

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya baik negara yang sedang berkembang atau negara maju sedang mencoba menerapkan tehnik - tehnik baru, untuk mencapai tujuan pembangunan nasionalnya. Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru telah membangun suatu pemerintahan yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Kenyataanya menunjukkan adanya perubahan dalam mengubah modal yang hengkang ke luar negeri menjadi arus masuk modal swasta yang substansial, mengubah defisit cadangan devisa menjadi selalu positif, mempertahankan harga dan meningkatkan produksi hingga mencapai tingkat swasembada, menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan menurunkan jumlah penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan.

Perencanaan pembangunan daerah bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan berbagai sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber – sumber daya swasta secara bertanggung jawab. Melalui perencanaan pembangunan daerah, suatu daerah dilihat secara keseluruhan sebagai suatu unit ekonomi (*economic entity*) yang di dalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu sama lain.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Pada dasarnya, konsep pemberdayaan masyarakat sebagai suatu pemikiran yang tidak lepas dari paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat. Paradigma pembangunan ini tentunya untuk memberikan kedaulatan kepada rakyat dalam menentukan pilihan kegiatan yang paling sesuai dengan kemajuan diri mereka dan potensi masing – masing.¹

Setiap daerah di Indonesia memiliki potensi sumber daya alam berbeda – beda tergantung pada iklimnya, sehingga masyarakatnya juga dapat memanfaatkan sumberdaya tersebut sebagai mata pencaharian pengahsilan sehari - hari. Salah satu daerah beriklim panas di Indonesia adalah Pulau Madura yang terdiri dari empat kabupaten yaitu, Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan yang paling ujung timur adalah Sumenep. Rata-rata hampir semua kabupaten di Madura berpotensi sebagai tambak garam sehingga pulau ini sering dikenal sebagai pulau garam. Secara geografis pulau Madura dikelilingi laut serta lahan sekitar laut tersebut tidak padat penduduk sehingga potensi pembukaan lahan untuk pembuatan tambak garam sangat memungkinkan.

Peran pemerintah dalam meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam sekitar sangat penting sebagai optimalisasi produksi garam di Kabupaten Sumenep. Karena garam termasuk salah

¹ Sumodiningrat, G., 1996, *Pemberdayaan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, PT. Bina Rena Pariwara,

satu bagian dari konsumsi pokok masyarakat yang dibutuhkan secara nasional, baik dalam rumah tangga maupun industri sehingga peran pemerintah dalam memberikan kebijakan, memfasilitasi dan mendukung masyarakat petani garam untuk memperhatikan kuantitas dan kualitas produksi berpengaruh. Apabila hal tersebut dapat berjalan dengan optimal antara pemerintah dan petani garam, maka monopoli impor garam dari luar negeri dapat ditekan sekecil mungkin dan bahkan dapat di stop impor garam. Berdasarkan kebutuhan garam nasional tergolong tinggi yaitu mencapai 120.000 per bulan, maka monopoli garam impor tersebut sangat tinggi karena garam nasional dianggap tidak dapat memenuhi kebutuhan garam nasional. Penderitaan petani garam di Madura sepertinya bertubi-tubi, setelah kedatangan garam impor ilegal dari India di Sumenep dan menyebabkan harga garam di pasaran di bawah standar Harga Pokok Pemerintah (HPP). Bahkan PT Garam (Persero) yang merupakan perusahaan negara juga membeli garam di bawah HPP.

Di sisi lain, penyerapan garam rakyat di tiga Kabupaten di Madura, yakni Sampang, Pamekasan dan Kabupaten Sumenep yang dilakukan PT Garam Kalianget belum maksimal, baru mencapai 30 Ribu ton dari 100 ribu ton yang ditargetkan tahun 2011 ini. Saat ini garam impor menguasai sekitar 70 persen pangsa pasar dalam negeri. Akibatnya, petani garam lokal selalu terpukul dan pendapatannya terus menurun. Ini sekaligus juga menunjukkan upaya agar Indonesia

terus bergantung pada pangan impor, termasuk garam.³ Apalagi harganya saat ini lebih murah dibanding produksi dalam negeri. Pemerintah seakan-akan tidak memper masalahkan matinya usaha produksi pangan di dalam negeri yang dilakukan oleh petani atau pembudidaya kecil. Apalagi pasokan pangan dari impor, khususnya garam, masih banyak dan harganya juga murah.

Sentra garam di Kabupaten Sumenep, Pamekasan, dan Sampang saat ini masih terdapat cadangan garam yang mencapai 72.000 ton garam rakyat dengan pembagian masing-masing daerah Sumenep cadangan garam rakyat mencapai 15.000 ton, Pamekasan 7.000 ton, dan di Sampang 50.000 ton. Cadangan tersebut jika hanya untuk memenuhi Jawa Timur jika dihitung menurut kebutuhannya masih surplus. Namun jika bicara mengenai kebutuhan nasional yang mencapai 120.000 per bulan tidak mencukupi.⁴

Mengacu pada target pemerintah dalam menyediakan garam tahun 2012, maka produksi garam konsumsi diharapkan dapat meningkat dari tahun sebelumnya. Seperti yang disampaikan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan (KKP), produksi garam konsumsi petani garam dapat mencapai 1,3 juta ton, sehingga pemerintah pusat telah menyiapkan sejumlah program untuk peningkatan produksi garam konsumsi pada tahun ini. Usaha tersebut untuk mengantisipasi

³ Agus Surono, 2011, Ironi.Garam.di.(Negeri.Bahari) . <http://intisari-online.com/read/ironi-garam-di-negeri-bahari>

⁴ Info Media, 2012, *Produksi Garam Rakyat Masih Tinggi*, Website Resmi KKP.htm

dan menghindari terjadinya impor garam konsumsi pada 2013. Salah satu program diantaranya antara lain program pemberdayaan usaha garam rakyat yang dikenal dengan (PUGAR) berupa bantuan uang langsung kepada kelompok petani garam rakyat dan pendampingan oleh penyuluh kelautan dan perikanan.⁶

Bantuan langsung masyarakat (BLM) maupun non-BLM yang akan dicairkan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun ini guna mewujudkan target produksi garam konsumsi sebanyak 1,3 juta ton itu, sebesar Rp107,6 miliar bagi 29 ribu petani yang tergabung dalam 3.035 kelompok. BLM melalui Pugar yang dicanangkan tersebut sejak 2011 diharapkan mampu dan terus memotivasi petani garam rakyat untuk meningkatkan produksi garamnya, baik kuantitas maupun kualitasnya. Sesuai data di Kementerian Kelautan dan Perikanan, produksi garam nasional pada 2010 hanya 30 ribu ton, dan 2011 sebanyak 1,1 juta ton yang sebagian besar di antaranya, yakni 880 ribu ton merupakan produksi petani garam rakyat yang menerima bantuan dana Pugar.⁵

Dalam situs Pemerintah Kabupaten Sumenep bahwa, alokasi dana Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) untuk kelompok petani garam rakyat di Kabupaten Sumenep dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2012, sebesar Rp. 8.600.500.000,00.⁶

⁵ Rimanews, 2012, *KKP Targetkan Produksi Garam 1,3 Juta Ton*, The Enlightening Indonesian Internet Newspaper.htm.

⁶ News Room, 2012, *Komisi B DPRD Klarifikasi DKP Terkait Dana Pugar 2012*, Pemerintah Kabupaten Sumenep.htm

Berdasarkan peraturan pemerintah, petani yang bisa menerima Pugar terdiri dari pemilik tanah, penyewa, dan bagi hasil. Akan tetapi kenyataan dilapangan, sejumlah petani yang menyewa lahan pada PT. Garam permohonannya ditolak dengan alasan tidak masuk juknis, padahal mereka bagian dari penyewa sebagaimana yang diatur dalam ketentuan penerima pugar. Sedangkan menurut Bambang Komisi B DPRD Sumenep, petani garam yang menyewa pada PT Garam seluas 420 hektar di Kecamatan Gapura, Saronggi dan Kalianget mendapat bantuan Pugar melalui kelompok. Dan dari 420 hektar lahan PT. Garam yang disewa petani bisa dibentuk menjadi 42 kelompok dengan asumsi 10 orang per-kelompok.⁷

Dalam rangka merealisasikan target swasembada garam pada 2014, intensifikasi yang dilakukan melalui rehabilitasi prasarana dan sarana usaha garam rakyat. Prasarana yang dimaksud antara lain tambak, saluran tambak, tanggul, gudang, dan meja jemur. Sementara sarana yang dimaksud, seperti pompa, kincir angin, gerobak sorong, dan timbangan revitalisasi melalui penyediaan prasarana dan sarana tersebut serta inovasi teknologi melalui penggunaan bahan aditif.⁸

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 sebagai pelaksana produksi garam. Namun dalam peningkatan ini yang tidak kalah pentingnya adalah peran dan perhatian pemerintah dalam

⁷ News Room, 2012, *Alokasi Dana Pugar 2012 Sebesar RP. 8.600.500.000,00*, Pemerintah Kabupaten Sumenep.htm

⁸ PT. Garam, 2012, *PT-garam-siap-bantu-pengembangan-wisata-sumenep.htm*

mengawasi secara berkala dalam segala aktivitas dan kebutuhan petani garam yaitu untuk membantu segala bidang mulai dari proses produksi yang tepat sesuai prosedur produksi garam berkualitas hingga pengelolaan hasil produksi dan kebijakan yang saling menguntungkan pada kedua belah pihak yaitu kesejahteraan petani dan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan garam nasional. Oleh karena itu dalam penelitian ini mengangkat judul” Kebijakan Pemberdayaan Petani Garam”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten sumenep dalam pemberdayaan petani garam melalui Program Usaha Garam Rakyat (PUGAR)?
2. Bagaimana optimalisasi realisasi pelaksanaan PUGAR oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah kabupaten Sumenep dalam pemberdayaan petani garam melalui Program Usaha Garam Rakyat (PUGAR).
2. Untuk mengetahui optimalisasi realisasi pelaksanaan PUGAR oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut :

1. Secara Akademis

Penelitian ini dapat memberikan manfaat menambah referensi dalam bentuk informasi dan pengetahuan, terutama bagi yang tertarik terhadap permasalahan kebijakan pemerintah daerah tentang kesejahteraan petani garam.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan kontribusi bagi pemerintah Kabupaten Sumenep dalam mengeluarkan langkah-langkah kebijakan agar tidak ada salah satu yang merasa dirugikan antara petani garam maupun instansi pengelola garam di Kabupaten Sumenep. Begitu pula bagi petani garam Kabupaten Sumenep untuk memberikan sumbangan pemikiran, dan mencari solusi bersama dalam menghadapi kendala – kendala produksi maupun usaha dibidang garam.

E. Definisi Konseptual.

Dengan mengacu pada judul "Kebijakan Pemberdayaan Petani Garam" maka dijelaskan secara rinci adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemerintah, baik pemerintah daerah atau pemerintah pusat dapat menstabilkan harga garam sesuai standar pemerintah.

2. Pemerintah dapat membantu Pengembangan Prasarana yang dimaksud antara lain tambak, saluran tambak, tanggul, gudang, dan meja jemur. Sementara sarana yang dimaksud, seperti pompa, kincir angin, gerobak sorong, dan timbangan.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan suatu unsur yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Untuk menilai variabel dapat dilihat melalui indikasi dengan suatu indikator yang ada. Indikator tersebut yaitu tentang kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dalam pemberdayaan petani garam terkait dengan yang harus dilakukan oleh pihak pemerintah daerah Kabupaten Sumenep melalui:

1. Kebijakan pemerintah daerah kabupaten Sumenep dalam pemberdayaan petani garam melalui Program Usaha Garam Rakyat (PUGAR):
 - a. Implementasi Program PUGAR
 - b. Perencanaan BLM PUGAR
 - c. Sosialisasi BLM dalam pelaksanaan program PUGAR
2. Optimalisasi realisasi pelaksanaan PUGAR oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.
 - a. Realisasi Pencairan Bantuan Langsung Masyarakat BLM PUGAR 2012 Kabupaten Sumenep.
 - b. Pendataan kelompok PUGAR atau yang disebut KUGAR

- c. Monitoring Program PUGAR oleh Dinas Perikanan dan Kelautan.

G. Metode Penelitian.

Untuk mengetahui dan penjelasan mengenai adanya segala sesuatu yang berhubungan dengan pokok permasalahan di perlukan suatu pedoman penelitian yang disebut metodologi penelitian yaitu cara melukiskan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, merumuskan dan menganalisa sampai menyusun laporan.⁹

Dengan demikian metode penelitian sebagai cara yang dipakai untuk mencari, merumuskan dan menganalisa sampai menyusun laporan guna mencapai satu tujuan. Untuk mencapai sasaran yang tepat dalam penelitian, penulis maka metode penelitian mencakup isi metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang berusaha memberikan gambaran sekaligus menerangkan fenomena – fenomena yang ada sebagai prosedur pemecahan masalah yang diteliti dari keadaan di masyarakat maupun di pemerintahan daerah berdasarkan fakta - fakta yang terjadi dilapangan. Sehubungan dengan judul penelitian yang termasuk dalam gejala – gejala yang ada bersifat deskriptif, sehingga penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif.

⁹ Narbuko, C dan Abu Achmadi, 1997, Metode Penelitian, Bumi Pustaka, Jakarta

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Gersik Putih Kabupaten sumenep. Pemilihan lokasi objek penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa lokasi tersebut sebagai salah satu sentra petani garam dengan berbagai macam status tambak garam seperti tambak milik sendiri dan menyewa ke instansi pengelola garam dan merupakan salah satu daerah yang memiliki banyak Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan suatu sumber data dalam penelitian yang akan memberikan informasi sesuai rumusan dan tujuan dari penelitian. Sumber subjek penelitian tentunya lokasi dan pihak – pihak yang berkaitan dengan kesejahteraan petani garam diantaranya:

- a. Dinas Perikanan dan Kelautan
- b. Petani garam yang menerima BLM PUGAR

4. Jenis Data

Data yang dikumpulkan terutama merupakan data pokok yaitu data yang paling relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti, namun demi kelengkapan dan kebutuhan dari masalah yang diteliti maka akan dikumpulkan pula data pelengkap yang berguna untuk melengkapi data pokok. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

a. Data Primer.

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari orang-orang yang berhubungan dengan obyek penelitian (informan). Dalam penelitian ini yang menjadi data primer adalah orang – orang yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

Untuk memperoleh data-data primer, penulis dapat menentukan orang – orang yang memberikan informasi dan dengan pertimbangan narasumber yang dipilih tersebut berkualitas dalam memberikan informasi yang dibutuhkan. Selain itu, data primer dapat pula digunakan sebagai pertimbangan data sekunder.

b. Data Sekunder.

Data sekunder yaitu data yang diperoleh bukan secara langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini sumber data sekunder yang dipakai adalah sumber tertulis seperti literature, dokumen-dokumen dari pihak terkait, dan tulisan-tulisan lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini akan dipelajari mengenai jumlah penerima PUGAR, nilai BLM PUGAR dari *range* terendah dan tertinggi, hasil produk dan pemasaran. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Wawancara (*interviewing*)

Salah satu sumber informasi studi kasus yang sangat penting adalah wawancara untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden dengan tidak beraturan. *Interview* dalam mengumpulkan data ini bertujuan untuk mengumpulkan keterangan melalui sumber data yang tersedia atau dapat pula diartikan sebagai tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Berkaitan dengan teknik wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu dengan cara pewawancara mengajukan pertanyaan dan responden memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

Sedangkan jenis wawancara yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur dengan menggunakan instrumen wawancara.

b. Observasi langsung.

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan kegiatan pengamatan, tanya jawab dan pencatatan secara sistematis yang langsung terhadap gejala - gejala dan peristiwa yang diteliti. Data tersebut diperoleh dari observasi adalah data – data kebijakan pemerintah Kabupaten Sumenep tentang kesejahteraan petani garam dan implementasinya sampai ke petani garam.

c. Pencatatan Dokumen.

Metode dokumentasi yaitu suatu cara pengumpulan data melalui arsip, buku – buku, buletin, pendapat, teori dan lain – lain yang berhubungan dengan masalah penelitian yang diambil. Data yang diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai data pelengkap dan cara pencatatan dan pengutipan dari sumber data – data tersebut untuk melengkapi data dari informan.

6. Teknik analisa data

Dalam rangka mencapai hasil penelitian, digunakan pendekatan analisis kualitatif. Analisis data merupakan tahap yang sangat menentukan dalam keseluruhan proses penelitian. Analisis data menyangkut kekuatan analisis dan kemampuan mendeskripsikan situasi dan kondisi yang merupakan bagian dari penelitian. Dengan melakukan analisa data dapat memberikan arti dari makna yang berguna dalam memecahkan permasalahan.¹⁰

Dalam proses analisis terdapat tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan dan menentukan hasil akhir, tiga komponen tersebut adalah :

a. Reduksi Data.

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa

¹⁰ Lexey, Moleong, 2002, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, Remaja Rosdakaria.

hingga kesimpulan kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi.¹¹ Proses ini berlangsung terus selama pelaksanaan riset dimulai bahkan sebelum pengumpulan data dilakukan. Reduksi dimulai sewaktu peneliti memutuskan kerangka konseptual wilayah penelitian, permasalahan penelitian, dan pendekatan pengumpulan data yang digunakan. Selama pengumpulan data berlangsung, reduksi data dapat berupa membuat ringkasan, mengkode, memusatkan tema, membuat batasan permasalahan dan menulis memo. Proses reduksi ini berlangsung sampai akhir penelitian.

b. Penyajian Data.

Merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.¹² Dengan melihat suatu penyajian data, peneliti akan melihat apa yang terjadi dan memungkinkan untuk mengajarkan suatu analisis ataupun tindakan lain berdasarkan penelitian tersebut. Penyajian data yang lebih baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid.

7. Keabsahan data

Validitas data menunjukkan sejauh mana kualitas data dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, untuk mendapatkan validitas data dalam penelitian ini teknik yang digunakan adalah triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang

¹¹ Miles, M. B dan Huberman, A. M., 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press.

¹² Miles, M. B dan Huberman, A. M.,Ibid.

memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembanding terhadap data tersebut.¹³ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi sumber data, dimana peneliti mengumpulkan data yang sama dari beberapa sumber data yang berbeda.

¹³ Lexey, Moleong, 2002.