indikator evaluasi William N Dunn

		hasil garam yang berkualitas.			
4.	Nur Hidayah, Dwi Ernaningih (2017)	Kebijakan PNPM PUGaR di Kabupaten Cirebon sudah berjalan dengan baik, dengan diimplementasikan melalui 3 tahapan yaitu: perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Pelaksanaan Kebijakan PNPM PUGaR di Kabupaten Cirebon menimbulkan dampak positif dan negatif bagi keberadaan petambak garam.	Dengan adanya program PUGAR para petembak garam mampu mempersingkat panennya dari 5 bulan menjadi 3 bulan.	Sama-sama meneliti tentang Program Pemberdayaan usaha garam Rakyat	Penelitian terdahulu melihat pelaksanaan program pugar menggunakan prinsip bottom up sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan evaluasi dengan menggunakan indikator evaluasi Kenneth M. Dolbeare
5.	Bagus Ananda Kurniawan , Agus Suryono , Choirul Saleh (2014)	Pelaksanaan kebijakan (Context of Policy) meliputi tim pendamping PUGAR Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep melakukan identifikasi keberadaan kelompok dan lokasi lahan kepada kelompok PUGAR yang telah mengajukan proposal	Program PUGAR ini tidak hanya meningkatkan produksi dan kualitas garam tetapi juga mampu meningkatkan sarana dan prasarana seperti Gudang Garam Rakyat (GGR) sebagai tempat penampungan garam itu lebih	Sama-sama meneliti tentang program pemberdayaan usaha garam rakyat (Pugar)	Penelitian terdahulu melihat implementasi program Pugar menggunakan indikator dari grindl dengan melihat content of policy dan konteks of policy sedangkan penelitian ini menggunakan evaluasi

		permohonan bantuan PUGAR dan lokakarya maupun sosialisasi setiap tahunnya. Pemberian informasi tentang pelaksanaan program PUGAR hingga proses pencairan bantuan PUGAR kurang jelas diterima oleh kelompok usaha petani garam (KUGAR).	meningkat dari 5 tahun terakhir sangat efektif.		dengan menggunakan indikator evaluasi William n Dunn
--	--	--	---	--	--

Dari beberapa penelitian terdahulu seperti yang atas yang membedakan dari penelitian ini adalah :

1. Produktivitas garam yang masih tergantung pada cuaca.
2. Kualitas garam yang tidak memenuhi standar pasar industri
3. Memantau perkembangan secara bertahap dengan adanya program PUGAR

### **C. Kerangka Pikir**

Sebagian besar penduduk Kecamatan Arungkeke, Kabupaten Jeneponto memiliki mata pencaharian sebagai petani sebesar 40% dari total pekerja 22 dimana petani ikan dan petani garam dikategorikan dalam petani. Usaha garam rakyat sejak dahulu telah menjadi sumber pendapatan penduduk terbesar di Kecamatan

Arungkeke. Sesuai dengan teori yang telah dijelaskan pada tinjauan pustaka sebelumnya maka untuk melengkapi kerangka pikir pada penelitian ini, peneliti berpedoman dan mengambil 2 indikator pada teori yang dikemukakan oleh Rogers yang dikutip oleh (Koiman, 2009: 273) Governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut Selain usaha lain yang mempunyai porsi besar yaitu peternak sebesar 22% dan industri jagung dan padi sebesar 15% dari total keseluruhan pekerja di Kecamatan Arungkeke. Beberapa faktor penyebab rendahnya tingkat produksi usaha garam rakyat antara lain curah hujan, luas tambak garam, dan jumlah petani garam. Untuk lebih jelasnya terdapat skema kerangka pemikiran yang menjadi landasan dalam penelitian ini.

**Tabel 2.3**

## Kerangka Pikir

Evaluasi kebijakan dapat diukur dengan menggunakan teori (Dunn, 2013) dengan enam indikator, antara lain: Efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas serta ketepatan.

