

**EFEKTIVITAS PROGRAM PEMBERDAYAAN
USAHA GARAM RAKYAT (PUGAR);
PERSPEKTIF *GOVERNANCE***

(Studi di Kabupaten Sampang)

SKRIPSI

**Diajukan untuk menempuh Gelar Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

RENI MARANTIKA

NIM. 105030500111032



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MINAT ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

MALANG

2014

MOTTO

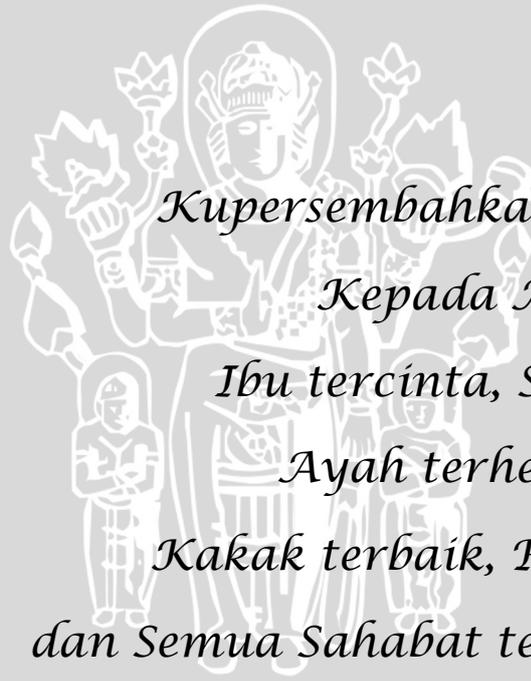
*“fainna ma’al ‘usri yusro
inna ma’al ‘usri yusro”*

*[sesungguhnya bersama dengan kesulitan,
ada kemudahan
bersama dengan kesulitan,
ada kemudahan (Al-Insyirah : 6-7)].*

*HIDUP adalah PERJUANGAN, bukan?
Maka kebahagiaan harus direngkuh dengan
banyak pengorbanan (Tere Liye).*

Halaman Persembahan

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



*Kupersembahkan karyaku
Kepada Allah SWT,
Ibu tercinta, Sundarwin
Ayah terhebat, Djudi
Kakak terbaik, Riring R.F.
dan Semua Sahabat teristimewa*

TANDA PERSETUJUAN

Judul : Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat
(PUGAR); Perspektif *Governance* (Studi di Kabupaten
Sampang)

Disusun oleh : Reni Marantika

NIM : 105030500111032

Fakultas : Ilmu Administrasi

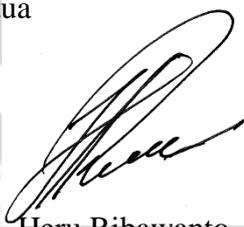
Jurusan : Administrasi Publik

Minat : Administrasi Pemerintahan

Malang, 8 Juli 2014

Komisi Pembimbing

Ketua



Drs. Heru Ribawanto, MS
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



Ainul Hayat, S.Pd, M.Si
NIP. 19730713 200604 1 001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 14 Agustus 2014
Jam : 09.00-10.00 WIB
Skripsi atas nama : Reni Marantika
Judul : Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); Perspektif *Governance* (Studi di Kabupaten Sampang)

dan dinyatakan lulus

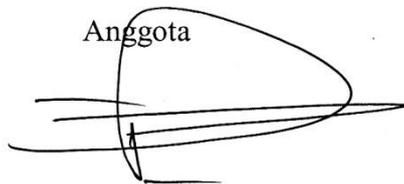
MAJELIS PENGUJI

Ketua



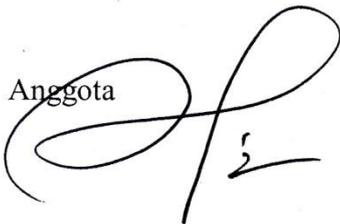
Drs. Heru Ribawanto, MS.
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



Ainul Hayat, S.Pd, M.Si.
NIP. 19730713 200604 1 00

Anggota



Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc
NIP. 19560801 198701 1 001

Anggota



Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS
NIP. 19691002 199802 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 8 Juli 2014

Mahasiswa



Reni Marantika
105030500111032

RINGKASAN

Reni Marantika, 2014, **Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); Perspektif Governance (Studi di Kabupaten Sampang)**, Drs. Heru Ribawanto, MS; Ainul Hayat, S.Pd, M.Si, 169 Hal + xvi

Peningkatan kebutuhan garam nasional dari tahun ke tahun menyebabkan Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia mengeluarkan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Tujuan program tersebut adalah untuk mengembangkan usaha garam rakyat serta mendukung kebijakan Swasembada Garam Konsumsi tahun 2014 dan Garam Industri tahun 2015. Salah satu sentra garam rakyat yang telah melaksanakan program PUGAR sejak tahun 2011 adalah Kabupaten Sampang.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam perspektif *governance* di Kabupaten Sampang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sampang berdasarkan pada pertimbangan bahwa Kabupaten tersebut telah melaksanakan program PUGAR sejak tahun 2011. Selain itu, Kabupaten Sampang juga dapat merepresentasikan pegaraman rakyat karena merupakan sentra pegaraman rakyat paling luas di Indonesia yaitu seluas 4.246 Ha.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa program PUGAR merupakan regulasi yang kurang tepat karena hanya menekankan pada penyaluran BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) daripada untuk menyelesaikan permasalahan dasar pegaraman yaitu permodalan dan pemasaran. Sosialisasi program PUGAR dilaksanakan 2 kali namun penyebaran informasi program masih belum merata. Sasaran program PUGAR dapat dikatakan sudah tepat sasaran dengan prosentase keberhasilan sebesar 89%. Tujuan program PUGAR yang berhasil dicapai adalah produksi garam rakyat sebesar 169.959 ton. Pemantauan program PUGAR telah berhasil dilaksanakan dan sebagian besar BLM telah digunakan sesuai dengan RUB. Sementara faktor pendukung program PUGAR di Kabupaten Sampang adalah adanya anggaran program PUGAR, peranan aktor program PUGAR sesuai tupoksi, dan dukungan dari masyarakat di lokasi sasaran. Faktor penghambat program PUGAR di Kabupaten Sampang adalah iklim kemarau yang pendek dan bencana banjir, aspek pemasaran melalui tengkulak membuat harga jual garam rendah, serta kurangnya tenaga pendamping mengakibatkan identifikasi dan seleksi KUGAR berlangsung lama dan pelaksanaan tugas tidak maksimal. Hal tersebut yang menyebabkan program PUGAR di Kabupaten Sampang belum mencapai efektivitasnya sampai saat ini. Saran yang direkomendasikan antara lain: produksi garam dengan cara perebusan, membentuk koperasi dan penambahan tenaga pendamping.

Kata Kunci: Efektivitas, Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)

SUMMARY

Reni Marantika, 2014, **The Effectiveness Programme for Empowerment of People Salts (called PUGAR); Governance Perspective (Studies in Sampang)**, Drs. Heru Ribawanto, MS; Ainul Hayat, S.Pd, M.Si 169 Hal + xvi

Increased national salt supply from year to year caused the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia issued a salts Empowerment of People 'program or oftenly called *PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat)*. The purpose of the program is to develop the salt business people and policy support Sufficiency salt consumption in 2014 and 2015 Salt Industry. One of Centers of salt in society who have implemented the program since 2011 is *PUGAR* Sampang.

The purpose of this study was to determine the effectiveness of programs for Empowerment of People Salts (*PUGAR*) in the perspective of governance in Sampang. The method used in this study is a descriptive study with a qualitative approach. Data collection techniques in this study using interviews, observation, and documentation. This research was conducted in Sampang District based on the consideration that the district has implemented a program named *PUGAR* since 2011. Moreover, Sampang can also represent the people as a center saltworks people in Indonesia, the most extensive area of 4,246 Ha.

The results of the study indicate that *PUGAR*'s program is a lack of proper regulation because it only emphasizes the distribution of Direct Aid Society (called BLM) rather than to solve the basic problems of the saltworks capital and marketing. The socialization of these programs have been doing in two times but the information dissemination program is still not evenly distributed. The target of the *PUGAR* itself can be said to have reached the target with 89% percentage of success. The *PUGAR* program's goal achieved is production of 169 959 tons of salt. The monitoring of *PUGAR* has been successfully implemented and most BLM has been used in accordance with the RUB. While supporting factor of these program in Sampang is including the budget of the program, the role of whole actors to implement the appropriate duties, and the support of the people in the target area. Inhibiting factors of these *PUGAR*'s program in Sampang are short dry climate and floods, aspects of marketing through middlemen make the low selling price of salt, as well as the lack of assistant power resulted in the long taking time of identification and selection of companion *KUGAR* and unoptimal task execution. That are the leading factors which makes *PUGAR*'s program in Sampang has not yet reached its effectiveness nowadays. Suggestions are recommended by way of boiling salt production, forming cooperatives and the addition of assistants.

Keywords: Effectiveness, Programme for Empowerment of People Salts (PUGAR)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); Perspektif *Governance* (Studi di Kabupaten Sampang)”**.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya,
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si, selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya,
3. Bapak Drs. Dr. Luqman Hakim, M.Sc, selaku Koordinator Minat Administrasi Pemerintahan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya,
4. Bapak Drs. Heru Ribawanto, MS. selaku Ketua Dosen Pembimbing dan Bapak Ainul Hayat, S.Pd, M.Si. selaku Anggota Dosen Pembimbing yang telah membimbing dalam penulisan skripsi ini,

5. Bapak dan Ibu dosen yang telah mendidik dan memberikan ilmu selama penulis kuliah di Fakultas Ilmu Administrasi Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya,
6. Pihak Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang yang telah membantu dalam proses penelitian.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan. Terima kasih.

Malang, 8 Juli 2014

Penulis.

DAFTAR ISI

	Halaman
MOTTO.....	ii
TANDA PERSETUJUAN.....	iv
TANDA PENGESAHAN.....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	vi
RINGKASAN.....	vii
SUMMARY.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kontribusi Penelitian.....	13
E. Sistematika Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Efektivitas	16
1. Pengertian Efektivitas.....	16
2. Indikator Efektivitas	18
B. Teori Program	20
1. Pengertian Program	20
2. Perencanaan Program	21
3. Pelaksanaan Program.....	22
4. Evaluasi Program.....	23
C. Pemberdayaan Masyarakat.....	26
1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat.....	26
2. Indikator Pemberdayaan Masyarakat	28
3. Strategi Pemberdayaan Masyarakat.....	29
D. Teori <i>Governance</i>	30
E. Pengembangan Usaha Garam Rakyat	36
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	40
B. Fokus Penelitian	40
C. Lokasi dan Situs Penelitian	42
D. Sumber Data	42
E. Teknik Pengumpulan Data	44
F. Instrumen Penelitian.....	45
G. Analisis Data	46

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A.	Gambaran Umum Lokasi	48
1.	Profil Kabupaten Sampang.....	48
2.	Gambaran Umum Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang.....	51
B.	Penyajian Data.....	54
1.	Efektifitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.....	54
a.	Regulasi Program PUGAR.....	54
b.	Sosialisasi Program PUGAR.....	68
c.	Ketepatan Sasaran Program PUGAR.....	73
d.	Pencapaian Tujuan Program PUGAR.....	78
e.	Pemantauan Program PUGAR.....	88
2.	Faktor Pendukung dan Penghambat Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang	90
a.	Faktor Pendukung.....	90
1)	Adanya Anggaran Program PUGAR.....	90
2)	Peran Aktor Program PUGAR sesuai Tupoksi.....	92
3)	Adanya Dukungan dari Masyarakat di Lokasi Sasaran PUGAR.....	94
b.	Faktor Penghambat.....	96
1)	Iklim Kemarau yang Pendek dan Bencana Banjir.....	96
2)	Aspek Pemasaran.....	98
3)	Kurangnya Tenaga Pendamping.....	100
C.	Analisa Data.....	102
1.	Efektifitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.....	102
a.	Regulasi Program PUGAR.....	102
b.	Sosialisasi Program PUGAR.....	112
c.	Ketepatan Sasaran Program PUGAR.....	115
d.	Pencapaian Tujuan Program PUGAR.....	117
e.	Pemantauan Program PUGAR.....	133
2.	Faktor Pendukung dan Penghambat Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.....	135
a.	Faktor Pendukung.....	135
1)	Adanya Anggaran Program PUGAR.....	135
2)	Peran Aktor Program PUGAR sesuai Tupoksi.....	136
3)	Adanya Dukungan dari Masyarakat di Lokasi Sasaran PUGAR.....	139
b.	Faktor Penghambat.....	141
1)	Iklim Kemarau yang Pendek dan Bencana Banjir.....	141
2)	Aspek Pemasaran.....	142
3)	Kurangnya Tenaga Pendamping.....	144

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	149
DAFTAR PUSTAKA.....	151
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	155



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Data Areal dan Produksi Garam..... 4

Tabel 2. Data Produksi Garam Rakyat Kabupaten Sampang..... 12

Tabel 3. Luas Wilayah Administrasi Kabupaten Sampang..... 49

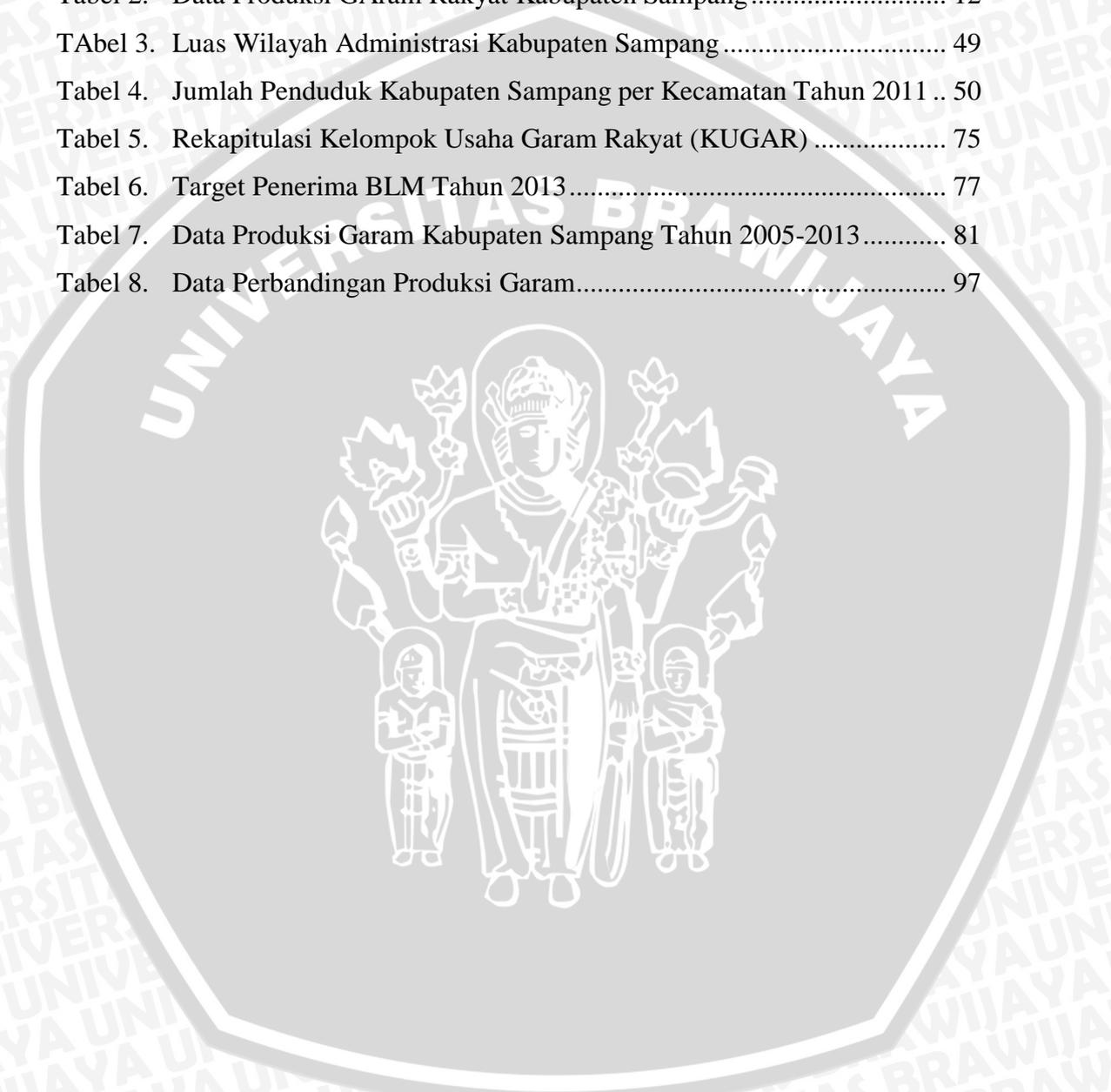
Tabel 4. Jumlah Penduduk Kabupaten Sampang per Kecamatan Tahun 2011 .. 50

Tabel 5. Rekapitulasi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) 75

Tabel 6. Target Penerima BLM Tahun 2013..... 77

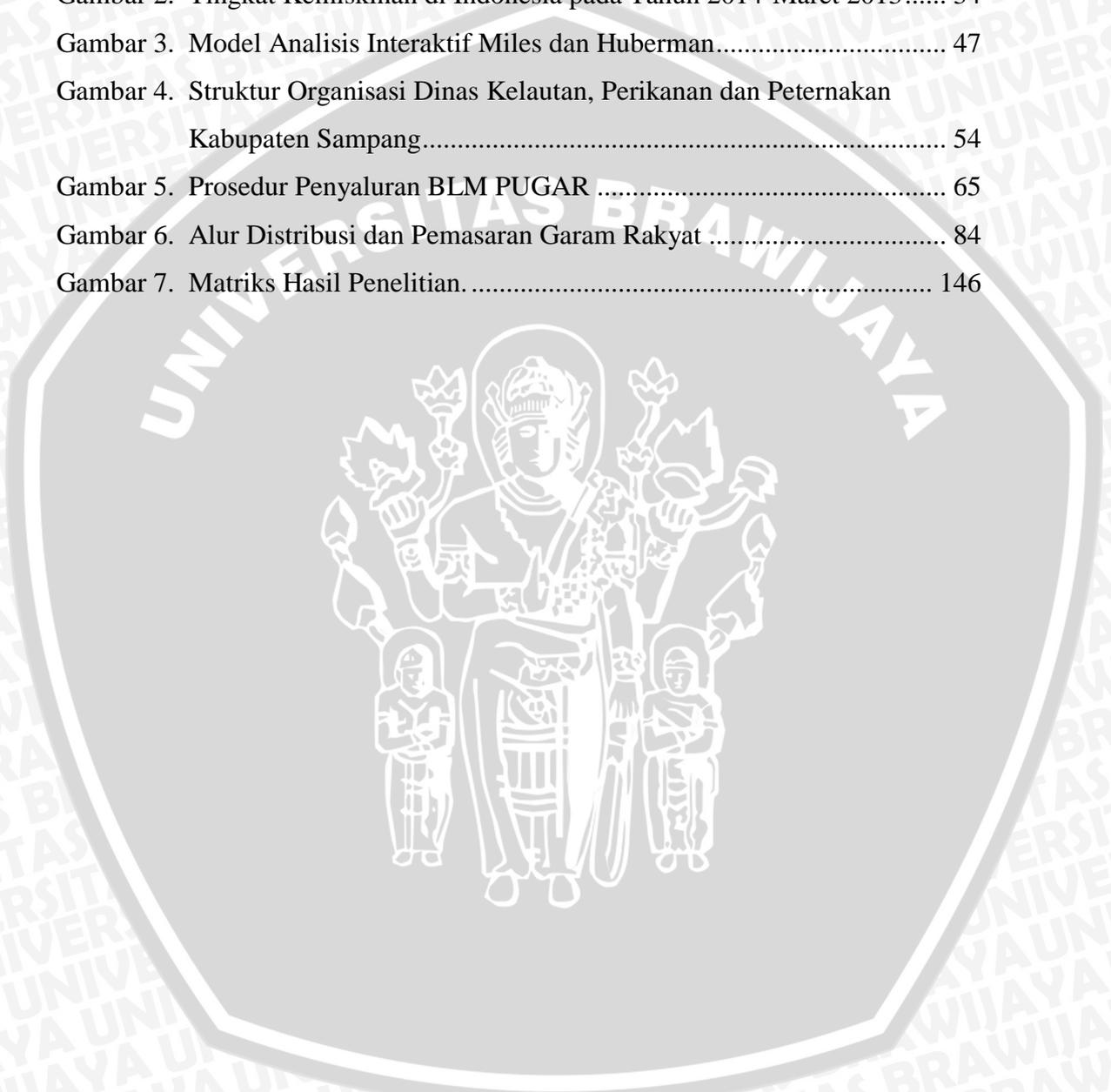
Tabel 7. Data Produksi Garam Kabupaten Sampang Tahun 2005-2013..... 81

Tabel 8. Data Perbandingan Produksi Garam..... 97



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Hubungan antara Ketiga Elemen <i>Governance</i>	33
Gambar 2. Tingkat Kemiskinan di Indonesia pada Tahun 2014-Maret 2013.....	34
Gambar 3. Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman.....	47
Gambar 4. Struktur Organisasi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang.....	54
Gambar 5. Prosedur Penyaluran BLM PUGAR	65
Gambar 6. Alur Distribusi dan Pemasaran Garam Rakyat	84
Gambar 7. Matriks Hasil Penelitian.....	146



DAFTAR LAMPIRAN

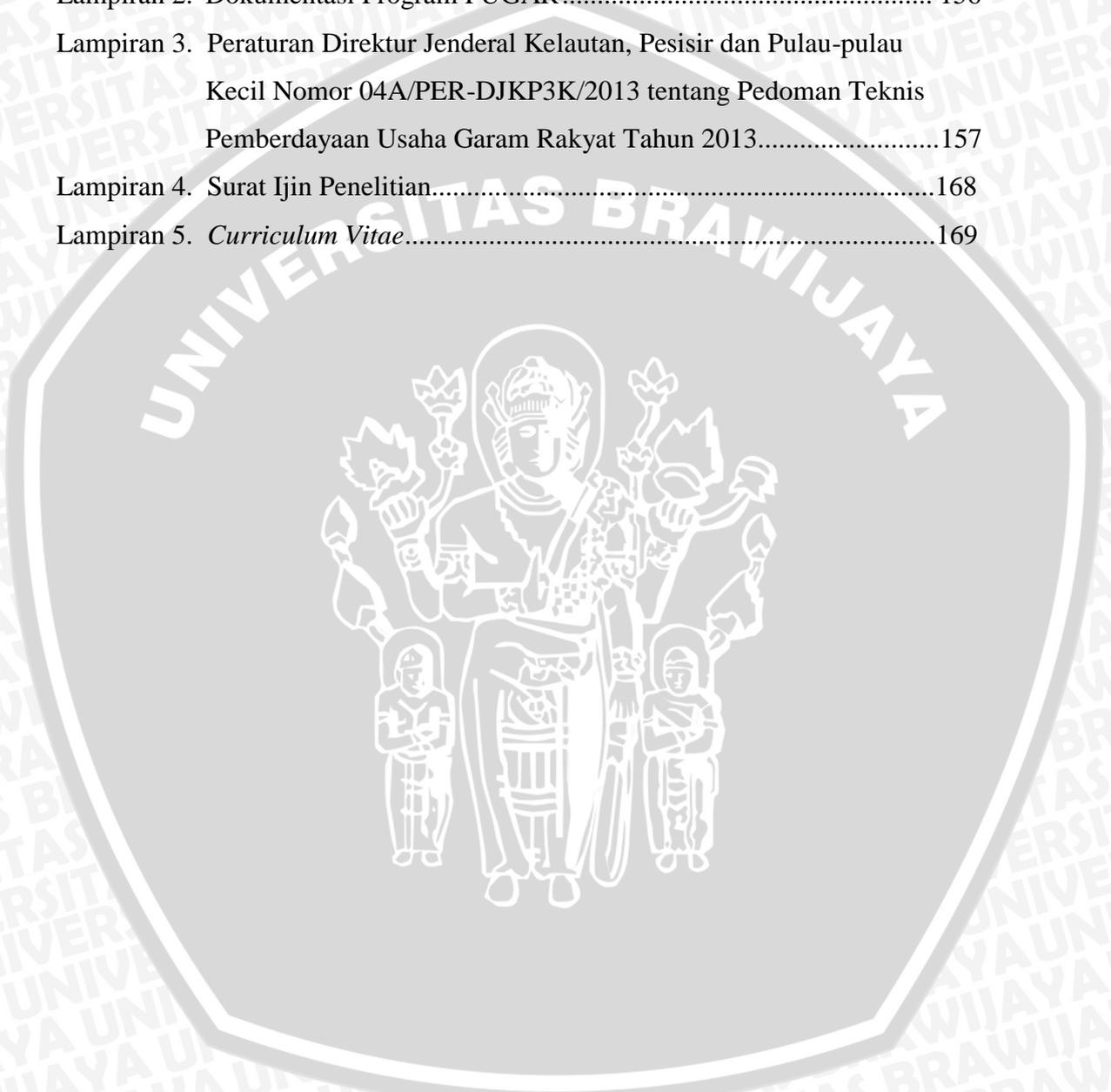
Lampiran 1. Peta Lokasi Kabupaten Sampang 155

Lampiran 2. Dokumentasi Program PUGAR 156

Lampiran 3. Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau
Kecil Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang Pedoman Teknis
Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013.....157

Lampiran 4. Surat Ijin Penelitian.....168

Lampiran 5. *Curriculum Vitae*.....169



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen-Kp/2014 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2010-2014 yang menjelaskan bahwa panjang pantai Indonesia mencapai 104.000 km dan luas wilayah laut berdasarkan *United Nations Convention on the Law of the Sea* yang selanjutnya disebut (UNCLOS) 1982 mencapai 284.210,9 km² laut teritorial, 2.981.211 km² Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan 279.322 km² laut 12 mil. Kondisi tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara yang memiliki sumber daya hayati dan non hayati kelautan yang sangat besar. Potensi wilayah pesisir dan laut Indonesia menurut Kusumastanto (2003:34) dapat dibagi menjadi empat bidang, yaitu:

1. Sumber daya yang dapat diperbaharui, seperti perikanan (tangkap, budidaya dan pasca panen), hutan *mangrove*, terumbu karang, industri bioteknologi kelautan dan pulau-pulau kecil;
2. Sumber daya yang tidak dapat diperbaharui, seperti minyak bumi dan gas, bahan tambang dan mineral lainnya, serta harta karun
3. Energi kelautan, seperti pasang-surut, gelombang, angin, OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*) dan
4. Jasa-jasa lingkungan seperti pariwisata, perhubungan dan kepelabuhanan, serta penampung (penetralisir) limbah.

Potensi alam yang melimpah tersebut belum bisa dimanfaatkan dan dikelola secara optimal karena adanya beberapa masalah dalam pengelolaan wilayah pesisir dan lautan yang tidak mudah untuk diselesaikan. Beberapa

masalah mendasar yang dihadapi dan masih sulit diatasi menurut Syah (2010:18), yaitu:

- a. Pemanfaatan wilayah pesisir yang tidak seimbang sehingga ada wilayah yang dimanfaatkan melebihi kapasitas daya dukung berkelanjutan (potensi lestari), sebaliknya ada pula wilayah pesisir yang sama sekali belum dimanfaatkan.
- b. Pembangunan yang tidak memperhatikan tata ruang sehingga terjadi pencemaran dan perusakan sumberdaya wilayah pesisir dan lautan.
- c. Sumberdaya manusia di wilayah tersebut yang kualitasnya masih sangat terbatas sehingga belum dapat mengelola dan memanfaatkan secara optimal.
- d. Keadaan sebagian besar masyarakat pesisir yang standar hidupnya masih di bawah garis kemiskinan yang sering memaksa mereka untuk mengeksploitasi sumber daya alam melebihi potensi lestarinya.
- e. Sarana dan prasarana di sebagian besar wilayah pesisir yang masih sangat terbatas dan kurang mendukung pada kegiatan pengelolaan di wilayah tersebut.
- f. Kurangnya investasi pada sektor kelautan serta setumpuk masalah lainnya.

Kondisi tersebut sangat memprihatinkan mengingat Indonesia yang kaya akan potensi wilayah pesisir dan laut. Salah satu contoh potensi yang mendapat perhatian publik akhir-akhir ini adalah budidaya mineral garam terlarut sebagai bahan baku produksi garam. Garam merupakan komoditas yang sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari baik sebagai garam konsumsi ataupun garam industri. Garam konsumsi digunakan untuk keperluan rumah tangga, industri makanan, pengasinan ikan dan pakan ternak. Garam konsumsi juga menjadi komoditas penting karena garam beryodium merupakan salah satu komoditas dari sembilan komoditas kebutuhan pokok yang diperlukan masyarakat. Sembilan komoditas tersebut dijabarkan pada Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 115/MPP/Kep/2/1998 tentang Jenis Barang Kebutuhan Pokok Masyarakat Pasal 1, yaitu: beras, gula pasir, minyak

goreng dan mentega, daging sapi dan ayam, telur ayam, susu, jagung, garam konsumsi dan minyak tanah. Garam industri digunakan untuk keperluan sektor-sektor industri seperti pabrik kertas, tekstil, sabun, karet, serta proses industri kulit.

Melihat banyaknya manfaat dari komoditas garam maka tidak heran jika garam dikatakan sebagai komoditas strategis di bidang kelautan dan perikanan yang perlu dikembangkan. Selain itu, secara geografis Indonesia sangat potensial untuk menjadi produsen garam karena Indonesia memiliki wilayah pantai yang luas. Sementara itu, fakta di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua pantai di Indonesia berpotensi untuk melakukan produksi garam. Hal ini dikarenakan tidak semua pantai di Indonesia memenuhi tiga syarat untuk memproduksi garam. Tiga syarat tersebut, meliputi:

1. Air laut sebagai bahan baku harus memiliki kadar garam yang tinggi. Kadar garam bisa tinggi jika di pantai itu tidak terdapat muara sungai sehingga air laut tetap jernih. Selain itu, pasang surut air laut yang mencapai permukaan daratan tidak lebih dari 2 meter.
2. Pantai atau daratan sebagai ladang pegaraman utama dengan tinggi 3 meter di atas permukaan laut sehingga air laut tidak boleh *porous* atau merembes ke dalam ladang pegaraman. Ladang pegaraman untuk perorangan dibutuhkan minimum 1 Ha, sedangkan untuk perusahaan dibutuhkan minimum 4000 Ha.
3. Iklim sebagai sumber energi. Curah hujan di suatu pantai ladang garam maksimal berkisar 1000-1300 milimeter (mm) per tahun dengan tingkat kemarau kering berkelanjutan sedikitnya 4 bulan pertahun, jarang mendung dan berkabut serta kelembapan yang rendah (terus-menerus panas) (wartawarga.gunadarma.ac.id).

Pantai di Indonesia yang memenuhi tiga syarat di atas tersebar di tujuh propinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah dengan potensi luas lahan pegaraman mencapai ± 33.625 Ha tetapi baru sekitar 17.623 Ha atau 52,4%

yang dapat dimanfaatkan untuk memproduksi garam sebagaimana digambarkan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Data Areal dan Produksi Garam

No	Propinsi	Dati II	Luas Lahan		Produksi 2002			Keterangan
			Noninatif	Produktif	Ton/Ha	Ton	Persen	
1.	Jawa Barat	3	2.787	1.746	74	130.000	11,9%	Dimasak
2.	Jawa Tengah	5	3.249	3.248	68	220.000	20,2%	-
3.	Jawa Timur	10	13.047	9.713	59	570.000	52,2%	-
4.	NTB	3	1.574	1.052	58	61.000	5,6%) Sebagian
5.	NTT	12	9.704	304	33	10.000	0,9%) di masak
6.	SULSEL	7	1.264	1.260	56	70.000	6,4%	-
7.	SULTENG	4	2.000	300	60	18.000	1,6%	-
Total		51	33.625	17.623	62	1.09.200	100,0%	-

Sumber: Pusriswilnon BRKP dan Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2006

Produksi garam dalam negeri diproduksi oleh PT Garam (Persero) selaku perusahaan milik negara dan petambak garam. PT Garam merupakan perusahaan yang memproduksi, mengolah dan mendistribusikan garam bahan baku, garam olahan maupun garam konsumsi secara mandiri. Menurut PT Garam (Persero) sebagaimana dikutip Sukesi (2011:225), luas areal yang dikelola oleh PT Garam (Persero) hanya 5.116 Ha yang seluruhnya berada di pulau Madura yaitu Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Areal garam yang dikelola oleh PT Garam (Persero) produksinya 60 ton/Ha/tahun, sedangkan garam rakyat (garam produksi petambak garam) hanya 40 ton/Ha/tahun.

Perbedaan jumlah produksi garam tersebut dikarenakan adanya proses produksi yang berbeda antara PT Garam (Persero) dan garam rakyat. PT Garam (Persero) menggunakan sistem bertingkat dengan pungutan di atas tambak garam (meja kristalisasi). Pungutan tersebut dilakukan berkali-kali hingga diperoleh garam dengan kualitas yang baik. Produksi garam rakyat masih menggunakan metode yang sangat tradisional yakni mengandalkan penyinaran panas matahari

secara langsung pada tambak garam dengan satu kali pungutan. Penggunaan metode tersebut menghasilkan garam rakyat dengan kualitas yang rendah karena banyak mengandung pengotor seperti tanah. Metode produksi yang sangat sederhana serta iklim dengan curah hujan yang tidak menentu sangat tidak kondusif untuk pengolahan garam yang sangat membutuhkan sinar matahari. Hal tersebut merupakan beberapa faktor yang menyebabkan kuantitas dan kualitas garam rakyat di Indonesia rendah, sehingga Indonesia tidak mampu memenuhi kebutuhan garam nasional yang terus meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan industri di Indonesia.

Kebutuhan garam untuk industri makanan dan minuman pada tahun 2011 sebesar 1,4 juta ton, sedangkan permintaan industri non pangan sebesar 1,6 juta ton. Kapasitas produksi garam dalam negeri pertahun rata-rata hanya mencapai 1,2 juta ton (Efendy dan Sidik, 2013:1). Hanya setengah dari kebutuhan garam nasional yang mampu dihasilkan oleh pelaku usaha garam. Tingginya permintaan garam dalam negeri seharusnya dapat dimanfaatkan oleh petambak garam untuk meningkatkan produksinya, namun untuk merealisasikannya petambak garam menghadapi beberapa kendala diantaranya: (1) masih lemahnya kelembagaan petambak garam, (2) terbatasnya infrastruktur dan fasilitas produksi, (3) kecilnya permodalan yang dimiliki, 4) regulasi yang tidak berpihak ke petambak garam, (5) sistem tata niaga yang kurang menguntungkan petambak garam, (6) mutu/kualitas garam yang masih belum sesuai dengan permintaan dan (7) ketidakpastian cuaca (Suherman, *et. al.*; 2011:73). Beberapa kendala inilah yang mengakibatkan produksi garam rakyat belum mampu menghasilkan garam industri dan garam

konsumsi yang memenuhi Standar Nasional Indonesia yang selanjutnya disebut (SNI) dalam jumlah yang besar untuk memenuhi permintaan pasar, khususnya garam industri.

Ketidakseimbangan antara kebutuhan garam yang harus dipenuhi dengan jumlah produksi garam di dalam negeri mengharuskan pemerintah untuk mencari sumber lain untuk memenuhi kebutuhan garam kualitas baik yaitu dengan cara impor dari negara lain. Impor garam dilakukan di luar musim panen untuk melindungi petambak garam dalam negeri. Impor garam dipenuhi dari negara Australia, India dan Cina. Menurut data Badan Pusat Statistik yang selanjutnya disebut (BPS) tahun 2006-2010, jumlah impor garam rata-rata mencapai 2 juta ton, jumlah produksi dalam negeri rata-rata mencapai 1,1 juta ton, serta jumlah kebutuhan garam dalam negeri rata-rata mencapai 2,6 juta ton. Selisih antara produksi dan kebutuhan garam sebesar 1,5 juta ton, namun kekurangan ini ditutupi dengan jumlah impor melebihi kebutuhan yaitu sekitar 2 juta ton (Boenarco, 2012:5). Data tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi keterpurukan garam rakyat sebagai komoditas strategis menyebabkan adanya ketergantungan Indonesia selaku negara importir kepada negara lain untuk pemenuhan kebutuhan garam nasional.

Impor garam semakin mendominasi karena adanya dasar hukum impor garam yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam. Pihak yang diuntungkan dari kebijakan tersebut adalah perusahaan importir garam karena apabila impor garam tetap dibuka maka harga garam dalam negeri menjadi murah. Penurunan harga

garam terjadi akibat pasar kelebihan stok garam, sehingga hukum ekonomi berlaku yaitu jika penawaran lebih besar daripada permintaan maka harga barang akan turun. Kondisi inilah yang digunakan perusahaan importir garam untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan melakukan kecurangan seperti penyalahgunaan ijin impor garam. Garam yang diimpor secara ijin tertulis untuk keperluan industri ternyata dijual untuk konsumsi masyarakat. Pembelian garam kualitas rendah oleh perusahaan importir garam dilakukan untuk dijual kembali di dalam negeri dengan harga yang lebih tinggi. Kecurangan lainnya seperti impor garam dilakukan saat masa panen raya tengah berlangsung. Salah satu kasus tentang impor garam terjadi tahun 2011 pada PT Budiono Bangun Persada yang diduga melakukan pelanggaran dalam impor garam sebanyak 21 ribu ton dari India yang tersimpan di gudangnya yaitu di Pamekasan. Hal ini menyebabkan dikeluarkannya instruksi Menteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad agar menyegel gudang penyimpanan garam milik PT Budiono Bangun Persada (www.kkp.go.id).

Pemberlakuan impor garam sekaligus kecurangan yang menyertainya, membuat petambak garam kalah bersaing. Mengacu pada kondisi tersebut, maka beberapa upaya pemerintah telah dilakukan untuk meminimalisir kecurangan dari perusahaan importir garam. Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam Pasal 6, salah satu upaya pemerintah adalah mensyaratkan kepada perusahaan yang ingin mendapatkan pengakuan sebagai Importir Produsen Garam untuk memenuhi:

1. Perusahaan memperoleh garamnya paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari total kapasitas produksi garam bersumber dari pegaram (perorangan atau kelompok yang melakukan usaha produksi garam) dan
2. Perusahaan bekerjasama dengan pegaram setempat. Perolehan garam dari pegaram dan kerjasama dengan pegaraman dibuktikan dengan surat pernyataan perolehan garam dari pegaram dan fotokopi surat perjanjian kerjasama yang ditandatangani oleh Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi urusan pegaraman.

Selain itu, pemerintah juga mengatur tentang waktu impor garam melalui Pasal 2 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang Ketentuan Impor Garam yaitu perusahaan impor garam dilarang mengimpor garam dalam masa 1 bulan sebelum, selama dan 2 bulan sesudah masa panen raya garam rakyat. Regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melindungi petambak garam pada kenyataannya tidak berfungsi secara optimal. Kondisi para petambak garam rakyat yang semakin jauh dari kata sejahtera sebagai pihak yang paling merasakan dampak dari kebijakan impor garam. Keadaan petambak garam rakyat sebagaimana kehidupan pada masyarakat kawasan pesisir umumnya menghadapi berbagai permasalahan yang menyebabkan kemiskinan (Widodo, 2011:11).

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/PERMEN-KP/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan menegaskan bahwa penduduk miskin di wilayah pesisir sebesar 7,87 juta jiwa dari total jumlah penduduk miskin nasional yang mencapai 31,02 juta jiwa. Berpijak pada kondisi tersebut, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan melaksanakan program pengentasan kemiskinan berbasis

pemberdayaan masyarakat pada tahun 2009 yaitu program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan yang selanjutnya disebut (PNPM Mandiri-KP). Kegiatan program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan pemerintah meliputi sosialisasi, pembinaan, pendampingan dan monitoring. Program tersebut menuntut adanya partisipasi dari masyarakat karena masyarakat merupakan sasaran dari program tersebut. Selain itu, pemerintah membutuhkan pihak lain yaitu sektor swasta untuk membantu penanggulangan kemiskinan seperti penyediaan lapangan pekerjaan dan pemberian santunan bagi masyarakat. Adanya peran ketiga sektor yaitu pemerintah (negara), sektor swasta dan masyarakat menunjukkan bahwa Indonesia menerapkan teori *governance*. Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) sebagaimana dikutip Aksa (2010:130), memaknai *governance* sebagai:

governance is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their differences” (kepemerintahan adalah suatu mekanisme, proses, hubungan dan intitusi yang kompleks dimana warga negara dan kelompok-kelompok mengartikulasikan perbedaan-perbedaan diantara mereka).

Peran pemerintah dalam konteks *governance* menjadi optimal karena masalah-masalah publik tidak dihadapi sendiri melainkan dibantu oleh sektor swasta dan masyarakat. Pemerintah hanya merupakan salah satu bagian yang mempengaruhi terjadinya peristiwa dalam kehidupan sosial. Oleh karena itu, pemerintah harus mengoptimalkan perannya dengan menciptakan interaksi yang baik serta hubungan yang seimbang dan sejajar antara aktor-aktor yang terlibat. Salah satu kebijakan publik yang melibatkan ketiga sektor tersebut adalah program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat yang selanjutnya disebut (PUGAR)

yang dilaksanakan pada tahun 2011. Program ini bertujuan untuk mengembangkan usaha garam rakyat melalui pemberian Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) kepada Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) serta adanya sosialisasi, pelatihan dan pendampingan yang dilakukan oleh tim teknis.

Salah satu sentra garam rakyat yang telah melaksanakan program PUGAR sejak tahun 2011 adalah Kabupaten Sampang. Menurut Ihsannudin (2012:3), kabupaten ini merupakan sentra garam rakyat terbesar di Indonesia daripada sentra garam rakyat lainnya yaitu Kabupaten Indramayu, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Pati, Kabupaten Rembang, Kabupaten Jenepono dan Kabupaten Bima. Luas areal tambak garam di Kabupaten Sampang mencapai 4.246 Ha dengan produksi 60 ton-70 ton per musim yakni selama 4-6 bulan. Tambak garam tersebut tersebar di tujuh kecamatan yaitu Kecamatan Sreseh, Kecamatan Pangarengan, Kecamatan Sampang, Kecamatan Camplong, Kecamatan Jrengik, Kecamatan Banyuates dan Kecamatan Torjun.

Luas lahan sasaran untuk program PUGAR pada tahun 2011 adalah sebesar 3.812 Ha dari total potensi lahan seluas 4.246 Ha yang tersebar di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Pangarengan, Kecamatan Sampang dan Kecamatan Sreseh. Menurut Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang, Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si mengatakan:

KUGAR dari ketiga kecamatan tersebut memperoleh alokasi dana hibah atau BLM dari Kementerian Kelautan dan Perikanan sebesar \pm 8,3 milyar rupiah untuk pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang. Alokasi dana tersebut akan dibagikan kepada 219 KUGAR. Pemberian BLM dilakukan untuk pengadaan sarana dan prasarana usaha garam secara swakelola seperti pembuatan gudang, penyediaan terpal, kincir angin dan berbagai macam alat pengolahan lainnya. Alokasi dana BLM PUGAR tahun 2012 meningkat menjadi \pm 8,4 milyar rupiah yang disalurkan kepada

327 KUGAR yang tersebar di enam kecamatan diantaranya: Sampang, Pangarengan, Sreseh, Jrengik, Camplong dan Banyuates. Alokasi dana BLM tahun 2013 sebesar ± 3,7 milyar rupiah yang disalurkan kepada 297 KUGAR yang ada di enam kecamatan. Penurunan jumlah penerima BLM pada tahun 2013 terjadi karena adanya keterlambatan koordinator KUGAR dalam menyetorkan Rencana Usaha Bersama (RUB). Padahal RUB itulah yang menentukan KUGAR tersebut memperoleh BLM atau tidak.

Penyaluran BLM kepada KUGAR dilakukan dengan cara dikirim langsung ke rekening ketua KUGAR. Pelaksanaan program PUGAR selama tiga tahun terakhir sedikit membuahkan hasil yaitu berupa peningkatan produksi, kualitas dan harga garam rakyat. Peningkatan tersebut tidak membuat petambak garam di daerah ini merasa sejahtera. Hal ini dikarenakan produksi garam rakyat sebagian besar tidak dibeli, tetap menumpuk di gudang atau apabila dibeli dengan harga yang sangat rendah. Posisi petambak garam sangat lemah dalam proses penetapan harga garam di setiap pelaku usaha garam karena petambak garam tidak mengetahui secara pasti spesifikasi teknis mutu garam berdasarkan SNI. Selama ini, garam rakyat dijual dengan harga Rp 400/kg untuk garam kualitas 1, garam kualitas 2 dijual dengan harga Rp 350/kg, sedangkan garam kualitas 3 dijual dengan harga Rp 300/kg. Harga garam tersebut masih belum sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor 02/DAGLU/PER/5/2011 tentang Penetapan Harga Penjualan Garam Di Tingkat Petani Garam, harga garam kualitas 1 Rp 750/kg dan kualitas 2 Rp 550/kg. Mengacu pada kondisi di atas maka perlu adanya pengembangan usaha garam rakyat agar harga jual garam rakyat dapat meningkat. Selain itu, adanya bencana alam seperti banjir

mengakibatkan stok garam di Kabupaten Sampang tidak stabil sebagaimana di gambarkan pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2. Data Produksi Garam Rakyat Kabupaten Sampang

Tahun	Total Produksi/Ton	Penyerapan/Ton	Sisa/Ton	Stok Hilang Dampak Banjir
2011	215.000	190.000	16.000	-
2012	314.568	55.342	255.641	-
2013	169.960	87.979	40.911	2.950

Sumber: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Beberapa permasalahan di atas menggambarkan bahwa program PUGAR selama kurang lebih tiga tahun belum mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh petambak garam. Oleh karena itu, untuk mengetahui tingkat efektivitas program tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); Perspektif *Governance* (Studi di Kabupaten Sampang)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah efektivitas program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang?
2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.
2. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang menjadi pendukung dan penghambat program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara akademis maupun praktis, antara lain:

1. Kontribusi Akademis
Memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu, khususnya di bidang administrasi publik dan administrasi pemerintahan serta sebagai bahan pembanding atau referensi tambahan untuk penelitian serupa di masa yang akan datang.
2. Kontribusi Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sampang, khususnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan dalam menjalankan tugas dan

fungsinya sebagai pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat, khususnya Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) untuk ikut berperan aktif dalam mendukung program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.

E. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan proposal penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang penjelasan pemilihan judul serta pokok-pokok persoalan mengenai efektivitas program PUGAR dalam perspektif *governance* di Kabupaten Sampang yang ada pada latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan sebagai gambaran ringkas skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang teori-teori yang akan digunakan sebagai landasan pemikiran dalam melaksanakan penelitian dan pembahasannya. Penelitian ini menggunakan beberapa teori yaitu teori efektivitas, teori program, pemberdayaan masyarakat, teori *governance* dan pengembangan usaha garam rakyat. Teori-teori tersebut yang akan digunakan penulis dalam proses analisis data.

BAB III : METODE PENELITIAN

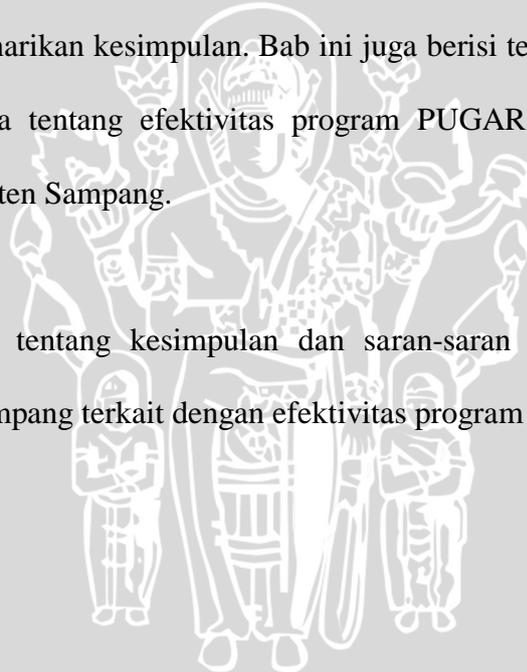
Bab ini berisi tentang metode-metode yang akan digunakan dalam penelitian. Bab ini terdiri dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang hasil pengumpulan data dari kegiatan penelitian yang telah dilakukan, kemudian data-data dianalisa dengan tahap reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Bab ini juga berisi tentang pembahasan dari hasil analisa data tentang efektivitas program PUGAR dalam perspektif *governance* di Kabupaten Sampang.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran-saran untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Sampang terkait dengan efektivitas program PUGAR.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Definisi efektivitas secara umum berarti pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam organisasi, kegiatan maupun program. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran. Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu efisien, karena mungkin hasil dicapai dengan penghamburan material, juga berupa pikiran, tenaga, waktu, maupun benda lainnya. Ulum (2012:28) mendefinisikan efektivitas sebagai:

Ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa efektifitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pakar lainnya, The Liang Gie dalam Budiani (2007:52) menyatakan bahwa:

Efektivitas adalah suatu keadaan yang terjadi karena dikehendaki. Kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu dan memang dikehendaki, maka pekerjaan orang itu dikatakan efektif apabila menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki sebelumnya.

Pada umumnya efektivitas sering dihubungkan dengan efisiensi dalam pencapaian tujuan meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya

dan hasil, sedangkan efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai. Widodo D.S. dalam Suranto (2007:27) mengemukakan efektivitas berarti dapat menyelesaikan tugas-tugas yang diserahkan dan dapat dikatakan efektif apabila dapat mencapai tujuan dan sasaran. Selanjutnya, menurut Richard M. Steer yang dikutip Budiani (2007:52), efektivitas harus dinilai atas dasar tujuan yang bisa dilaksanakan, bukan atas dasar konsep tujuan yang maksimum. Supriyono dalam Satries (2011:32) mendefinisikan pengertian efektivitas, sebagai berikut:

Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut.

Menurut Rofai (2006:35) merumuskan pengertian efektivitas sebagai berikut:

Efektivitas dapat dikatakan sebagai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi dari 2 (dua) sudut pandang. Sudut pandang pertama, dari segi hasil maka tujuan atau akibat yang dikehendaki telah tercapai. Kedua dari segi usaha yang telah ditempuh atau dilaksanakan telah tercapai, sesuai dengan yang ditentukan. Dengan demikian pengertian efektivitas dapat dikatakan sebagai taraf tercapainya suatu tujuan tertentu, baik ditinjau dari segi hasil, maupun segi usaha yang diukur dengan mutu, jumlah serta ketepatan waktu sesuai dengan prosedur dan ukuran-ukuran tertentu sebagaimana yang telah digariskan dalam peraturan yang telah ditetapkan.

Dari pendapat di atas, maka pengertian efektivitas dapat dikatakan sebagai ukuran berhasil atau tidaknya suatu kegiatan dalam mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu program dikatakan efektif apabila telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Penilaian efektivitas suatu organisasi, kegiatan dan program dilakukan dengan menggunakan beberapa indikator.

2. Indikator Efektivitas

Indikator efektivitas merupakan jangkauan dampak dari program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar kontribusi program (*output*) yang dihasilkan terhadap pencapaian atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi.

Menurut Gibson, *et. al.* dalam Satries (2011:33), efektivitas dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Efektivitas individu, merupakan tingkatan efektivitas yang paling dasar yang menekankan pada hasil karya individu atau anggota tertentu dari organisasi.
- b. Efektivitas kelompok yang lebih menekankan jumlah kontribusi dari semua anggotanya.
- c. Efektivitas organisasi, yang merupakan gabungan dari efektivitas individu dan efektivitas kelompok yang secara sinergis mampu mendapatkan hasil karya yang lebih tinggi tingkatnya.

Richard M. Steers dalam Suranto (2007:19) menyebutkan ada lima kriteria dalam mengukur efektivitas, kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kemampuan menyesuaikan diri (keluwesan);
- b. Produktivitas;
- c. Kepuasan kerja;
- d. Kemampuan berlabar;
- e. Pencarian sumber daya.

Sementara James L. Gibson yang dikutip oleh Satries (2007:37) mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai;
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan;

- c. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap;
- d. Perencanaan yang matang;
- e. Penyusunan program yang tepat;
- f. Tersedianya sarana dan prasarana;
- g. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Budiani (2007:56) menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan variabel-variabel sebagai berikut:

- a) Ketepatan sasaran program, yaitu sejauhmana peserta program tepat dengan sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya.
- b) Sosialisasi program, yaitu kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya.
- c) Tujuan program, yaitu sejauhmana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya.
- d) Pemantuan program, yaitu kegiatan yang dilakukan setelah dilaksanakannya program sebagai bentuk perhatian kepada peserta program.

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan atau sasaran yang diharapkan tidak tercapai, maka hal itu dikatakan tidak efektif. Sebaliknya, dikatakan efektif apabila usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan menyebabkan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya tercapai. Beberapa indikator efektivitas di atas dapat digunakan untuk mengukur tingkat efektivitas suatu program. Indikator-indikator tersebut yang menentukan pelaksanaan program sudah efektif atau tidak. Salah satunya dilihat dari

pencapaian tujuan. Program dapat dikatakan efektif apabila tujuan program telah dicapai.

B. Teori Program

1. Pengertian Program

Program berasal dari bahasa Inggris “*programme*” yang berarti rencana. Secara konseptual menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, program diartikan sebagai rancangan mengenai usaha yang akan dijalankan oleh seseorang atau suatu kelompok tertentu. Menurut Charles O Jones dalam bukunya *Public Policy* dikutip Putri (2011:73) menjelaskan:

Program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, peraturan-peraturan, pemberian tugas, langkah-langkah yang harus diambil, sumber-sumber yang harus dimanfaatkan elemen-elemen lain yang diperlukan untuk melaksanakan arah dan tindakan tertentu.

Menurut Pariata Westra sebagaimana dikutip Rosyita (2009:27) mendefinisikan program sebagai “keseluruhan langkah atau kegiatan yang saling bergantung yang menuju ke arah pencapaian suatu tujuan yang telah disebutkan”. Sementara itu, Herry (2005:35) mengartikan program sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran. Pengadaan anggaran sangat penting karena suatu program tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya dukungan dari anggaran. Ketika program gagal dilaksanakan maka tujuan yang telah direncanakan tidak dapat dicapai. Oleh karena itu, sebelum melaksanakan

program dibutuhkan perencanaan program yang matang agar pelaksanaan program berjalan secara optimal.

2. Perencanaan Program

Menurut Suharto (2009:75), proses perencanaan program dapat dilakukan dengan beberapa tahap sebagai berikut:

- a. Identifikasi masalah
Identifikasi masalah sangat erat kaitannya dengan asesmen kebutuhan (*need assessment*). Asesmen kebutuhan dapat diartikan sebagai penentuan besarnya atau luasnya suatu kondisi dalam suatu populasi yang ingin diperbaiki.
- b. Penentuan tujuan
Maksud utama penentuan tujuan adalah untuk membimbing program kearah pemecahan masalah. Tujuan dapat menjadi target yang menjadi dasar bagi pencapaian keberhasilan program.
- c. Penyusunan dan pengembangan rencana program
Penyusunan program dalam proses perencanaan sosial mencakup keputusan tentang apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.
- d. Pelaksanaan program
Penerapan kebijakan atau pemberian pelayanan merupakan tujuan, sedangkan operasi atau kegiatan-kegiatan untuk mencapainya adalah alat pencapaian tujuan.
- e. Evaluasi program
Evaluasi program merupakan tahap analisis kembali kepada permulaan proses perencanaan untuk menentukan apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai. Evaluasi baru dapat dilaksanakan apabila rencana sudah dilaksanakan.

Program yang telah terencana dengan baik kemudian dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Tahapan pelaksanaan program akan menentukan keberhasilan program dalam mencapai tujuan program.

3. Pelaksanaan Program

Pelaksanaan program merupakan tahapan setelah perencanaan program. Proses pelaksanaan suatu program sekurang-kurangnya memiliki tiga unsur penting dan mutlak ada menurut Syukur Abdullah yang dikutip Rukmana (2013:23). Tiga unsur tersebut meliputi:

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- 2) *Target group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan.
- 3) Unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap menurut Rukmana (2013:23), yaitu :

- a. Merancang (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Suatu program dapat dilaksanakan secara optimal apabila komponen-komponen yang berkaitan dengan program tersebut telah dijelaskan/dijabarkan secara terperinci seperti sasaran program, pelaksana program, uraian pekerjaan, tata cara pelaksanaan (prosedur pelaksanaan), anggaran yang dibutuhkan dan waktu pelaksanaan program. Komponen tersebut yang akan menjadi pedoman bagi pelaksana program sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Pencapaian tujuan program

dapat diketahui berhasil atau tidak apabila evaluasi program telah dilaksanakan.

4. Evaluasi Program

Evaluasi adalah proses identifikasi keberhasilan dan/atau kegagalan suatu kegiatan atau program. Menurut Djudju Sudjana yang dikutip Rosyita (2009:23) mendefinisikan evaluasi sebagai “evaluasi merupakan kegiatan yang bermaksud untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai, apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana dan/atau dampak apa yang terjadi setelah program dilaksanakan”. Sementara itu, evaluasi program menurut Gronlund dikutip Roswati (2008:66) memiliki arti “suatu kegiatan pengumpulan dan pemberian data atau informasi baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif yang dipergunakan oleh para pengambil keputusan untuk mempertimbangkan apakah suatu program/proyek perlu diperbaiki, dihentikan atau diteruskan”.

Tujuan pelaksanaan evaluasi program menurut Suharto (2009:119), meliputi:

- a. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan.
- b. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran.
- c. Mengetahui dan menganalisis konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi di luar rencana (*externalities*).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Arikunto dan Abdul Jabar yang dikutip Puspitasari (2012:11) yang menyatakan bahwa tujuan evaluasi program adalah untuk mengetahui seberapa tinggi mutu hasil dari

pelaksanaan program melalui perbandingan antara data yang terkumpul dengan standar tertentu. Tujuan yang kedua adalah untuk mengetahui tingkat ketercapaian tujuan program dan apa sajakah yang menjadi kekurangan program tersebut serta sebab yang melatarbelakanginya. Tujuan tersebut digunakan sebagai pedoman dalam melakukan evaluasi program sehingga evaluasi program lebih terarah. Suharto (2009:119) membagi evaluasi menjadi dua tipe, yaitu: evaluasi terus-menerus (*on going evaluation*) dan evaluasi akhir (*ex-post evaluation*). Evaluasi terus-menerus dilaksanakan pada interval periode tertentu, misalnya per triwulan atau per semester selama proses implementasi. Evaluasi akhir (*ex-post evaluation*) dilakukan setelah implementasi suatu program atau rencana. Kedua tipe evaluasi program di atas dapat dilaksanakan melalui beberapa teknik evaluasi program yang dikemukakan oleh Roswati (2008:67), yaitu:

- a. Evaluasi reflektif: menilai ide/konsep yang dipergunakan evaluator dalam pengembangan program.
- b. Evaluasi rencana: menilai rencana program itu sendiri untuk melihat apakah format yang dipergunakan sesuai atau tidak dengan kondisi/situasi lapangan dan menilai keterbacaan rencana program.
- c. Evaluasi pelaksanaan: memonitor pelaksanaan program di lapangan untuk melihat apakah kegiatan, strategi dan pelakuan yang direncanakan dijalankan sesuai rencana atau tidak.
- d. Evaluasi hasil: kegiatan ini menentukan apakah tujuan telah tercapai atau tidak.

Pelaksanaan evaluasi program tersebut merupakan awal dari penentuan apakah program yang telah dilakukan merupakan program strategis atau tidak. Secara konseptual, Suharto (2009:18) merumuskan

parameter untuk menentukan program tersebut termasuk program yang strategis atau tidak dapat diringkas dalam akronim “FIT-V” yang merupakan kepanjangan dari *Factor*, *Impact*, *Trend*, dan *Value* sebagai berikut:

- a. *Factor* (faktor): apakah program tersebut merupakan faktor penentu yang mampu mengatasi masalah publik yang menyangkut orang banyak?
- b. *Impact* (dampak): apakah program tersebut bermanfaat atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik?
- c. *Trend* (kecenderungan): apakah program tersebut sejalan dengan kecenderungan global dan nasional?
- d. *Value* (nilai): apakah program tersebut sesuai dengan nilai-nilai dan harapan-harapan kultural yang berkembang pada masyarakat?

Pemahaman mengenai program strategis di atas dapat membantu memudahkan penentuan prioritas program serta dapat meningkatkan daya saing antar program. Hal ini dikarenakan program yang strategis sangat menarik dan dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah publik yang sangat kompleks. Salah satu masalah publik yang sering dihadapi oleh negara di dunia, khususnya negara berkembang adalah kemiskinan. Kemiskinan terjadi di negara berkembang yang padat penduduknya karena jumlah pekerjaan dalam negeri tidak sebanding dengan jumlah penduduk. Kondisi tersebut mengakibatkan tingkat pengangguran pada negara berkembang menjadi tinggi sehingga kemiskinan ikut meningkat. Salah satu upaya pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan yaitu dengan melaksanakan pemberdayaan masyarakat.

C. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian Pemberdayaan

Era globalisasi telah membawa perubahan politik, ekonomi, sosial budaya dan aspek kehidupan lainnya. Perubahan-perubahan sebagai dampak globalisasi merubah peradaban manusia sedemikian cepat. Jangkauan wilayah pengaruh perubahan tidak lagi bersifat lokal melainkan antar negara (Suhendra, 2006:72). Hal penting yang perlu dilakukan agar terhindar dari dampak negatif negara lain adalah menciptakan sebuah strategi pembangunan yang menghasilkan produk unggulan yang proses kelahirannya dan perkembangannya tidak mudah didekte oleh negara lain.

Usman (2003:12) menegaskan bahwa:

Produk unggulan itu tidak harus berupa hasil industri dengan teknologi canggih atau dengan investasi tinggi, tetapi bisa berupa produk lokal dengan daya saing handal atau berupa *common product* dengan berbagai keunikan. Apabila kemasan demikian yang dipilih, pemberdayaan masyarakat atau pembangunan daerah seyogyanya diupayakan menjadi prioritas penting dalam pembangunan di masa depan.

Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebuah konsep yang menekankan pada pembangunan ekonomi yang dikembangkan berdasarkan nilai-nilai masyarakat. Konsep ini merupakan salah satu alternatif pembangunan yang merubah paradigma pendekatan nasional menjadi pendekatan yang lebih partisipatif. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan Harry Hikmat yang dikutip Surjono dan Nugroho (2008:25) menegaskan bahwa:

Sebaiknya orang-orang harus terlibat dalam proses pemberdayaan sehingga mereka dapat lebih memerhatikan hidupnya untuk

memperoleh rasa percaya diri, memiliki harga diri dan pengetahuan untuk mengembangkan keahlian baru. Prosesnya dilakukan secara kumulatif sehingga semakin banyak keterampilan yang dimiliki oleh seseorang semakin baik pula kemampuan berpartisipasinya.

Selanjutnya Suharto (2009:58) mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut:

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan atau lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Menurut Surjono dan Nugroho (2008:25), pengertian pemberdayaan masyarakat sebenarnya mengacu pada kata “*empowerment*” yaitu upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang dimiliki oleh masyarakat. Suhendra (2006:75) menjelaskan beberapa unsur pemberdayaan masyarakat. Unsur-unsur tersebut meliputi: 1) kemauan politik yang mendukung; 2) suasana kondusif untuk mengembangkan potensi secara menyeluruh; 3) motivasi; 4) potensi masyarakat; 5) peluang yang tersedia; 6) kerelaan mengalihkan wewenang; 7) perlindungan dan 8) *awarness* (kesadaran). Beberapa penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah suatu strategi pembangunan yang menekankan pada pembangunan ekonomi yang dikembangkan berdasarkan nilai-nilai masyarakat melalui pendekatan yang partisipatif.

2. Indikator Pemberdayaan Masyarakat

Indikator pemberdayaan masyarakat menurut Suharto (2009:63), sebagai berikut:

- a. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya.
- b. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari dan kebutuhan dirinya dengan menggunakan uangnya sendiri.
- c. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier dengan menggunakan uangnya sendiri dan tanpa meminta ijin pasangannya.
- d. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah.
- e. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa ijinnya; yang melarang mempunyai anak; atau melarang bekerja di luar rumah.
- f. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa/kelurahan; seorang anggota DPRD setempat; nama presiden; mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukumwaris.
- g. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seseorang dianggap berdaya jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes.
- h. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, aset produktif dan tabungan.

Beberapa indikator tersebut digunakan untuk menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan penentuan aspek-aspek sasaran perubahan yang perlu dioptimalkan ketika program pemberdayaan diberikan. Selain itu, pemberdayaan masyarakat juga membutuhkan strategi pada saat pelaksanaannya agar tujuan pemberdayaan masyarakat dapat tercapai.

3. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Suharto (2009:67) pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui lima strategi pemberdayaan yang disingkat menjadi 5P, yaitu: pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan dan pemeliharaan.

- a. Pemungkinan: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat miskin berkembang secara optimal.
- b. Penguatan: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat miskin dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.
- c. Perlindungan: melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah.
- d. Penyokongan: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat miskin mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya.
- e. Pemeliharaan: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antar berbagai kelompok dalam masyarakat.

Konsep pemberdayaan menekankan bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunan masyarakat itu sendiri. Berdasarkan konsep demikian, maka Suryono (2010:262) mengklasifikasikan pemberdayaan masyarakat menjadi empat strategi sebagai berikut:

- a. Memberdayakan masyarakat dengan mensosialisasikan peran masyarakat sebagai subjek.
- b. Mendayagunakan mekanisme penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat secara lebih aspiratif, demokratis, efektif dan efisien.
- c. Mobilisasi sumber daya manusia seperti tenaga, pikiran dan kemampuan sesuai dengan profesionalismenya.

- d. Memaksimalkan peran pemerintah dalam memfasilitasi dan mengatur pelaksanaannya guna kelancaran penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat.

Strategi pemberdayaan masyarakat di atas menegaskan bahwa aktor yang dituntut berperan aktif dalam pemberdayaan masyarakat tidak hanya masyarakat melainkan pemerintah juga harus ikut andil dalam proses tersebut. Pemerintah dapat mendukung proses pemberdayaan masyarakat dengan cara membuat regulasi dan menyediakan fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan. Selain itu, pemberdayaan masyarakat juga bisa dilakukan oleh sektor swasta untuk masyarakat yang ada di sekelilingnya. Sektor swasta yang melaksanakan pemberdayaan masyarakat secara terencana merupakan perusahaan besar, sedangkan perusahaan kecil hanya melakukan kegiatan sosial yang bersifat insidental seperti pemberian dana hibah untuk korban bencana alam. Berdasarkan penjelasan di atas maka pemberdayaan masyarakat sangat erat kaitannya dengan ketiga *stakeholder* yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Ketiga *stakeholder* tersebut dijelaskan dalam teori *governance*.

D. Teori Governance

Globalisasi dan demokratisasi yang berlangsung sejak beberapa tahun yang lalu mengakibatkan perkembangan dan perubahan di berbagai sektor termasuk di bidang pemerintahan. Tuntutan agar proses pemerintahan menjadi lebih baik melatarbelakangi munculnya wacana *governance*. Pengertian *governance* memiliki banyak arti ketika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yaitu sebagai tata pemerintahan,

penyelenggaraan pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan dan pemerintahan. Selain itu, *governance* seringkali dianggap memiliki arti yang sama dengan *government*. Padahal kedua istilah tersebut memiliki arti yang berbeda. *Government* berarti lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara, sedangkan *governance* adalah kegiatan atau proses pelaksanaan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara.

Menurut Nurcholis (2007:300) dalam bukunya yang berjudul Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah yang mendefinisikan *governance* sebagai berikut: “*Governance* adalah tata pemerintahan/kegiatan pemerintahan, bukan institusi pemerintahannya”. *Governance* mengandung makna bagaimana cara suatu negara mendistribusikan kekuasaan, mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi menggunakan unsur seperti demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan (Effendi, 2005:2). Sementara *United Nations Development Program* (UNDP) sebagaimana dikutip Srijanti *et. al.*, (2008:229) mendefinisikan *governance* sebagai berikut:

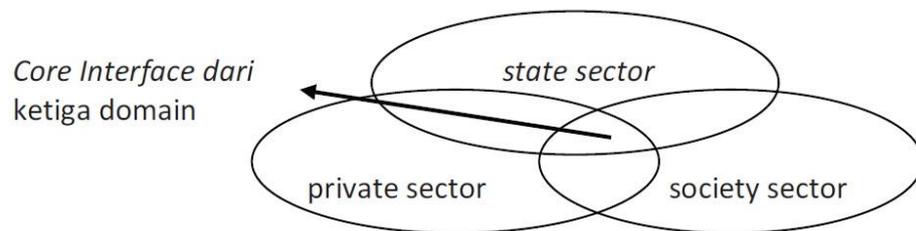
Governance is the exercise of economic, political and administrative authority to a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration and ensure the well being of their population (kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dalam bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kohesi sosial, integrasi dan menjamin kesejahteraan masyarakat).

Mengacu pada definisi tersebut maka kemunculan *governance* dipandang sebagai alternatif cara pandang dalam memahami perubahan di bidang ekonomi, politik dan administratif yang melanda dunia. Menurut Daradjat (2010:82) ketiga bidang tersebut dipandang sebagai kaki *governance*, yaitu: ekonomi mempunyai implikasi terhadap keadilan (*equity*), kemiskinan (*poverty*) dan kualitas hidup (*quality of life*); politik mempunyai implikasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy process*) untuk terwujudnya formulasi kebijakan (*policy formulation*); dan administratif adalah sistem implementasi kebijakan (*policy implementation*).

Sementara Miftah Thoha dalam Endarti (2005:117) menjelaskan bahwa *governance* dipandang sebagai suatu kondisi yang menjamin adanya kesejajaran, kesamaan, kohesi, keseimbangan peran serta saling mengontrol antara ketiga elemen tersebut. Ulum (2013:9) juga menjabarkan *governance* setara dengan definisi di atas. *Governance* dapat terwujud jika ada kolaborasi, kemitraan dan jaringan antara elemen *governance*, yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat. Negara terdiri dari sektor pemerintahan termasuk lembaga-lembaga politik serta lembaga publik lainnya. Sektor swasta meliputi perusahaan swasta dan sektor informal lain di pasar ekonomi yang memiliki pengaruh besar terhadap kebijakan sosial, ekonomi dan politik yang berindikasi terhadap kondisi perusahaan dan dunia usaha. Masyarakat terdiri dari individu, kelompok,

lembaga swadaya masyarakat dan organisasi lainnya (Daradjat, 2010:82).

Hubungan antara ketiga elemen dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

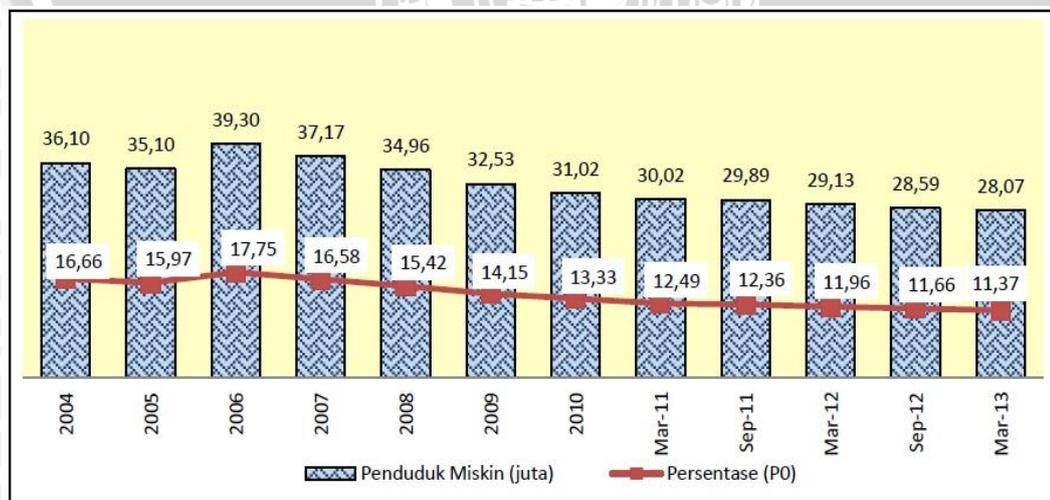


Gambar 1. Hubungan antara Ketiga Elemen Governance
Sumber: Daradjat (2010:82)

Hubungan *stakeholder* berbentuk kerjasama yang diharapkan dapat memecahkan masalah publik yang kompleks, dinamis dan beragam. Kerjasama yang dilakukan membutuhkan peran dari masing-masing *stakeholder*. Peran tersebut meliputi: negara bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menyediakan lapangan kerja dan penghasilan serta masyarakat bertugas memfasilitasi interaksi sosial politik dan berpartisipasi dalam aktivitas sosial, politik dan ekonomi. Perbedaan peran masing-masing *stakeholder* dalam proses *governance* mengakibatkan adanya kepentingan yang bervariasi dan saling berbenturan, namun perbedaan itu harus dikesampingkan untuk mencapai kesepakatan dan menjamin ketaatan ketiga elemen (Endarti, 2005:117). Beberapa penjelasan tentang *governance* di atas, dapat disimpulkan bahwa *governance* merujuk pada pengelolaan negara dimana dalam proses pembuatan keputusan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik tidak hanya di dominasi oleh negara, tetapi juga aktor-aktor lainnya seperti sektor swasta dan masyarakat. Poin penting yang terkandung dalam

pengertian *governance* adalah adanya interaksi antar elemen atau lebih tepatnya disebut *network*. Teori ini dipandang sebagai teori yang cocok untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi saat ini karena penyelesaian masalah dilakukan secara bersama sehingga tidak memberatkan salah satu pihak.

Salah satu negara yang menerapkan teori *governance* adalah Indonesia. Penerapan teori tersebut dilatarbelakangi oleh tuntutan reformasi yang menginginkan adanya akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan serta partisipasi dari masyarakat. Selain itu, masalah publik yang semakin kompleks seperti kemiskinan juga menjadi salah satu faktor penerapan teori *governance* di Indonesia. Kemiskinan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun merupakan masalah mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan penanganan secara terus-menerus sebagaimana digambarkan dalam Gambar 2.



Gambar 2. Tingkat Kemiskinan di Indonesia pada Tahun 2014-Maret 2013
Sumber: Badan Pusat Statistik (2013:3)

Data di atas menjelaskan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2004-2005 mengalami penurunan, namun pada tahun 2006 jumlah penduduk miskin kembali naik menjadi 39,30 juta. Sementara itu, mulai tahun 2007-Maret 2013 jumlah penduduk miskin mengalami penurunan. Penurunan tersebut terjadi karena beberapa upaya yang dilakukan oleh pemerintah seperti membuat program pemberdayaan masyarakat berbasis pengentasan kemiskinan. Salah satu program tersebut adalah program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang dibuat oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia melalui PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan. Program tersebut bertujuan untuk mengembangkan usaha garam rakyat dengan cara membentuk sentra-sentra garam, meningkatkan kemampuan petambak garam dan memberi modal.

Upaya pengentasan kemiskinan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi pemerintah juga menyertakan pihak lain yaitu sektor swasta untuk melakukan perubahan positif di masyarakat. Upaya yang dilakukan sektor swasta antara lain: memperbanyak lapangan pekerjaan, mengadakan pelatihan/pembinaan dan pemberian santunan kepada masyarakat. Kegiatan tersebut dilakukan secara terus-menerus agar masyarakat sekitar juga merasakan kesuksesan sektor swasta serta masyarakat bisa lebih berdaya/mandiri. Salah satu contoh sektor swasta yang berpartisipasi dalam pengentasan kemiskinan adalah PT Garam (Persero). Beberapa upaya yang dilakukan PT Garam (Persero) antara lain:

memberikan lapangan pekerjaan untuk masyarakat sekitar sebagai pegawai PT Garam atau sebagai buruh dan membantu Dinas Kelautan dan Perikanan untuk mengembangkan Usaha Garam Rakyat dengan cara berbagi ilmu tentang cara produksi dan pemasaran garam pada saat sosialisasi kepada petambak garam.

E. Pengembangan Usaha Garam Rakyat

Usaha memiliki arti melakukan kegiatan secara terus-menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan, baik yang diselenggarakan oleh perorangan maupun kelompok. Usaha yang dibangun harus diperhitungkan terlebih dahulu agar menjadi usaha yang memiliki prospek jangka panjang. Usaha tersebut dapat dibangun oleh seseorang melalui beberapa tindakan strategis. Hal ini sesuai dengan pendapat Mursalim (2013:13) yang menyatakan bahwa seorang pengusaha bisa berhasil apabila melakukan tindakan strategis sebagai berikut:

- a. Kemampuan analisis, meliputi kemampuan analisis usaha dan pasar, analisis usaha berkenaan dengan peningkatan mutu manajemen dalam usaha.
- b. Mengelola diri dan orang lain. Ini berkaitan dengan kemampuan menghasilkan rencana kerja, pelaksanaan dan pengawasan yang baik.
- c. Menciptakan keunggulan komparatif. Keunggulan komparatif yang dimiliki sebuah usaha terletak pada produk, pelayanan, serta harga yang ditawarkan kepada konsumen.

Pola pengelolaan usaha yang baik akan membuat usaha yang bersangkutan berkembang dengan laju yang lebih cepat dibandingkan dengan usaha yang dikelola secara tidak profesional. Menurut Kao Diacu

dikutip Setiyorini (2003:11) pengembangan usaha dapat dilakukan melalui kegiatan pengembangan produk oleh perusahaan, meliputi:

- a. *Invention*, yaitu pengembangn produk (barang atau jasa) yang baru,
- b. *Extension*, yaitu pengembangan produk yang sudah ada,
- c. *Duplication*, yaitu meniru yang kreatif.

Pakar lainnya, Kotler dan Susanto dikutip Maisiana (2010:6) mengatakan bahwa pengembangan usaha dapat dilakukan melalui strategi pengembangan pemasaran. Ada lima konsep yang mendasari cara pelaku usaha melakukan pemasaran, antara lain:

- a. Konsep berwawasan produksi: pelaku usaha memusatkan perhatiannya untuk mencapai efisiensi produksi yang tinggi dan cakupan distribusi yang luas.
- b. Konsep berwawasan produk: pelaku usaha memusatkan perhatiannya untuk membuat produk yang lebih baik dan terus menyempurnakannya.
- c. Konsep berwawasan menjual: pelaku usaha harus melakukan usaha penjualan dan promosi yang agresif.
- d. Konsep berwawasan pemasaran: kunci untuk mencapai tujuan usaha terdiri dari penentuan kebutuhan dan keinginan pasar sasaran serta memberikan kepuasan yang diinginkan secara lebih efektif dan efisien dari pada saingannya.
- e. Konsep berwawasan pemasaran bermasyarakat: konsep ini menghindari konflik yang mungkin terjadi antara keinginan konsumen, kepentingan konsumen dan kesejahteraan sosial jangka panjang.

Strategi pengembangan usaha di atas dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan pengembangan usaha yang ada di masyarakat. Strategi tersebut diharapkan dapat mengatasi beberapa hal yang menjadi hambatan bagi usaha masyarakat dalam bidang pengembangan produk dan pemasaran. Salah satu usaha masyarakat yang memerlukan strategi pengembangan usaha adalah usaha garam rakyat. Pengembangan usaha

garam rakyat selama ini masih dalam tahap membentuk sentra-sentra garam rakyat agar jumlahnya lebih banyak, meningkatkan kemampuan petambak garam rakyat melalui beberapa pelatihan dan penyuluhan serta meningkatkan akses pemasaran, permodalan dan informasi sehingga memudahkan petambak garam untuk mengembangkan produknya. Sementara itu, Suherman *et. al.*, (2011:75) menegaskan bahwa pemasaran garam rakyat melibatkan lima lembaga pemasaran, antara lain: 1) petambak garam: orang yang melakukan kegiatan produksi garam dan pemasaran ke tengkulak; 2) tengkulak: orang yang membeli garam dari petambak garam, kemudian dijual kepada pabrik. Tengkulak dapat menjual garam ke pabrik apabila sudah memiliki badan usaha berupa UD, CV dan PT; 3) pabrik digunakan untuk menampung hasil produksi garam rakyat yang dibeli dari tengkulak. Tempat inilah yang akan memproses garam menjadi produk olahan yang siap konsumsi; 4) agen berfungsi menyalurkan produk olahan pabrik ke para pengecer; dan 5) pengecer merupakan rantai pemasaran garam terakhir. Lembaga inilah yang akan memasarkan produk olahan pabrik ke tangan para konsumen.

Berdasarkan kondisi di atas maka usaha garam rakyat dapat dimasukkan sebagai usaha kecil dan menengah karena usaha ini hanya membutuhkan modal di bawah 50 juta rupiah. Menurut Sriyana (2010:78), pengembangan usaha kecil dan menengah mencakup tujuh strategi, antara lain: 1) kemudahan dalam akses permodalan, artinya pelaku usaha difasilitasi dalam pemecahan masalah permodalan misalnya menjamin

kredit di lembaga keuangan yang ada atau memberi subsidi bunga atas pinjaman yang dilakukan. Selain itu, pemerintah juga dapat memberikan hibah modal kepada masyarakat sebagai sarana pengembangan usaha masyarakat, namun cara ini akan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat yaitu ketergantungan kepada pemerintah; 2) bantuan pembangunan prasarana seperti pembangunan jalan raya dan pengadaan alat transportasi untuk mempermudah pemindahan produk dari lokasi produksi ke pasar. Transportasi tersebut akan mengurangi rantai pemasaran sehingga pendapatan pengusaha kecil dan menengah meningkat; 3) pengembangan skala usaha, artinya usaha kecil dan menengah lebih baik dilakukan secara kelompok/bersama agar modal usaha semakin besar. Selain itu, usaha bersama juga dapat memudahkan dalam penentuan distribusi hasil produksi dan input produksi ;4) pengembangan jaringan usaha, pemasaran dan kemitraan diperlukan untuk mempertahankan eksistensi suatu produk; 5) pengembangan sumber daya manusia, artinya eksistensi suatu produk ditentukan oleh kemampuan para pelaku industri kecil dalam mengembangkan produk-produk usahanya; 6) peningkatan akses teknologi, artinya keberhasilan usaha kecil dan menengah ditentukan oleh kemampuan pelaku usaha akan penguasaan teknologi; dan 7) mewujudkan iklim bisnis yang lebih kondusif, artinya usaha dapat berkembang apabila ditunjang dengan iklim bisnis yang kondusif seperti tersedianya pelayanan publik, adanya kepastian hukum dan regulasi yang pro bisnis.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Moleong (2010:6) pendekatan kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Penelitian kualitatif bersifat induktif. Artinya, peneliti membiarkan permasalahan-permasalahan muncul dari data atau dibiarkan terbuka untuk interpretasi. Data dihimpun dengan pengamatan yang seksama, mencakup deskripsi dalam konteks yang mendetail disertai catatan-catatan hasil wawancara yang mendalam, serta hasil analisis dokumen dan catatan-catatan (Ghony dan Almansyur, 2012:89). Tujuan penggunaan penelitian deskriptif dalam penelitian ini adalah untuk menggambarkan secara sistematis dan akurat mengenai objek penelitian. Penelitian deskriptif menggambarkan situasi dan kejadian, yang bersifat deskriptif yang tidak bermaksud untuk mencari penjelasan, menguji hipotesis, membentuk prediktif, maupun mempelajari implikasi (Azwar, 2013:7).

B. Fokus Penelitian

Penetapan fokus penelitian sebagai pusat perhatian penelitian bertujuan untuk memberikan batasan terhadap fenomena atau permasalahan yang telah

ditentukan dalam penelitian agar penelitian yang dilakukan lebih terarah, tidak meluas serta relevan dengan obyek penelitian dan memperoleh hasil sesuai dengan yang diharapkan. Fokus penelitian yang ditetapkan peneliti dalam penelitian ini adalah:

1. Efektivitas program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang diukur menggunakan variabel-variabel yang dikemukakan oleh Budiani (2007:56) yang terdiri dari:
 - a. Regulasi program PUGAR,
 - b. Sosialisasi program PUGAR,
 - c. Ketepatan sasaran program PUGAR,
 - d. Pencapaian tujuan program PUGAR,
 - e. Pemantauan program PUGAR.
2. Faktor pendukung dan penghambat penerapan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang.
 - a. Faktor Pendukung
 - 1) Adanya anggaran program PUGAR,
 - 2) Peran aktor program PUGAR sesuai tupoksi,
 - 3) Adanya dukungan dari masyarakat di lokasi sasaran PUGAR.
 - b. Faktor Penghambat
 - 1) Iklim kemarau yang pendek dan bencana banjir,
 - 2) Aspek pemasaran,
 - 3) Kurangnya tenaga pendamping.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti akan melakukan penelitian untuk memperoleh data dan informasi sesuai dengan rumusan masalah dan fokus penelitian yang telah ditetapkan. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sampang berdasarkan pada pertimbangan bahwa Kabupaten tersebut telah melaksanakan program PUGAR sejak tahun 2011. Selain itu, Kabupaten Sampang juga dapat merepresentasikan pegaraman rakyat karena merupakan sentra pegaraman rakyat paling luas di Indonesia dan di Madura yaitu seluas 4.246 Ha, sedangkan Kabupaten Pamekasan hanya 975 Ha dan Sumenep 1.214 Ha (Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagaimana dikutip Ihsannudin, 2012:3).

Situs penelitian adalah suatu kondisi dimana peneliti dapat menangkap dan mengkaji suatu fenomena atau peristiwa yang terjadi pada objek yang diteliti. Situs penelitian dalam penelitian ini adalah Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang karena dinas tersebut yang memiliki wewenang dalam melaksanakan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), tengkulak dan KUGAR selaku sasaran dari program PUGAR di Kabupaten Sampang.

D. Sumber Data

1. Data Primer

Menurut Azwar (2013:91), data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan mengenakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber

informasi yang dicari. Data primer diperoleh melalui teknik pengambilan data berupa wawancara (*interview*), pengamatan (observasi) dan dokumentasi. Adapun yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah:

- a) Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang;
- b) Koordinator Tim Pendamping program PUGAR;
- c) Koordinator Tim Teknis program PUGAR;
- d) Tengkulak;
- e) Koordinator Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh lewat pihak lain, tidak langsung diperoleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder biasanya berwujud data dokumen atau data laporan yang telah tersedia (Azwar, 2013:91). Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari:

- a) Dokumen atau data laporan yang dimiliki narasumber yaitu Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang;
- b) Arsip-arsip yang terkait dengan Program PUGAR;
- c) Buku referensi, jurnal, artikel dan situs-situs resmi yang sesuai dengan objek penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik yang digunakan dalam menghimpun data-data yang diperlukan oleh peneliti. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara bertanya secara langsung dan mendalam (*in depth interview*) kepada responden dimana peneliti membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok pertanyaan (*interview guide*) yang akan diajukan dalam proses wawancara terbuka. Penggunaan metode ini didasarkan pada dua alasan. Pertama, dengan wawancara, peneliti dapat menggali tidak saja apa yang diketahui dan dialami subjek yang diteliti, tetapi apa yang tersembunyi jauh di dalam diri subjek penelitian. Kedua, apa yang ditanyakan kepada informan bisa mencakup hal-hal yang bersifat lintas waktu, yang berkaitan dengan masa lampau, masa kini dan juga masa mendatang (Ghony dan Almanshur, 2012:176). Pengumpulan data dilakukan penulis melalui tanya jawab dengan pihak-pihak yang berkompeten yaitu Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang; Koordinator Tim Pendamping program PUGAR; Koordinator Tim Teknis program PUGAR; tengkulak dan Koordinator KUGAR untuk memperoleh data secara jelas dan kongkret.

2. Pengamatan (Observasi)

Teknik pengumpulan data dengan observasi digunakan apabila penelitian berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam serta jika responden yang dihadapi tidak terlalu besar (Sugiyono, 2011:145). Observasi dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap kondisi lingkungan dan fakta sosial yang terjadi pada objek penelitian. Penggunaan metode ini bertujuan untuk mencatat hal-hal yang dirasa berguna dalam menunjang penelitian ini.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode kualitatif (Sugiyono, 2010:329).

F. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti sebagai instrumen juga harus divalidasi seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian, baik secara akademik maupun logistiknya (Sugiyono, 2011:222). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan dua instrumen penelitian lainnya sebagai penunjang instrumen penelitian utama, yaitu:

1. Pedoman wawancara merupakan daftar pertanyaan yang akan diberikan kepada informan.
2. Perangkat penunjang merupakan buku catatan, alat tulis, alat perekam suara dan kamera untuk menunjang pengumpulan data di lokasi penelitian.

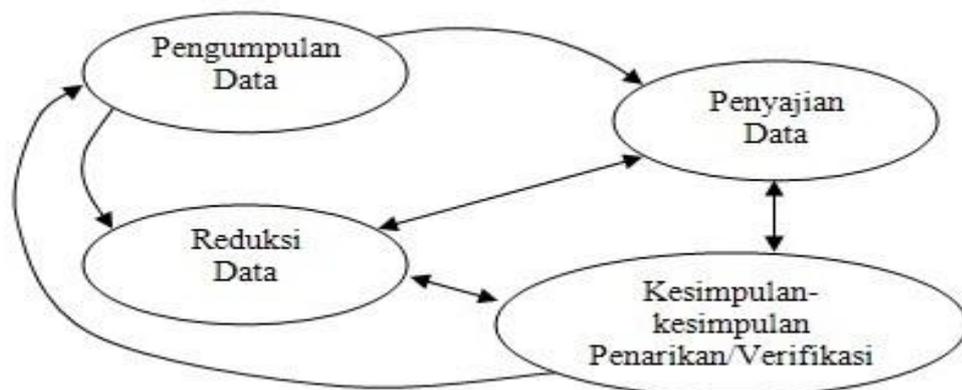
G. Analisis Data

Menurut Nasution dikutip Sugiyono (2011:244), melakukan analisis adalah pekerjaan yang sulit, memerlukan kerja keras. Analisis memerlukan daya kreatif serta kemampuan intelektual yang tinggi. Setiap peneliti harus mencari sendiri metode yang dirasa cocok dengan sifat penelitiannya. Bahan yang sama bisa diklasifikasikan lain oleh peneliti yang berbeda. Data yang terkumpul terdiri dari catatan lapangan, komentar peneliti, tabel, foto, artikel, dan sebagainya akan diolah dan dianalisis dengan menggunakan analisis data model interaktif. Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2011:246), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan, yaitu:

1. Reduksi data (*Data Reduction*) merupakan proses pemilihan. Pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstrakan dan informasi data mentah yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data dilakukan dalam bentuk analisis yang menajamkan, meringkas, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan

mengorganisaikan data sedemikian rupa sehingga kesimpulan final dapat ditarik dan diverifikasikan.

2. Penyajian Data (*Data Display*) merupakan sambungan informasi tersusun yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan melalui penyajian nyata, peneliti menyederhanakan informasi yang kompleks ke dalam bentuk yang lebih sederhana atau konfigurasi yang mudah dipahami.
3. Penarikan kesimpulan/verifikasi yaitu membuat kesimpulan sementara yang longgar dan terbuka. Artinya, kesimpulan masih dapat berubah apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat untuk mendukung tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan didukung dengan bukti-bukti yang valid dan konsisten maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel (dapat dipercaya).



Gambar 3. Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman

Sumber: Sugiyono (2011:246)

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi

1. Profil Kabupaten Sampang

Kabupaten Sampang merupakan salah satu kabupaten yang terletak di Pulau Madura selain Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep. Kabupaten ini terletak pada 113°08' - 113°39' Bujur Timur dan 06°05' - 07°13' Lintang Selatan. Di sebelah utara, kabupaten ini berbatasan dengan Laut Jawa, di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Pamekasan, di sebelah selatan berbatasan dengan Selat Madura, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bangkalan. Wilayah Kabupaten Sampang berupa daratan dan terdapat satu pulau yang terpisah dari daratan bernama Pulau Mandangin/Pulau Kambing. Lokasi Kabupaten ini berada di sekitar garis khatulistiwa sehingga mempunyai perubahan iklim sebanyak 2 jenis (iklim tropis) setiap tahun, yaitu musim kemarau dan musim penghujan.

Kabupaten Sampang memiliki luas wilayah yang mencapai 1233,33 km² yang terdiri dari 14 kecamatan yaitu Kecamatan Sreseh, Kecamatan Torjun, Kecamatan Pangarengan, Kecamatan Sampang, Kecamatan Camplong, Kecamatan Omben, Kecamatan Kedungdung, Kecamatan Jrengik, Kecamatan Tambelangan, Kecamatan Banyuates, Kecamatan Robetal, Kecamatan Karang Penang, Kecamatan Ketapang dan Kecamatan Sokobenah serta memiliki 6 kelurahan dan 186 desa.

Kecamatan Banyuates dengan luas 141,23 km² merupakan kecamatan terluas, sedangkan kecamatan terkecil adalah Kecamatan Pengarengan dengan luas hanya 42,69 km² sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Luas Wilayah Administrasi Kabupaten Sampang

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Proporsi (%)
1	Omben	116.31	9.43
2	Kedungdung	123.08	9.98
3	Robatal	80.54	6.53
4	Jrengik	65.35	5.30
5	Ketapang	125.28	10.16
6	Torjun	44.20	3.58
7	Pangarengan	42.69	3.46
8	Karangpenang	84.25	6.83
9	Tambelangan	89.97	7.30
10	Camplong	69.93	5.67
11	Sreseh	71.95	5.83
12	Sampang	70.01	5.68
13	Sokobanah	108.51	8.80
14	Banyuates	141.23	11.45

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sampang

Persebaran penduduk dan kepadatan penduduk di wilayah Kabupaten Sampang pada umumnya tidak merata karena cenderung berorientasi ke wilayah/daerah yang memiliki aktivitas lebih ramai atau terdapat potensi sumber daya alam seperti pertanian, perikanan, peternakan, industri, pertambangan, perdagangan dan jasa. Jumlah penduduk Kabupaten Sampang pada Tahun 2012 sebanyak 883.282 jiwa, terdiri dari penduduk laki-laki 434.784 jiwa dan penduduk perempuan 448.498 jiwa. Angka kepadatan penduduk di kabupaten ini sebesar 716,19 jiwa/km². Jumlah ini mengalami kenaikan jika dibandingkan kondisi pada Tahun 2011 yaitu sebanyak 871.534 jiwa dengan kepadatan penduduk sebesar 706,67 jiwa/km². Kecamatan Sampang dengan jumlah penduduk

sebanyak 117.227 jiwa pada Tahun 2012 merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak dan kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi.

Tabel 4. Jumlah Penduduk Kabupaten Sampang per Kecamatan Tahun 2011

No	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah L+P	Luas (km ²)	Kepadatan Penduduk (Jiwa/km ²)
1	Sreseh	17,571	17,732	35,303	71,95	490,66
2	Torjun	17,249	18,293	35,542	44,20	804,12
3	Sampang	57,656	59,571	117,227	70,01	1.674,43
4	Camplong	39,878	41,844	81,722	69,93	1.168,63
5	Omben	37,592	39,565	77,157	116,31	663,37
6	Kedungdung	42,401	43,876	86,277	123,08	700,98
7	Jrengik	17,522	15,954	33,476	65,35	512,26
8	Tambelangan	26,104	26,202	52,306	89,97	581,37
9	Banyuates	36,087	37,538	73,625	141,23	521,31
10	Robatal	26,786	27,354	54,140	80,54	672,21
11	Sokobanah	30,718	33,533	64,251	108,51	592,12
12	Ketapang	40,931	43,292	84,223	125,28	672,28
13	Pengarengan	9,531	10,953	20,484	42,69	479,83
14	Karang Penang	34,758	32,791	67,549	84,25	801,77
	Jumlah	434,784	448,498	883,282	1.233,30	716,19

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sampang

Kondisi alam Kabupaten Sampang yang agraris mengakibatkan sebagian penduduknya mempunyai mata pencaharian sebagai petani. Selebihnya adalah buruh industri, buruh bangunan dan peternak, Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Polisi Republik Indonesia (Polri), pensiunan dan pengusaha. Selain itu, sebagian penduduk Kabupaten Sampang juga mempunyai mata pencaharian sebagai petambak garam. Hal ini dikarenakan Kabupaten Sampang mempunyai wilayah pesisir di sebelah selatan dan utara sehingga berpotensi untuk melakukan produksi garam. Kabupaten ini memiliki panjang pantai dan luas areal

tambak terbesar di Indonesia yaitu 4.246 Ha dikelola oleh petambak garam dan 1.149 Ha dikelola oleh PT. Garam (Persero) serta merupakan kabupaten dengan produksi garam paling besar. Oleh karena itu, program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang merupakan salah satu program dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia sangatlah tepat dilaksanakan di kabupaten ini. Program PUGAR merupakan upaya untuk swasembada garam nasional dan untuk mempersiapkan masyarakat melalui penguatan kelembagaan usaha masyarakat agar mampu mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera. Program ini dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang selaku pemegang wewenang dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

2. Gambaran Umum Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah dibidang pengelolaan potensi kelautan, perikanan dan peternakan. Dinas ini memiliki visi dan misi sebagai berikut:

a. Visi dan Misi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

1) Visi

Visi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang adalah “Terwujudnya Pembangunan Kelautan, Perikanan

Dan Peternakan yang Berdaya Saing dan Berkelanjutan Menuju Masyarakat yang Sejahtera”.

2) Misi

Untuk mewujudkan visi di atas maka Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang telah menetapkan Misi sebagai berikut:

- (a) Meningkatkan produk dan produktivitas hasil peternakan yang berkelanjutan,
- (b) Pemberdayaan ekonomi dan sumber daya lokal perikanan yang ramah lingkungan.

b. Tugas, Pokok dan Fungsi (TUPOKSI)

Menurut Peraturan Bupati Sampang Nomor 49 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang Pasal 3 menyatakan bahwa “Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan rumah tangga daerah dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Bupati serta melakukan tugas konsultatif serta koordinatif di bidang pengelolaan potensi kelautan, perikanan dan peternakan”.

Selanjutnya untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada pasal 3, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan mempunyai fungsi:

- 1) Penyiapan bahan pembinaan umum berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati;

- 2) Penyiapan bahan bimbingan teknis dibidang Kelautan, Perikanan dan Peternakan;
- 3) Penyiapan bahan pemberian ijin dan pembinaan usaha Kelautan, Perikanan dan Peternakan;
- 4) Penyiapan bahan pengawasan teknis Kelautan, Perikanan dan Peternakan;
- 5) Penyiapan bahan pelaksanaan pengkajian penerapan teknologi di tingkat pengelolaan dan usaha tani;
- 6) Pelaksanaan Tata Usaha Dinas dan tugas koordinasi guna kelancaran dan peningkatan kinerja;
- 7) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan dibagi menjadi 4 bidang yaitu bidang kelautan, bidang perikanan, bidang pengembangan dan bidang kesehatan hewan. Bidang yang menangani program PUGAR adalah bidang kelautan. Bidang Kelautan mempunyai tugas membuat perencanaan teknis, melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian serta evaluasi terhadap pemanfaatan potensi sumber daya kelautan (Pasal 12 Peraturan Bupati Sampang Nomor 49 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang). Selanjutnya untuk melaksanakan tugas tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Bidang Kelautan mempunyai fungsi:

- 1) Pelaksanaan telaahan, analisis dan identifikasi pelaksanaan program dilingkup Kelautan;
- 2) Pelaksanaan analisis pemetaan potensi sumberdaya kelautan;
- 3) Pelaksanaan kajian pengembangan pesisir dan laut serta pengembangan kepulauan;
- 4) Penyiapan rencana pengembangan pesisir dan laut serta pengembangan kepulauan;

- 5) Pelaksanaan penyusunan petunjuk operasional, bimbingan dan pembinaan terhadap pengelolaan sumberdaya kelautan;
 - 6) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai tugas dan fungsinya.
- c. Struktur Organisasi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang



Gambar 4. Struktur Organisasi Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Sumber: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

B. Penyajian Data

1. Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang

a. Regulasi Program PUGAR

Regulasi merupakan dasar hukum atau pedoman dalam pelaksanaan suatu program pada suatu organisasi pemerintahan.

Regulasi tersebut mengandung tujuan yang akan dicapai dalam

pelaksanaan program. Regulasi program PUGAR berawal dari dikeluarkannya program pemberdayaan masyarakat melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri KP) oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun 2009. Pelaksanaan PNPM Mandiri KP dilakukan melalui tiga program, salah satu program yang berhubungan dengan garam adalah program (PUGAR) yang mulai dilaksanakan pada tahun 2011. Program PUGAR pada tahun 2013 diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/Permen-Kp/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan.

Pelaksanaan program PUGAR berpedoman pada Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013. Program PUGAR merupakan program pemberdayaan yang difokuskan pada peningkatan kesempatan kerja dan kesejahteraan bagi petambak garam melalui prinsip *bottom-up* artinya masyarakat sendiri yang merencanakan dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan mekanisme yang ditentukan. Program ini dilaksanakan untuk mendukung peningkatan produksi dan kualitas garam menuju swasembada garam konsumsi tahun 2014 dan industri tahun 2015 melalui

pemberian bantuan kepada Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Tahapan pelaksanaan program PUGAR tahun 2013 adalah sebagai berikut:

1) Persiapan

Tahap persiapan merupakan tahap awal dimana terdapat pembagian tugas dan pembentukan Tim Teknis PUGAR. Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang bertindak sebagai penanggung jawab operasional program PUGAR serta melaksanakan tugas sebagai Kuasa Pengguna Anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang membentuk dan menetapkan Tim Teknis PUGAR yang diketuai oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan dengan susunan keanggotaan terdiri atas PU Cipta Karya dan Tata Ruang; Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan; Dinas Koperasi dan UKM dan Tokoh masyarakat. Tugas Tim Teknis adalah:

- (a) Melakukan seleksi dan verifikasi RUB KUGAR,
- (b) Mengusulkan calon KUGAR sebagai penerima BLM kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA),

(c) Memberikan masukan terkait dengan pelaksanaan kegiatan PUGAR.

2) Sosialisasi Tingkat Nasional

Sosialisasi ini dilakukan untuk memberikan informasi tentang pelaksanaan program PUGAR oleh DKP3K kepada perwakilan Dinas Kelautan dan Perikanan seluruh Indonesia.

3) Rekrutmen, Penetapan Tenaga Pendamping dan Pelatihan Tenaga Pendamping Tingkat Nasional

Tenaga pendamping PUGAR merupakan orang yang mendampingi KUGAR selama berlangsungnya program PUGAR.

Tugas tenaga pendamping PUGAR sebagai berikut:

- (a) Mengidentifikasi dan menyeleksi calon penerima BLM;
- (b) Menyusun rencana dan melakukan pendampingan dalam penyusunan RUB, proses pencairan dana BLM dan menyusun laporan hasil pemanfaatan BLM;
- (c) Melakukan pendampingan teknis produksi dan pengolahan garam;
- (d) Mencatat data lahan, produksi dan stok garam PUGAR dan non PUGAR, pengelolaan administrasi kelompok, pencatatan pemanfaatan BLM dan penjualan/pemasaran hasil produksi garam;
- (e) Menyusun laporan tertulis perkembangan pelaksanaan kegiatan pendampingan kepada Kepala Dinas

Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada Ditjen KP3K dan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi setiap bulan paling lambat laporan disampaikan pada tanggal 5 bulan berikutnya.

Rekrutmen tenaga pendamping dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dengan cara menempelkan pengumuman penerimaan tenaga pendamping di papan pengumuman serta pemberitahuan oleh pegawai Dinas setempat kepada keluarga atau temannya jika ada penerimaan tenaga pendamping dengan kriteria sebagai berikut:

- (a) Bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS)/Penyuluh Perikanan/Penyuluh Perikanan Tenaga Kontrak (PPTK)/terikat kontrak kerja dengan Institusi lain,
- (b) Pendidikan minimal SLTA,
- (c) Memahami jalur distribusi dan pemasaran garam rakyat,
- (d) Memahami bidang pemberdayaan dan kelembagaan,
- (e) Bersedia tinggal di sekitar lokasi sasaran dan sanggup mematuhi peraturan dan tata laksana kegiatan PUGAR,
- (f) Memahami teknis di bidang pergaraman rakyat.

Rekrutmen tenaga pendamping dilakukan apabila ada penambahan tenaga pendamping atau pergantian tenaga pendamping dikarenakan meninggal dunia. Sebagaimana dijelaskan oleh Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang

Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB bahwa:

“Jumlah tenaga pendamping tiap tahun berbeda-beda tergantung pedoman teknis PUGAR. Tenaga pendamping tahun 2011 sebanyak 2 orang, tahun 2012 sebanyak 4 orang dan tahun 2013 sebanyak 6 orang. Tenaga pendamping tahun 2013 merupakan tenaga pendamping terbanyak sehingga lebih optimal dalam melaksanakan tugasnya karena tiap pendamping hanya bertanggung jawab pada satu kecamatan”.

Seleksi tenaga pendamping dilakukan melalui tes wawancara. Setelah lulus seleksi maka peserta seleksi ditetapkan sebagai tenaga pendamping melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Setelah itu, tenaga pendamping mendapat pelatihan tenaga pendamping tingkat nasional pada tanggal 24 Maret 2014 sampai dengan 29 Maret 2014 di Hotel Miritus Surabaya.

4) Sosialisasi Daerah

Sosialisasi program PUGAR Tingkat Daerah di Kabupaten Sampang dilakukan 2 kali, yaitu: sosialisasi tingkat kabupaten dan sosialisasi tingkat desa.

5) Identifikasi dan Seleksi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR)

Identifikasi dan seleksi KUGAR dilakukan oleh tenaga pendamping dengan mengumpulkan petambak garam, kemudian membentuk KUGAR dengan ketentuan yaitu anggota KUGAR

berjumlah 7 sampai 10 orang dan lokasi tambak anggota KUGAR berdekatan. Setelah terbentuk KUGAR, maka tenaga pendamping memberikan form hasil karyanya kepada petambak garam untuk diisi. Form ini dibuat untuk mempermudah identifikasi dan seleksi KUGAR tiap desa. Hasil identifikasi dan seleksi KUGAR dituangkan dalam Berita Acara Hasil Identifikasi KUGAR dan disampaikan kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang melalui Sekretaris PUGAR.

6) Penyusunan Rencana Usaha Bersama (RUB)

Penyusunan RUB dilakukan oleh KUGAR dan dibantu oleh tenaga pendamping. Penyusunan RUB sesuai dengan kebutuhan sarana dan prasarana untuk menunjang peningkatan produksi dan kualitas garam rakyat. Jumlah dana yang diusulkan dalam RUB sesuai dengan kebutuhan sarana dan prasarana serta kondisi setempat. RUB dilengkapi dengan dokumen administrasi pendukung yang terdiri dari:

- (a) Data KUGAR (nama ketua, sekretaris, bendahara, anggota serta umur, jenis kelamin, alamat tiap anggota) yang dilengkapi dengan fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan,
- (b) Surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa, penggarap/penggarap bagi hasil/*mantong*), perebus/pemasak atau pengolah yang

dibuktikan dengan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah setempat bagi penerima BLM baru.

RUB ditandatangani oleh ketua KUGAR dan dilengkapi dengan dokumen administrasi untuk diusulkan kepada tim teknis. Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Sebagian kecil KUGAR membuat RUB sendiri tetapi sebagian besar RUB dibuat oleh tenaga pendamping. Selain tidak bisa membuat RUB, saya juga tidak ada waktu untuk membuat RUB karena petambak garam bekerja dari jam 07.00 WIB sampai 16.00 WIB. Jadi, sebagian besar memilih untuk menyerahkan pembuatan RUB kepada tenaga pendamping serta urusan lainnya dengan biaya administrasi sebesar lima ratus ribu rupiah (Rp 500.000) untuk 1 KUGAR. Biaya ini sudah termasuk urusan pembuatan rekening KUGAR, sedangkan KUGAR hanya menunggu penerimaan BLM saja.”

7) Seleksi, Verifikasi dan Penetapan Penerima BLM

Seleksi dan verifikasi RUB dilakukan oleh tim teknis di tiap desa dibantu oleh tenaga pendamping. Seleksi dan verifikasi RUB dilakukan selama bulan juni. RUB dan dokumentasi yang diverifikasi dilengkapi dengan:

- (a) Berita Acara Hasil Identifikasi dan Seleksi KUGAR.
- (b) Proposal BLM

RUB dan dokumentasi administrasi yang dianggap belum memenuhi persyaratan dikembalikan kepada masing-masing KUGAR untuk diperbaiki dan dilengkapi. Hasil verifikasi oleh tim

teknis disampaikan kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang sebagai calon penerima BLM. Setelah itu, calon penerima BLM hasil verifikasi ditetapkan sebagai penerima BLM dengan Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang tentang Penerima BLM PUGAR tahun 2013. Terkait verifikasi RUB, Bapak Heru Purwanto, S.Pi selaku ketua tim teknis hari sabtu tanggal 7 Juni 2014 pukul 14.15 WIB menyatakan bahwa:

“RUB seluruh KUGAR di Kabupaten Sampang dikumpulkan ke sekretariat, kemudian diserahkan kepada tim teknis untuk diverifikasi. Saya selaku ketua tim teknis mengkoordinasikan dengan anggota tim teknis melakukan penjadwalan untuk turun ke lapangan. Kegiatan verifikasi dilakukan di lokasi sasaran PUGAR yaitu 22 desa. Verifikasi di Kecamatan Sreseh tidak cukup satu minggu karena lokasi sasaran PUGAR di daerah tersebut berjumlah 8 desa serta lokasi sasaran PUGAR terbesar berada di kecamatan tersebut yaitu Desa Disanah”.

8) Penyaluran BLM

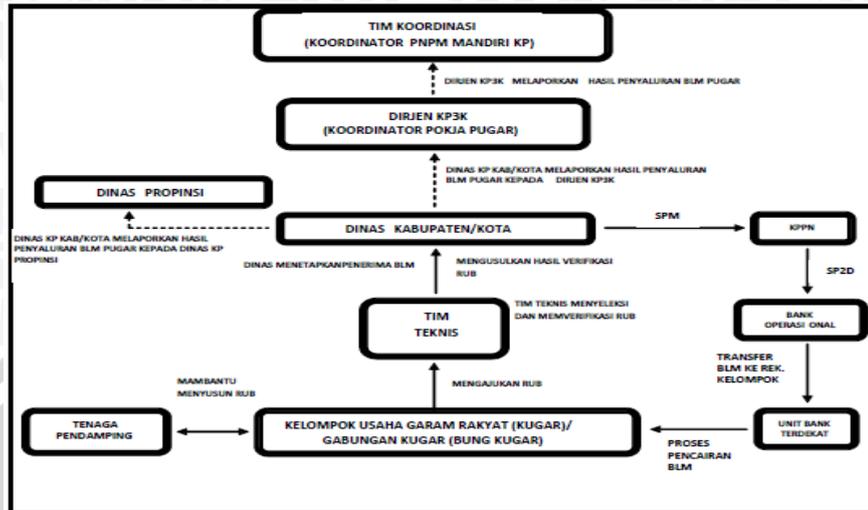
Penyaluran dana BLM PUGAR dilakukan dengan mekanisme Pembayaran Langsung (LS) kepada rekening KUGAR tanpa potongan pajak, melalui tahapan sebagai berikut:

- (a) Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang selaku KPA mengajukan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) setempat dilengkapi dengan lampiran (Formulir terlampir):

- (1) Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang tentang penetapan KUGAR penerima BLM,
- (2) Data KUGAR,
- (3) Surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa penggarap/penggarap bagi hasil/*mantong*), perebus/pemasak atau pengolah yang dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa/lurah setempat,
- (4) Rencana Usaha Bersama (RUB),
- (5) Nomor Rekening aktif atas nama KUGAR,
- (6) Pakta Integritas yang ditandatangani oleh Ketua Kelompok,
- (7) Surat Perintah Kerja antara Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan Ketua Kelompok yang ditandatangani PPK dan Ketua Kelompok,
- (8) Berita Acara Serah Terima BLM PUGAR antara PPK dengan KUGAR diketahui KPA,
- (9) Berita Acara Pembayaran yang ditandatangani oleh PPK dan Ketua Kelompok,
- (10) Surat Perjanjian Kesepakatan Penyaluran BLM PUGAR bermaterai secukupnya antara PPK dengan KUGAR diketahui oleh KPA,
- (11) Kuitansi yang sudah ditandatangani oleh Ketua KUGAR dan disetujui oleh PPK dengan materai enam ribu rupiah (Rp. 6.000) dan diketahui KPA,
- (12) Ringkasan Surat Perjanjian Kerjasama yang ditandatangani oleh PPK,
- (13) Surat Pernyataan Tanggung jawab Belanja (SPTB) yang ditandatangani oleh PPK,
- (14) Surat Perintah Membayar (SPM) yang ditandatangani oleh PP-SPM.

- (b) Penyaluran BLM dari KPPN ke rekening KUGAR dilakukan dengan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Penyaluran BLM dilakukan melalui bank Pemerintah terdekat dengan lokasi KUGAR.

- (c) BLM dicairkan oleh Ketua, Bendahara dan/atau Sekretaris KUGAR yang didampingi oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang.
- (d) KUGAR melaksanakan kegiatan pembelian atau perbaikan sarana dan prasarana sesuai RUB yang diajukan. KUGAR dibantu oleh Tenaga Pendamping menyusun laporan realisasi pemanfaatan BLM dan menyampaikannya kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada bulan desember.
- (e) Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang melaporkan hasil penyaluran BLM PUGAR kepada Direktur Jenderal KP3K dan Kepala Dinas Provinsi dengan tembusan kepada Sekretaris Direktorat Jenderal KP3K.
- (f) Direktur Jenderal KP3K selaku Koordinator Pokja PUGAR melaporkan penyaluran BLM PUGAR kepada Tim Koordinasi selaku Koordinator PNPM Mandiri-KP.



Gambar 5. Prosedur Penyaluran BLM PUGAR

Sumber: Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013

9) Pendampingan

Pendampingan merupakan kegiatan mendampingi KUGAR dalam melaksanakan kegiatan PUGAR yang dilakukan oleh tenaga pendamping. Proses pendampingan dilaksanakan sejak ditetapkan sebagai tenaga pendamping oleh KPA. Kegiatan yang dilakukan meliputi pertemuan kelompok untuk mempersiapkan KUGAR sebagai calon penerima BLM, pembuatan RUB, pencairan dana, pengadaan BLM, pelaksanaan kegiatan dan penyusunan laporan realisasi pemanfaatan BLM. KUGAR dalam satu desa secara rutin membuat pertemuan kelompok dan didampingi oleh tenaga pendamping. Tujuan dari kegiatan pendampingan ini adalah untuk mengetahui perkembangan kelompok dan membantu kelompok dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi.



10) Pemantauan (Monitoring)

Pemantauan (monitoring) merupakan kegiatan pengumpulan informasi tentang perkembangan pelaksanaan PUGAR yang dilakukan secara periodik dan berjenjang untuk memastikan tercapainya tujuan, sasaran dan indikator keberhasilan. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengendalikan pelaksanaan PUGAR agar mencapai indikator keberhasilan kinerja PUGAR Tahun 2013 secara nasional yang mencakup indikator *output* dan indikator *outcome*. Pemantauan program PUGAR dilaksanakan sebanyak 3 kali yaitu pemantauan pra-kegiatan, monitoring pelaksanaan dan monitoring pasca kegiatan.

Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan program PUGAR tahun 2013 mengacu pada pedoman teknis pemberdayaan usaha garam rakyat tahun 2013 yang ditetapkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Terkait dengan anggaran mengacu pada DIPA (RKAKL). Pelaksanaan program PUGAR diawali dengan identifikasi KUGAR yang dilakukan oleh tenaga pendamping. KUGAR dibantu tenaga pendamping membuat RUB sesuai kebutuhan usahanya. Kebutuhan tersebut harus sesuai dengan jenis sarana dan prasarana yang terdapat pada pedoman teknis. RUB yang sudah disusun kemudian diajukan ke Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang untuk diverifikasi oleh tim teknis. Setelah itu, tim teknis melaporkan hasil verifikasinya kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang selaku KPA dan ditetapkan sebagai penerima BLM melalui Surat Keputusan Kepala

Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Pengajuan Surat Perintah Membayar kepada KPPN oleh KPA, kemudian BLM disalurkan kepada rekening masing-masing KUGAR. BLM tersebut harus direalisasikan sesuai dengan RUB”.

Menurut Bapak H. Syaifudin selaku ketua KUGAR Kerapu Desa Pangarenga Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Program PUGAR sangat membantu petambak garam melalui BLM. Adanya BLM PUGAR membuat pengeluaran petambak garam untuk biaya sarana usaha garam seperti kincir angin, gerobak sorong, alat pengais/sorkot, roller/pemadat, cangkul dan lain-lain menjadi berkurang bahkan tidak ada. Oleh karena itu, petambak garam sangat berharap bantuan ini terus berlanjut”.

Sementara Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan bahwa:

“Program PUGAR merupakan program dari pemerintah berupa bantuan dana untuk menunjang produksi garam. Bantuan tersebut diberikan untuk peningkatan sarana dan prasarana usaha garam rakyat, seperti mesin penyedot air garam. Bantuan tersebut diharapkan dapat membantu petambak garam dalam meningkatkan produksi dan kualitas garam rakyat. Sejak program ini dilaksanakan produksi petambak garam menjadi lebih meningkat yaitu ± 75 ton/Ha sedangkan produksi garam rakyat sebelum ada program ini hanya sebesar 40 ton/Ha (musim kemarau normal yaitu 4 sampai 6 bulan)”.

Berdasarkan hasil observasi, menunjukkan bahwa program PUGAR merupakan bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri KP). Program ini menempatkan masyarakat petambak garam rakyat

sebagai pelaku utama kegiatan melalui pola *bottom up*. Program ini bertujuan untuk memberdayakan petambak garam sehingga terjadi peningkatan produksi dan kualitas garam di Kabupaten Sampang melalui pemberian BLM. Adanya peningkatan produksi dan kualitas garam diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk usaha garam rakyat.

b. Sosialisasi Program PUGAR

Sosialisasi program merupakan kegiatan yang dilakukan untuk memberikan informasi mengenai pelaksanaan program kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya. Kegiatan sosialisasi program PUGAR bertujuan untuk memberikan informasi secara rinci mengenai mekanisme pelaksanaan program PUGAR tahun 2013 kepada KUGAR selaku sasaran peserta program dan *stakeholder* lain yang berkompeten serta memberikan penjelasan secara rinci mengenai peran masing-masing *stakeholder* terkait dalam pelaksanaan PUGAR. Sosialisasi program PUGAR diadakan sebanyak 2 kali, antara lain: sosialisasi tingkat nasional dan sosialisasi tingkat daerah. Sosialisasi tingkat nasional dihadiri oleh perwakilan dinas-dinas pelaksana program PUGAR di seluruh Indonesia. Sosialisasi tingkat nasional bertujuan untuk memberikan informasi tentang regulasi dan mekanisme pelaksanaan program PUGAR. Sosialisasi program PUGAR

Tingkat Daerah di Kabupaten Sampang dilakukan 2 kali, yaitu: sosialisasi tingkat kabupaten dan sosialisasi tingkat desa.

a. Sosialisasi Tingkat Kabupaten

Kegiatan sosialisasi program PUGAR tingkat kabupaten dilaksanakan oleh Dinas Kelautan Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari kamis tanggal 21 Mei 2012 di Aula PKPN Karta, jalan Jamaludin no. 5 Sampang. Sosialisasi tersebut dihadiri langsung oleh Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang dan diikuti oleh 50 orang peserta yang terdiri dari: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang, kepala desa, camat, tim teknis, tenaga pendamping, perwakilan petambak garam dan tokoh masyarakat. Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB menyatakan bahwa:

“Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang mengundang 50 peserta sosialisasi yang terdiri dari beberapa *stakeholder*. Keterbatasan peserta sosialisasi terjadi karena adanya keterbatasan anggaran untuk pengadaan sosialisasi program PUGAR”.

Kegiatan sosialisasi ini bertujuan untuk:

- (a) menyebarluaskan informasi kepada masyarakat sasaran dan pihak terkait,

- (b) memberikan penjelasan secara rinci mengenai mekanisme pelaksanaan PUGAR tahun 2013 kepada masyarakat sasaran dan *stakeholder* lain yang berkompeten,
- (c) memberikan penjelasan secara rinci mengenai peran masing-masing *stakeholder* terkait dalam pelaksanaan PUGAR.

Materi yang disampaikan dalam sosialisasi PUGAR 2013 antara lain:

- (a) Program dan kebijakan kegiatan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Tahun Anggaran 2013,
- (b) Peran Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sampang dalam peningkatan mutu dan jaringan pemasaran garam rakyat,
- (c) Peran Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Sampang dalam peningkatan kelembagaan Kelompok Usaha Garam Rakyat,
- (d) Pedoman pelaksanaan kegiatan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Tahun Anggaran 2013,
- (e) Tersampainya permasalahan yang ada dilapangan baik dari harga yang kurang stabil, sarana dan prasarana kurang memadai.

Berdasarkan hasil yang diperoleh dari kegiatan sosialisasi PUGAR tingkat kabupaten adalah terciptanya pemahaman peserta

sosialisasi mengenai PUGAR dan mekanisme pelaksanaannya sehingga masyarakat sasaran dan pihak terkait dapat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan program tersebut.

b. Sosialisasi Tingkat Desa

Sosialisasi tingkat desa dilaksanakan di Balai Desa atau salah satu rumah warga sesuai dengan kesepakatan. Sosialisasi tersebut dilakukan oleh tenaga pendamping dibantu oleh pihak terkait yang ikut serta dalam sosialisasi tingkat kabupaten misalnya kepala desa, perwakilan petambak garam dan tokoh masyarakat wilayah setempat. Sosialisasi dihadiri oleh seluruh petambak garam di desa tersebut. Menurut Bapak Ali Wafi selaku tenaga pendamping Kecamatan Pangarengan pada hari selasa tanggal 3 Juni 2014 pukul 11.44 WIB, menyatakan bahwa:

“Sosialisasi program PUGAR dilakukan sebanyak 2 kali yaitu sosialisasi tingkat kabupaten dan sosialisasi tingkat desa. Sosialisasi tingkat desa bertujuan untuk memberikan informasi tentang PUGAR kepada seluruh petambak garam di desa tersebut. Sosialisasi ini dilakukan karena sosialisasi tingkat kabupaten hanya mengundang beberapa orang sebagai perwakilan desa seperti kepala desa, tokoh masyarakat dan petambak garam”.

Hal yang sama juga sampaikan oleh Bapak Mattasit selaku Ketua KUGAR Delima Desa Polagan Kecamatan Sampang pada hari selasa tanggal 10 Juni 2014 pukul 07.36 WIB, menyatakan bahwa:

“Sosialisasi dilakukan 2 kali yaitu sosialisasi dari Dinas dan sosialisasi di desa. Sosialisasi PUGAR dari Dinas sudah cukup jelas dalam menginformasikan program PUGAR.

Sosialisasi di desa dilakukan oleh tenaga pendamping. Pelaksanaan sosialisasi dilakukan di Kelurahan Polagan, kadang-kadang juga dilaksanakan di rumah saya karena saya merupakan salah satu koordinator lapangan untuk Kelurahan Polagan. Kelurahan Polagan mempunyai 4 koordinator lapangan. Setiap koordinator lapangan bertanggung jawab untuk 14 kelompok”.

Sementara itu, Bapak Matrai selaku tengkulak garam pada hari minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB, menyatakan bahwa:

“Sosialisasi yang dilakukan pemerintah yaitu Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dan tenaga pendamping sudah cukup baik dan jelas. Tetapi pelaksanaan sosialisasi yang baik tidak menjamin semua peserta mengerti tentang PUGAR khususnya mekanisme pelaksanaan PUGAR dari awal hingga proses pencairan BLM. Pelaksanaan PUGAR tetap berjalan karena adanya bantuan dari tenaga pendamping.”

Berdasarkan pernyataan yang telah dikatakan oleh narasumber, maka dapat disimpulkan bahwa Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang telah berupaya melaksanakan sosialisasi program PUGAR di tingkat kabupaten. Sementara sosialisasi tingkat desa, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang mempercayakan pelaksanaannya kepada tenaga pendamping dan kepala desa setempat. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang mengetahui apabila tenaga pendamping telah melakukan sosialisasi tingkat desa melalui laporan yang diberikan pada saat akhir bulan.

c. **Ketepatan Sasaran Program PUGAR**

Sasaran program PUGAR di Kabupaten Sampang adalah petambak garam rakyat yang terorganisir dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Petambak garam rakyat yang dimaksud adalah orang yang mata pencahariannya melakukan kegiatan usaha produksi garam sebagai penggarap penyewa lahan, penggarap bagi hasil (*mantong*) dan/atau pemilik lahan tambak garam dengan luasan tertentu yang mengerjakan lahan tambaknya sendiri. Penentuan sasaran PUGAR berawal dari tahap penentuan lokasi PUGAR yang dilakukan dengan memperhatikan kriteria sebagai berikut:

- 1) Tempat kegiatan produksi garam rakyat,
- 2) Adanya aksesibilitas yang dapat dijangkau,
- 3) Masyarakat setempat mendukung program PUGAR.

Berdasarkan kriteria di atas, maka lokasi sasaran program PUGAR di Kabupaten Sampang tahun 2013 meliputi enam kecamatan yang terdiri 22 desa, antara lain:

- 1) Kecamatan Sampang: Kelurahan Polagan, Kelurahan Banyuanyar, Kelurahan Karang Dalem, Desa Aengsareh;
- 2) Kecamatan Pangarengan: Desa Apa'an, Desa Pangarengan dan Desa Ragung;

- 3) Kecamatan Sreseh: Desa Sreseh, Desa Taman, Desa Labuhan, Desa Plasah, Desa Klobur, Desa Labang, Desa Marparan dan Desa Disanah;
- 4) Kecamatan Camplong: Desa Dharma Camplong, Desa Tamba'an dan Desa Taddan;
- 5) Kecamatan Jrengik: Desa Asem Raja, Asem Nunggal dan Margantoko;
- 6) Kecamatan Banyuates: Desa Masaran

Lokasi tersebut berada di sebelah selatan dan utara Kabupaten Sampang dimana lokasi tersebut memiliki potensi di bidang usaha garam rakyat. Hal ini dikarenakan secara geografis lokasi tersebut berbatasan langsung dengan Selat Madura dan Laut Jawa serta didukung oleh salinitas air laut di Selat Madura yang tinggi. Seleksi dan verifikasi yang dilaksanakan oleh tim teknis menghasilkan sasaran program PUGAR di Kabupaten Sampang berjumlah 297 KUGAR yang berada di enam kecamatan. Hal ini sesuai Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang Nomor: 523/320/434.114/2013 tentang Penetapan Kelompok Usaha Garam Rakyat Penerima Bantuan Langsung Masyarakat Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (BLM PUGAR) Tahun 2013, dengan rekapitulasi kelompok sebagai berikut:

Tabel 5. Rekapitulasi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR)

NO	KECAMATAN	KEL/DESA	LUAS LAHAN PUGAR	JUMLAH KELOMPOK
1	Sampang	1. Aeng Sareh	174.5	17
		2. Karang Dalam	11.5	1
		3. Banyuanyar	28.2	2
		4. Polagan	345.5	49
		Jumlah	559.7	69
2	Camplong	1. Dh. Camplong	21.0	3
		2. Tamba'an	35.0	5
		3. Taddan	7.0	1
		Jumlah	63.0	9
3	Pangarengan	1. Apa'an	155.2	12
		2. Pangarengan	133.4	12
		3. Ragung	383.4	38
		Jumlah	672.0	62
4	Jrengik	1. Asem Rajeh	70.0	10
		2. Asem Nunggal	105.0	14
		3. Margantoko	29.5	4
		Jumlah	175.0	28
5	Sreseh	1. Sreseh	125.0	11
		2. Taman	82.0	8
		3. Plasah	26.1	3
		4. Klobur	8.9	1
		5. Labang	11.8	1
		6. Labuhan	7.5	1
		7. Marparan	459.9	41
		8. Disanah	991.1	61
		Jumlah	1,712.2	127
6	Banyuates	1. Masaran	26	2
		Jumlah	26.3	2
Jumlah			3,208.2	297

Sumber: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten

Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB menyatakan bahwa:

“Sasaran PUGAR tahun 2013 sudah sesuai dengan pedoman teknis PUGAR yaitu petambak garam di Kabupaten Sampang. Lokasi sasaran juga sudah sesuai dengan kriteria lokasi sasaran pada pedoman teknis yaitu tempat produksi garam. Lokasi produksi garam di Kabupaten Sampang tersebar di enam kecamatan”.

Menurut Bapak Saleh selaku bendahara KUGAR Pak Turah Desa Disanah Kecamatan Sreseh pada hari jum'at tanggal 6 Juni 2014 pukul 10.39 WIB menyatakan bahwa:

“Program PUGAR di Kabupaten Sampang sudah tepat sasaran yakni BLM diberikan kepada petambak garam (penggarap garam bagi hasil, penggarap garam penyewa dan pemilik sekaligus penggarap garam). Petambak garam di wilayah Desa Pangarengan dan Desa Disanah mendapat BLM semua. Saya mengetahui informasi tersebut karena saya berdomisili di Desa Pangarengan, walaupun lahan tambak yang saya kelola ada di Desa Disanah. Lahan garam yang digarap boleh tidak satu wilayah dengan tempat tinggal, asalkan ada surat keterangan dari Kepala Desa Disanah”.

Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan bahwa:

“Menurut saya, program PUGAR tahun 2013 belum tepat sasaran karena beberapa penerima BLM tidak sesuai dengan aturan pemerintah. Misalnya petambak garam terdaftar sebagai pemilik sekaligus penggarap garam pada saat verifikasi, tetapi realisasinya petambak garam tersebut hanya sebagai pemilik tambak. Adapula petambak garam yang mendapatkan BLM tetapi tidak melakukan produksi garam”.

Sementara target sasaran program PUGAR yang diajukan oleh Ditjen Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia pada saat sosialisasi nasional adalah 333 KUGAR dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Target Penerima BLM Tahun 2013

NO	KABUPATEN/ KOTA	Kelompok (KUGAR)	Petambak (Orang)	BLM (Rp.)	NON BLM (Rp.)	Total Anggaran
1	Karawang	40	287	885.000.000	988.700.000	1.053.700.000
2	Cirebon	272	1.822	4.187.500.000	844.800.000	4.832.300.000
3	Indramayu	270	1.809	4.012.500.000	887.200.000	4.879.700.000
4	Rembang	274	1.838	2.825.000.000	887.500.000	3.492.500.000
5	Demak	53	355	1.000.000.000	430.100.000	1.430.100.000
6	Brebes	61	409	987.500.000	375.400.000	1.382.900.000
7	Pati	398	2.853	5.237.500.000	870.500.000	5.908.000.000
8	Jepara	58	389	1.000.000.000	429.700.000	1.429.700.000
9	Gresik	18	107	387.500.000	340.700.000	728.200.000
10	Pasuruan	17	114	400.000.000	338.100.000	738.100.000
11	Lamongan	47	315	982.500.000	414.300.000	1.376.800.000
12	Kota Surabaya	53	355	1.125.000.000	528.800.000	1.651.800.000
13	Sampang	333	2.231	3.795.400.000	887.500.000	4.482.900.000
14	Pamekasan	251	1.882	3.800.000.000	543.700.000	4.143.700.000
15	Sumenep	240	1.808	3.800.000.000	871.000.000	4.271.000.000
16	Bangkalan	31	208	575.000.000	377.800.000	952.800.000
17	Probolinggo	54	380	1.000.000.000	425.100.000	1.425.100.000
18	Taban	40	288	887.500.000	385.600.000	1.053.100.000
19	Kota Pasuruan	17	114	400.000.000	338.700.000	738.700.000
20	Aceh Utara	17	114	400.000.000	394.900.000	794.900.000

Sumber: Ditjen Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia

Berdasarkan data di atas, peserta program PUGAR sudah tepat dengan sasaran program yang ditentukan sebelumnya yaitu petambak garam yang terorganisir dalam KUGAR. Sementara jumlah sasaran program PUGAR 2013 dapat dikatakan berhasil dan mencapai target sasaran program karena selisih antara target sasaran dengan hasil verifikasi hanya sebesar 36 KUGAR atau 11%, sedangkan sasaran program PUGAR hasil verifikasi sebesar 297 KUGAR atau 89%.

d. Pencapaian Tujuan Program PUGAR

Setiap program pasti memiliki tujuan yang akan dicapai. Tujuan inilah yang menjadi tolok ukur apakah program tersebut telah berhasil atau tidak. Begitu juga dengan program PUGAR tahun 2013 di Kabupaten Sampang yang memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Memberdayakan petambak garam rakyat penerima BLM PUGAR;
- 2) Meningkatkan produksi dan kualitas garam rakyat;
- 3) Memfasilitasi akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi penerima BLM PUGAR; dan
- 4) Memfasilitasi kemitraan dalam usaha garam rakyat antara petambak garam/Koperasi dengan dunia usaha.

Sementara Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan bahwa:

“Tujuan program PUGAR adalah membantu petambak garam untuk meningkatkan produksi dan kualitas garam yang diproduksinya melalui pemberian dana bantuan untuk pembelian sarana dan prasarana produksi garam. Dana yang diberikan cukup membantu petambak garam”.

Pencapaian tujuan PUGAR dapat dinilai berdasarkan indikator keberhasilan kegiatan PUGAR tahun 2013 yang terdiri dari indikator *output* dan *outcome* sebagai berikut:

- 1) Terberdayakannya petambak garam rakyat sejumlah 333 KUGAR dan tercapainya penambahan KUGAR baru minimal 20% serta terselurkannya BLM sebesar tiga milyar tujuh ratus sembilan puluh lima juta empat ratus ribu rupiah (Rp. 3.795.400.000)

Pemberdayaan petambak garam di Kabupaten Sampang mencapai 279 KUGAR tidak mencapai target yang ditetapkan oleh DKP3K, namun program PUGAR di Kabupaten Sampang dapat dikategorikan berhasil dalam pemberdayaan petambak garam dengan prosentase keberhasilan sebesar 89%. Penambahan KUGAR baru di Kabupaten Sampang terjadi di Desa Margantoko Kecamatan Jrengik sebanyak 4 KUGAR. BLM yang tersalurkan ke masing-masing KUGAR adalah dua belas juta lima ratus ribu rupiah (Rp. 12.500.000) untuk kelompok lama, sedangkan kelompok baru mendapatkan bantuan sebesar empat puluh juta rupiah untuk masing-masing KUGAR.

Kelompok Lama	= 275 x Rp. 12.500.000
	= Rp. 3.437.500.000
Kelompok Baru	= 4 x Rp. 40.000.000
	= Rp. 160.000.000

Total biaya PUGAR yang tersalurkan adalah sebesar tiga milyar lima ratus sembilan puluh tujuh juta sembilan ratus ribu rupiah (Rp. 3.597.500.000). BLM tidak tersalurkan semua tetapi

penyaluran BLM Kabupaten Sampang termasuk berhasil dengan prosentase keberhasilan sebesar 95%. Terkait penyaluran BLM, Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang yakni Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB menyatakan bahwa:

“Dana BLM setiap tahunnya berbeda-beda. Kabupaten Sampang menerima BLM tahun 2011 sebesar \pm 8,3 milyar rupiah, BLM tahun 2012 sebesar \pm 8,4 milyar rupiah dan tahun 2013 menurun menjadi \pm 3,7 milyar rupiah. BLM tahun 2012 lebih besar dibandingkan tahun 2011, tetapi BLM yang diterima KUGAR pada tahun 2012 lebih kecil daripada tahun 2011. BLM untuk masing-masing KUGAR pada tahun 2012 sebesar Rp. 12.500.000 sedangkan pada tahun 2011 sebesar \pm Rp. 30.000.000 sampai dengan Rp. 35.000.000 tergantung luas lahan“.

- 2) Tercapainya produksi garam rakyat sebesar 113.030 ton dan tercapainya peningkatan kualitas garam rakyat menjadi garam KW 1

Produksi garam rakyat pada tahun 2013 di Kabupaten Sampang melebihi target yang diajukan oleh DJKP3K yakni mencapai 169.959 ton. Prosentase keberhasilan produksi garam rakyat tahun 2013 mencapai 100%. Keberhasilan program PUGAR dalam meningkatkan produksi garam juga dapat dinilai melalui perbandingan hasil produksi garam dari tahun 2005-2013 yang terlihat pada Tabel 7, sebagai berikut:

Tabel 7. Data Produksi Garam Kabupaten Sampang pada Tahun 2005-2013

Tahun	Jumlah Produksi/ton
2005	178.532
2006	189.395
2007	189.524
2008	180.000
2009	230.000
2010	595
Total	968.046
Rata-rata	161.341
2011	215.000
2012	314.568
2013	169.959
Total	699.527
Rata-rata	233.176

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebelum program PUGAR, petambak garam mampu memproduksi garam rakyat rata-rata sejumlah 161.341 ton. Produksi garam terbesar terjadi pada tahun 2009 yakni mencapai 230.000 ton tetapi pencapaian tersebut tidak berlangsung lama karena pada tahun 2010 produksi garam turun drastis menjadi 595 ton karena anomali cuaca. Setelah program PUGAR dilaksanakan, produksi garam semakin meningkat menjadi rata-rata 233.176 ton. Produksi terbesar terjadi pada tahun 2012 yakni sebesar 314.568 ton, sedangkan produksi garam pada tahun 2013 mengalami penurunan menjadi 169.959 ton karena adanya anomali cuaca. Sementara kualitas garam rakyat masih berada di level KW 2 dan KW 3. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan

Kabupaten Sampang untuk meningkatkan kualitas garam rakyat adalah dengan mengadakan seminar dan kegiatan percobaan pembuatan garam KW 1, namun materi yang diberikan tidak direalisasikan sehingga produksi garam rakyat tidak meningkat.

Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Jumlah produksi garam sudah mencapai tujuan PUGAR, tetapi kualitas garam masih rendah. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang telah banyak melakukan usaha untuk meningkatkan kualitas garam rakyat dengan seminar, penyuluhan dan pelatihan. Kalau masalah cara produksi garam baik KW 1, KW 2 dan KW 3, petambak garam lebih paham daripada pegawai di dinas karena petambak garam memiliki pengalaman yang lebih banyak. Petambak garam tidak mau memproduksi garam KW 1 karena prosesnya memakan waktu lebih lama yakni menggunakan teknik portugis (pelapisan tambak dengan garam). Proses pelapisan tambak yang merupakan proses kedua setelah proses pemadatan tambak membutuhkan waktu 1 bulan, sedangkan petambak garam setiap hari membutuhkan uang untuk kebutuhan sehari-hari. Sementara penggunaan teknik tradisional dalam 1 bulan sudah bisa menghasilkan garam walaupun hanya KW 2 dan KW 3 serta petambak garam bisa melakukan panen sebanyak ± 20 kali dalam satu musim (jika musim kemarau normal yaitu 4-6 bulan). Petambak garam mau menghasilkan garam KW 1 apabila diberikan bantuan berupa geomembran untuk tiap petambak garam. Harga geomembran memang mahal yakni mencapai dua puluh juta rupiah (Rp. 20.000.000) untuk satu meja kristalisasi. Selain itu, selisih harga garam yang sedikit antara KW 1 dengan KW 2 dan KW 3 menjadi faktor yang menyebabkan petambak garam tidak mau memproduksi garam KW 1”.

- 3) Terfasilitasinya akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi penerima BLM PUGAR

Salah satu permasalahan dalam produksi garam adalah ketidakmampuan dalam akses permodalan. Hal ini dikarenakan sebagian besar petambak garam adalah penduduk dengan pendapatan yang rendah. Adapula petambak garam yang melakukan produksi garam dengan modalnya sendiri tetapi hanya sebagian kecil saja. Modal untuk produksi garam diperoleh petambak garam (penggarap/*mantong*) dari pemilik tambak atau pinjam kepada tengkulak. Apabila modal berasal dari tengkulak, maka garam produksinya harus dijual kepada tengkulak tersebut. Menurut Bapak H. Syaifudin selaku ketua KUGAR Kerapu Desa Pangarenga Kecamatan Pangarengan pada hari Kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Sebagian besar petambak garam tidak memiliki modal yang besar dalam proses produksi sehingga petambak garam harus mencari modal dengan cara berhutang terlebih dahulu. Saya sebagai pemilik tambak sekaligus penggarap, tetapi saya tidak memiliki modal besar sehingga saya meminjam uang kepada tengkulak. Apabila sudah panen, garam hasil produksi dijual ke tengkulak tersebut. Hasil penjualan dipotong sesuai dengan uang yang dipinjam ke tengkulak. Apabila modal berasal dari pemilik tambak maka hasil penjualan dipotong sesuai modal yang dikeluarkan. Pendapatan bersih dari produksi garam dibagi dengan perbandingan 2:1 (2 untuk pemilik tambak dan 1 untuk penggarap)”.

Pemasaran yang dilakukan petambak garam hanya sebatas menjual garam produksinya kepada tengkulak. Proses transaksi yaitu penetapan harga didominasi oleh pengepul. Jalur sistem pemasaran garam rakyat di Kabupaten Sampang dapat dilihat pada Gambar 6.



Gambar 6. Alur Distribusi dan Pemasaran Garam Rakyat
Sumber: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Harga jual garam rakyat untuk KW 1, KW 2 dan KW 3 sebagai berikut:

- (a) KW 1 = Rp. 30.000/karung
- (b) KW 2 = Rp. 25.000/karung
- (c) KW 3 = Rp. 21.000/karung

Harga di atas merupakan harga jual garam tertinggi. Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Petambak garam sangat lemah dalam proses penentuan harga sehingga penentuan harga dilakukan oleh tengkulak. Petambak garam tidak melakukan penjualan langsung kepada perusahaan besar karena tidak ada waktu serta tidak

memiliki jaringan. Penjualan garam pada tengkulak tidak menggunakan takaran kilogram (kg) karena harga garam terlihat rendah yaitu Rp. 300 untuk 1 kg garam, sehingga ditakutkan petambak garam tidak melakukan produksi lagi atau berpindah profesi. Oleh karena itu, tengkulak mensiasatinya dengan menggunakan takaran karung agar harga terlihat tinggi. Penjualan dengan menggunakan takaran karung cenderung merugikan petambak garam karena tengkulak menganggap 20 karung = 1 ton padahal 1 karung berisi garam \pm 75 kg. Jadi pembelian 1,5 ton dianggap 1 ton, tetapi petambak garam tidak bisa melakukan apapun demi mencukupi kebutuhan sehari-hari”.

Menurut Bapak H. Syaifudin selaku ketua KUGAR Kerapu

Desa Pangarenga Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal

5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Proses pemasaran tidak ada peran pemerintah akan tetapi langsung berhubungan dengan pasar. Di wilayah pangarengan memang ada PT Garam milik pemerintah pusat tetapi sejak terjadi krisis garam tahun 2010 karena musim kemarau sangat pendek, bisa dikatakan tidak ada musim kemarau maka PT Garam tidak lagi membeli garam rakyat. Alasan yang dikeluarkan oleh PT Garam adalah garam rakyat hanya memproduksi garam dengan KW 2 dan KW 3 padahal PT. Garam hanya membeli garam rakyat apabila berkualitas 1. Saya juga sering menghadiri seminar, pelatihan dan penyuluhan tentang garam sehingga bisa menambah wawasan serta bisa mengajukan pendapat bahwa petambak garam membutuhkan peran pemerintah untuk proses pemasaran”.

Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada

hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan hal yang sama bahwa:

“Pemasaran petambak garam hanya sebatas menjual kepada tengkulak seperti saya, kemudian tengkulak menjual garam rakyat pada perusahaan besar yang ada di Pamekasan, Surabaya, Gresik, Sidoarjo, Pasuruan, dan lain-lain seperti PT Garindo, PT Susanti Mega, PT Sumatraco, PT UNICHEM Indonesia, PT. Budiono. Setiap tahun, saya

membeli 3.000-4.000 ton garam rakyat yang ada di Kecamatan Pangarengan. Garam rakyat KW 1 dibeli dengan harga Rp. 600.000/ton, KW 2 dibeli seharga Rp. 500.000/ton, sedangkan KW 3 dibeli dengan harga Rp. 400.000/ton. Garam dengan kualitas 3 merupakan garam yang paling sulit untuk dijual kembali karena kualitasnya sangat rendah. Namun, saya tetap membeli garam KW 3 karena sebagian besar petambak garam memproduksi kualitas 3”.

- 4) Terfasilitasinya kemitraan dalam usaha garam rakyat antara petambak garam/koperasi dengan dunia usaha

Program PUGAR membutuhkan mitra program sebagai penunjang keberlanjutan usaha dan kemandirian KUGAR. Mitra program potensial bagi kegiatan pemberdayaan usaha garam rakyat adalah lembaga perbankan maupun lembaga keuangan mikro seperti koperasi. Lembaga perbankan yang dapat dijadikan mitra program potensial diantaranya adalah Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) Jawa Timur. Ketiga Bank tersebut memiliki program kredit bagi usaha kecil dan mikro yang dapat dijadikan sumber permodalan untuk pengembangan usaha kelompok seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE).

Akses permodalan melalui perbankan diharapkan dapat membantu usaha garam milik kelompok masyarakat menjadi lebih maju sehingga dapat meningkatkan kemandirian kelompok masyarakat. Kemitraan antara KUGAR dengan perbankan masih

belum dapat terlaksana karena usaha yang dilaksanakan KUGAR bersifat musiman dan adanya agunan yang merupakan salah satu kendala bagi petambak garam. Selain itu, rendahnya tingkat SDM KUGAR merupakan salah satu kendala karena kelompok belum dapat membuat analisa usaha yang merupakan salah satu persyaratan akses perbankan. Selain itu, kemitraan antara petambak garam dengan perusahaan besar sebenarnya telah terjalin walaupun sifatnya masih parsial, artinya belum mencakup petambak garam secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan adanya pihak-pihak tertentu yang sengaja mengambil keuntungan dari situasi pegaraman Indonesia yang sedang tidak menentu, baik pada tingkat pusat, provinsi ataupun di tingkat daerah. Situasi ini bisa dilihat dari banyaknya jumlah asosiasi yang mengatasnamakan petambak garam, namun kenyataannya hanya bekerja untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya saja.

Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan program PUGAR di Kabupaten Sampang hanya dua yang tercapai yaitu pemberdayaan petambak garam rakyat sejumlah 297 KUGAR dan produksi garam rakyat sebesar 169.959 ton. Sementara tujuan program PUGAR yang belum terlaksana adalah peningkatan kualitas garam, akses permodalan, pemasaran serta kemitraan.

e. **Pemantauan Program PUGAR**

Kegiatan pemantauan program PUGAR di Kabupaten Sampang dilaksanakan di 6 (enam) Kecamatan Penerima BLM PUGAR. Kegiatan ini dilaksanakan oleh tim monitoring yang terdiri dari unsur Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan, tokoh masyarakat dan tenaga pendamping. Kegiatan monitoring dilaksanakan terhadap masing-masing KUGAR. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada bulan September hingga Desember 2013. Kegiatan tersebut bertujuan untuk menilai kesesuaian pelaksanaan kegiatan di lapangan oleh KUGAR dengan Rencana Usaha Bersama (RUB) yang telah diajukan kepada tim teknis.

Kegiatan monitoring oleh tim monitoring PUGAR dilaksanakan setelah Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUGAR dimanfaatkan secara keseluruhan oleh KUGAR. Penilaian dalam kegiatan monitoring meliputi pelaksanaan kegiatan oleh KUGAR, kesesuaian pelaksanaan dengan RUB yang dibuat, dampak yang dirasakan oleh KUGAR setelah pelaksanaan program. Dampak dari pelaksanaan kegiatan berkaitan dengan peningkatan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan KUGAR.

Menurut Bapak Heru Purwanto, S.Pi selaku ketua tim teknis hari sabtu tanggal 7 Juni 2014 pukul 14.15 WIB menyatakan bahwa:

“Tim monitoring berasal dari Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Monitoring dilakukan sejak pencairan BLM. Jadi monitoringnya kayak intel. Monitoring ke lapangan ± satu minggu setelah pencairan

BLM karena KUGAR tidak mungkin langsung melakukan pembelanjakan pada hari yang sama dengan pencairan BLM. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan monitoring pengadaan barang sesuai dengan RUB. Kalau turun ke lapangan ada saja hal-hal yang ditemukan, misalnya saat verifikasi, RUB yang diajukan sudah sesuai dengan aturan tetapi saat monitoring ternyata tambak tidak digunakan untuk produksi garam melainkan budidaya bandeng dan lain-lain. Tim monitoring hanya bisa menegur dan memberitahu petambak garam untuk melaksanakan kegiatan sesuai RUB yang diajukan”.

Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari Kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Pemantauan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dilakukan minimal 3 kali. Pemantauan pertama dilaksanakan minimal satu minggu setelah pencairan BLM, pemantauan kedua dilaksanakan pada saat proses produksi garam, sedangkan pemantauan ketiga dilaksanakan pada saat proses produksi telah selesai. Pemantauan juga dilaksanakan oleh pusat, melihat langsung ke lapangan.”

Narasumber lain, Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan bahwa:

“Pemantauan dilakukan oleh dinas. Pemantauan dilaksanakan dengan melihat langsung ke tambak garam. Menurut saya, pelaksanaan pemantauan PUGAR kurang berhasil karena sebagian petambak garam ada yang tidak menggunakan bantuan sesuai dengan program pemerintah dan petambak garam yang melanggar hanya diberikan teguran oleh tim monitoring”.

Berdasarkan hasil observasi, dapat disimpulkan bahwa pemantauan oleh tim monitoring mulai dilakukan sejak pencairan BLM. Kegiatan tersebut dilaksanakan sebanyak minimal 3 kali

yaitu sesudah pengadaan barang, saat proses produksi garam dan saat proses produksi selesai dilaksanakan. Proses pemantauan oleh tim monitoring tergolong berhasil karena kegiatan ini dilaksanakan di seluruh lokasi sasaran PUGAR tanpa terkecuali sehingga kecurangan-kecurangan yang dilakukan petambak garam diketahui oleh tim monitoring.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang

a. Faktor Pendukung, mencakup:

1) Adanya Anggaran Program PUGAR

Suatu program dapat dilaksanakan apabila diikuti dengan pengadaan anggaran. Program PUGAR merupakan program yang dibuat oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk meningkatkan produksi dan kualitas garam rakyat sehingga pendapatan petambak garam meningkat. Pelaksanaan program PUGAR di 42 Kabupaten/Kota pada 9 Provinsi dengan target KUGAR sebanyak 3.347 KUGAR diikuti dengan pengadaan anggaran sebesar Rp. 54.952.400.000. Alokasi anggaran PUGAR untuk Kabupaten Sampang sebesar Rp. 4.482.900.000 yang terdiri dari Rp. 3.795.400.000 untuk anggaran BLM dan Rp. 667.500.000 untuk anggaran Non BLM. Anggaran tersebut kemudian didistribusikan kepada 297 KUGAR di Kabupaten Sampang dengan cara mentransfer langsung ke rekening KUGAR.

Pemberian BLM bertujuan untuk menyediakan sarana dan prasarana produksi garam rakyat bagi KUGAR yang telah ditetapkan oleh Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Anggaran BLM digunakan oleh KUGAR untuk pengadaan sarana usaha garam rakyat yang terdiri dari:

- penyediaan pompa air/mesin penyedot air laut,
- penyediaan kincir angin,
- penyediaan gerobak sorong/alat angkut sederhana,
- penyediaan timbangan,
- penyediaan bahan aditif,
- penyediaan peralatan usaha garam lainnya seperti pacul, ember, sepatu boot, selang, pikulan, alat pengais, karung, terpal.

Menurut Bapak Heru Purwanto, S.Pi selaku ketua tim teknis hari sabtu tanggal 7 Juni 2014 pukul 14.15 WIB menyatakan bahwa:

“Pengadaan anggaran yang diberikan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan sangat menunjang keberhasilan program PUGAR karena program ini merupakan program pemberdayaan dengan cara memberikan dana bantuan berupa BLM. Selain itu, setiap tahapan kegiatan PUGAR juga membutuhkan anggaran seperti anggaran sosialisasi”.
Bapak Saleh selaku bendahara KUGAR Pak Turah Desa

Disanah Kecamatan Sreseh pada hari jum'at tanggal 6 Juni 2014 pukul 10.39 WIB menyatakan bahwa:

“BLM sangat membantu petambak garam walaupun bantuan yang diberikan hanya sebatas untuk pengadaan sarana dan prasarana saja. Salah satu pengadaan bantuan yang sangat mempengaruhi produksi adalah mesin penyedot air laut/pompa air”.

Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan hal yang sama bahwa:

“Bantuan yang diberikan oleh pemerintah sangat membantu petani yaitu mengurangi biaya pengeluaran petambak garam untuk pengadaan sarana dan prasarana yang tergolong mahal. Misalnya biaya perbaikan kincir yang mencapai empat ratus ribu rupiah (Rp. 400.000)”.

Berdasarkan hasil observasi, dapat disimpulkan bahwa pengadaan anggaran PUGAR merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan program PUGAR. Pengadaan anggaran diberikan untuk menunjang setiap tahapan yang ada pada program PUGAR yaitu persiapan, sosialisasi, verifikasi RUB, penyaluran BLM dan monitoring.

2) Peran Aktor Program PUGAR Sesuai Tupoksi

Ada lima *stakeholder* dalam pelaksanaan program PUGAR yaitu Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang, tim teknis, tenaga pendamping, KUGAR dan tim monitoring. Setiap *stakeholder* memiliki tugas masing-masing. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang memiliki tugas sebagai penanggung jawab operasional program PUGAR. Tim teknis mempunyai tugas sebagai tim verifikasi RUB

yang diajukan oleh KUGAR. Tugas tenaga pendamping adalah mendampingi KUGAR dalam proses pembuatan RUB, pencairan BLM dan pelaksanaan kegiatan produksi. Tugas KUGAR adalah memanfaatkan BLM sesuai dengan RUB dan melaksanakan produksi garam. Sementara tim monitoring memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan program. Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB bahwa:

“Faktor pendukung pelaksanaan program PUGAR adalah pelaksanaan peran pengelola program sesuai tupoksi yang telah dijelaskan dalam pedoman teknis. Pengelola program PUGAR ada 4 yaitu Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang; tim teknis; tenaga pendamping dan KUGAR. Empat pengelola program ini harus saling mendukung dan berkomitmen dengan cara melaksanakan perannya sesuai dengan tupoksi”.

Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Setiap pihak yang berkaitan dengan program PUGAR sudah memiliki tugas masing-masing. Program ini dapat berjalan karena setiap pihak yang terlibat melaksanakan tugasnya. Saya selaku KUGAR melaksanakan tugas saya yaitu menggunakan BLM untuk pengadaan sarana produksi garam dan melakukan kegiatan produksi garam”.

Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan hal yang sama bahwa:

“Program PUGAR diketahui oleh masyarakat karena adanya sosialisasi dari dinas. Pelaksanaan program ini dapat berlangsung karena adanya tenaga pendamping yang mempermudah KUGAR dalam proses pelaksanaan program”.

Berdasarkan hasil observasi, dapat disimpulkan bahwa program PUGAR dapat berjalan sesuai rencana karena setiap pihak yang berkaitan dengan program PUGAR melaksanakan tugasnya dengan baik dan sesuai dengan aturan. Ketika pelaksanaan program dilakukan oleh beberapa pihak maka semua pihak harus memiliki komitmen yang sama yaitu berupaya untuk mencapai tujuan program sehingga pelaksanaan program dapat terlaksana dengan baik.

3) **Adanya Dukungan dari Masyarakat di Lokasi Sasaran PUGAR**

Keberhasilan program PUGAR dapat tercapai karena komitmen dari pihak-pihak yang terlibat. Selain itu, keberhasilan program PUGAR juga terjadi karena adanya dukungan dari masyarakat di lokasi sasaran PUGAR. Dukungan tersebut berupa pemberitahuan informasi tentang program ini kepada petambak garam rakyat. Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB bahwa:

“Program PUGAR dapat terlaksana karena ada bantuan dari masyarakat di lokasi sasaran program PUGAR yaitu

membantu Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dalam proses pemberian informasi tentang PUGAR kepada petambak garam (sosialisasi). Pihak-pihak luar yang membantu sosialisasi program PUGAR adalah kepala desa dan tokoh masyarakat yang disegani di wilayah sasaran PUGAR”.

Menurut Bapak H. Syaifudin selaku ketua KUGAR Kerapu Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari Kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Pihak luar yang membantu program PUGAR adalah kepala desa dan tokoh masyarakat seperti Bapak H. Mabrur selaku Kaur Kesejahteraan Masyarakat di Desa Pangarengan. Kedua pihak ini membantu dalam proses sosialisasi, mempermudah KUGAR dalam proses pembuatan surat keterangan bekerja sebagai petambak garam, pembuatan RUB dan mempermudah proses penandatanganan beberapa berkas oleh kepala desa setempat”.

Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan hal yang sama bahwa:

“Program PUGAR yang dilaksanakan oleh dinas mendapat dukungan penuh dari masyarakat sekitar. Saya juga sebagai masyarakat, mendukung program ini agar produksi garam rakyat di Kabupaten Sampang dapat meningkat sehingga swasembada garam dapat terpenuhi. Saya sangat berharap agar petambak garam memproduksi garam KW 1 sehingga bisa menembus pasar mancanegara”.

Berdasarkan hasil observasi, dapat disimpulkan bahwa program PUGAR mendapat dukungan dari masyarakat Kabupaten Sampang. Masyarakat Kabupaten Sampang berharap produksi dan kualitas garam di daerah tersebut dapat meningkat sehingga dapat meningkatkan produksi garam nasional.

b. Faktor Penghambat

1) Iklim Kemarau yang Pendek dan Bencana Banjir

PUGAR di Kabupaten Sampang yang dilaksanakan untuk menunjang peningkatan produksi dan kualitas garam tidak lepas dari faktor penghambat. Salah satu faktor terbesar penghambat produksi garam rakyat adalah kondisi iklim. Anomali cuaca pada tahun 2013 membuat wilayah Madura (termasuk Kabupaten Sampang) sering mendung, bahkan sering diguyur hujan (curah hujan tinggi) sehingga proses pengkristalan garam tertunda dan tidak maksimal. Selain kondisi iklim, faktor penghambat lainnya adalah bencana alam yaitu banjir yang sering terjadi di pusat Kabupaten Sampang.

Banjir pada tahun 2013 dalam waktu 5 bulan (Maret-Juli) mencapai 14 kali. Hal ini mengakibatkan produksi garam di salah satu lokasi sasaran program PUGAR yaitu di Kelurahan Polagan yang tertelak di pusat Kabupaten Sampang harus mundur beberapa bulan. Selain itu, banjir mengakibatkan sebagian besar tambak garam menjadi rusak dan harus diperbaiki kembali. Proses perbaikan membutuhkan waktu cukup lama sehingga proses produksi harus tertunda. Banjir yang menimpa Kelurahan Polagan merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan produksi garam di Kabupaten Sampang turun drastis karena lokasi ini adalah lokasi produksi garam terbesar selain Desa Disanah dan Desa Ragung.

Dampak paling buruk, selain produksi garam menurun drastis adalah mutu/kualitas garam pun merosot. Produksi garam seharusnya bisa lebih tinggi, tetapi anomali cuaca mengakibatkan garam rakyat yang memasuki masa panen menjadi rusak.

Hasil evaluasi produksi garam yang dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang menunjukkan bahwa produksi garam tahun 2013 mengalami penurunan yang signifikan dibandingkan dengan produksi garam tahun 2012. Hal ini terjadi karena pada tahun 2013, musim kemarau tidak berlangsung lama yang mengakibatkan aktivitas produksi garam sebentar sehingga hasil produksi garam sedikit, perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7. Data Perbandingan Produksi Garam

Kabupaten	Produksi Tahun 2012 (ton)	Produksi Tahun 2013 (ton)	Prosentase Penurunan
Sampang	314.568	169.959	54%

Sumber: Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang

Bapak Mattasit selaku Ketua KUGAR Delima Desa Polagan Kecamatan Sampang pada hari Selasa tanggal 10 Juni 2014 pukul 07.36 WIB, menyatakan bahwa:

“Produksi garam pada tahun 2013 tidak dapat dilaksanakan pada bulan Juni seperti pada tahun 2012 karena curah hujan yang tinggi dan adanya bencana banjir. Kendala ini juga yang mengakibatkan keterlambatan pencairan BLM dari pemerintah. Pencairan BLM baru dilaksanakan pada bulan September 2013. Padahal pada bulan Juli, petambak garam

sudah memulai aktivitas awal produksi garam yaitu perbaikan dan pemadatan tambak garam”.

Menurut Bapak Matrai selaku tengkulak garam (sektor swasta) pada hari Minggu tanggal 8 Juni 2014 pukul 8.30 WIB menyatakan bahwa:

“Hasil produksi garam rakyat pada tahun 2013 mengalami penurunan karena curah hujan tinggi dan musim kemarau yang berlangsung pendek. Hal ini mengakibatkan petambak garam di Desa Pangarengan dan Desa Ragung menunda aktivitas produksi garam hingga musim kemarau. Biasanya petambak garam produksi garam mulai bulan Juni dan panen pertama dilakukan di bulan Juli, namun pada tahun 2013 tidak demikian”.

Berdasarkan hasil observasi, dapat disimpulkan bahwa hasil produksi garam pada tahun 2013 mengalami penurunan drastis yaitu mencapai 54% dibandingkan pada tahun 2012. Penurunan terjadi akibat anomali cuaca (iklim yang tidak menentu) dan banjir yang menimpa salah satu lokasi sasaran program PUGAR yaitu Kelurahan Polagan.

2) **Aspek Pemasaran**

Peluang pemasaran garam rakyat sebenarnya terbuka lebar jika mengacu pada manfaat dari komoditi garam. Garam merupakan komoditas strategis karena menyangkut kebutuhan rakyat, namun tidak ada kelembagaan yang jelas untuk mengurus masalah garam sehingga impor garam masih dilakukan oleh beberapa pihak. Selain itu, ketidakjelasan masalah tata niaga membuat sejumlah petambak garam di Kabupaten Sampang sulit

untuk mencapai target produksi garam. Selama ini, ketidakjelasan keberpihakan tata niaga garam membuat petambak garam enggan meningkatkan produksi dan kualitas garam. Padahal berdasarkan rencana, pemerintah mendorong pencapaian target produksi garam konsumsi pada tahun 2012 dan garam industri pada tahun 2015.

Harga garam sangat bervariasi dan fluktuatif baik di tingkat petambak garam maupun tengkulak. Lemahnya posisi tawar menawar di tingkat petambak garam dengan tengkulak mengakibatkan garam rakyat dibeli dengan harga yang rendah dan tidak sesuai dengan harga dasar yang telah ditetapkan pemerintah. Harga garam yang tidak menguntungkan petambak garam membuat sebagian besar petambak garam beralih usaha yaitu menjadi buruh angkut garam. Bapak H. Moh. Mahfud, S.Pi, M.Si selaku Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang pada hari rabu tanggal 28 Mei 2014 pukul 09.50 WIB bahwa:

“Penetapan harga garam dilakukan oleh petambak garam dengan tengkulak. Penetapan harga biasanya didominasi oleh tengkulak. Pemerintah hanya membantu meningkatkan produksi dan meningkatkan kualitas garam, sedangkan harga garam yang menentukan adalah pasar. Selama ini, harga garam memang rendah dan tidak sesuai HPP. Alasan yang diberikan tengkulak adalah stok garam masih banyak karena adanya impor sehingga harga garam rendah”.

Bapak Maksus selaku ketua KUGAR Bandeng Desa

Pangarengan Kecamatan Pangarengan pada hari kamis tanggal 5 Juni 2014 pukul 15.30 WIB menyatakan bahwa:

“Petambak garam tidak melakukan penjualan langsung kepada perusahaan besar karena tidak ada waktu serta tidak memiliki jaringan. Penjualan garam pada tengkulak menggunakan takaran karung. Cara ini cenderung merugikan petambak garam karena tengkulak menganggap 20 karung = 1 ton padahal 1 karung berisi garam \pm 75 kg. Jadi pembelian 1,5 ton dianggap 1 ton. Petambak garam berharap pemerintah dapat meminimalisir permainan harga yang terjadi di tingkat tengkulak sehingga petambak garam tidak merugi”.

Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan bahwa petambak garam melakukan pemasaran hanya pada tengkulak. Harga garam rakyat ditentukan oleh tengkulak dan harga yang ditetapkan cenderung rendah sehingga merugikan petambak garam.

3) **Kurangnya Tenaga Pendamping**

Tenaga pendamping merupakan orang yang mendampingi KUGAR selama berlangsungnya program PUGAR yaitu mulai dari identifikasi, seleksi dan verifikasi KUGAR calon penerima BLM hingga pembuatan laporan pertanggungjawaban BLM PUGAR. Jumlah tenaga pendamping di Kabupaten Sampang tahun 2011 hanya 2 orang, tahun 2012 sebanyak 4 orang sedangkan tahun 2013 sebanyak 6 orang. Jumlah tersebut sudah sesuai dengan pedoman teknis program PUGAR. Jumlah tenaga pendamping yang sedikit dan setiap tenaga pendamping bertanggung jawab atas \geq 49 KUGAR membuat proses identifikasi dan seleksi KUGAR berlangsung lama. Selain itu, adanya pergantian tenaga pendamping dikarenakan meninggal dunia menyebabkan tenaga pendamping baru harus diberikan bimbingan dari Dinas Kelautan, Perikanan

dan Peternakan Kabupaten Sampang agar mengerti tugasnya. Menurut Bapak Ali Wafi selaku tenaga pendamping Kecamatan Pangarengan pada hari Selasa tanggal 3 Juni 2014 pukul 11.44 WIB, menyatakan bahwa:

“Tenaga pendamping Kabupaten Sampang ada 6 orang. Pembagian lokasi sasaran tergantung luas tambak garam. Seperti di Kecamatan Sreseh yang memiliki 127 KUGAR sehingga harus dibagi kepada 3 tenaga pendamping. Jumlah KUGAR yang menjadi tanggung jawab tenaga pendamping berbeda-beda, kira-kira 40-50 KUGAR/tenaga pendamping. Banyaknya KUGAR membuat identifikasi dan seleksi berlangsung lama. Tahapan ini bisa dilakukan oleh tenaga pendamping karena adanya bantuan dari masyarakat sekitar seperti kepala desa dan tokoh masyarakat yang disegani sehingga pelaksanaan tugas menjadi lebih ringan”.

Bapak Heru Purwanto, S.Pi selaku ketua tim teknis hari Sabtu tanggal 7 Juni 2014 pukul 14.15 WIB menyatakan bahwa:

“Kendala program PUGAR terletak pada tenaga pendamping karena loyalitas pendamping kepada tugas kurang. Hal ini dikarenakan rekrutmen tenaga pendamping ada 2 macam yaitu rekomendasi dan mengetahui dari papan pengumuman. Sebagian besar rekrutmen yang masuk adalah aktivis dari Lembaga Swadaya Masyarakat dan wartawan. Informasi tersebut baru diketahui oleh dinas setelah proses program PUGAR telah berlangsung. Dinas atau abdi negara melaksanakan tugas sesuai dengan perintah sedangkan tenaga pendamping kurang bisa menerima perintah. Apabila tenaga pendamping mau bekerja lebih aktif dan memperhatikan pedoman teknis serta misi dari dinas maka KUGAR bisa melaksanakan program sesuai aturan dan dapat diukur keberhasilannya”.

Berdasarkan hasil observasi maka dapat disimpulkan bahwa tenaga pendamping yang sedikit mengakibatkan adanya kesulitan untuk mendampingi dan mengawasi seluruh KUGAR dalam proses pelaksanaan program PUGAR.

C. Analisa Data

1. Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang

a. Regulasi Program PUGAR

Program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) bisa berasal dari pemerintah pusat. Program tersebut bisa berasal dari suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat kemudian dijabarkan dalam teknis operasional oleh pemerintah daerah atau berasal dari regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat dan dijabarkan pula dalam teknis operasional sehingga pemerintah daerah hanya melaksanakan program tersebut melalui dinas, badan atau kantor sebagai unsur pelaksana teknis di tingkat pemerintah daerah. Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) merupakan program pemberdayaan masyarakat yang berasal dari regulasi (peraturan) yang dibuat dan dijabarkan dalam teknik operasional oleh pemerintah pusat yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. Setelah itu, program tersebut dilaksanakan di daerah sentra garam dan daerah penyangga garam. Program ini mulai dilaksanakan pada tahun 2011.

Regulasi program PUGAR berupa Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/Permen-Kp/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan.

Setelah itu, regulasi tersebut dijabarkan dalam pedoman teknis berupa Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013. Pedoman teknis inilah yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten/kota untuk melaksanakan program PUGAR.

Kabupaten Sampang merupakan salah satu sentra usaha garam rakyat yang melaksanakan program PUGAR selama 3 tahun yaitu mulai tahun 2011. Menurut Syukur Abdullah yang dikutip Rukmana (2013:23) menyatakan bahwa proses pelaksanaan suatu program sekurang-kurangnya memiliki tiga unsur penting dan mutlak ada. Tiga unsur tersebut meliputi:

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
- 2) *Target group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan;
- 3) Unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Ketiga unsur pada teori di atas juga dimiliki oleh program PUGAR untuk menunjang proses pelaksanaan program, yaitu:

- 1) Program yang akan dilaksanakan di Kabupaten Sampang adalah program PUGAR,

- 2) *Target group* (sasaran program) pada program PUGAR adalah petambak garam yang terorganisir dalam KUGAR dan tersebar di 22 desa yang ada di Kabupaten Sampang.
- 3) Unsur pelaksana program PUGAR di Kabupaten Sampang terdiri dari Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang, tim teknis, tenaga pendamping, tim monitoring dan Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

Program PUGAR merupakan program pengentasan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Lima strategi pemberdayaan masyarakat yang diklasifikasi oleh Suharto (2009:76), yaitu:

- 1) *Pemungkinan*: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat miskin berkembang secara optimal. Pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang berupaya untuk menciptakan suasana yang memungkinkan potensi petambak garam berkembang secara optimal dengan cara memberikan BLM guna menunjang petambak garam agar melakukan produksi garam. Pemberian BLM pada kenyataannya hanya berpengaruh sedikit terhadap produksi garam rakyat.
- 2) *Penguatan*: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat miskin dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pelaksanaan seminar,

penyuluhan dan pendampingan yang dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dan tenaga pendamping merupakan upaya untuk memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki petambak garam.

- 3) Perlindungan: melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Perlindungan dalam program PUGAR belum bisa dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang karena selama ini petambak garam masih lemah dalam akses permodalan dan pemasaran. Sebagian besar modal petambak garam diperoleh dari tengkulak sehingga jual beli garam dilakukan pada tengkulak tersebut. Oleh karena itu, tengkulak lebih dominan dalam menetapkan harga.
- 4) Penyokongan: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat miskin mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Bimbingan dan dukungan dilakukan melalui tahap pendampingan yang dilakukan oleh tenaga pendamping. Proses pendampingan dilakukan mulai dari penyusunan RUB, pencairan dana BLM, proses produksi garam dan menyusun laporan hasil kegiatan.

5) Pemeliharaan: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antar berbagai kelompok dalam masyarakat. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang memelihara kondisi yang kondusif dengan cara menjalin komunikasi melalui pertemuan dengan beberapa pihak yang terlibat dalam usaha pegaraman rakyat seperti petambak garam, dinas terkait (Dinas Koperasi dan UMKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Bagian Perekonomian Set. Kab dan Bappeda Kabupaten Sampang) dan perusahaan besar (Agen PT Sumatraco Surabaya).

Program PUGAR merupakan program pemberdayaan masyarakat melalui pemberian BLM. Pemberian BLM bertujuan untuk mengembangkan usaha garam rakyat yang meliputi pemberdayaan petambak garam penerima BLM PUGAR; meningkatkan produksi dan kualitas garam rakyat; memfasilitasi akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi penerima BLM PUGAR; dan memfasilitasi kemitraan dalam usaha garam rakyat antara petambak garam/Koperasi dengan dunia usaha. Pemberian BLM dilaksanakan melalui beberapa tahap, yaitu:

- 1) Persiapan;
- 2) Sosialisasi Tingkat Nasional;

- 3) Rekrutmen, Penetapan Tenaga Pendamping, dan Pelatihan Tenaga Pendamping Tingkat Nasional;
- 4) Sosialisasi Daerah;
- 5) Identifikasi dan Seleksi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR)
- 6) Penyusunan RUB;
- 7) Seleksi, Verifikasi dan Penetapan penerima BLM;
- 8) Penyaluran BLM;
- 9) Pendampingan; dan
- 10) Pemantauan atau monitoring.

Proses pelaksanaan program PUGAR di atas sesuai dengan pendapat Pariata Westra sebagaimana dikutip Rosyita (2009:27) yang mendefinisikan program sebagai “keseluruhan langkah atau kegiatan yang saling bergantung yang menuju ke arah pencapaian suatu tujuan yang telah disebutkan”. Regulasi dan pelaksanaan program PUGAR lebih menekankan pada pemberian BLM karena regulasi tersebut hanya mengatur tentang tahapan pemberian BLM serta sarana dan prasarana apa saja yang dapat dibeli atau diperbaiki menggunakan dana tersebut. Pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang lebih menekankan pada tiga tujuan, yaitu:

- 1) Produksi: sebelum program PUGAR dilaksanakan, petambak garam telah memiliki kemampuan untuk

memproduksi garam dengan jumlah besar apabila iklim kemarau berlangsung lama. Produksi garam pada tahun 2005-2010 rata-rata mencapai 161.341 ton. Setelah program PUGAR dilaksanakan produksi garam meningkat menjadi rata-rata mencapai 233.176 ton pada tahun 2011-2013. Peningkatan produksi garam tersebut terjadi karena adanya pemberian sarana dan prasarana yang memudahkan petambak garam dalam proses produksi seperti mesin penyedot air laut. Mesin tersebut berguna untuk memudahkan petambak garam dalam proses pengaliran air laut ke setiap tambak garam. Sebelumnya, air laut dialirkan dengan menggunakan kincir angin, sedangkan kincir angin akan berfungsi jika ada angin. Jadi, ketika tidak ada angin, maka petambak garam harus mengambil air laut dengan menggunakan ember. Sementara teknik produksi garam sebelum maupun setelah program PUGAR dilaksanakan masih menggunakan teknik yang sama yaitu teknik evaporasi.

2) Kualitas

Kualitas garam rakyat sebelum dan sesudah pelaksanaan program PUGAR belum ada perubahan. Petambak garam masih mempertahankan produksi garam kualitas 2 dan kualitas 3 karena waktu yang dibutuhkan untuk produksi

garam tersebut lebih pendek sehingga petambak garam bisa melakukan panen lebih cepat. Selain itu, selisih harga antara kualitas 1, 2 dan 3 yang sedikit serta proses pemasaran garam masih melalui tengkulak sehingga harga jual garam rendah dan cenderung merugikan petambak garam. Petambak garam sangat lemah dalam proses jual beli garam karena petambak garam telah terikat oleh sistem ijon dimana petambak garam harus menjual garam produksinya kepada tengkulak sebagai pihak yang telah memberikan pinjaman modal untuk pelaksanaan produksi garam.

3) Kelembagaan

Sebelum ada program PUGAR, petambak garam menyelesaikan permasalahan garam secara individu. Setelah program PUGAR dilaksanakan, petambak garam terorganisir dalam KUGAR. Kelompok tersebut dibentuk agar semua permasalahan pegaraman yang dihadapi oleh petambak garam bisa diselesaikan secara bersama-sama melalui pertemuan yang sering diadakan oleh KUGAR dan tenaga pendamping. Sementara itu, fakta di lapangan menunjukkan bahwa KUGAR hanya mampu menyelesaikan masalah kecil saja sedangkan permasalahan dasar dalam pegaraman seperti permodalan dan pemasaran belum bisa diatasi.

Selama pelaksanaan program PUGAR, permasalahan mendasar usaha garam rakyat yaitu permodalan dan pemasaran tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah. Oleh karena itu, permasalahan tersebut tetap menjadi masalah sehingga peningkatan pendapatan tidak dapat dirasakan oleh petambak garam meskipun produksi garam yang dihasilkan telah meningkat. Hal ini sesuai dengan pendapat Rachbini, D.J. (2002:171) yang menyebutkan bahwa:

Banyak program pembangunan mengalami kemacetan karena obyek pembangunan tersebut tidak dipahami dengan baik sehingga hasil kebijakan yang diharapkan meleset sama sekali. Ini menunjukkan bahwa pemahaman teoritis masih kurang memadai, khususnya atas fakta-fakta ekonomi politik dan sosial dari kelompok masyarakat petani.

Faktor lain yang menyebabkan pendapatan petambak garam tidak meningkat adalah moral dan rasional. Artinya, sebagian besar petambak garam menjual garam produksinya kepada tengkulak karena adanya hubungan kekerabatan. Moral petambak garam Indonesia lebih mementingkan kepentingan sosial dari pada kepentingan yang lain sehingga petambak garam lebih memilih menjual garam pada tengkulak yang memiliki hubungan kekerabatan dengannya daripada tengkulak lain yang tidak memiliki hubungan kekerabatan dengannya meskipun tengkulak tersebut menawarkan harga jual yang lebih tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa rasionalitas petambak garam rendah sehingga

motif mencari keuntungan sebagai unsur penting dalam ekonomi diabaikan.

Selain itu, pelaksanaan program PUGAR secara tidak langsung menerapkan teori *governance*. Menurut Thoha dalam Endarti (2005:117) menjelaskan bahwa *governance* dipandang sebagai suatu kondisi yang menjamin adanya kesejajaran, kesamaan, kohesi, keseimbangan peran serta saling mengontrol antara ketiga elemen tersebut. Hal ini sesuai dengan pelaksanaan program PUGAR yang membutuhkan adanya peran dari ketiga elemen, yaitu:

- 1) Pemerintah (Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang) memiliki tiga peran yaitu: sebagai penanggung jawab operasional program PUGAR, pihak yang memberikan informasi tentang program ini kepada masyarakat dan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Peran pemerintah sebagai penanggung jawab operasional program PUGAR menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur agar setiap tahapan dalam PUGAR dapat dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan program tersebut dapat dicapai. Selain itu, peran pemerintah sebagai pihak yang memberikan informasi tentang PUGAR dan sebagai KPA menunjukkan bahwa peran pemerintah sangat menentukan keberhasilan proses sosialisasi PUGAR

dan penyaluran BLM. Penyaluran BLM tidak akan terlaksana apabila pemerintah yaitu Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang tidak mengajukan Surat Perintah Membayar kepada KPPN.

- 2) Masyarakat yaitu KUGAR sebagai sasaran program yang akan menggunakan BLM dan melaksanakan kegiatan produksi garam. Peran masyarakat juga menentukan keberhasilan program PUGAR karena usaha yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan setiap tahapan tidak akan berhasil mencapai tujuan apabila tidak didukung oleh petambak garam. Misalnya penyaluran BLM tidak dapat dilaksanakan apabila penyusunan RUB tidak dilakukan oleh petambak garam karena tidak memiliki kemampuan untuk membuat RUB (SDM rendah). Oleh karena itu, tahapan pendampingan dilaksanakan agar setiap tahapan dalam program PUGAR dapat dilaksanakan oleh petambak garam.
- 3) Sektor swasta merupakan produsen yang akan membeli garam hasil produksi KUGAR. Sebagian besar hasil produksi KUGAR tidak dibeli secara langsung oleh perusahaan besar melainkan melalui pihak perantara yaitu tengkulak. Hal ini mengakibatkan kerugian bagi petambak garam karena harga jual garam tidak sesuai dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Di sisi lain, perusahaan besar sangat terbantu

dengan adanya tengkulak karena memudahkan perusahaan dalam pemenuhan garam untuk keberlangsungan usahanya, namun perusahaan juga prihatin dengan pegaraman Indonesia yang tidak menentu serta pihak-pihak yang sengaja mengambil keuntungan dari situasi tersebut.

Berdasarkan pengamatan terhadap regulasi dan pelaksanaan program PUGAR maka dapat disimpulkan bahwa regulasi program PUGAR merupakan regulasi yang kurang tepat. Hal tersebut terlihat dari pelaksanaan program PUGAR yang lebih menekankan pada penyaluran BLM untuk pengadaan sarana dan prasarana produksi garam. Sementara upaya untuk menyelesaikan permasalahan dasar pegaraman yaitu permodalan dan pemasaran tidak diatur secara spesifik dalam regulasi tersebut. Oleh karena itu, pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang hanya berhasil untuk meningkatkan produksi garam, sedangkan pemberdayaan petambak garam penerima BLM, peningkatan kualitas garam, fasilitas akses permodalan dan pemasaran serta kemitraan belum tercapai. Kondisi tersebut akan berlangsung secara terus-menerus jika pemerintah dan KUGAR tidak memperkuat komitmen mereka untuk mencapai tujuan program PUGAR.

b. Sosialisasi Program PUGAR

Sosialisasi program merupakan salah satu kegiatan yang wajib dilakukan oleh pemerintah untuk memaksimalkan pencapaian tujuan program. Kegiatan tersebut bertujuan memberikan informasi mengenai mekanisme pelaksanaan program kepada sasaran program atau masyarakat. Menurut Budiani (2007:56), sosialisasi program adalah:

Kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya.

Sosialisasi program PUGAR di Kabupaten Sampang telah dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program PUGAR. Sosialisasi daerah program PUGAR di Kabupaten Sampang dilakukan sebanyak 2 kali yaitu sosialisasi tingkat kabupaten dan sosialisasi tingkat desa. Sosialisasi tingkat kabupaten telah dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang namun belum optimal. Hal ini dikarenakan sosialisasi tersebut hanya dihadiri oleh 50 peserta yang dianggap memiliki kontribusi dalam pelaksanaan program PUGAR. Peserta sosialisasi yang sedikit terjadi akibat keterbatasan anggaran program.

Sosialisasi yang dilaksanakan dinas tampak tidak sesuai dengan tujuan diadakannya sosialisasi tersebut. Hal ini terlihat dari peserta sosialisasi yang sebagian besar adalah kepala desa lokasi sasaran program PUGAR bukan petambak garam sebagai sasaran program PUGAR. Petambak garam yang diundang untuk menghadiri sosialisasi tingkat kabupaten hanya sebagian kecil. Oleh karena itu, petambak garam yang mendapatkan informasi tentang PUGAR dengan lengkap hanya sebagian kecil saja. Kondisi tersebut menyebabkan penyebaran informasi tentang program PUGAR tidak merata. Seharusnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang mengundang ketua KUGAR sebagai wakil sasaran program PUGAR, tenaga pendamping, tim teknis dan beberapa tokoh masyarakat sebagai peserta sosialisasi. Peserta sosialisasi tersebut ditetapkan berdasarkan tujuan dilaksanakannya sosialisasi tingkat kabupaten sehingga informasi tentang program PUGAR dapat tersampaikan kepada stakeholder yang terkait dengan program PUGAR dan sasaran program PUGAR pada khususnya.

Sementara sosialisasi tingkat desa dilaksanakan untuk memberikan informasi tentang mekanisme program PUGAR kepada seluruh petambak garam yang terorganisasi dalam KUGAR. Sosialisasi tersebut dimaksudkan agar seluruh sasaran program PUGAR dapat mengerti mekanisme pelaksanaan program

PUGAR dan tahu apa saja yang menjadi tujuan program PUGAR. Lengkap atau tidak informasi mengenai program PUGAR tergantung pada tenaga pendamping dan kepala desa setempat. Hal ini dikarenakan pihak yang diundang sosialisasi tingkat kabupaten adalah tenaga pendamping dan kepala desa, sedangkan petambak garam hanya perwakilan dari beberapa kecamatan. Oleh karena itu, penyebaran informasi program PUGAR di tingkat desa juga tidak merata.

Berdasarkan hasil observasi yang telah dijelaskan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa sosialisasi program PUGAR tingkat kabupaten telah dilaksanakan namun penyebaran informasi program PUGAR tidak merata karena sebagian besar peserta sosialisasi tingkat kabupaten bukan sasaran program PUGAR. Sementara sosialisasi tingkat desa telah dilaksanakan namun informasi yang didapat oleh petambak garam berbeda-beda tiap kecamatan. Banyak atau sedikitnya informasi yang didapat oleh petambak garam tergantung pemberian informasi oleh tenaga pendamping dan kepala desa setempat. Selain itu, tenaga pendamping dan kepala desa harus berupaya lebih keras agar sosialisasi yang dilakukan benar-benar dimengerti oleh seluruh sasaran program PUGAR yang memiliki latar belakang pendidikan yang berbeda-beda.

c. **Ketepatan Sasaran Program PUGAR**

Efektivitas pelaksanaan suatu program PUGAR dapat dinilai dari ketepatan sasaran program PUGAR. Hal ini sesuai dengan pendapat Budiani (2007:56) yang menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan empat variabel, salah satunya adalah “ketepatan sasaran program, yaitu sejauhmana peserta program tepat dengan sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya”. Ketepatan sasaran program dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan.

Terkait dengan pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang telah berupaya melakukan pemetaan potensi pegaraman di wilayahnya agar peserta program atau penerima BLM sesuai dengan sasaran program yang telah ditentukan. Pemetaan ini dilaksanakan pada saat proses persiapan program PUGAR. Pemetaan ini dilakukan untuk mengetahui lokasi sasaran yang tepat untuk pelaksanaan program PUGAR bukan menentukan jumlah target penerimaan BLM. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang tidak menentukan target sasaran program PUGAR karena jumlah petambak garam tidak tetap setiap tahunnya sehingga jumlah KUGAR sering mengalami perubahan.

Hal ini menyebabkan pihak dinas sulit untuk menentukan target penerima BLM.

Penilaian ketepatan sasaran program PUGAR dalam perspektif *governance* mengalami perbedaan. Pemerintah yakni Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang menilai ketepatan sasaran program PUGAR dengan cara membandingkan target penerima BLM tahun 2013 di Kabupaten Sampang yang ditentukan oleh DKP3K dengan penerima BLM yang telah ditetapkan oleh Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Hasil perbandingan tersebut menyatakan bahwa sasaran program PUGAR sudah tepat sasaran dengan prosentase keberhasilan mencapai 89%. Masyarakat yakni KUGAR, menilai ketepatan sasaran program PUGAR dengan cara melihat fenomena yang terjadi di sekitarnya yaitu seluruh petambak garam di wilayahnya telah mendapatkan BLM. Oleh karena itu, masyarakat menilai penerimaan BLM sudah tepat dengan sasaran program.

Sementara pihak swasta memiliki pendapat yang berbeda dari pemerintah dan masyarakat. Pihak swasta yaitu tengkulak menganggap penerima bantuan tidak tepat dengan sasaran PUGAR karena masih ada penerima bantuan yang tidak sesuai dengan aturan seperti petambak garam tidak melakukan produksi padahal sudah mendapatkan bantuan. Kecurangan-kecurangan tersebut

memang benar terjadi tetapi hanya sebagian kecil saja. Pihak Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang tidak dapat mengambil tindakan tegas bagi petambak yang melakukan kecurangan karena regulasi program PUGAR tidak menyertakan konsekuensi bagi pihak yang menyalahgunakan BLM.

Berdasarkan hasil pengamatan yang telah dijelaskan sebelumnya, ketepatan sasaran program PUGAR pada tahun 2013 di Kabupaten Sampang dapat dikatakan sudah tepat sasaran. Namun, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang beserta pihak lain yang terlibat dalam pelaksanaan program PUGAR harus berupaya lebih maksimal. Selain itu, komitmen KUGAR harus diperkuat agar jumlah KUGAR tetap atau bertambah setiap tahunnya serta tidak ada lagi kecurangan-kecurangan yang dilakukan sehingga sasaran program dapat dicapai dengan prosentase keberhasilan mencapai 100%.

d. Pencapaian Tujuan Program PUGAR

Berhasil atau tidak program PUGAR dapat dinilai melalui segi usaha dan segi hasil (pencapaian tujuan) program tersebut. Pencapaian tujuan program melalui dua sudut pandang tersebut berkaitan dengan efektivitas penerapan program PUGAR. Menurut Rofai (2006:35) efektivitas dapat diartikan sebagai berikut:

Efektivitas dapat dikatakan sebagai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi dari 2 sudut pandang. Sudut pandang pertama, dari segi usaha yang telah dilaksanakan sesuai dengan yang ditentukan. Kedua dari segi hasil makan tujuan

yeng dikehendaki telah tercapai. Dengan demikian pengertian efektivitas dapat dikatakan sebagai taraf tercapainya suatu tujuan tertentu, baik ditinjau dari segi hasil, maupun segi usaha yang diukur dengan mutu, jumlah serta ketepatan waktu sesuai dengan prosedur dan ukuran-ukuran tertentu sebagaimana yang telah digariskan dalam peraturan yang telah ditetapkan.

Sementara Budiani (2007:56) mengukur efektivitas suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan variabel-variabel, salah satunya adalah “tujuan program, yaitu sejauhmana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya”. Terkait tujuan program PUGAR dapat dijelaskan lebih rinci sebagai berikut:

- 1) Pemberdayakan petambak garam rakyat penerima BLM PUGAR telah dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Pemberdayaan yang dilakukan meliputi pemberian BLM kepada KUGAR, pengadaan seminar dan penyuluhan. Pemberian BLM merupakan kegiatan utama dalam program PUGAR. Pemberian BLM bertujuan meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana produksi garam. Bantuan ini meringankan pengeluaran petambak garam meskipun setiap petambak garam hanya memperoleh bantuan sebesar satu juta dua ratus ribu rupiah (Rp. 1.200.000). Hal ini dikarenakan sebagian besar petambak garam tidak memiliki modal sendiri dan modal untuk melakukan produksi didapat dari pemilik tambak atau meminjam dari tengkulak.

PUGAR dilaksanakan di Kabupaten Sampang agar potensi produksi garam yang dimiliki kabupaten tersebut dapat dikelola secara maksimal. Hal ini sesuai dengan pendapat Surjono dan Nugroho (2008:25) yang mendefinisikan pengertian pemberdayaan masyarakat sebagai “upaya untuk mengaktualisasikan potensi yang dimiliki oleh masyarakat”. Pelaksanaan program ini selama 3 tahun telah memberdayakan ≥ 200 KUGAR di Kabupaten Sampang. Artinya, pelaksanaan ini setidaknya dapat memotivasi sebagian petambak garam untuk tetap memproduksi garam rakyat. Jumlah KUGAR penerima BLM tergantung pada banyaknya KUGAR yang menyerahkan RUB. KUGAR tersebutlah yang akan menerima BLM.

Dinas tidak menentukan target penerima sasaran PUGAR karena jumlah petambak garam mengalami perubahan dan penurunan setiap tahunnya. Beberapa petambak garam alih profesi karena keuntungan yang diperoleh dari produksi garam sedikit sedangkan tenaga yang dikeluarkan sangat banyak. Petambak garam banyak yang beralih profesi menjadi Tenaga Kerja Indonesia atau kuli angkut garam karena pendapatannya lebih besar dibanding petambak garam. Pendapatan dari kuli angkut garam rata-rata mencapai Rp.100.000 setiap harinya. Adanya program PUGAR dengan BLM yang diberikan diharapkan dapat menarik minat masyarakat yang memiliki tambak garam agar mau

memproduksi garam rakyat kembali sehingga tambak garam seluas 4.246 Ha dapat digunakan secara optimal.

Upaya lain yang dilakukan dinas adalah mengadakan seminar dan penyuluhan tentang pembuatan garam kualitas satu untuk petambak garam, namun upaya ini tidak berhasil memotivasi petambak garam untuk melakukan produksi garam kualitas satu karena selisih harga antara KW 1 dan KW 2 sangat sedikit serta permasalahan pemasaran garam yang merugikan masyarakat belum bisa diselesaikan oleh pemerintah. Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan petambak garam rakyat penerima BLM belum mencapai titik optimal karena sebagian besar petambak garam belum bersedia memproduksi garam kualitas 1, modal untuk produksi garam masih berasal dari tengkulak sehingga terkesan ketergantungan serta pemasaran melalui tengkulak mengakibatkan pendapatan petambak garam tidak mengalami peningkatan sehingga petambak garam belum merasa sejahtera.

2) Peningkatan produksi garam di Kabupaten Sampang telah berhasil dilakukan namun kualitas garam rakyat belum bisa ditingkatkan. Peningkatan produksi garam terjadi karena adanya bantuan untuk pengadaan sarana produksi, salah satunya adalah mesin penyedot air. Setiap KUGAR diberi bantuan 3 mesin penyedot air. Jadi 1 mesin penyedot digunakan oleh 3-4 petambak

garam secara bergantian. Mesin tersebut digunakan untuk menyedot air dari laut kemudian dialirkan ke tambak garam. Mesin tersebut digunakan pada saat kincir angin tidak dapat berfungsi karena tidak ada angin. Pemberian mesin tersebut sangat membantu dan memudahkan petambak garam untuk proses memindahkan air laut ke masing-masing tambak (meja kristalisasi). Oleh karena itu, produksi garam tahun 2013 telah melebihi target produksi yang ditentukan oleh Ditjen Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yaitu mencapai 169.959 ton dari target 113.030 ton.

Sebenarnya pemberian BLM terhadap peningkatan produksi garam memiliki pengaruh yang sedikit karena faktor utama keberhasilan produksi garam rakyat adalah musim kemarau. Hal ini dikarenakan semua petambak garam di Kabupaten Sampang menggunakan teknik evaporasi dalam produksi garam. Teknik ini sangat bergantung pada penyinaran matahari secara langsung. Apabila musim kemarau berlangsung lama (4-6 bulan) maka produksi garam rakyat bisa dilakukan berkali-kali yakni ± 20 kali. Artinya petambak garam dapat melakukan panen sebanyak ± 20 kali. Kemampuan petambak garam dalam produksi garam dapat dilihat dari tahun 2005-2009 yang rata-rata mencapai ≥ 150.000 ton/tahun, tetapi produksi tersebut mengalami penurunan secara drastis pada tahun 2010. Hasil produksi garam akan terus

meningkat apabila pemerintah membantu dalam pengadaan teknologi sehingga produksi garam tidak bergantung pada musim.

Sementara kualitas garam tidak dapat ditingkatkan karena petambak garam tidak bersedia memproduksi garam kualitas 1. Hal ini disebabkan karena proses produksi lebih lama dan selisih harga garam KW 1 dengan KW 2 dan KW 3 hanya sedikit. Apabila produksi garam KW 2 dan KW 3, petambak garam bisa melakukan panen sebanyak 2 kali/bulan pada bulan pertama produksi. Produksi garam KW 1 dapat dilakukan dengan menggunakan teknik portugis yaitu adanya proses pemadatan tambak dengan garam. Apabila menggunakan teknik ini maka panen baru bisa dilakukan pada bulan kedua karena bulan pertama digunakan untuk membuat dasar/pemadatan tambak dengan garam. Artinya petambak garam baru bisa mendapatkan penghasilan ketika bulan kedua sedangkan kebutuhan sehari-hari harus segera dipenuhi.

Selain itu, produksi garam kualitas 1 bisa dilakukan dengan mudah apabila petambak garam memiliki teknologi seperti geomembran. Geomembran adalah sejenis plastik tebal untuk melapisi tambak garam sehingga air laut yang menjadi bahan baku untuk pembuatan garam tidak menyentuh tanah. Harga geomembran yang mahal yakni mencapai 20 juta untuk satu tambak garam menjadi kendala bagi petambak garam untuk membeli teknologi tersebut. Isu tentang pemberian geomembran

oleh pemerintah pusat telah tersebar di kalangan petambak garam sejak Presiden Republik Indonesia datang dan melihat tambak garam di Kabupaten Sampang. Isu pemberian tersebut mengalami penolakan oleh sebagian petambak garam karena setiap KUGAR hanya diberi 1 geomembran sedangkan 1 KUGAR terdiri dari 7-10 petambak garam. Upaya yang bisa dilakukan pemerintah Kabupaten Sampang terkait peningkatan kualitas garam rakyat adalah melakukan seminar dan penyuluhan tentang keuntungan memproduksi garam kualitas satu secara terus-menerus sampai *mindset* petambak garam bisa berubah.

3) Memfasilitasi akses terhadap permodalan dan pemasaran belum berhasil dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Selama ini pelaksanaan program PUGAR secara tidak langsung juga membutuhkan peran pihak swasta, khususnya pada akses permodalan dan pemasaran garam rakyat. Pihak swasta yang dimaksud adalah tengkulak karena sebagian besar petambak garam Kabupaten Sampang mendapatkan modal untuk produksi garam dari tengkulak. Selain itu, petambak garam Kabupaten Sampang juga melakukan pemasaran garam pada perusahaan besar melalui tengkulak. Proses pemasaran melalui pihak ketiga mengakibatkan harga jual garam tidak sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Terkait permodalan, dinas hanya memberikan rekomendasi kepada petambak garam

untuk melakukan peminjaman modal kepada lembaga perbankan seperti BNI, BRI dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) Jawa Timur. Kurangnya pemahaman KUGAR tentang jaminan dan agunan yang disediakan oleh lembaga perbankan mengakibatkan petambak garam tidak menggunakan lembaga tersebut.

Selain itu, adanya agunan juga mengakibatkan petambak garam memilih untuk meminjam kepada pemilik tambak atau tengkulak agar pendapatan mereka tidak berkurang. Artinya, petambak garam tidak mau mengambil resiko yang tinggi karena keberhasilan usaha garam tidak dapat diprediksikan. Walaupun pada kenyataannya secara tidak langsung petambak garam mengalami kerugian saat menjual garam kepada tengkulak karena penjualan garam menggunakan takaran karung. Faktor lain yang membuat petambak garam enggan meminjam modal pada lembaga perbankan adalah sumber daya manusia petambak garam yang rendah sehingga petambak garam mengalami kesulitan dalam pembuatan analisa usaha yang merupakan syarat peminjaman modal di lembaga perbankan.

Masalah permodalan dapat diselesaikan dengan kerjasama antara ketiga elemen *governance*. Hal ini sesuai dengan pendapat Ulum (2013:9) yang menjelaskan bahwa *governance* dapat terwujud jika ada kolaborasi, kemitraan dan jaringan antara elemen *governance* yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat. Terkait

permodalan, kerjasama antara KUGAR dengan lembaga perbankan dapat dilakukan jika ada perantara dari pemerintah (Dinas kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang) mengingat SDM petambak garam yang rendah. Pemerintah memiliki peran untuk membantu petambak garam untuk melakukan negosiasi dengan pihak lembaga perbankan mengenai syarat-syarat peminjaman modal. Negosiasi dilakukan agar syarat-syarat yang diajukan lembaga perbankan mudah untuk dipenuhi dan dilaksanakan oleh petambak garam namun menguntungkan kedua belah pihak. Artinya, kepentingan ketiga elemen dapat terpenuhi tanpa merugikan salah satu pihak.

Petambak garam mendapatkan modal untuk produksi garam dengan mudah, lembaga keuangan memperoleh keuntungan dari peminjaman modal tersebut berupa bunga meskipun sedikit sedangkan pemerintah mendapatkan manfaat dari kerjasama tersebut berupa pencapaian tujuan PUGAR yang ketiga yaitu terfasilitasinya akses permodalan. Kerjasama tersebut akan memotivasi petambak garam untuk meminjam modal kepada perbankan sehingga peminjaman kepada tengkulak dapat dihindari. Cara ini akan mengakibatkan petambak garam bisa lebih leluasa untuk menjual garam hasil produksinya serta bisa melakukan tawar-menawar pada saat proses transaksi jual beli garam dengan tengkulak sehingga pendapatan petambak garam meningkat.

Pendapatan yang meningkat secara terus-menerus membuat petambak garam menjadi lebih berdaya dan mandiri.

Terkait akses pemasaran, dinas belum bisa menstabilkan harga garam dan pengaturan tentang pemasaran belum bisa dilakukan karena permasalahan garam merupakan masalah nasional yang sangat kompleks dan berkaitan dengan banyak pihak. Saat ini Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang hanya bisa berupaya dengan melakukan pemetaan pemasaran dengan cara melakukan pertemuan dengan pihak-pihak yang terlibat seperti KUGAR, Dinas Koperasi dan UMKM, Disperindag, Bappeda dan Agen PT Sumatraco Surabaya. Pertemuan tersebut menghasilkan informasi mengenai permasalahan yang ada pada proses pemasaran garam rakyat. Salah satu permasalahan yang dihadapi adalah petambak garam enggan memproduksi garam kualitas satu, sedangkan pemasaran untuk garam kualitas satu tidak terlalu sulit karena industri di Indonesia semakin banyak.

Selain itu, dinas tidak dapat memperbaiki pemasaran garam karena sebagian besar petambak garam telah melakukan transaksi terlebih dahulu dengan tengkulak sebelum melakukan produksi garam. Hal ini berkaitan dengan keterbatasan modal, sebagian besar petambak garam meminjam modal pada tengkulak dengan syarat petambak garam harus menjual garamnya kepada tengkulak tersebut meskipun dengan harga yang rendah. Lemahnya petambak

garam dalam proses tawar-menawar juga dikarenakan petambak garam terdesak oleh kebutuhan sehari-hari yang harus dipenuhi. Permasalahan pemasaran garam dapat segera diselesaikan apabila kerjasama terkait permodalan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dapat dilaksanakan. Masalah pemasaran juga dapat diselesaikan melalui kerjasama antara ketiga elemen *governance*. Menurut Effendi (2005:2) *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu negara mendistribusikan kekuasaan, mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi menggunakan unsur seperti demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Artinya, masalah pemasaran dapat diselesaikan apabila kemitraan terjadi antara perusahaan besar dan petambak garam (pemilik tambak).

Kemitraan tersebut dapat dilaksanakan apabila ada bantuan dari pemerintah. Hal ini dikarenakan sebagian besar petambak garam tidak memiliki jaringan (*link*) ke perusahaan besar untuk menjual garam hasil produksinya. Selain itu, keterbatasan waktu akibat jam kerja petambak garam mulai dari pagi sampai sore sehingga petambak garam tidak bisa mencari agen secara mandiri. Sementara pihak perusahaan besar tidak melakukan pembelian secara langsung kepada petambak garam karena tidak mengetahui secara pasti situasi daerah, kualitas garam yang dimiliki petambak garam dan sebagian besar petambak garam tidak memiliki garam

dengan jumlah banyak. Selain itu, petambak garam tidak memiliki badan usaha yang jelas misalkan berupa UD, CV dan PT. Oleh karena itu, peran pemerintah diperlukan dalam proses pemasaran sebagai perantara antara perusahaan besar yang akan membeli garam rakyat dengan petambak garam.

Kemitraan dilakukan dengan proses diskusi antara perusahaan besar dengan pemerintah mengenai jumlah dan kualitas garam yang dibutuhkan serta harga jual yang ditawarkan. Setelah terjadi kesepakatan maka pemerintah memberikan informasi (syarat-syarat pembelian) tersebut pada petambak garam. Apabila petambak garam bersedia maka pemerintah mengatur jadwal pertemuan antara petambak garam dengan perusahaan besar sehingga terjadi proses kerjasama. Kerjasama tersebut menimbulkan adanya kejelasan dalam proses pemasaran sehingga petambak garam tidak mengalami kerugian. Sementara fasilitas informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi penerima BLM PUGAR telah dilakukan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang melalui seminar dan penyuluhan. Upaya tersebut tidak berhasil memotivasi petambak garam untuk melakukan produksi garam kualitas baik.

4) Memfasilitasi kemitraan dalam usaha garam rakyat antara petambak garam dengan dunia usaha telah dilakukan namun hanya sebatas rekomendasi mitra potensial dari dinas yaitu lembaga

perbankan (BNI, BRI dan BPD Jawa Timur) untuk membantu keberlanjutan usaha dan kemandirian KUGAR. Rekomendasi tersebut tidak ada tindak lanjut dari petambak garam karena SDM yang rendah. Selama ini, kemitraan terjadi antara petambak garam dengan tengkulak baik dalam akses permodalan maupun pemasaran. Kemitraan tersebut lebih didominasi oleh tengkulak. Hal ini terlihat dari penentuan harga dilakukan oleh tengkulak dan petambak garam tidak melakukan tawar-menawar harga jual terlebih dahulu. Kemitraan yang menguntungkan semua pihak dapat dilakukan apabila ketiga elemen yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat dapat mengesampingkan kepentingan mereka untuk mencapai kesepakatan bersama. Hal ini sesuai dengan pendapat Endarti (2005:117) yang menjelaskan bahwa:

perbedaan peran masing-masing *stakeholder* dalam proses *governance* mengakibatkan adanya kepentingan yang bervariasi dan saling berbenturan, namun perbedaan itu harus dikesampingkan untuk mencapai kesepakatan dan menjamin ketaatan ketiga elemen.

Kemitraan antara petambak garam dengan dunia usaha lainnya baik terkait permodalan atau pemasaran dapat dilakukan apabila ada peran dari pemerintah sebagai perantara. Artinya pemerintah harus memiliki inisiatif untuk melakukan diskusi dengan dunia usaha lain sehingga pemerintah mendapatkan informasi. Informasi tersebut akan memudahkan pemerintah untuk melihat peluang kemitraan antara petambak garam dengan dunia

usaha lain. Setelah itu, pemerintah membuat beberapa pertemuan antara petambak garam dengan beberapa usaha lain. Pertemuan tersebut dilakukan agar petambak garam memiliki jaringan dengan dunia usaha lain sehingga kesempatan melakukan kerjasama semakin besar. Terkait permodalan, pemerintah dapat melakukan kerjasama dengan lembaga perbankan tersebut untuk melakukan sosialisasi tentang program kredit yang dimiliki ketiga bank tersebut kepada petambak garam. Sosialisasi tersebut bertujuan untuk memberikan informasi bahwa permodalan yang selama ini menjadi masalah bisa diatasi dengan program kredit tersebut.

Berdasarkan hasil observasi yang telah dijelaskan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa dari segi usaha, program PUGAR telah dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang sesuai dengan pedoman teknis. Pencapaian tujuan dari segi hasil, program PUGAR telah mencapai peningkatan produksi garam rakyat dari jumlah produksi rata-rata 161.341 ton menjadi 233.176 ton setelah program PUGAR dilaksanakan. Selain itu, produksi garam tahun 2013 telah melebihi target produksi yang ditentukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia yaitu 169.959 ton, namun tercapainya target produksi tidak membuat pendapatan petambak garam rakyat menjadi meningkat.

e. **Pemantauan Program PUGAR**

Pemantauan program PUGAR dilaksanakan pada saat atau setelah pelaksanaan suatu program oleh tim monitoring untuk mengetahui apakah tujuan yang diinginkan dari suatu program tersebut telah dicapai atau tidak. Menurut Budiani (2007:56), salah satu variabel untuk mengukur efektivitas program adalah “pemantauan program, yaitu kegiatan yang dilakukan setelah dilaksanakannya program sebagai bentuk perhatian kepada peserta program”. Terkait dengan pemantauan (monitoring) dalam program PUGAR, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang telah melakukan pemantauan sejak penyaluran BLM sampai produksi garam selesai dilakukan. Pemantauan tersebut terdiri dari monitoring dan evaluasi. Suharto (2009:119) membagi evaluasi menjadi dua tipe, yaitu: “evaluasi terus-menerus (*on going evaluation*) dan evaluasi akhir (*ex-post evaluation*)”. Kedua tipe evaluasi program tersebut digunakan dalam program PUGAR.

Evaluasi terus-menerus dilakukan sebanyak ≥ 2 kali yaitu pertama, monitoring dan evaluasi (monev) dilakukan satu minggu setelah pencairan BLM dengan cara turun lapangan dan melakukan pengecekan apakah BLM telah digunakan sesuai dengan RUB atau tidak. Kedua, dilakukan pada saat proses produksi dan jika ada laporan dari masyarakat mengenai pelaksanaan program PUGAR. Sementara evaluasi akhir dilakukan pada saat produksi garam telah

selesai untuk mengetahui apakah tujuan program telah tercapai dan kendala apa saja yang dihadapi petambak garam selama pelaksanaan program PUGAR. Berdasarkan pemantauan (*monev*) yang dilaksanakan oleh tim monitoring diketahui secara umum dana BLM PUGAR telah dimanfaatkan secara maksimal oleh KUGAR dan produksi garam tergolong baik karena hasil produksi lumayan banyak meskipun terjadi anomali cuaca. Sementara dampak yang dihasilkan dari pelaksanaan program PUGAR berupa peningkatan pendapatan petambak garam namun tidak signifikan. Peningkatan tersebut terjadi karena adanya peningkatan produksi garam. Hal ini sesuai dengan definisi evaluasi program menurut Djudju Sudjana yang dikutip Rosyita (2009:23) yang menyatakan bahwa:

Evaluasi merupakan kegiatan yang bermaksud untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai, apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana dan/atau dampak apa yang terjadi setelah program dilaksanakan.

Pelaksanaan kegiatan pemantauan telah berhasil dilakukan oleh dinas dan menghasilkan kesimpulan bahwa BLM telah digunakan dengan baik, namun sebagian kecil petambak garam ada yang melakukan kecurangan seperti tidak melakukan produksi garam atau tidak menggunakan BLM sesuai dengan RUB. Kelemahan kegiatan pemantauan adalah tim monitoring tidak dapat menindaklanjuti petambak garam yang melakukan kecurangan

karena tidak diatur dalam pedoman teknis sehingga tim monitoring hanya bisa melakukan teguran dan menyarankan kepada petambak garam untuk menggunakan BLM sesuai dengan RUB yang diajukan.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); Perspektif *Governance*

a. Faktor Pendukung, mencakup:

1) Adanya Anggaran Program PUGAR

Program yang dibuat oleh pemerintah baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan diikuti dengan alokasi anggaran karena suatu program tidak akan terlaksana apabila tidak ada alokasi anggaran. Hal ini sesuai dengan pendapat Herry (2005:35) yang menyatakan bahwa “program sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran”. Pemberian anggaran juga terjadi pada program PUGAR dari Kementerian Kelautan dan Perikanan karena program ini merupakan program pusat yang dilaksanakan di daerah.

Pemberian anggaran dilakukan untuk mendukung setiap tahapan yang ada pada program PUGAR karena setiap tahapan memerlukan biaya dalam pelaksanaannya. Misalkan pada tahapan sosialisasi, Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang harus mengeluarkan biaya untuk menyewa gedung,

konsumsi, uang saku untuk pemateri dan lain-lain. Selain itu, anggaran program juga diperlukan untuk biaya transportasi bagi tim teknis pada saat melakukan verifikasi ke lokasi sasaran program PUGAR dan tim monitoring juga membutuhkan biaya transportasi pada saat melakukan pemantauan ke lokasi sasaran program PUGAR. Tujuan utama alokasi anggaran program PUGAR adalah pelaksanaan pemberian Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) kepada KUGAR untuk pembelian dan perbaikan sarana dan prasarana produksi garam. Sebagian besar KUGAR menggunakan BLM untuk sarana produksi seperti perbaikan kincir angin, membeli mesin pompa air, cangkul, gerobak sorong, alat pengais, karung, dan lain-lain.

2) Peran Aktor Program PUGAR sesuai Tupoksi

Salah satu unsur dari tiga unsur penting dan mutlak ada dalam proses pelaksanaan suatu program menurut Syukur Abdullah yang dikutip Rukmana (2013:23) adalah “unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut”. Unsur pelaksana pada program PUGAR ada 5 yaitu:

- (a) Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang sebagai pengelola dan penanggung jawab operasional program PUGAR telah melakukan semua tahapan

yang ada pada pedoman teknis, mulai dari persiapan sampai pemantauan. Selain itu, dinas juga sebagai kuasa pengguna anggaran telah mengeluarkan Surat Perintah Membayar agar penyaluran BLM dapat dilaksanakan. Penyaluran BLM pada bulan september kurang tepat karena persiapan produksi sudah dilakukan petambak garam mulai bulan juni. Seharusnya penyaluran BLM dilakukan pada bulan mei atau juni mengingat pemberian BLM bertujuan untuk menunjang sarana dan prasaran produksi garam rakyat.

- (b) Tenaga pendamping telah melaksanakan lima tugas yang menjadi tanggung jawabnya, yaitu: (1) membuat perencanaan kegiatan tenaga pendamping untuk mendukung pelaksanaan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); (2) mempersiapkan petambak garam dan membentuk menjadi KUGAR dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan; (3) membantu serta mendampingi KUGAR dalam menyusun proposal dan melaksanakan kegiatan usaha; (4) mendampingi KUGAR dalam proses pencairan dana BLM dan penyusunan laporan hasil pemanfaatan BLM; dan (5) menyusun laporan tertulis perkembangan pelaksanaan kegiatan pendampingan setiap bulan kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dengan tembusan kepada Sekretariat Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR).

Adanya tenaga pendamping sangat membantu dan meringankan beban KUGAR khususnya dalam proses pembuatan RUB sampai pencairan BLM. Selain itu, tenaga pendamping juga menjadi media/penghubung antara KUGAR dengan dinas. Beberapa informasi tentang keinginan dan permasalahan yang dihadapi petambak garam diperoleh dari tenaga pendamping.

- (c) Tim teknis yang terdiri dari 6 orang telah melaksanakan tugasnya yaitu melakukan seleksi, verifikasi KUGAR dan pengajuan calon penerima BLM kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang. Tim ini merupakan tim yang harus bekerja ekstra karena verifikasi dilakukan dengan cara turun langsung ke lapangan dan pengecekan dilakukan satu per satu. Tim teknis harus siap menghadapi protes dari petambak garam. Protes biasanya dilakukan karena adanya pengurangan luas lahan berdasarkan hasil pengecekan. Petambak garam melakukan protes karena tidak ingin jumlah BLM yang diterima berkurang.
- (d) KUGAR memiliki tugas menyusun RUB, melakukan produksi garam sesuai RUB dan melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan. Sebagian besar KUGAR telah melaksanakan tugas dengan baik, namun ada pula petambak garam yang mealakukan

kecurangan. Kecurangan tersebut bisa berupa pembelian sarana produksi yang tidak sesuai dengan RUB dan tidak melakukan kegiatan produksi garam setelah BLM diterima. Kecurangan seperti ini tidak akan terjadi apabila petambak garam memiliki komitmen untuk ikut berpartisipasi dalam mencapai tujuan program PUGAR. Pemerintah dapat meminimalisir kecurangan dengan melakukan pemantauan secara terus-menerus serta memberikan sanksi berupa *blacklist* dari calon penerima BLM PUGAR bagi petambak garam yang melakukan kecurangan.

- (e) Tim monitoring memiliki tugas menilai kesesuaian pelaksanaan kegiatan di lapangan oleh KUGAR. Selain itu, tim monitoring juga melakukan pengecekan pembelian sarana produksi sudah sesuai dengan RUB atau tidak.

Masing-masing unsur telah berupaya melaksanakan tugasnya dengan baik dan sesuai tupoksi. Banyaknya pihak yang terlibat dalam program ini mengakibatkan setiap pihak harus pandai bersosialisasi dan menjaga hubungan baik agar pelaksanaan program PUGAR dapat berjalan dengan baik dan lancar.

3) **Adanya Dukungan dari Masyarakat di Lokasi Sasaran PUGAR**

Pelaksanaan program PUGAR tidak hanya melibatkan lima *stakeholder* yang telah dijelaskan di atas, tetapi juga melibatkan

masyarakat di lokasi sasaran program PUGAR. Misalnya, keterlibatan camat dan kepala desa untuk memberikan surat keterangan bahwa anggota KUGAR tersebut memang memiliki mata pencaharian sebagai petambak garam serta menandatangani beberapa berkas yang berkaitan tentang PUGAR. Selain itu, program PUGAR juga melibatkan tokoh masyarakat yang disegani di lokasi sasaran PUGAR dalam proses pelaksanaannya. Misalnya, keterlibatan Kepala Urusan Kesejahteraan Masyarakat (Kaur Kesra) Desa Pangarengan yakni Bapak H. Mabur dalam program PUGAR untuk memberikan informasi tentang program PUGAR dari tenaga pendamping kepada KUGAR yang ada di wilayah setempat.

Keterlibatan beberapa pihak di lokasi sasaran program PUGAR sangat diperlukan karena tenaga pendamping tidak berdomisili di wilayah tersebut sehingga tidak tahu secara pasti keadaan masyarakat sekitar serta siapa saja yang bekerja sebagai petambak garam. Manfaat lainnya adalah mempermudah penyebarluasan informasi program PUGAR. Selain itu, pihak tersebut bisa membantu meringankan tugas tenaga pendamping seperti pemberitahuan kepada seluruh KUGAR untuk menghadiri sosialisasi tingkat desa, pemberitahuan kepada KUGAR bahwa BLM sudah bisa diambil dan membantu pelaksanaan pendampingan.

b. Faktor Penghambat, mencakup:

1) Iklim Kemarau yang Pendek dan Bencana Banjir

Program PUGAR dilaksanakan pada saat musim kemarau karena petambak garam rakyat melakukan produksi garam dengan teknik evaporasi (penyinaran langsung dengan sinar matahari). Apabila musim kemarau berlangsung lama maka produksi garam semakin lama pula sehingga garam yang dihasilkan semakin banyak. Pelaksanaan program PUGAR tahun 2013 hanya menghasilkan garam rakyat sebanyak 169.959 ton, hanya setengah dari hasil produksi tahun 2012. Penurunan hasil produksi terjadi akibat anomali cuaca serta musim kemarau yang berlangsung pendek. Petambak garam bisa melakukan produksi garam walaupun terjadi anomali cuaca dengan cara perebusan. Cara ini cukup efektif untuk produksi garam serta tidak bergantung pada musim sehingga produksi garam bisa dilakukan secara terus-menerus. Proses perebusan 100 L air laut dan dicampur dengan 10 kg garam kasar beryodium akan menghasilkan 25 kg garam. Perebusan tersebut dilakukan selama 5 jam. Adapun tahapan dalam produksi garam dengan perebusan, antara lain:

- (a) Air laut diendapkan dengan menggunakan fiber selama sehari sebelum pengolahan,
- (b) Air laut tersebut dimasak dalam bak perebusan dan dicampur dengan sedikit garam kasar yang beryodium sampai mendidih,

- (c) Air laut dikeluarkan untuk disaring, kemudian dimasak lagi hingga menjadi garam,
- (d) Setelah itu garam diangkat untuk ditiriskan dan letakkan pada wadah hingga kering.

Faktor penghambat lainnya adalah Kabupaten Sampang pada tahun 2013 mengalami bencana alam yaitu banjir sebanyak 14 kali. Banjir terjadi di ibukota Kabupaten Sampang dimana salah satu lokasi sasaran program PUGAR berada yaitu di Kelurahan Polagan. Banjir yang terjadi menimbulkan kerusakan pada tambak garam sehingga petambak garam harus melakukan perbaikan tambak terlebih dahulu sebelum melakukan produksi garam. Perbaikan tambak yang tidak sebentar mengakibatkan waktu produksi garam semakin sedikit sehingga garam yang dihasilkan sedikit juga.

2) Aspek Pemasaran

Pemasaran garam rakyat di Kabupaten Sampang hanya sebatas menjual garam kepada tengkulak. Setelah itu tengkulak menjual kembali garam tersebut kepada perusahaan besar dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Sementara tengkulak membeli garam rakyat dengan harga yang rendah atau tidak sesuai dengan harga garam yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan alasan adanya garam impor membuat stok garam semakin banyak sehingga harga garam murah. Selain itu, tengkulak sering kali

memberikan harga yang sama pada garam rakyat padahal memiliki kualitas yang berbeda. Harga garam yang murah dan selisih harga antara garam KW 1 dengan KW 2 dan KW 3 yang sedikit (hanya Rp. 50 sampai Rp. 100) membuat petambak garam enggan memproduksi garam KW 1.

Lemahnya posisi petambak garam dalam proses tawar-menawar terjadi akibat rendahnya SDM para petambak garam, tidak memiliki jaringan dengan perusahaan besar, tidak memiliki lembaga representatif yang memperjuangkan kepentingan petambak garam dan regulasi yang ada belum memadai untuk mendukung peningkatan usaha garam rakyat. Selain itu, keterbatasan modal sering kali membuat petambak garam harus meminjam modal pada tengkulak dan konsekuensi yang harus diambil oleh petambak garam adalah menjual hasil produksinya pada tengkulak tersebut meskipun garam dibeli dengan harga yang murah. Adapula petambak garam yang melakukan transaksi terlebih dahulu meskipun garam produksinya belum dipanen serta transaksi untuk produksi garam 1 atau 2 tahun yang akan datang. Hal ini terjadi karena terdesak kebutuhan sehari-hari yang harus segera dipenuhi.

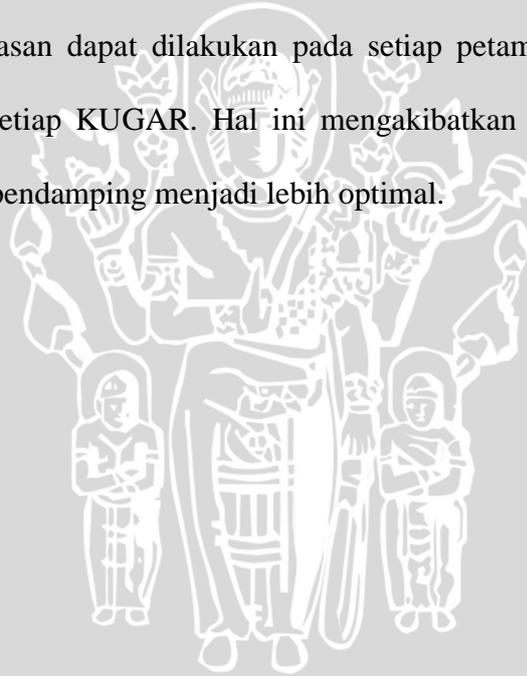
Harga garam rakyat bisa sesuai dengan harga yang ditetapkan pemerintah apabila garam rakyat langsung dijual kepada perusahaan besar. Penjualan langsung tersebut membutuhkan peran

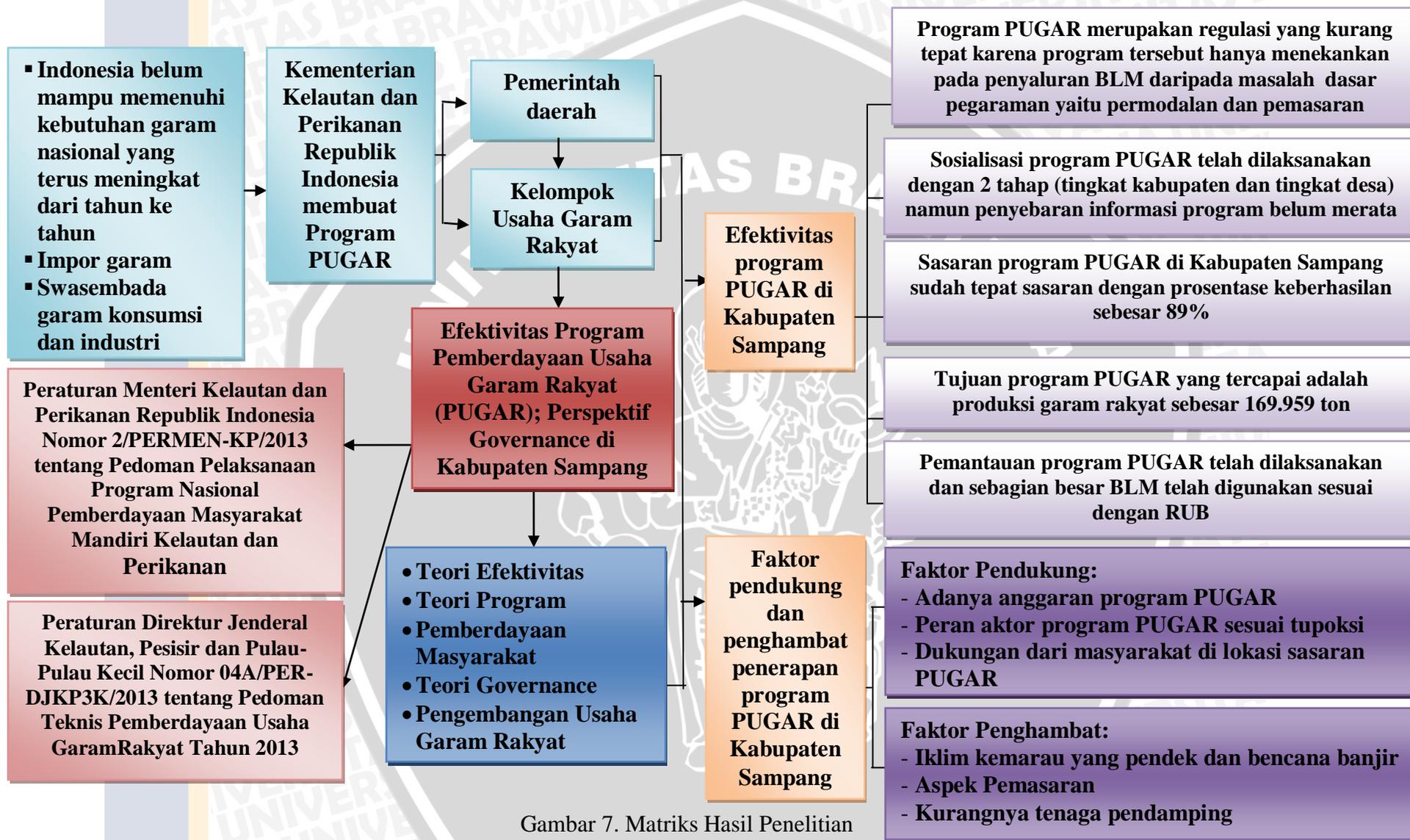
dari Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang karena petambak garam tidak memiliki jaringan perusahaan besar. Upaya yang bisa dilakukan oleh dinas untuk membantu proses pemasaran garam rakyat adalah dengan membantu proses pertemuan antara pihak perusahaan dengan petambak garam. Cara lain yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah membentuk koperasi/gudang garam. Koperasi tersebut yang akan menyerap garam rakyat di Kabupaten Sampang, kemudian dijual kembali kepada perusahaan besar. Penjualan kembali bisa berupa garam olahan dan garam beryodium yang telah dikemas sehingga harga jual menjadi lebih tinggi.

3) **Kurangnya Tenaga Pendamping**

Jumlah tenaga pendamping program PUGAR setiap tahun berbeda-beda. Perbedaan jumlah tenaga pendamping disesuaikan dengan pedoman teknis dan anggaran. Tenaga pendamping tahun 2011 hanya 2 orang untuk 219 KUGAR, tahun 2012 ada 4 orang untuk 327 KUGAR serta tahun 2013 ada 6 orang untuk 297 KUGAR di Kabupaten Sampang. Setiap tenaga pendamping pada tahun 2013 rata-rata bertanggung jawab 49 KUGAR atau 490 petambak garam. Banyaknya KUGAR yang harus didampingi saat proses identifikasi sampai pembuatan laporan pelaksanaan program mengakibatkan tenaga pendamping harus bekerja ekstra dan sering kali pelaksanaan tugas kurang maksimal.

Selain itu, tenaga pendamping juga harus melaksanakan tugasnya yang telah dijelaskan di atas, tugas tersebut memang hanya lima tetapi pelaksanaannya membutuhkan waktu dan tenaga yang sangat banyak. Pemerintah seharusnya menambah jumlah tenaga pendamping menjadi 10 orang. Setiap tenaga pendamping bertanggung jawab atas 29-30 KUGAR atau 290 petambak garam. Penambahan tersebut akan mengurangi jumlah KUGAR yang menjadi tanggung jawabnya sehingga proses pendampingan dan pengawasan dapat dilakukan pada setiap petambak garam bukan hanya setiap KUGAR. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan tugas tenaga pendamping menjadi lebih optimal.





Gambar 7. Matriks Hasil Penelitian
Sumber: Olahan Peneliti

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Efektifitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); perspektif *governance* di Kabupaten Sampang:
 - a. Regulasi program PUGAR merupakan regulasi yang kurang tepat. Hal tersebut terlihat dari pelaksanaan program PUGAR lebih menekankan pada penyaluran BLM untuk pengadaan sarana dan prasarana produksi garam. Sementara upaya untuk menyelesaikan permasalahan dasar pegaraman yaitu permodalan dan pemasaran tidak diatur secara spesifik dalam regulasi tersebut. Oleh karena itu, pelaksanaan program PUGAR di Kabupaten Sampang hanya berhasil untuk meningkatkan produksi garam.
 - b. Sosialisasi program PUGAR di Kabupaten Sampang telah dilaksanakan melalui 2 kali sosialisasi yaitu sosialisasi tingkat kabupaten dan sosialisasi tingkat desa namun penyebaran informasi program PUGAR tidak merata karena sasaran program hanya sebagian kecil yang diundang dalam sosialisasi tingkat kabupaten.
 - c. Ketepatan sasaran program PUGAR tahun 2013 di Kabupaten Sampang dapat dikatakan sudah tepat sasaran dengan prosentase keberhasilan sebesar 89%. Hal ini berdasarkan perbandingan antara target KUGAR Kabupaten Sampang yang ditetapkan oleh Kementerian Kelautan dan

Perikanan dengan KUGAR yang telah ditetapkan oleh Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang.

- d. Tujuan program PUGAR di Kabupaten Sampang yang tercapai adalah produksi garam rakyat sebesar 169.959 ton. Sementara tujuan program PUGAR yang belum tercapai adalah pemberdayaan petambak garam penerima BLM, peningkatan kualitas garam, akses permodalan, pemasaran serta kemitraan. Tujuan tersebut belum tercapai karena kurangnya komitmen dari KUGAR untuk mencapai tujuan program, harga jual garam yang rendah dan tidak ada perhatian dari pemerintah baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk memecahkan masalah permodalan dan pemasaran garam rakyat.
 - e. Pemantauan program PUGAR telah berhasil dilaksanakan oleh Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang dan sebagian besar BLM telah digunakan sesuai dengan RUB yang diajukan sebelumnya. Selain itu, pemantauan juga dilakukan oleh pemerintah pusat.
2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat penerapan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Sampang:

a. Faktor Pendukung

- 1) Adanya anggaran program PUGAR mengakibatkan semua tahapan pada program PUGAR dapat terlaksana mulai dari persiapan sampai pemantauan.

- 2) Peran aktor program PUGAR sesuai tupoksi mengakibatkan keberhasilan program PUGAR yaitu penyaluran BLM dan peningkatan produksi garam rakyat.
- 3) Dukungan dari masyarakat di lokasi sasaran PUGAR mempermudah penyebaran informasi tentang PUGAR dan proses pelaksanaan program PUGAR

b. Faktor Penghambat

- 1) Iklim kemarau yang pendek dan bencana banjir mengakibatkan proses produksi berlangsung pendek dan kerusakan pada tambak garam.
- 2) Aspek pemasaran melalui tengkulak membuat harga jual garam rendah.
- 3) Kurangnya tenaga pendamping mengakibatkan identifikasi dan seleksi KUGAR berlangsung lama dan pelaksanaan tugas tidak maksimal.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan di atas, beberapa saran yang dapat penulis ajukan adalah:

- 1) Petambak garam tetap bisa melakukan produksi garam saat anomali cuaca dengan cara merebus air laut hingga menjadi garam, kemudian ditiriskan dan didiamkan hingga kering. Setelah kering, garam siap untuk dijual.
- 2) Harga garam rakyat bisa ditingkatkan atau stabil apabila ada perbaikan pemasaran dari pemerintah pusat. Perbaikan tersebut bisa dilakukan dengan cara: (1) pemerintah pusat membuat koperasi di 9 sentra garam untuk menyerap seluruh garam rakyat sehingga jumlah produksi dan

kebutuhan garam dapat dinilai; (2) Koperasi membeli garam rakyat sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah; (3) Seluruh perusahaan yang membutuhkan garam untuk konsumsi atau industri membeli kepada koperasi tersebut. Hal ini akan mempermudah pemerintah untuk mengontrol impor garam yang dapat merusak harga garam rakyat.

- 3) Penambahan tenaga pendamping dari 6 orang menjadi 10 orang sehingga setiap tenaga pendamping bertanggung jawab untuk 29-30 KUGAR atau 290-300 petambak garam. Penambahan ini akan meringankan beban tenaga pendamping sehingga pelaksanaan tugas menjadi optimal.



DAFTAR PUSTAKA

- Aksa, A.H. 2010. *Etika Administrasi Publik; Peranannya dalam Mewujudkan Good Governance*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, 1(2): 127-132.
- Azwar, S. 2013. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Badan Pusat Statistik. 2013. *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2013*. Berita Resmi Statistik No. 47/07/Th.XVI: 1-8.
- Boenarco, I.S. 2012. *Kebijakan Impor Garam Indonesia (2004-2010): Implikasi Liberalisasi Perdagangan terhadap Sektor pergaraman Nasional*. Tesis. Universitas Indonesia, Depok.
- Budiani, N.W. 2007. *Efektivitas Program Penanggulangan Pengangguran Karang Taruna "Eka Taruna Bhakti" Desa Sumerta Kelod Kecamatan Denpasar Timur Kota Denpasar*. Jurnal Ekonomi dan Sosial, 2(1): 49-57.
- Daradjat, A. 2010. *Aktualisasi Konsep Good Governance dalam Mengantisipasi Masalah Ketenagakerjaan sebagai Salah Satu Tantangan Pembangunan*. Jurnal Administrasi Bisnis, 6(1): 79-93.
- Efendy, M. dan R.F. Sidik. 2013. *Fluktuasi Kualitas Garam Rakyat pada Berbagai Keragaman Sumberdaya Manusia dan Sumberdaya Alam*. Seminar Nasional: Menggagas Kebangkitan Komoditas Unggul Lokal Pertanian dan Kelautan. Universitas Trunojoyo Madura, Bangkalan.
- Effendi, S. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*. Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi. Kantor Menteri Negara PAN, Jakarta.
- Endarti, E.W. 2005. *Aplikasi Prinsip Good Governance dalam Sektor Publik*. Jurnal Administrasi Publik, 2(1): 117-126.
- Ghony, M.D. dan F. Almansyur. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jogjakarta: Ar-ruzz Media.
- Herry, A. 2005. *9 Kunci Sukses Tim Sukses dalam Pilkada Langsung*. Yogyakarta: Galang Press.
- Ihsannudin. 2012. *Pemberdayaan Petani Penggarap Garam Melalui Kebijakan Berbasis Pertanahan*. Jurnal Pemberdayaan Mahasiswa dan Masyarakat, 2(1): 1-11.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 115/MPP/Kep/2/1998 tentang *Jenis Barang Kebutuhan Pokok Masyarakat*.

Kusumastanto, T. 2003. *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Maisiana, E. 2010. *Analisis Strategi Pemasaran Dan Prospek Pengembangan Usaha Produk Beras PT. Bintang Sejahtera Buana, Jakarta*. Tesis. Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Media, I. 2011. "Polisi Didesal Segel Gudang Garam Impor", diakses pada tanggal 28 Maret 2014 dari <http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/6184/Polisi-Didesak-Segel-Gudang-Garam-Impor/>.

Moleong, L.J. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Ed.28. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Mursalim, F. 2013. *Strategi Pengembangan Usaha Konveksi Berbasis Komunitas*. Skripsi. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

Nurcholis, H. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Ed.Revisi. Jakarta: PT Grasindo.

Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang *Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013*.

Peraturan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor 02/DAGLU/PER/2011 tentang *Penetapan Harga Penjualan Garam Di Tingkat Petani Garam*.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/PERMEN-KP/2013 tentang *Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan*.

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen-Kp/2014 Tentang *Rencana Strategis Kementerian Kelautan Dan Perikanan Tahun 2010-2014*.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012 tentang *Ketentuan Impor Garam*.

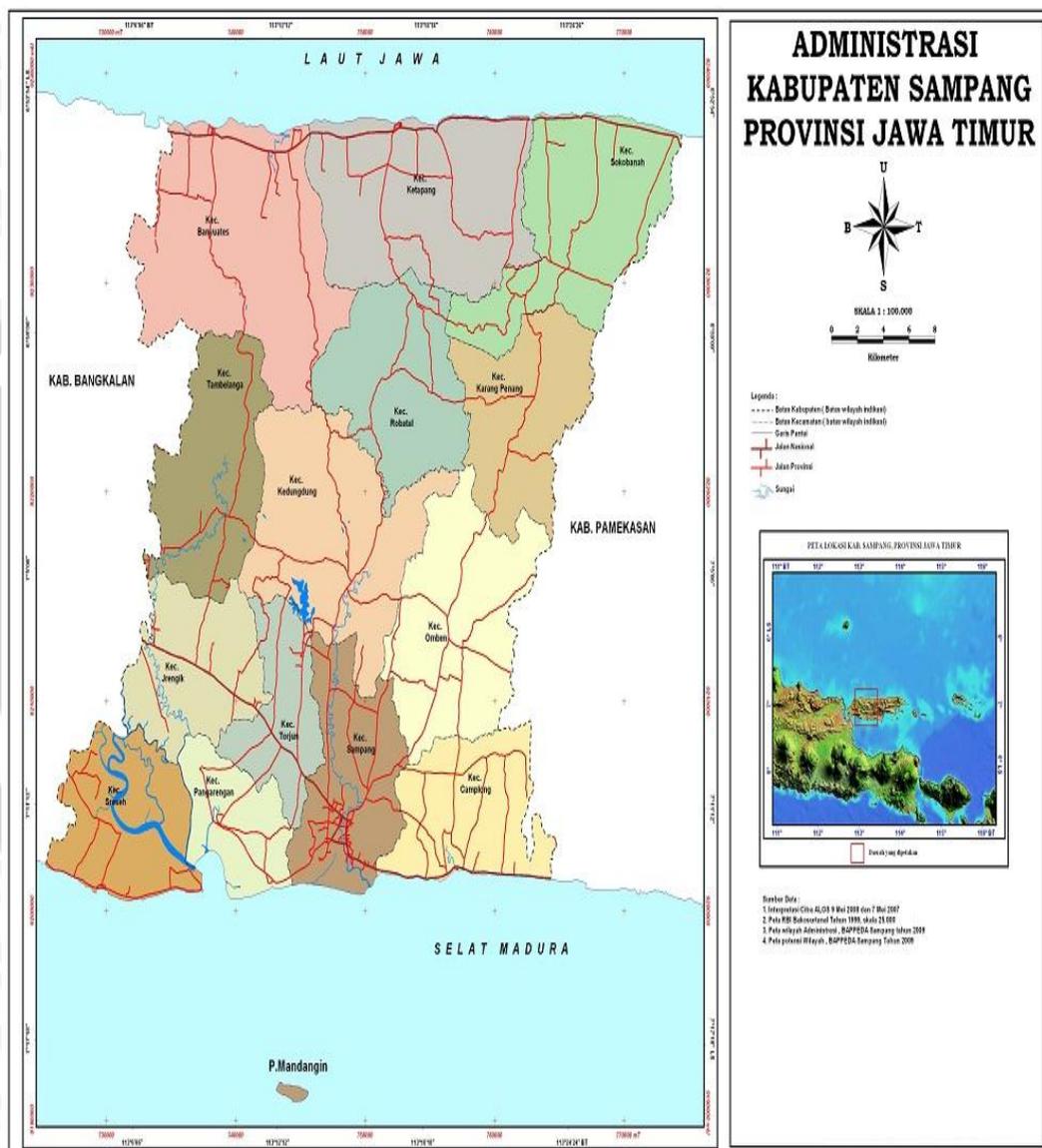
Puspitasari, D. 2012. *Evaluasi Pelaksanaan Program Pembelajaran Keterampilan Memasak di Sekolah Menengah Atas (SMA) N 11 Yogyakarta*. Skripsi. Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta.

- Pusriwilnon BRKP dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2006. *Buku Panduan Pengembangan Usaha Terpadu Garam Dan Artemia*. Jakarta: Pusat Riset Wilayah Laut dan Sumberdaya Nonhayati Badan Riset Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Putri. N.A.D. 2011. *Kebijakan Pemerintah dalam Pengendalian Pencemaran Air Sungai Siak*. Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, 1(1): 68 79.
- Rachbini, D.J. *Ekonomi Politik: Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rofai, A. 2006. *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Organisasi pada Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Propinsi Jawa Tengah*. Tesis. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Roswati. 2008. *Evaluasi Program/Pronyek (Pengertian, Fungsi, Jenis dan Format Usulan)*. Jurnal Pendidikan Penabur, No.11: 64 71.
- Rosyita, S.Z. 2009. *Evaluasi Pelaksanaan Program Pemberantasan Buta Aksara Unit Pelaksana Teknis Daerah Dinas Pendidikan Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo*. Skripsi. Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Rukmana, N.S. 2013. *Implementasi Program Jaminan Kesehatan Gratis Daerah di Puskesmas Sumbang Kecamatan Curio Enrekang*. Skripsi. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Satries, W.I. 2011. *Efektivitas Program Pemberdayaan Pemuda pada Organisasi Kepemudaan Al Fatih Ibadurrohman Kota Bekasi*. Tesis. Universitas Indonesia, Salemba.
- Setiyorini. E.S. 2003. *Analisis Strategi Pengembangan Produk pada PT Sew World Indonesia, Jakarta*. Skripsi. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Srijanti, A. Rahman dan Purwanto. 2008. *Etika Berwarga Negara: Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*. Ed.3. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Sriyana, J. 2010. *Strategi Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM): Studi Kasus Di Kabupaten Bantul*. Simposium Nasional 2010: Menuju Purworejo Dinamis dan Kreatif. Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Ed.11. Bandung: Alfabeta.
- . 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Ed.13. Bandung: Alfabeta.

- Suharto, E. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Suhendra, K. 2006. *Peranan Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Alfabeta.
- Suherman, T., E. Fauziyah., dan F. Hasan. 2011. *Analisis Pemasaran Garam Rakyat (Studi Kasus Desa Kertasada, Kecamatan Kalianget, Kabupaten Sumenep)*. Embryo, 8(2): 73 81.
- Sukezi. 2011. *Analisis Perilaku Masyarakat Petambak Garam Terhadap Hasil Usaha di Kota Pasuruan*. Jurnal Mitra Ekonomi dan Manajemen Bisnis, 2(2): 225 244.
- Suranto. 2007. *Efektivitas Paguyuban Kader Lingkungan Hidup (PKLH) dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kabupaten Karanganyar*. Skripsi. Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Surjono, A dan T. Nugroho. 2008. *Paradigma, Model, Pendekatan Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Suryono, A. 2010. *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*. Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Syah, A.F. 2010. *Penginderaan Jauh dan Aplikasinya di Wilayah Pesisir dan Lautan*. Jurnal Kelautan, 3(1): 18 28.
- Ulum, I. 2012. *Audit Sektor Publik Suatu Pengantar*. Ed.2. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ulum, M.C. 2013. *Governance dan Capacity Building dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia*. Jurnal Penanggulangan Bencana, 4(2): 5 12.
- Usman, S. 2003. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Waluyo, Y. 2011. *"Ironi Industri Garam Nasional"*, diakses pada tanggal 28 Maret 2014 dari <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/01/ironi-industri-garam-nasional/>.
- Widodo, S. 2011. *Strategi Nafkah Berkelanjutan Bagi Rumah Tangga Miskin Di Daerah Pesisir*. Makara Sosial Humaniora, 15(1): 10 20.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1. Peta Lokasi Kabupaten Sampang



Lampiran 2. Dokumentasi Program PUGAR



Tambak Garam



Sosialisasi Tingkat Desa



Verifikasi KUGAR



Penyaluran BLM



Pengadaan sarana



Pemantauan (Monitoring dan Evaluasi)

Lampiran 3. Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 Nomor 04A/PER-DJKP3K/2013 tentang Pedoman Teknis
 Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2013

**PEMILIHAN, PENGUSULAN, PENETAPAN LOKASI SASARAN
 DAN PENERIMA SERTA KOMPONEN BLM PUGAR**

A. Pemilihan Lokasi Sasaran PUGAR

Penentuan lokasi PUGAR dilakukan dengan memperhatikan kriteria lokasi meliputi:

1. Tempat kegiatan produksi garam rakyat;
2. Mempunyai aksesibilitas yang dapat dijangkau;
3. Masyarakat setempat mendukung kegiatan PUGAR.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka lokasi sasaran PUGAR Tahun 2013 meliputi lokasi lama kegiatan PUGAR dan lokasi baru.

B. Pemilihan Calon Penerima BLM PUGAR

Calon penerima BLM PUGAR adalah Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) atau Gabungan Kelompok Usaha Garam Rakyat (BUNG KUGAR), dengan prioritas penambahan KUGAR baru 20%, kecuali tidak ada lagi KUGAR baru di wilayah Kabupaten/Kota penerima BLM PUGAR.

Ketentuan calon penerima BLM PUGAR sebagai berikut:

1. KUGAR

- a. Petambak atau pengolah garam rakyat berdomisili di wilayah setempat yang dibuktikan dengan KTP, Kartu Keluarga, atau Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan;
- b. Apabila petambak atau pengolah garam rakyat berdomisili di wilayah lain dari kegiatan usahanya, maka diwajibkan calon penerima BLM baru memiliki surat keterangan yang menyatakan ada kegiatan usaha garam rakyat di desa tersebut yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat;
- c. Bagi Calon Penerima BLM baru wajib memiliki surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa penggarap /penggarap bagi hasil/*mantong*) pengolah dan perebus garam yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah setempat, sedangkan bagi calon penerima BLM lanjutan tidak mensyaratkan dokumen tersebut, tetapi menggunakan dokumen tahun sebelumnya;
- d. Pemilik penggarap lahan yang memiliki luas lahan maksimal 1 (satu) Hektar menjadi prioritas utama. Untuk pemilik penggarap lahan yang memiliki luas lahan maksimal 5 (lima) Hektar diperbolehkan mendapat BLM dengan nilai maksimal 1 (satu) hektar, dibuktikan dengan dokumen kepemilikan dan penggarap lahan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat;
- e. Penyewa penggarap memiliki surat bukti sewa lahan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat dan pemilik lahan;

PEMILIHAN, PENGUSULAN, PENETAPAN LOKASI SASARAN DAN PENERIMA SERTA KOMPONEN BLM PUGAR

A. Pemilihan Lokasi Sasaran PUGAR

Penentuan lokasi PUGAR dilakukan dengan memperhatikan kriteria lokasi meliputi:

1. Tempat kegiatan produksi garam rakyat;
2. Mempunyai aksesibilitas yang dapat dijangkau;
3. Masyarakat setempat mendukung kegiatan PUGAR.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka lokasi sasaran PUGAR Tahun 2013 meliputi lokasi lama kegiatan PUGAR dan lokasi baru.

B. Pemilihan Calon Penerima BLM PUGAR

Calon penerima BLM PUGAR adalah Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) atau Gabungan Kelompok Usaha Garam Rakyat (BUNG KUGAR), dengan prioritas penambahan KUGAR baru 20%, kecuali tidak ada lagi KUGAR baru di wilayah Kabupaten/Kota penerima BLM PUGAR.

Ketentuan calon penerima BLM PUGAR sebagai berikut:

1. KUGAR

- a. Petambak atau pengolah garam rakyat berdomisili di wilayah setempat yang dibuktikan dengan KTP, Kartu Keluarga, atau Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan;
- b. Apabila petambak atau pengolah garam rakyat berdomisili di wilayah lain dari kegiatan usahanya, maka diwajibkan calon penerima BLM baru memiliki surat keterangan yang menyatakan ada kegiatan usaha garam rakyat di desa tersebut yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat;
- c. Bagi Calon Penerima BLM baru wajib memiliki surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa penggarap /penggarap bagi hasil/*mantong*) pengolah dan perebus garam yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah setempat, sedangkan bagi calon penerima BLM lanjutan tidak mensyaratkan dokumen tersebut, tetapi menggunakan dokumen tahun sebelumnya;
- d. Pemilik penggarap lahan yang memiliki luas lahan maksimal 1 (satu) Hektar menjadi prioritas utama. Untuk pemilik penggarap lahan yang memiliki luas lahan maksimal 5 (lima) Hektar diperbolehkan mendapat BLM dengan nilai maksimal 1 (satu) hektar, dibuktikan dengan dokumen kepemilikan dan penggarap lahan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat;
- e. Penyewa penggarap memiliki surat bukti sewa lahan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat dan pemilik lahan;

- f. Penggarap bagi hasil yang dibuktikan dengan surat perjanjian antara penggarap dengan pemilik lahan atau penggarap penyewa lahan dan diketahui Kepala Desa/Lurah setempat;
- g. Pengolah garam dengan skala usaha mikro-kecil di wilayah pesisir yang dibuktikan dengan surat keterangan sebagai pengolah dari kepala Desa/Lurah setempat bagi penerima BLM baru;
- h. Melakukan kegiatan produksi perebusan garam di wilayah pesisir, dengan dibuktikan dengan surat keterangan sebagai pelaku garam rebusan dari kepala Desa/Lurah setempat bagi penerima BLM baru;
- i. Melakukan usaha produksi garam skala rumah tangga/pekarangan di wilayah pesisir dengan dibuktikan dengan surat keterangan sebagai pelaku usaha produksi garam dari kepala Desa/Lurah setempat bagi penerima BLM baru;
- j. Anggota KUGAR berjumlah 7 (tujuh) sampai 10 (sepuluh) orang;
- k. Anggota KUGAR dapat menjadi anggota koperasi;
- l. Untuk petambak garam pemula, mempunyai pengalaman sebagai petambak garam minimal 1 (satu) tahun yang dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa /lurah setempat, dan untuk pengolah dan perebus garam pemula dibuktikan dengan surat pernyataan akan berusaha minimal 3 (tiga) tahun yang diketahui Kepala desa/Lurah setempat;
- m. KUGAR penerima BLM PUGAR ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Kabupaten/Kota.

2. BUNG KUGAR

- a. BUNG KUGAR merupakan kumpulan KUGAR dalam 1 (satu) hamparan kawasan atau yang lokasi usahanya saling berdekatan;
- b. BUNG KUGAR dapat mengakses dana BLM PUGAR sesuai dengan kebutuhan BUNG KUGAR untuk pembangunan/rehabilitasi prasarana dan sarana produksi garam yang dibutuhkan oleh para petambak;
- c. Pengurus BUNG KUGAR dipilih berdasarkan musyawarah dari KUGAR yang menjadi anggotanya; dan
- d. BUNG KUGAR penerima BLM PUGAR ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Kabupaten/Kota.

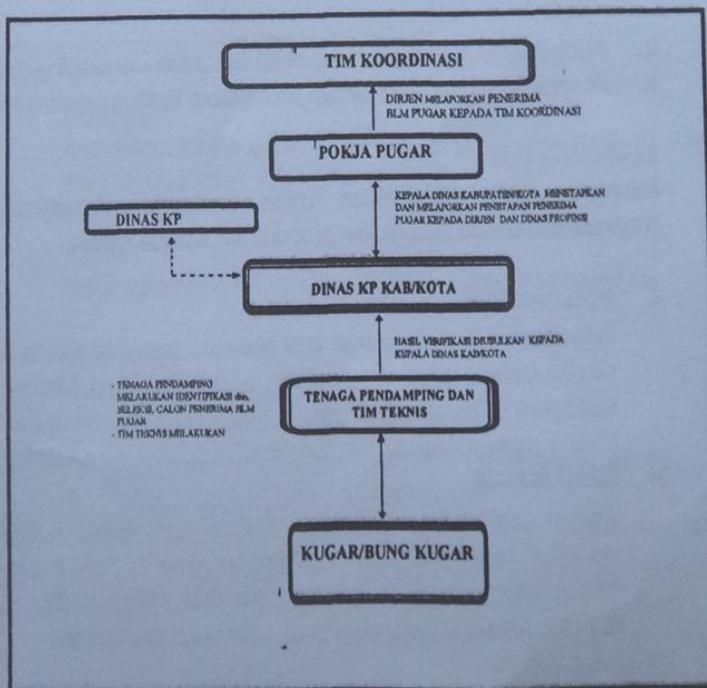
C. Tahapan Pengusulan dan Penetapan Penerima BLM

Pengusulan dan penetapan penerima BLM dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Tenaga Pendamping melakukan identifikasi, dan seleksi terhadap calon penerima BLM PUGAR;

- b. Hasil identifikasi, dan seleksi calon penerima BLM dituangkan dalam Berita Acara hasil identifikasi dan seleksi calon penerima BLM dan disampaikan kepada Tim Teknis untuk diverifikasi;
- c. Tim Teknis melakukan verifikasi calon penerima BLM, Hasil verifikasi disampaikan kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten/Kota berupa sebagai calon penerima BLM;
- d. Calon Penerima BLM hasil verifikasi ditetapkan sebagai penerima BLM dengan Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan tentang Penerima BLM PUGAR tahun 2013;
- e. Surat Keputusan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan tentang Penerima BLM PUGAR tahun 2013 dilaporkan kepada Kepala Dinas Provinsi dan Direktur Jenderal KP3K;
- f. Direktur Jenderal KP3K melaporkan penetapan penerima BLM tahun 2013 kepada Tim Koordinasi PNPM Mandiri KP; dan
- g. Apabila dalam proses pengusulan dan penetapan ditemukan penyimpangan dari Pedoman Teknis PUGAR ini, maka Direktur Jenderal dapat meminta Dinas Kabupaten/Kota untuk melakukan perubahan dan menyesuaikan dengan ketentuan Pedoman Teknis ini.

Tahapan Pengusulan dan Penetapan Penerima BLM PUGAR seperti pada Gambar 3.



Gambar 3. Tahapan Pengusulan dan Penetapan Penerima BLM PUGAR.

Keterangan:

- = garis instruksi.
- .-> = garis koordinasi.

D. KOMPONEN BLM

1. Tujuan

Meningkatkan ketersediaan prasarana dan sarana produksi dan kualitas usaha garam rakyat untuk menekan biaya produksi dan ketergantungan petambak garam rakyat pada pemodal informal (*Informal Money Lender*).

2. Sasaran

Menyediakan prasarana dan sarana produksi garam, dan sarana peningkatan kualitas garam rakyat bagi KUGAR yang telah ditetapkan oleh Keputusan Kepala Dinas Kabupaten/Kota selaku KPA.

3. Keluaran

Tersedianya prasarana dan sarana yang mendukung peningkatan produktivitas dan kualitas, sehingga usaha garam rakyat menjadi prospektif bagi kesejahteraan petambak dan pengolah garam rakyat.

4. Ruang Lingkup

- a. Pembangunan/rehabilitasi/sewa lahan dan prasarana usaha garam rakyat;
- b. Penyediaan sarana produksi dan peningkatan kualitas garam rakyat;

5. Besaran Nilai BLM

Peruntukan BLM diprioritaskan untuk pembangunan/rehabilitasi penyediaan prasarana dan sarana peningkatan produksi dan kualitas garam.

a. **Penerima BLM PUGAR Tahun 2013**

Penyaluran BLM diprioritaskan bagi kelompok baru disesuaikan kebutuhan RUB dengan besaran **BLM** maksimal Rp. 40.000.000 (Empat Puluh Juta Rupiah), sedangkan untuk kelompok lama disesuaikan dengan kebutuhan RUB, dengan besaran maksimal Rp. 12.500.000 (Dua Belas Juta Lima Ratus Ribu Rupiah);

b. **BUNG KUGAR**

Besaran nilai BLM yang dapat diterima oleh BUNG KUGAR disesuaikan kebutuhan RUB maksimal sebesar Rp. 50.000.000; (Lima Puluh Juta Rupiah), dengan ketentuan bila masih ada dana BLM yang tersedia, dan/atau sudah tidak ada penerima baru, serta perlu dibentuk BUNG KUGAR.

6. Peruntukan BLM KUGAR

- a. Penyediaan/perbaikan/sewa lahan dan prasarana Usaha Garam Rakyat

1) Pengertian

Penyediaan/perbaikan/sewa lahan dan prasarana usaha guna peningkatan produktivitas dan kualitas garam.

- 2) Tujuan
Untuk menunjang peningkatan produktivitas dan kualitas garam.
- 3) Jenis Prasarana
 - a) perbaikan/sewa lahan;
 - b) penyediaan/rehabilitasi jalan transportasi;
 - c) penyediaan/rehabilitasi saluran;
 - d) penyediaan/rehabilitasi galengan;
 - e) penyediaan/rehabilitasi tanggul;
 - f) penyediaan/rehabilitasi pintu air;
 - g) penyediaan/rehabilitasi jalan produksi;
 - h) penyediaan/rehabilitasi/sewa gudang;
 - i) penyediaan/rehabilitasi jaringan irigasi;
 - j) penyediaan/rehabilitasi jembatan penghubung tambak;
 - k) penyediaan/rehabilitasi tempat produksi garam;
 - l) pengembangan Teknologi Ulir Filter (TUF).

b. Penyediaan Sarana Usaha Garam Rakyat

- 1) Pengertian
Penyediaan sarana usaha garam rakyat guna peningkatan produktivitas dan kualitas garam.
- 2) Tujuan
Untuk menunjang peningkatan produktivitas dan kualitas garam.
- 3) Jenis Sarana
 - a) penyediaan pompa air;
 - b) penyediaan kincir angin;
 - c) penyediaan bahan aditif;
 - d) penyediaan bahan dan alat iodisasi;
 - e) penyediaan peralatan usaha garam rakyat (antara lain cangkul, ember, sepatu boot, selang, pikulan, alat pengais, karung dan terpal atau peralatan lainnya yang relevan);
 - f) penyediaan peralatan usaha perebusan garam rakyat (tungku, kual, blower, terpal, sekop, ember, arcco, pompa air, genset, selang, papan/triplek, seng, paku, atau peralatan lainnya yang relevan dengan usaha perebusan garam rakyat);
 - g) penyediaan peralatan usaha garam rakyat skala rumah tangga (kayu, triplek, plastik, terpal, lapis fiber, drum, kerikan garam, air tua atau peralatan lainnya yang relevan);
 - h) penyediaan alat ukur salinitas (*boumeter*);

- g. penyediaan mesin pengemasan garam;
- h. penyediaan alat pembuat garam sederhana (*solar water processor*);

c. Serah Terima BLM

Serah terima BLM PUGAR dituangkan dalam bentuk Berita Acara Serah Terima (BAST) BLM dari Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kab/Kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) kepada Ketua KUGAR atau BUNG KUGAR yang mewakili seluruh anggota kelompok.

d. Pemanfaatan BLM

KUGAR atau BUNG KUGAR membelanjakan, mengelola, dan memanfaatkan BLM sesuai peruntukan dalam RUB secara tertib administrasi dan tepat manfaat dibawah bimbingan dan binaan Tenaga Pendamping, Tim Teknis dan Dinas Kabupaten/Kota.

PROSEDUR PENYALURAN BLM

A. Penyusunan Rencana Usaha Bersama (RUB)

1. KUGAR atau BUNG KUGAR setelah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Kabupaten/Kota menjadi penerima BLM, menyusun RUB sesuai dengan kebutuhan prasarana dan sarana untuk menunjang peningkatan produksi dan kualitas garam rakyat.
2. RUB disusun berdasarkan kebutuhan prasarana dan sarana untuk peningkatan produktivitas dan kualitas garam;
3. Jumlah dana yang diusulkan dalam RUB sesuai dengan kebutuhan prasarana dan/atau sarana serta kondisi setempat.
4. Dalam penyusunan RUB KUGAR atau BUNG KUGAR dibantu oleh Tenaga Pendamping
5. RUB dilengkapi dengan dokumen administrasi pendukung yang terdiri dari:
 - a. Data KUGAR (nama ketua, sekretaris, bendahara, dan anggota, umur, jenis kelamin, alamat) yang dilengkapi dengan fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan;
 - b. Surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa penggarap/penggarap bagi hasil/*mantong*), perebus/pemasak atau pengolah yang dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa/lurah setempat bagi penerima BLM baru,
 - c. Data BUNG KUGAR (nama KUGAR, alamat, nama pengurus BUNG KUGAR mencakup ketua, sekretaris, bendahara); dan
 - d. Nomor rekening bank atas nama KUGAR atau BUNG KUGAR pada Bank Pemerintah terdekat.
6. RUB ditandatangani oleh ketua KUGAR atau BUNG KUGAR yang dilengkapi dengan dokumen administrasi untuk diusulkan kepada Tim Teknis.

B. Seleksi, verifikasi dan penetapan Rencana Usaha Bersama (RUB) beserta dokumen administrasi KUGAR atau BUNG KUGAR .

1. RUB dan dokumen administrasi KUGAR atau BUNG KUGAR ditandatangani oleh Ketua, disampaikan kepada Tim Teknis, untuk diseleksi dan diverifikasi dan dibantu oleh Tenaga Pendamping;
2. RUB dan dokumen administrasi yang diverifikasi oleh Tim Teknis dilengkapi dengan:

- a. Berita Acara Hasil Seleksi dan Verifikasi KUGAR atau BUNG KUGAR (Calon Penerima BLM PUGAR);
 - b. Usulan Surat Perjanjian Kesepakatan tentang Penyaluran BLM PUGAR bermaterai secukupnya;
 - c. Usulan Berita Acara Hasil Serah Terima Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUGAR;
 - d. Usulan Kuitansi penerima BLM PUGAR; dan
 - e. Usulan Surat Pernyataan tentang kelengkapan dokumen pendukung BLM PUGAR.
3. RUB dan dokumen administrasi yang sudah diseleksi dan diverifikasi oleh Tim Teknis diusulkan kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten/Kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) PUGAR;
 4. RUB dan dokumen administrasi yang dianggap belum memenuhi persyaratan dikembalikan kepada Tim Teknis untuk diperbaiki dan dilengkapi untuk diusulkan kembali kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota dan ditetapkan sebagai penerima BLM.

C. Prosedur Penyaluran BLM

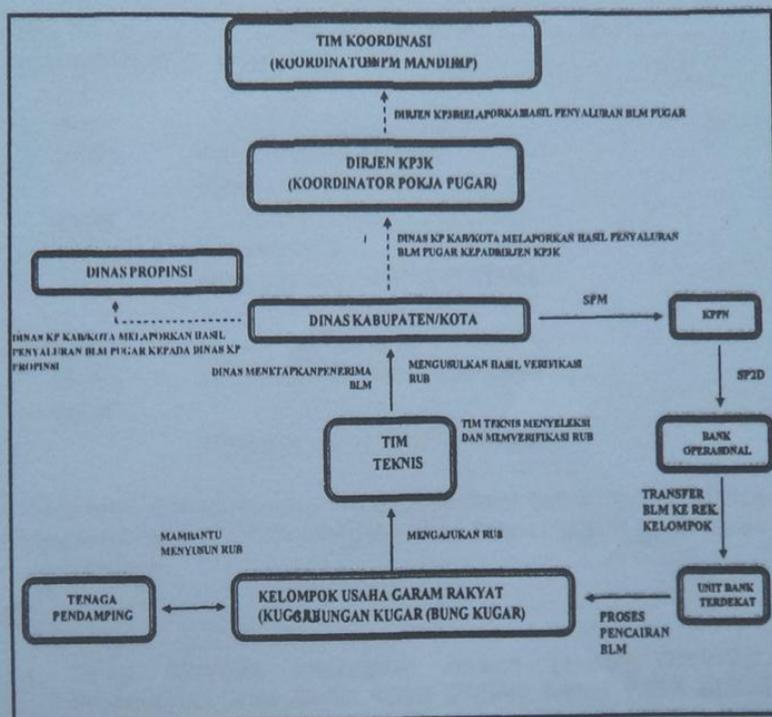
Penyaluran dana BLM PUGAR dilakukan dengan mekanisme Pembayaran Langsung (LS) kepada rekening KUGAR atau BUNG KUGAR tanpa potongan pajak, melalui tahapan sebagai berikut:

1. Kepala Dinas KP Kabupaten/Kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) mengajukan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) setempat dilengkapi dengan lampiran:
 - a. Keputusan Kepala Dinas KP Kabupaten/Kota tentang penetapan KUGAR atau BUNG KUGAR penerima BLM;
 - b. Data KUGAR meliputi:
 - 1) Nama dan alamat Ketua, Sekretaris, Bendahara dan Anggota KUGAR;
 - 2) Fotokopi KTP/Kartu Keluarga atau Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan setempat.
 - c. Data BUNG KUGAR meliputi:
 - 3) Nama dan alamat KUGAR yang menjadi anggota BUNG KUGAR;

- 4) Nama, alamat dan nomor telepon/telepon genggam pengurus inti BUNG KUGAR mencakup ketua, sekretaris, bendahara;
 - 5) Fotokopi KTP/Kartu Keluarga; atau Surat Keterangan Domisili dari Desa/Kelurahan setempat.
- d. Surat keterangan sebagai petambak garam rakyat (pemilik penggarap/penyewa penggarap/penggarap bagi hasil/*mantong*), perebus/pemasak, atau pengolah yang dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa/lurah setempat;
 - e. Nomor Rekening aktif atas nama KUGAR atau BUNG KUGAR;
 - f. Berita Acara hasil identifikasi, seleksi dan verifikasi KUGAR atau BUNG KUGAR Penerima BLM PUGAR;
 - g. Pakta Integritas yang ditandatangani oleh Ketua Kelompok;
 - h. Surat Perintah Kerja antara PPK dengan Ketua Kelompok yang ditandatangani PPK dan Ketua Kelompok;
 - i. Berita Acara Serah Terima Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUGAR antara PPK, dengan KUGAR atau BUNG KUGAR diketahui KPA;
 - j. Berita Acara Pembayaran yang ditandatangani oleh PPK dan Ketua Kelompok;
 - k. Surat Perjanjian Kesepakatan Penyaluran BLM PUGAR bermaterai secukupnya antara PPK dengan KUGAR atau BUNG KUGAR diketahui oleh KPA;
 - l. Kuitansi yang sudah ditandatangani oleh Ketua KUGAR atau BUNG KUGAR dan disetujui oleh PPK dengan materai Rp. 6000,- (enam ribu rupiah) dan diketahui KPA;
 - m. Ringkasan Surat Perjanjian Kerjasama yang ditandatangani oleh PPK;
 - n. Surat Perintah Kerja (SPK);
 - o. Surat Pernyataan Tanggungjawab Belanja (SPTB) yang ditandatangani oleh PPK; dan
 - p. Surat Perintah Membayar (SPM) yang ditandatangani oleh PP-SPM.
2. Penyaluran BLM dari KPPN ke rekening KUGAR atau BUNG KUGAR dilakukan dengan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) melalui bank Pemerintah terdekat dengan lokasi KUGAR atau BUNG KUGAR;
 3. BLM dicairkan oleh Ketua, Bendahara, dan/atau Sekretaris KUGAR atau BUNG KUGAR yang didampingi oleh Dinas Kabupaten/Kota;
 4. KUGAR atau BUNG KUGAR dibantu oleh Tenaga Pendamping menyusun laporan realisasi pemanfaatan BLM dan menyampaikannya kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota;

5. Kepala Dinas Kabupaten/Kota melaporkan hasil penyaluran BLM PUGAR kepada Direktur Jenderal KP3K dan Kepala Dinas Provinsi dengan tembusan kepada Sekretaris Direktorat Jenderal KP3K;
6. Direktur Jenderal KP3K selaku Koordinator Pokja PUGAR melaporkan penyaluran BLM PUGAR kepada Tim Koordinasi selaku Koordinator PNPM Mandiri-KP.

Prosedur penyaluran BLM PUGAR seperti pada Gambar 4.



Gambar 4. Prosedur Penyaluran BLM

Keterangan:

- > = garis instruksi.
- - - - -> = garis koordinator

Lampiran 4. Surat Ijin Penelitian



PEMERINTAH KABUPATEN SAMPANG
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 Jalan Trunojoyo No. 21 Tel/Fax. (0323) 321 008
 SAMPANG – 69211
 www.bakesbangpol-sampang.net email : bakesbangpol_spg@yahoo.com

Sampang, 16 Mei 2014
 Kepada
 Yth. 1. Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Sampang
 2. Kepala Disperindagtam Sampang
 3. Ketua PT. Garam Sampang
 4. Ketua Kelompok Usaha Garam Rakyat
 di-
 SAMPANG

Nomor : 072/368/434.203/2014
 Sifat : Penting
 Lampiran : -
 Hal : Ijin Penelitian

Menunjuk Surat : Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
 Tanggal : 07 Mei 2014
 Nomor : 5696/UN.10.3/PG/2014
 Hal : Riset/penelitian
 Bersama ini diberitahukan bahwa :
 Nama : RENI MARANTIKA
 Alamat : Jl. Klompang Indah 8a Kristal, Torjun, Sampang
 Judul : EFEKTIFITAS PROGRAM PEMBERDAYAAN USAHA GARAM RAKYAT (PUGAR) ; *PERSPEKTIF GOVERNANCE* (STUDI DI KABUPATEN SAMPANG)
 Tujuan : Menyelesaikan Tugas Akhir / Skripsi
 Lokasi : Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan, Disperindagtam, PT. Garam Sampang dan elompok Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Sampang
 Tanggal/Lama Kegiatan : 3 (tiga) Bulan
 Bidang : Ilmu Administrasi Publik
 Status : Mahasiswa
 Penanggung Jawab : -
 Anggota : -

Sehubungan dengan hal tersebut, diharapkan dukungan dan kerjasama pihak terkait untuk memberikan bantuan yang diperlukan.
 Adapun kepada peneliti agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Berkewajiban menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Daerah setempat ;
2. Pelaksanaan ijin penelitian agar tidak disalah gunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban di daerah setempat ;
3. Apabila masa berlaku surat pemberitahuan ini sudah berakhir, sedangkan pelaksanaan belum selesai, perpanjangan ijin harus di ajukan kembali kepada Instansi pemohon
4. Melaporkan hasil penelitian dan sejenisnya kepada Bakesbangpol Kabupaten Sampang dalam kesempatan pertama.

Demikian untuk menjadi maklum.

KERADA BAKESBANG DAN POLITIK
KABUPATEN SAMPANG

N. RUDI SETIADI, S.M.M
 Pembina Tk. I
 NIP. 19581129 198203 1 010

Tembusan :
 Yth. 1. Bupati Sampang
 2. Camat Sampang
 3. Camat Pangarengan
 4. Camat Sreseh
 5. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
 6. Yang bersangkutan

Lampiran 5. *Curriculum Vitae***CURRICULUM VITAE**

Nama : Reni Marantika
Nomor Induk Mahasiswa : 105030500111032
Tempal dan tanggal lahir : Tulungagung, 28 Juni 1992
Pendidikan : 1. SD Negeri Torjun 1 Tamat tahun 2004
2. SMP Negeri 1 Sampang Tamat tahun 2007
3. SMA Negeri 1 Sampang Tamat tahun 2010

