

SKRIPSI

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN PETANI GARAM DI KABUPATEN JENEPONTO

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memenuhi Gelar Sarjana Ilmu Politik pada Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin



DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

ISMAIL DWI SAPUTRA

E041201016

**DEPARTEMEN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN PETANI
GARAM DI KABUPATEN JENEPONTO**

Yang Diajukan Oleh :

ISMAIL DWI SAPUTRA

E041201016

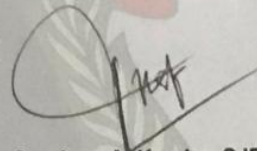
Telah Disetujui Oleh :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Muhammad, M.Si.
NIP. 197109171997031001



Dr. Gustiana A. Kambo, S.IP, M.Si
NIP. 197308131998022001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik



Drs. H. Andi Yakub, M.Si., Ph.D.
NIP. 19621231 199003 1 023

HALAMAN PENERIMAAN

SKRIPSI

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBERDAYAAN PETANI GARAM DI
KABUPATEN JENEPONTO

Disusun dan diajukan oleh:

Ismail Dwi Saputra

E041201016

Dan dinyatakan telah memenuhi Syarat oleh Panitia Ujian Skripsi pada
Departemen Ilmu Politik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, pada

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Prof. Dr. Muhammad, M.Si. (.....)

Sekretaris : Dr. Gustiana A. Kambo, S. IP, M.Si. (.....)

Anggota : Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si. (.....)

Anggota : Ummi Suci Fathia Bailusy, S. IP, M.IP. (.....)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ismail Dwi Saputra

NIM : E041201016

Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)

Program Studi : ILMU POLITIK

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Kebijakan pemerintah dalam pemberdayaan petani garam di kabupaten Jeneponto" adalah benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 24 Januari 2024



Ismail Dwi Saputra

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat Rahmat serta Hidayah-Nya sehingga penulis masih diberikan ilmu, inspirasi, kesehatan dan keselamatan dalam menyelesaikan Skripsi ini yang berjudul “Kebijakan pemerintah dalam pemberdayaan petani garam di Kabupaten Jeneponto” yang merupakan salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program studi Strata Satu (S1) untuk mendapatkan gelar Sarjana pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Selama penulisan skripsi ini penulis menghadapi berbagai tantangan akan tetapi semuanya itu dapat terselesaikan dengan baik. Penulis menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dan pengarahan dari berbagai pihak baik dalam bentuk moril maupun material. Untuk itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan kesempatan untuk dapat belajar di program studi Ilmu Politik.
2. Bapak Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, yang telah memberikan pelayanan akademik dan administratif tingkat fakultas selama mengikuti perkuliahan.
3. Bapak Drs. H. A. Yakub, M.Si., Ph.D., selaku Ketua Departemen Program Studi Ilmu Politik, yang telah memberikan pelayanan akademik dan administratif selama mengikuti perkuliahan.
4. Bapak Prof. Muhammad, M.Si. selaku pembimbing I, yang selalu memberikan motivasi dan bimbingan dalam penyusunan skripsi.
5. Ibu Dr. Gustiana A. Kambo, S. IP, M.Si. selaku Pembimbing II, yang senantiasa mendorong, mengarahkan dan membimbing penulis dapat Menyusun skripsi ini dengan baik dan benar.

6. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama penulis menempuh pendidikan di jurusan Ilmu Politik
7. Seluruh tata usaha serta staf pegawai Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah banyak membantu dalam kelancaran pembuatan surat-surat dan berbagai pelayanan administrasi lainnya.
8. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jeneponto beserta jajarannya terima kasih sudah membantu perizinan dan data dalam penelitian hingga selesainya skripsi ini
9. Kedua orang tuaku tercinta yang telah memberikan motivasi, bantuan material maupun non material, kasih sayang, doa, nasihat, dan pengorbanan yang tiada habisnya
10. Saudari saya Siti Isnawati, S.Pi. yang selalu memberikan support dan doa serta kasih sayang sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
11. Nurul Arifin yang selalu setia ada untuk menyemangati, menemani, dan memberikan dukungan dalam doa untuk proses penyelesaian skripsi ini.
12. Herdayanti Barandang, Salmawati, dan Muhammad Yusuf yang telah bersedia meminjamkan laptopnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. Petani garam kabupaten Jeneponto yang telah membantu dan berpartisipasi dalam pengambilan data penelitian
14. Teman-teman organisasi Himpunan Mahasiswa Ilmu Politik (HIMAPOL) khususnya teman – teman dinamis yang selalu menyemangati dan mendampingi penulis dalam penyusunan skripsi ini.
15. Teman-teman organisasi Himpunan Pelajar Mahasiswa Turatea (HPMT) khususnya komisiariat Unhas yang selalu mensupport, memberikan nasehat, doa dan harapan penulis selama penyusunan skripsi ini.

16. Teman-teman KKNT Pa'tanakanlolo GEL-110 yang selalu memberikan semangat, motivasi, dan berbagi pengalaman kepada saya selama masa perkuliahan.

17. Dan semua pihak yang telah membantu dan mendukung dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya, dan penulis sadar bahwa terdapat banyak kekurangan dan kekeliruan dalam penulisan karya ilmiah ini, oleh karena itu penulis memohon maaf dan menghargai semua saran dan kritikan yang sifatnya membangun dari setiap pihak yang membaca skripsi ini. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan keberkahan-Nya kepada kita semua. Aamiin

Makassar, 24 Januari 2024

Penulis
(Ismail Dwi Saputra)

ABSTRAK

Ismail Dwi Saputra E041201016. Kebijakan Pemerintah Dalam Pemberdayaan Petani Garam di Kabupaten Jeneponto. Di bawah bimbingan **Bapak Muhammad dan Ibu Gustiana A. Kambo**

Tujuan penelitian ini adalah ingin memberikan pemahaman mendalam mengenai pelaksanaan program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) serta dampak dari pelaksanaan program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Teori yang digunakan ialah teori Kebijakan model Elmore, teori ini didasarkan pada prinsip *bottom up* yaitu dengan cara merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi.

Dasar penelitian ini menggunakan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif, dan tipe penelitian ini memberi gambaran secara jelas mengenai masalah-masalah yang diteliti berdasarkan pengalaman yang dialami oleh informan. Teknik analisa datanya yaitu dengan wawancara dan dokumentasi. Dalam memastikan keabsahan data peneliti menguji kredibilitasnya dengan teknik analisis data yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Adapun sumber data yang didapatkan peneliti meliputi data primer dan data sekunder.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Jeneponto telah terlaksana. Aktor yang terlibat di level bawah (*Street level bureaucrat*) yaitu, petani garam atau KUGAR, Fasilitator dan tim pendamping. Akan tetapi pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Jeneponto mengalami beberapa hambatan, seperti kurang meratanya pembagian bantuan sarana dan prasarana dan kurang maksimalnya tenaga pendamping dalam melaksanakan program.

Kata kunci: kebijakan, Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), Pemberdayaan

ABSTRACT

Ismail Dwi Saputra E041201016. Government Policy in Empowering Salt Farmers in Jeneponto Regency. Under the guidance of Mr. Muhammad and Mrs. Gustiana A. Kambo

The aim of this research is to provide an in-depth understanding of the implementation of the People's Salt Business Development (PUGAR) program as well as the impact of implementing the People's Salt Business Development (PUGAR) program. The theory used is the Elmore model policy theory, this theory is based on the bottom up principle, namely by planning, implementing and evaluating.

The basis of this research is qualitative with a descriptive research type, and this type of research provides a clear picture of the problems being studied based on the experiences experienced by the informants. The data analysis technique is interviews and documentation. In ensuring the validity of the data, researchers test its credibility using data analysis techniques, namely data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The data sources obtained by researchers include primary data and secondary data.

Based on the results of the research that has been carried out, it can be concluded that the implementation of the People's Salt Business Empowerment (PUGAR) program in Jeneponto Regency has been implemented. The actors involved at the lower level (Street level bureaucrats) are salt farmers or KUGAR, facilitators and accompanying teams. However, the implementation of the PUGAR program in Jeneponto Regency experienced several obstacles, such as the unequal distribution of facilities and infrastructure assistance and the lack of optimal assistance staff in implementing the program.

Keywords: policy, People's Salt Business Development (PUGAR), Empowerment

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENERIMAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II.....	10
TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1. Kebijakan Publik.....	10
2.1.1. Implementasi Kebijakan Publik.....	13
2.2.2. Konsep Pemberdayaan.....	20
2.2. Penelitian Terdahulu.....	24
BAB III.....	30
METODE PENELITIAN.....	30
3.1. Jenis Penelitian.....	30
3.2. Lokasi dan Objek Penelitian.....	31
3.3. Jenis dan Sumber Data.....	31
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	33
3.5. Informan Penelitian.....	34
3.6. Teknik Analisis Data.....	35
BAB IV.....	37
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	37
4.1 Keadaan Geografis.....	37
4.2 Keadaan Demografi.....	38
4.3 Perkembangan Jumlah Produksi Garam.....	39
4.4 Gambaran Produktivitas Garam di Kabupaten Jeneponto.....	39
BAB V.....	41
HASIL DAN PEMBAHASAN.....	41
5.1 Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR).....	41

5.1.1.	Perencanaan kegiatan.....	42
A.	Pembentukan Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).....	42
5.1.2.	Pelaksanaan kegiatan	44
A.	Sarana dan Prasarana.....	45
B.	Pendampingan.....	48
C.	Pelatihan	50
5.1.3.	Evaluasi kebijakan.....	51
5.2.	Dampak program PUGAR terhadap peningkatan kesejahteraan petani garam	52
5.2.1.	Dampak positif pelaksanaan program PUGAR	54
A.	Peningkatan kualitas garam	54
B.	Peningkatan Produktivitas garam.....	57
C.	Peralatan petani garam lebih modern	58
D.	Lebih fokus terhadap pekerjaan membuat garam	60
5.2.2.	Dampak negatif pelaksanaan program PUGAR	62
A.	Petani Garam terlalu mengandalkan bantuan dari program PUGAR.....	62
B.	Pendampingan Menyamaratakan permasalahan teknis pembuatan garam dalam sosialisasi.....	63
BAB VI	.....	66
PENUTUP	.....	66
6.1.	Kesimpulan	66
6.2.	Saran.....	67
DAFTAR PUSTAKA	.....	69
BUKU	.....	69
SKRIPSI	.....	71
INTERNET	.....	71
LAMPIRAN	.....	72

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki luas garis pantai 95.181 km dan luas lautnya sekitar 5,8 km² 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. 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 sendiri¹

Kemaritiman yang dimiliki Indonesia penting untuk dimanfaatkan dan digunakan seluruhnya untuk kemajuan Indonesia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, maritim diartikan sebagai berkenaan dengan laut maupun berhubungan dengan pelayaran dan perdagangan di laut serta di mana laut menjadi tumpuan utama bagi kesejahteraan masyarakat di

¹ Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2013.
Dilihat artike Oki Pratama. *Konservasi perairan sebagai upaya potensi kelautan dan perikanan indonesia*

dalam suatu negara. Di katakan sebagai negara maritim masih jauh dari arti maritim itu sendiri karena pada kenyataannya pengelolaan sumber daya laut di Indonesia masih kurang. Salah satunya pada sektor produksi garam yang merupakan hasil dari penguapan air laut. Laut Indonesia yang sangat luas sangat dapat dimanfaatkan. Produksi garam menjadi salah satu isu nasional yang menjadi perhatian pemerintah Indonesia saat ini. Negara-negara yang melakukan kegiatan impor garam ke Indonesia antara lain Australia, India, Tiongkok, Selandia Baru, Singapura, Jerman, dan Denmark.²

Pemerintah sebagai pelaku utama negara yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses pembangunan, baik dalam pembangunan sumber daya manusia maupun dalam pembangunan infrastruktur dan pembangunan lainnya. Sebab pemerintah harus mampu menjadi organ negara dengan menyadari hal tersebut. Perkembangan, kemajuan dan kekuatan adalah faktor dalam penggerak kesejahteraan sosial. Peran pemerintah tidak lepas dari bentuk tanggung jawab pemerintah untuk meningkatkan daya saing masyarakat. Lihat apa yang terjadi saat ini bahwa masyarakat pada era modern semakin berkembang pesat baik dari ilmu pengetahuan, teknologi, dan komunikasi yang menunjukkan bahwa setiap individu harus mampu mempersiapkan diri untuk terus mengembangkan potensi yang dimilikinya, tidak hanya berasal

² Taufiqurrahman setiawan dkk: *Kemaritiman Nusantara*. Kemala, Gita Widya Ratna Hartoyo, Sri: *Jurnal analisis impor garam di Indonesia*. KBBI

dari masyarakat sekitar tetapi juga akan menjadi elemen penting. Sudah menjadi tanggung jawab pemerintah, baik di pusat maupun daerah, untuk terus berperan aktif dalam memantau dan membantu masyarakat dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan sehingga dapat berperan aktif.

Masyarakat merupakan objek utama yang menentukan berhasil tidaknya pemerintah dalam menjalankan fungsinya; Berhasil tidaknya pemerintah diwujudkan dengan naik atau turunnya taraf hidup masyarakat. Pemerintah juga harus mampu berperan penting dalam melibatkan seluruh sektor masyarakat dan melibatkan mereka dalam proses pemberdayaan masyarakat sehingga dengan adanya partisipasi semua sektor masyarakat maka pemerintah akan lebih mudah untuk memahami hal-hal yang terdapat di Masyarakat.³

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 alternatif pemecahannya dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki secara mandiri. Proses pemberdayaan masyarakat merupakan suatu program yang berkesinambungan, pemberdayaan masyarakat mengandung arti mengembangkan kondisi dan situasi sedemikian rupa sehingga

³ Musa Radith STAIN Syaikh Abdurrahman Siddik Bangka Belitung: Optimalisasi Peran pemerintah dalam pemberdayaan Masyarakat.

masyarakat memiliki daya dan kesempatan untuk mengembangkan kehidupannya. Pemberdayaan Masyarakat menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan (Sumodiningrat, 1997). Dalam memberdayakan masyarakat tentunya pemerintah berperan penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah telah menetapkan aturan terkait pemberdayaan petani garam dalam Peraturan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam Undang-Undang nomor 7 tahun 2016 tentang perlindungan dan pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Hal ini diwajibkan Pemerintah mampu menerapkan serta melaksanakan kegiatan yang berorientasikan pengembangan dan pemberdayaan terhadap Nelayan, Pembudi daya ikan, dan Petambak garam.⁴

Persepsi pemerintah terhadap pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan dan khususnya untuk petani garam mulai mendapat perhatian, Adapun bentuk perhatian pemerintah diantaranya pemerintah membuat program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), yang merupakan bagian usaha pemerintah untuk meningkatkan produktivitas petani garam. Produksi garam Indonesia masih belum cukup untuk

⁴ LN.2016/NO.68, TLN NO.5870, LL SETNEG: 38 HLM. UU Nomor 7 Tahun 2016. Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya ikan, dan petambak garam. Sumodiningrat. 1997 dalam Pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat

memenuhi kebutuhan nasional. Pemerintah Indonesia berupaya meningkatkan produksi garam rakyat dengan merumuskan kebijakan dengan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR).

Landasan hukum yang mendasari pelaksanaan program PUGAR mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.41/Men/2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Memberdayakan masyarakat mandiri di sektor kelautan dan perikanan pada tahun 2011. Program PUGAR dimulai dengan satu permasalahan: kondisi garam nasional produksi tidak memenuhi permintaan, kualitas garam yang dihasilkan rendah, hal ini juga berdampak pada rendahnya pendapatan para produsen garam.

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 pemodalan, pemasaran, informasi, serta ilmu pengetahuan dan teknologi bagi KUGAR, (3) meningkatkan produksi garam konsumsi untuk menendukung swasembada garam (4) meningkatkan kualitas garam rakyat.

Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) telah di implementasikan di Provinsi Sulawesi Selatan khususnya di Kabupaten Jeneponto sejak tahun 2011 hingga sekarang. Sejak dulu Kabupaten Jeneponto terkenal sebagai salah satu daerah dengan tambak garam

yang sangat luas. Kabupaten Jeneponto merupakan kabupaten dengan penyumbang garam terbanyak di Pulau Sulawesi. Total produksi garam rakyat di Sulawesi Selatan terhadap produksi garam nasional yakni 5,35 persen dengan jumlah produksi garam tersebar dari empat kabupaten seperti Kabupaten Pangkep, Maros, Takalar dan Kepulauan Selayar. Hal ini menjadi peluang dalam pengembangan usaha garam rakyat.⁵

Berdasarkan data laporan dari Dinas Kelautan dan Perikanan pada tahun 2018-2021 dalam capaian tidak menetap atau naik turun dalam produktivitasnya. Pada tahun 2018 jumlah garam yang diproduksi sebesar 61.000,34 Ton, tahun 2019 sebanyak 90.000,61, tahun 2020 sebanyak 16.770,39 Ton, dan pada tahun 2021 sebanyak 20.000 Ton.

Tambak garam Kabupaten Jeneponto tersebar di empat kecamatan yaitu Kecamatan Bangkala Barat, Kecamatan Bangkala, Kecamatan Tamalatea, dan Kecamatan Arungkeke. Adapun dua Kecamatan lainnya yang juga memiliki teluk yaitu Kecamatan Batang dan potensi garam di Kabupaten Jeneponto mampu menjadi salah satu produk yang masih dilakoni oleh Masyarakat sekitar. Sudah menjadi kebiasaan di daerah Kabupaten Jeneponto setiap musim kemarau akan memproduksi garam secara besar-besaran. Di setiap warga Kecamatan di beberapa desa sudah menjadikan bertambak garam sebagai mata pencaharian

⁵ Permen KKP Nomor 41 Tahun 2011.

dikarenakan pembuatan garam yang bahan bakunya mudah didapatkan dan alat yang digunakan dalam pembuatan garam mudah digunakan.⁶

Petani garam di kabupaten Jeneponto seringkali dihadapkan oleh berbagai masalah dengan menurunnya hasil produksi garam yang disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya, kondisi dan cuaca yang tidak menentu, sisi pemodalannya kurang mendukung, dan teknologi yang masih tradisional.

Berdasarkan permasalahan di atas upaya peningkatan produksi garam dengan kualitas dan kuantitas yang tinggi dari tahun ke tahun menjadi perhatian yang sangat penting bagi pemerintah maupun petani garam. Namun dalam peningkatan ini tidak terlepas dari peran dan perhatian pemerintah dalam memaksimalkan program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Jeneponto.

Berdasarkan permasalahan di atas maka peneliti bermaksud untuk mengangkat judul tentang **“Kebijakan Pemerintah Dalam Pemberdayaan Petani Garam di Kabupaten Jeneponto”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian yang telah dijelaskan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian

⁶ Dilihat Artikel Hasri Aini Amran 2020: *Pengembangan usaha garam. Bisnis.com*. Andini Rstyningrum: *Sulses dorong optimalisasi produk garam di Jeneponto Laporan DKP*

ini yaitu:

1. Bagaimana program pengembangan usaha garam rakyat (PUGAR) dilaksanakan di kabupaten Jeneponto?
2. Bagaimana dampak program PUGAR terhadap peningkatan kesejahteraan petani Garam?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk menjelaskan dan menggambarkan bagaimana program pengembangan usaha garam rakyat di kabupaten Jeneponto
2. Untuk menjelaskan dan menggambarkan dampak dari program PUGAR terhadap peningkatan kesejahteraan petani garam.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis
 - a. Menjadi rujukan literatur bagi penelitian yang akan datang terkait bagaimana pemerintah melaksanakan program pengembangan usaha garam rakyat (PUGAR) di kabupaten Jeneponto.
 - b. Memperkaya kajian ilmu politik dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu sosial.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan bacaan yang bermanfaat bagi khalayak publik dan memperkaya pengetahuan mengenai pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Jeneponto.
- b. Menjadi rujukan bagi mereka yang tertarik mengkaji tentang bagaimana program PUGAR dilaksanakan di Kabupaten Jeneponto.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai kebijakan publik, dan implementasi kebijakan publik, dan konsep pemberdayaan Masyarakat sebagai landasan teoritis dan alat analisis utama untuk melihat kebijakan pemerintah dalam pemberdayaan petani garam di kabupaten Jeneponto. Dalam bab ini juga diuraikan kerangka berpikir penelitian yang tergambar dalam skema pikir. Untuk menunjukkan kebaruan penelitian, disajikan pula beberapa penelitian terdahulu yang memiliki relevansi.

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu pernyataan yang luas meliputi cita-cita (goals), tujuan (objectives) dan cara yang diwujudkan dalam program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Thomas R. Dye (melalui Subarsono, 2013: 2), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Definisi kebijakan publik dari Thomas R. Dye mengandung makna bahwa: 1) Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta. 2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hierarkinya,

kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota (Subarsono, 2013: 3).

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga nampak tingkat perubahan yang terjadi. (Agustino Leo; 2008:154-155)

Pada tahap analisis kebijakan, analisis kebijakan sangat berperan penting dalam pengimplementasian kebijakan atau pelaksanaannya, sehingga nanti pada akhirnya dibuat suatu kesimpulan apakah suatu kebijakan tersebut efektif atau tidak dan apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan peraturan kebijakan tersebut atau tidak. Hal ini merupakan elemen penting dalam analisis kebijakan dan dapat dapat juga disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian “tindakan” (nyata/bukan suatu kehendak) yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Kebijakan publik dalam penelitian ini akan mengacu pada bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan petambak garam di kabupaten Jeneponto seperti yang telah tertuang di Undang-Undang nomor 7 tahun 2016 dan telah diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.41/Men/2011 Tentang Pemberdayaan petani garam. Seperti yang diketahui produksi garam tahun 2022 sampai saat ini mengalami penurunan drastis dari yang sebelumnya produksi garam tahun 2019 terbilang sangat tinggi. Akan tetapi, yang menjadi penghambat dalam produktivitas garam di kabupaten Jeneponto dipengaruhi oleh beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut, maka dari itu bagaimana kebijakan pemerintah melihat hal yang terjadi pada masyarakatnya dengan ini petambak garam.⁷

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah publik atau kepentingan-kepentingan publik. Pada dasarnya kebijakan atau peraturan masih bersifat abstrak maka untuk tindakan kongkrit perlu diimplementasikan dalam bentuk program artinya sudah masuk dalam teknis pelaksanaan atau operasionalnya. Maka apabila kebijakan diimplementasikan sama artinya dengan implementasi dari program. Program-program yang bersifat operasional adalah program-

⁷ Laporan KKP. 2021. LN.2016/NO.68, TLN NO.5870, LL SETNEG: 38 HLM. UU Nomor 7 Tahun 2016. Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya ikan, dan petambak garam. Sumodiningrat. 1997 dalam Pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat

program yang isinya dengan mudah dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana.

2.1.1. Implementasi Kebijakan Publik

Makna dari implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan bijaksana (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden). Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/ sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Proses ini berlangsung melalui sejumlah tahap tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana kesediaan. Proses pengimplementasian suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua unsur yaitu; adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan, adanya target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program kebijaksanaan, adanya unsur pelaksana (implomenter) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut. Tahapan implementasi sebuah kebijakan

merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

. Implementasi kebijakan berdasarkan Model Grindle berpendekatan top-down yang dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcome*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. Impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok

- b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

Elmore (melalui Purwano, dkk., 2012: 3) menyebutkan bahwa dalam mendalami konsep implementasi itu proses implementasi dengan pendekatan *bottom-up*, pendekatan ini menekankan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Kelompok sasaran kebijakan (*target group*)
2. *Stakeholder* atau Birokrat pada level paling bawah (*Street level bureaucrat*).

Elmore, dkk. (Parson, 2005: 473-478), menjelaskan bahwa kebijakan lebih baik diimplementasikan dengan melalui "*backward mapping*" (model pendekatan *bottom-up*) terhadap masalah-masalah kebijakan yang melibatkan pendefinisian tentang perilaku implementator, ketimbang sebagai pemenuhan hipotesis. Mengenali bermacam perilaku di dalam proses implementasi merupakan hal penting untuk memperbaiki kinerja. Pelaksanaan program PUGAR didasarkan pada prinsip *bottom up* yaitu dengan cara merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi.

Pendekatan *bottom-up* (Purwanto dkk, 2014: 42), dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memetakan *stakeholder* (aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level bawah
2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi.
3. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut dengan aktor-aktor pada level di bawahnya.
4. Bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama.
5. Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (para *policy maker*).

Model *bottom-up* merupakan salah satu model yang melihat proses dengan melibatkan negosiasi dan penggalangan konsensus. Dalam hal ini melibatkan dua konteks atau lingkungan yaitu management skill dan kultur/budaya organisasi yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Model Elmore, dkk. ini juga memberikan tekanan yang besar pada fakta bahwa para pelaku implementasi "*street level*" mempunyai keleluasaan untuk menentukan bagaimana mereka menetapkan atau mengaplikasikan kebijakan. Para profesional mempunyai partisipasi kunci dalam kinerja suatu kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan. Perlu dipahami bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tindakan pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chif J.O, dengan mengatakan bahwa, hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil atau output yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret, keluaran atau outcome yang biasanya terwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga, manfaat atau benefit yang wujud beragam, dampak atau impact baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

Pemerintah di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi Negara telah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti garis-garis kebijaksanaan, peraturan-peraturan, pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, surat edaran, instruksi-instruksi, peraturan-peraturan menteri, keputusan-keputusan, dan pengumuman-pengumuman. Kebijaksanaan harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk kemudian dapat berlaku. Syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut antara lain:

1. Tidak bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya,
2. Tidak bertentangan dengan nalar sehat,
3. Harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu meminta advis teknis dari instansi yang berwenang, rembukan degan para pihak terkait dan mempertimbangkan alternative yang ada,
4. Isi kebijakan harus jelas memuat hak dan kewajiban warga Masyarakat yang terkena dan ada kepastian tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hokum formal,
5. Pertimbangan tidak harus rinci, asalkan jelas tujuan dan dasar pertimbangannya, dan
6. Harus memenuhi syarat kepastian hukum materiiil, artinya hak yang telah diperoleh oleh masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.⁸

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat vital dalam proses kebijakan publik, karena implementasi menjadi faktor determinan dalam menentukan keberhasilan pemerintah yang ditujukan untuk mengatasi persoalan publik. Namun perlu diperhatikan bahwa kebijakan yang sudah direkomendasikan oleh *policy makers* tidak menjamin

⁸ Indro Harto. *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 92-95

kebijakan tersebut pasti berhasil, karena kompleksitasn implementasi dipengarahui oleh berbagai variabel baik variabel individual maupun organisasional. Maka tidak jarang implementasi bermuatan politis dengan adanya intervensi dari barbagai kepentingan.⁹

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah: “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan eknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.¹⁰

Implementasi kebijakan memerlukan tindakan-tindakan seperti tindakan-tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan, oleh karena itu implementasi kebijakan dikatakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan dan implementasinya didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Studi evaluasi kebijakan bersifat deskriptif dan analitis, di satu sisi studi evaluasi berusaha menggambarkan dampak dan hasil yang telah dicapai, dan lain pihak studi evaluasi berusaha menggambarkan proses

⁹ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2006), h 13

¹⁰ Budi Winarno, *Teori dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), h 101-102.

implementasi suatu kebijakan. Maka dalam melakukan studi evaluasi ada beberapa jenis studi evaluasi. Finsterbusch dan Motz dalam Subarsono (2013: 130), mengemukakan salah satu studi evaluasi jenis *single program before-after* dan untuk menjelaskan dan menggambarkan dampak program pugar dalam mensejahterkan petani garam dikabupaten Jeneponto peneliti menggunakan studi evaluasi jenis *single program before-after* dengan melihat keadaan petani garam sebelum dan sesudah dilaksanakan kebijakan program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR).

2.2.2. Konsep 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.

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.¹¹

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. 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*).¹²

Widayanti (2012) mengemukakan bahwa pemberdayaan Masyarakat menjadi konsep public dan dinilai sebagai salah satu pendekatan yang

¹¹ Noor, M. (2011). Pemberdayaan masyarakat. *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan Kewarganegaraan*, 1(2).

¹² Endah, K. (2020). Pemberdayaan masyarakat: Menggali potensi lokal desa. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 135-143.

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. Adapun strategi pemberdayaan kinerja usaha garam rakyat pada aspek produksi meliputi:

1. Tersedianya teknologi terapan dalam proses produksi yang tidak tergantung pada cuaca
2. Pemberian bantuan modal usaha yang tepat sasaran
3. Penyelenggaraan pelatihan produksi usaha garam secara kontinyu
4. Tersedianya alternatif teknologi pengolahan garam untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produk garam.

2. Aspek Dsitribusi

Tingkat keberdayaan aspek produksi diukur melalui jangkauan pasar, kemudahan menjual, dan tersedianya saluran distribusi. Hampir semua produsen usaha garam rakyat masih memasarkan hasil produksinya dipasar lokal. Dengan demikian, pemasaran masih didominasi pasar lokal dibanding pasar nasional. Adapun strategi

pemberdayaan kinerja usaha garam rakyat pada aspek distribusi meliputi:

1. Perbaiki system distribusi
2. Bantuan promosi baik secara lokal, nasional, maupun internasional
3. Meningkatkan Kerjasama tata niaga/misi dagang
4. Perlu dukungan pemerintah promosi produk garam lokal dan mengurangi import garam.

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.¹³

Pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah konsep yang mewakili paradigma baru dalam pembangunan yang bersifat *people centered, participatory, empowering, and sustainable* (Mato, 2008 dalam Christens, 2012), dalam kerangka ini dapat di kaji dari 3 aspek yaitu *Enabling, Empowering, dan Protection*. 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

¹³ Ma'ruf, Muhammad Farid. "Comunity Empowerment Throught The People Salt Enterprises Empworment Program (PUGAR) On The Department Of Marine And Fisheries At Pamekasan REGENCY Rindayani." (2013).

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.¹⁴

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dan relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti:

Pertama, penelitian yang dilakukan Budi Susanto tentang “Peran Pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat Petani garam di kelurahan Bontorannu Kecamatan Bangkala” pada tahun 2017 peneliti menarik

¹⁴ Ulum, M. C., & Anggainsi, N. L. V. (2020). *Community Empowerment: Teori dan Praktik Pemberdayaan Komunitas*. Universitas Brawijaya Press.

kesimpulan bahwa peran pemerintah dalam pemberdayaan petani garam dapat dilihat dari beberapa indikator, yakni: Peranan pemerintah dalam pembinaan, pemberian pelayanan dan pengembangan terhadap petani garam. Berdasarkan hasil wawancara di lapangan menunjukkan bahwa aparatur pemerintah belum sepenuhnya maksimal dalam memberikan penyuluhan, pelayanan dan pelatihan tentang pemberdayaan kepadampetani garam khususnya di kelurahan Bontorannu Kecamatan Bangkala Kabupaten Jeneponto.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Zulfatul Qoriah tentang “Upaya pemerintah daerah dalam pemberdayaan petani garam di Desa Tlangoh Kecamatan Tanjung Bumi” Pada tahun 2018 ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan petani garam sehingga petani garam dapat melanjutkan hidupnya dengan ini hidup Sejahtera. Adapun Upaya pemerintah dalam pemberdayaan petani garam di Desa Tlangoh Kecamatan Tanjung Bumi diantaranya mensosialisasikan program yang akan dijalankan oleh pemerintah, bantuan sarana dan prasarana dalam mempermudah proses penggaraman, membentuk kelembagaan, pengenalan metode baru dalam mempermudah proses pengkristalan garam dan meningkatkan kualitas garam dengan metode geomembrane, pelatihan garam beriodium, pengenalan tataniaga agar Masyarakat dapat mandiri dalam proses tataniaga dan pendirian koperasi yang mempermudah petani garam untuk mendapatkan modal awal.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Husnul Hatimah tentang “Strategi pemberdayaan petani garam melalui program Fortifikasi garam di Desa Ketapang Raya Kecamatan Keruak Lombok timur” Pada tahun 2018 ini bertujuan mencari solusi terkait pemberdayaan petani garam dikarenakan dari hasil produksi garam tidak mencukupi kebutuhan hidup, sehingga Sebagian besar masih hidup dibawah garis kemiskinan. Adapun strategi pengembangannya antara lain: (1) Pengembangan akses pasar, (2) Peningkatan produktivitas asisten lapangan, (3) keberlanjutan pemberdayaan oleh pemerintah (4) Pengembangan metode usaha petani garam.

Dari Ketiga penelitian di atas yang memiliki relevansi dengan penelitian ini, penelitian ini akan menggunakan teori Edward dalam pengimplementasian kebijakan untuk melihat upaya pemerintah dalam melaksanakan program PUGAR dengan tujuan menjadi solusi dalam berbagai permasalahan yang dihadapi petani garam.

2.3. Kerangka Berpikir

Undang-undang nomor 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Suatu kewajiban bagi pemerintah terkait dalam pemberian perlindungan dan pemberdayaan kepada Nelayan, pembudi daya ikan dan terkhusus untuk petani garam. Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memberikan kontribusi garam nasional untuk pemenuhan kebutuhan Masyarakat. Garam yang diproduksi Sulawesi Selatan dari

empat daerah sebanyak kurang lebih 150 ton/tahun atau sekitar 15% dari garam nasional yang tersebar di daerah yang menjadi lokasi penggaraman di Indonesia. Wilayah yang memiliki tambak garam dan produksi garam di Sulawesi Selatan diantaranya: Pangkep, Maros, Takalar, Jeneponto dan Kepulauan Selayar. Kabupaten Jeneponto merupakan kabupaten dengan penyumbang garam terbanyak di Pulau Sulawesi. Total produksi garam rakyat di Sulawesi Selatan terhadap produksi garam nasional yakni 5,35 persen dengan jumlah produksi garam tersebar dari empat kabupaten seperti Kabupaten Pangkep, Maros, Takalar dan Kepulauan Selayar. Hal ini menjadi peluang dalam pengembangan usaha garam rakyat.

Akan tetapi berbagai masalah yang dihadapi petani garam dalam memproduksi garam diantaranya, yaitu faktor cuaca, rendahnya produktivitas dan kualitas garam rakyat juga disebabkan oleh tidak memadainya teknologi, kurangnya sarana dan prasarana serta rendahnya kemampuan pemasaran dan jalur distribusi yang dikuasai oleh pedagang. Rendahnya kualitas garam tersebut mengakibatkan rendahnya harga yang diterima petani garam, kondisi tersebut jelas mempengaruhi kesejahteraan petani garam.¹⁵

Berdasarkan permasalahan di atas peningkatan produksi garam dengan kualitas dan kuantitas yang tinggi dari tahun ke tahun menjadi perhatian yang sangat penting bagi pemerintah maupun petani garam

¹⁵ Laporan KKP. 2020
Gatra.com. Hasan: Produksi garam di Sulses triwulan III capai titik terendah

sebagai pelaksana produksi garam. Namun dalam peningkatan ini yang tidak kalah pentingnya adalah peran dan perhatian pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk mengawasi secara berkala dalam segala aktivitas dan kebutuhan petani garam. Maka dari itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan membuat Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) guna meningkatkan kualitas dan kuantitas garam rakyat.

Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) sebagai program nasional yang telah diterapkan di kabupaten Jeneponto dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan Masyarakat khususnya petambak garam. Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam program PUGAR yakni dinas Kelautan dan Perikanan, masyarakat atau petambak garam. Namun, pihak utama yang terlibat adalah Dinas Kelautan dan Perikanan melalui tim pendamping dari setiap desa yang memang pada dasarnya program PUGAR ini dari Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dibawah ke Dinas Kelautan dan Perikanan melalui tugas pembantuan Kabupaten. Dinas kelautan dan perikanan dalam pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Jeneponto berwenang dalam administrasi. Tim pendamping dalam program PUGAR ini adalah beberapa masyarakat atau petani garam. Tim pendamping terdiri dari masing-masing 2 orang setiap daerah tambak garam yang yang memang memiliki kriteria pendidikan terakhir SLTA. Pendidikan terakhir tidak harus sarjana atau memiliki gelar Perikanan tetapi harus memahami teknologi garam dan pemasarannya. Peran PUGAR adalah sebagai wadah bagi

petani garam untuk bisa mempermudah akses informasi, bantuan dan koordinasi antar petani garam.

Kualitas dan kuantitas garam rakyat masih di bawah standar yang diakibatkan salah satunya cuaca dan sarana dan prasarana sehingga petambak garam belum dapat merasakan kesejahteraan dalam memproduksi garam. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk melihat bagaimana pemerintah melaksanakan PUGAR dalam pemberdayaan petani garam di kabupaten Jeneponto.

SKEMA BERPIKIR

