

# **EVALUASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI KELAUTAN DAN PERIKANAN RI NO.PER.06/MEN/2011 DI KABUPATEN GRESIK**

**Nodi Marefanda**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar  
email: nodimarefanda@utu.ac.id

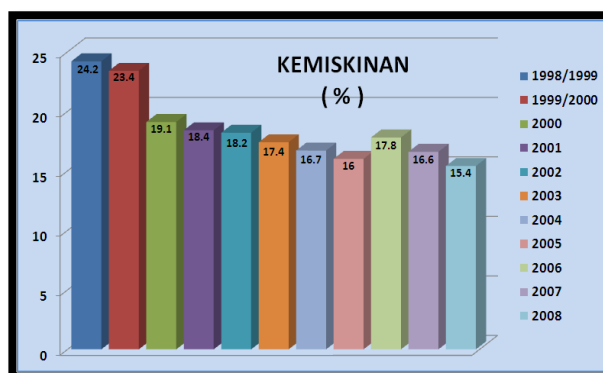
## ***Abstract***

*This Research is about evaluation of the National Program for Community Empowerment of Marine and Fishery, in the matter of society business of salt empowerment in Prambangan Village, Kebomas District, Gresik Country. The purpose of study is to answer the problem of the study. And the research focus on: compile of detail planning for society business of salt empowerment at the Village Level, Distribution of community grants, increase of institutional capacity and Human Resources of Salt Farmers and Facilitation of partnership in society business of salt. This research use qualitative and descriptive methods. In collecting the data, researchers use the approach of observation, interviews, and focus discussion group. The techniques to analyze data is undertook qualitatively through steps of data reduction, data presentation and conclusion. Analysis was done by focusing on the findings of the data that has been gathered and the relevant information from the list of literature (secondary data). This research uses the evaluation and policy theory by FrankThomas J.Cook P.Schioli, Jr. and institutional theory. The results of this study find that the implementation of the National Program for independent society of empowerment of marine and fishery on society business of salt empowerment, which include: arrangement of detail planning of society business of salt empowerment in the Village Level, Distribution of community grants (CG), increase of institutional capacity and Human Resources (HR) of Salt Farmers provide yet an impacts expected and Facilitation of partnership in society business of salt do not provide yet an impact expected.*

**Keywords:** *Evaluation, NPCEMF, CG SBSE*

## PENDAHULUAN

Masalah klasik berupa kemiskinan di Indonesia dipandang akan tetap menjadi masalah yang terberat yang akan dihadapi pemerintah di tahun 2014 ini. Kemiskinan merupakan masalah yang multidimensi dan lintas sektor yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain: rendahnya kualitas hidup penduduk, terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatas dan rendahnya mutu layanan kesehatan, gizi anak, dan rendahnya mutu layanan pendidikan. Masalah kemiskinan merupakan masalah yang tidak ada habisnya dibahas dan masalah yang telah lama ada.



Gambar 1. Grafik Kemiskinan Dari Tahun 1998-2008  
(Sumber: Website Presiden RI)

Dari Gambar 1. Terlihat bahwa grafik kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan yang awalnya 24.2% di tahun 1998/1999 menjadi 15.4% di tahun 2008. Meskipun secara persentase telah terjadi penurunan, jumlah penduduk miskin yang ada masih harus terus diturunkan. Sehubungan dengan itu, diperlukan kerja keras untuk menanggulangi kemiskinan yang menjadi tanggung jawab bersama, baik instansi pemerintah pusat dan daerah, instansi swasta maupun masyarakat pada umumnya. Sampai saat ini penanggulangan kemiskinan masih tetap menjadi prioritas nasional Kabinet Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono periode 2009–2014. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yang ditetapkan melalui Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tertulis, kebijakan penanggulangan kemiskinan berada di urutan ke-4 dari 11 daftar prioritas nasional. Dokumen ini pun menetapkan target untuk menurunkan tingkat kemiskinan ke angka 8–10 persen di akhir 2014.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2013, jumlah penduduk miskin mencapai 28,07 juta orang, dimana 25,14% diperkirakan tinggal di wilayah pesisir. Kemiskinan yang terjadi pada masyarakat kelautan dan perikanan merupakan salah satu masalah pokok nasional yang penanggulangannya harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan kelautan dan perikanan. Pembangunan sektor kelautan dan perikanan dilaksanakan berdasarkan prinsip *pro poor*, *pro job*, *pro growth*, dan *pro sustainability*, untuk memberikan jaminan terlaksananya pembangunan kelautan dan perikanan berkelanjutan.

Sejak dari dahulu kala usaha garam rakyat merupakan salah satu tumpuan mata pencaharian masyarakat pesisir Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Gresik khususnya yang tinggal di daerah sekitar pesisir pantai dan laut, karena ditunjang oleh potensi lahan dan iklim, potensi sumber daya manusia, peluang pasar domestik yang masih terbuka luas serta bahan baku yang melimpah untuk pembuatan garam yaitu konsentrasi kadar garam yang tinggi dan aliran air laut/sungai yang cocok untuk proses pembuatan garam, dimana debit airnya tersebut mengalir lancar ke lahan/tambak garam milik petani garam rakyat.

Usaha garam rakyat ini mempunyai prospek yang cukup baik untuk masa yang akan datang karena garam merupakan salah satu kebutuhan yang merupakan pelengkap dari kebutuhan pangan dan merupakan sumber elektrolit bagi tubuh manusia. Walaupun Indonesia termasuk

negara maritim, namun usaha meningkatkan produksi garam belum begitu diminati dikarenakan harga garam yang ada sangatlah murah, termasuk dalam usaha meningkatkan kualitasnya. Dilain pihak untuk kebutuhan garam dengan kualitas baik yaitu dengan sedikit cemaran kalsium dan magnesium terutama dalam hal ini garam beryodium serta garam konsumsi (Purbani, 2012).

Salah satu cara untuk mengurangi kemiskinan adalah diluncurkannya Program PNPM Mandiri KP khusus bantuan langsung masyarakat pemberdayaan usaha garam rakyat. Program PNPM Mandiri KP yang berorientasi pada rakyat miskin diharapkan terlaksana secara tepat sehingga komitmen pemerintah dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan secara langsung akan terlihat dampaknya pada masyarakat. Upaya untuk melaksanakan kegiatan pemberdayaan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, dalam pelaksanaannya pemerintah menggunkan pendekatan program secara bottom up, dimana masyarakat langsung yang merancang program, melaksanakan, melakukan monitoring dan evaluasi sesuai dengan mekanisme yang ditentukan

Untuk mengetahui apakah PNPM Mandiri KP tersebut terimplementasi sesuai dengan tujuan utama, maka perlu dilakukannya evaluasi langsung ke lapangan sehingga akan terlihat hasilnya lebih akurat, sebagaimana kita ketahui tujuan evaluasi adalah untuk mengetahui sejauh mana kegiatan PNPM Mandiri KP dilaksanakan sesuai dengan prosedur operasional standar yang telah ditetapkan, sejauh mana instansi terkait menjalankan perannya dalam pelaksanaan PNPM Mandiri KP serta bagaimana hasil/dampak yang diterima oleh para petani garam. Hasil evaluasi kelayakan usaha garam rakyat dapat memberikan data kualitatif kondisi sebagai cerminan dari tingkat kesejahteraan masyarakat petani garam. Salah satu komponennya yaitu *safeguarding* dan *sustainability* yang dikembangkan adalah Evaluasi yang terpadu dan melibatkan multi pihak, baik pelaksana program maupun pihak-pihak independen.

### **Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah wujud dari fungsi yang dimaksud, yaitu kebijakan yang diformulasikan dan dikembangkan oleh pemerintah dalam mengatur kehidupan negara atau dapat pula diartikan sebagai arah atau tindakan yang diambil pemerintah untuk mengatasi suatu persoalan dalam negara, seperti persediaan sumber daya manusia yang berkualitas dalam menyongsong era globalisasi dan tuntutan kebutuhan pelayanan masyarakat yang semakin mendasar dan kompleks. Namun demikian, menurut Christopher Pollitt (1979:23) menyatakan: “setiap pembicaraan atau pemikiran dan penganalisaan tentang *public policy* haruslah selalu berpusat pada *balance of three central principles*, yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi”.

David Easton dalam Thoha (2008:107) yang merumuskan *public policy*: “*the authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that only the government can authoritatively act on the whole society, and everything the government choose to do or not to do results in the allocation of values. It is the foals or purpose of government program*” artinya: apa yang dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah, kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Lebih lanjut dikatakan bahwa kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program yang dilakukan pemerintah.

Menurut Thomas R. Dye bahwa *public policy* adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari *public policy* tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Thoha, 2008:107).

## Teori Evaluasi Kebijakan

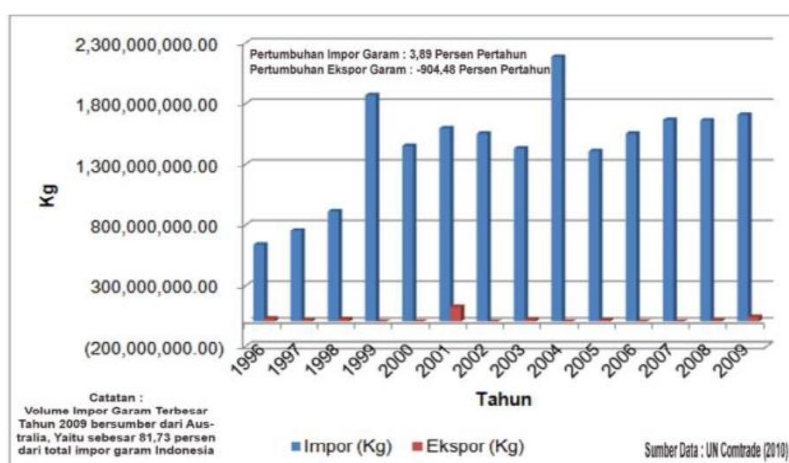
Proses kebijakan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan. Istilah evaluasi mempunyai arti yang saling berhubungan yang menunjuk kepada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi kebijakan terkait dengan kegiatan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan, mengingat ketiga komponen tersebut menentukan apakah kebijakan akan dapat berhasil atau tidak.

Pengertian evaluasi menurut Charles O. Jones (1984) dalam Ekowanti, MRL, (2012) adalah: “*evaluation is an activity which can contribute greatly to the understanding and improvement of policy development and implementation*” artinya evaluasi adalah kegiatan yang dapat menyumbangkan pengertian besar nilainya dan dapat pula membantu penyempurnaan pelaksanaan kebijakan beserta perkembangannya. Dalam evaluasi kebijakan publik akan terlihat apakah kebijakan publik ada hasilnya dan dampak yang dihasilkan sudah sesuai dengan diharapkan atau belum, selanjutnya dapat dijadikan dasar apakah suatu kebijakan layak diteruskan, direvisi atau dihentikan sama sekali.

Menurut Rossi (1985) dalam Ekowanti, MRL (2012) menyatakan “*evaluation research is the systematic application of social research procedures in assessing the conceptualization and design, implementation, and utility of social intervention programs*” artinya riset evaluasi adalah aplikasi sistematis dari prosedur penelitian sosial adalah menilai konsep, realisasi dan desain, implementasi dan kegunaan dari intervensi program sosial. Selanjutnya, dikemukakan oleh Rossi bahwa penelitian evaluasi terkait penggunaan metodologi penelitian sosial untuk menilai dan meningkatkan perencanaan, monitoring, efektivitas dan efisiensi dari pendidikan, kesehatan, kesejahteraan dan program pelayanan manusia lainnya.

## Kondisi Garam Nasional

Kebutuhan garam di Indonesia sebesar 2,4 juta ton pertahun yang terdiri dari 0,9 juta ton garam konsumsi dan 1,5 juta ton garam untuk kebutuhan industri. PT. Garam dapat memproduksi garam sebesar 300.000 ton/tahun dan 958.000 ton dari petani garam dengan total produksi garam sebesar 1.258.000 ton. Sehingga terdapat kekurangan suplai garam sebesar 1,14 juta ton yang harus dipenuhi dari impor (Ditjend KP3K – DKP, 2010). Sementara itu, pada 2010 terjadi perubahan iklim global (*global climate change*) berdampak signifikan terhadap proses dan jumlah produksi garam lokal, hal tersebut memberikan dampak ketergantungan Indonesia terhadap impor garam semakin meningkat. terlihat dari grafik volume ekspor-impor produk garam Indonesia (*net importir*) dari 1996-2009 dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2.4. Grafik Ekspor-Impor Garam Indonesia tahun 1996-2009  
(Sumber: Suhana PK2PM, 2011)

Demikian buruknya kondisi penggaraman nasional kita, dimana ekspor garam pertumbuhannya hanya -904,48% per tahun sedangkan impor garam ke Indonesia pertumbuhannya meningkat tajam hingga mencapai 3,89% per tahun dari tahun 1996-2009. Untuk itu pemerintah (Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia) turut prihatin dengan keadaan ini, Indonesia merupakan negara yang terdiri pulau-pulau (Kepulauan) dengan garis pantai terpanjang keempat di dunia yang mencapai 95.181 km, yang seharusnya Indonesia berpotensi untuk mengolah dan menghasilkan komoditas garam tersebut dengan jumlah yang besar. Namun, pada kenyataannya harus mengimpor dari luar negeri untuk memenuhi kebutuhan garam nasional.

### **Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri KP)**

Pengentasan kemiskinan di wilayah pesisir dan sentra-sentra perikanan merupakan salah satu fokus dalam pelaksanaan pembangunan kelautan dan perikanan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk miskin pada Maret 2011 mencapai 30,02 juta jiwa. Sebagian besar dari jumlah tersebut adalah masyarakat kelautan dan perikanan. Kemiskinan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial (<http://www.pnpm-mandiri.org>)

Program pengentasan kemiskinan pada masa sekarang lebih berorientasi kepada pemberdayaan dan partisipasi. Sebelumnya, telah dilalui begitu banyak program pengentasan kemiskinan di Indonesia yang pada umumnya memiliki konsep sebagai program yang berdasar kepada keinginan dan kebutuhan masyarakat. Kenyataan yang ditemui bahwa pada saat itu masyarakat tidak merasa memiliki terhadap program-program tersebut sehingga seringkali ditemukan di lapangan bahwa banyak program yang hanya seumur masa proyek dan berakhir tanpa dampak berarti bagi kehidupan masyarakat. Program yang ada tersebut kurang berhasil mencapai sasaran yang diharapkan, yakni kemandirian masyarakat baik secara ekonomis, sosial maupun politis. Bahkan sampai saat ini, kenyataan yang ada menunjukkan bahwa masyarakat pada umumnya menganggap bahwa pemberdayaan adalah hanya sebatas mereka memperoleh akses finansial seperti dana bantuan ataupun kredit.

Sebagai salah satu upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. PNPM Mandiri merupakan upaya pemerintah untuk mengharmonisasi program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Selama ini program-program tersebut dilaksanakan secara sektoral dan parsial dengan pendekatan dan prosedur yang beragam. Harmonisasi prinsip, kriteria dan prosedur melalui PNPM Mandiri diharapkan akan mengurangi inefisiensi dan inefektivitas pengelolaan program-program pemberdayaan masyarakat.

PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan merupakan program nasional dan menjadi kerangka kebijakan dan acuan dalam program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, yang dikoordinasikan oleh Kementerian bidang kesejahteraan rakyat selaku Koordinator Penanggulangan Kemiskinan, Program PNPM Mandiri KP adalah bagian dari program nasional penanggulangan kemiskinan dalam lingkup PNPM Mandiri kategori PNPM Penguatan, yang merupakan program pemberdayaan berbasis sektoral, kewilayahan dan khusus untuk mendukung penanggulangan kemiskinan yang pelaksanaannya terkait pencapaian target tertentu berdasarkan prioritas sektor kelautan dan perikanan. Kegiatan-kegiatan yang dirancang dalam PNPM Mandiri KP yang diarahkan untuk mendorong kemandirian masyarakat yang dimulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan monitoring, evaluasi dan pelaporan (Kompasiana.com, 2011).

PNPM Mandiri KP merupakan bagian dari proses pemberdayaan nasional yang bermuara untuk menjadikan masyarakat sejahtera dan mandiri, serta mengurangi ketergantungan pada

bantuan-bantuan pemerintah yang diarahkan untuk memanfaatkan secara optimal kelembagaan masyarakat yang terbentuk melalui beberapa program sebelumnya, antara lain Kelompok Pembudidaya Ikan (Pokdakan), Kelompok Usaha Bersama (KUB) Nelayan, Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPP-M3), kelompok pengolah dan pemasar, kelompok pengolahan hasil perikanan serta Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP). Keberhasilan program akan sangat bergantung dukungan dan kontribusi pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan, peraturan dan perencanaan serta pendanaan (Numberi, 2009 dalam Wati, 2011)

## METODE PENELITIAN

### Lokus Penelitian

Riset tersebut dilaksanakan pada bulan Mei-Oktober 2014 di Desa Prambangan Kecamatan Kebomas di Kabupaten Gresik yang menerima kebijakan bantuan langsung mandiri pemberdayaan usaha garam rakyat dari Pemerintah. Untuk dapat mengetahui peta lokasi penelitian, berikut telah disajikan pada Gambar 2



Gambar 2. Lokasi Penelitian di Kac. Kebomas, Kab. Gresik  
(Sumber: Kecamatan Kebomas dalam Angka 2012)

### Fokus Penelitian

Untuk memperoleh ketajaman analisis penelitian terhadap Evaluasi Kebijakan Publik dalam PNPM Mandiri KP, maka yang menjadi fokus penelitian adalah mengidentifikasi dampak secara langsung di masyarakat KUGAR dan dampak tersebut apakah memberi hal positif atau sebaliknya, berikut dampak yang dianalisa terkait fokus penelitian:

- Jumlah kelompok sebelum dan sesudah program;
- Sentra usaha garam rakyat sebelum dan sesudah program;
- Kelompok yang menjadi target bantuan langsung mandiri (BLM) bidang Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)
- Masyarakat KUGAR dalam mengakomodir dana sesuai dengan tujuan program;

- e. Jumlah peningkatan produksi garam rakyat sebelum dan sesudah program;
- f. Penggunaan teknologi baru sebelum dan sesudah program;
- g. Akses terhadap permodalan, pemasaran, informasi dan teknologi usaha garam rakyat dengan Koperasi, Pemda dan Swasta.

**Sumber Informasi (Informan)**

- a. Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Gresik.
- b. Kepala Desa Perambangan Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik.
- c. Kepala Bidang Perindustrian, Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Gresik.
- d. Petani Garam yang mendapatkan BLM PUGAR di Desa Perambangan Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik pada Tahun 2011.
- e. Tim pendamping program PUGAR yang disiapkan Pemda Aceh Besar.
- f. Pengepul garam dari petani di Desa Perambangan Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik.

**Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu dengan cara: Dokumentasi (Suharismi A, 2002:206), Wawancara (Sutopo HB, 2006:73-74), Observasi dan *Focus Group Discussion* (FGD)

**Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah: Analisis Sebelum di Lapangan (*data reduction, data display dan conclusion verification*), Analisis Selama di Lapangan dan Analisis Data Selesai di Lapangan (Analisis domain, taksonomi, komponensial dan tema kultural) (Weis CH, 1972) dan validasi data dari keseluruhan. Sedangkan teori yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teori *Policy Impact Model* (Dye TR, 1987) dan teori kelembagaan (Ekowanti MRL, 2012).

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Penyusunan Rencana Rinci Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Tingkat Desa**

Bentuk penyelenggaraan tentang Penyusunan Rencana Rinci Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Tingkat Desa sudah terlaksana sebagaimana ketentuan dalam pedoman teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2011. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara selama di lapangan baik dari pihak Dinas Perikanan selaku pemilik program, tenaga pendamping maupun masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

**a. Kelompok Usaha Garam Rakyat Sebelum dan Sesudah Program**

Tabel 1. Matriks hasil wawancara FGD dengan Petani KUGAR tentang Kelompok Usaha Garam Rakyat Sebelum dan Sesudah Program

No	Hasil	Keterangan
1.	Sebelum ada program, tidak ada kelompok usaha garam rakyat dan kelompok baru ada ketika digulirkannya PNPM Mandiri KP pada Tahun 2011.	Pembentukan kelompok merupakan syarat dari PNPM Mandiri KP dalam menyalurkan dana BLM.
2.	Kelompok dibentuk oleh petani KUGAR dan di dampingi tenaga pendamping serta aparat Kelurahan.	Diharapkan dengan adanya kelompok, akan terjalinnya kerjasama antar petani KUGAR.

3.	Anggota kelompok minimal 7 orang dan maksimal 10 orang, di Desa Perambangan terdiri dari dua kelompok, yaitu kelompok garam lestari dan kelompok garam unggul.	Pembentukan kelompok dikarenakan terbatasnya dana bantuan yang diberikan dan dengan adanya kelompok, diharapkan mereka mampu bekerjasama dan peralatan untuk produksi garam dapat digunakan secara bersama-sama.
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Sebelum adanya PUGAR, di Desa Perambangan tidak ada kelompok baik dibidang usaha garam rakyat maupun usaha lainnya. Kelompok dibangun untuk mendapatkan bantuan dana dari Pemerintah dan dengan adanya kelompok akan Membentuk kerjasama yang saling menguntungkan dalam mengatasi persoalan PUGAR, mengatasi pekerjaan yang membutuhkan pemecahan masalah dan menciptakan iklim demokratis dalam kehidupan masyarakat, karena setiap individu bisa memberikan masukan dan berinteraksi, memiliki peran yang sama dalam masyarakat serta bantuan yang diberikan oleh Pemerintah terbatas, jadi mewajibkan adanya kelompok yang pada gilirannya peralatan yang dibeli secara bersama-sama bisa digunakan bersama-sama pula.

#### b. Sentra Usaha Garam Rakyat di Lokasi Sasaran

Tabel 2. Matriks hasil wawancara dengan para informan tentang Sentra Usaha Garam Rakyat di Lokasi Sasaran

No	Hasil	Keterangan
1.	Di Kabupaten Gresik bukan merupakan sentra usaha garam rakyat, namun berfungsi sebagai penyangga usaha garam.	Kabupaten Gresik hanya bersifat sebagai penyangga.
2.	Baik sebelum maupun sesudah adanya program di Kabupaten Gresik tetap berperan sebagai penyangga usaha garam.	Tidak ada sentra usaha garam di Kabupaten Gresik.
3.	Yang menjadi sentra usaha garam di Jawa Timur yaitu pulau Madura, karena jumlah KUGAR lebih dari 300 kelompok dan tingkat kualitas juga lebih bagus, disamping itu hampir seluruh masyarakat yang berada di wilayah pesisir memiliki aktifitas yang sama yaitu produksi usaha garam. Sedangkan di Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik 70,5% penduduknya bekerja di bidang industri.	KKP yang menentukan terkait sentra usaha garam rakyat dan Kabupaten Gresik difungsikan sebagai penyangga.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Sentra usaha garam rakyat di Jawa Timur yaitu Kabupaten Sampang, Sumenep dan Pamekasan, karena ketiga Kabupaten tersebut merupakan tempat/lokasi dimana terdapat aktifitas yang sama. Menurut madura corner (2014), dari seluruh luas areal garam yang tersebar di seluruh Indonesia, 63% dari areal itu ada di Jawa Timur dan sekitar 11.695 Ha berada di pulau Madura, berarti Madura memiliki areal penggaraman yang terluas diseluruh Indonesia. Karena itulah mengapa sejak dulu Madura dikenal sebagai pulau garam. Kabupaten Gresik merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang memproduksi garam dengan luas lahan yang masih produktif yaitu 316.1 Ha (Prakoso YL, 2013). Namun Kabupaten Gresik bukan merupakan sentra usaha garam rakyat tapi menjadi salah satu Kabupaten Penyangga usaha garam rakyat karena di tiga Kecamatan penghasil garam (Kebomas, Lho-nga dan Darul Imarah) rata-rata penduduknya bekerja di bidang industri.



## Penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat

Bentuk penyelenggaraan tentang Penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) kepada para petani garam yang tergabung dalam KUGAR sudah terlaksana sebagaimana ketentuan dalam pedoman teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2011. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara selama di lapangan baik dari pihak Dinas Perikanan selaku pemilik program, tenaga pendamping maupun masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Yang menjadi kendala dalam penyaluran BLM tersebut adalah waktu penyaluran BLM tidak dilakukan pada tahap awal perbaikan lahan sehingga petani terpaksa meminjam uang dari tengkulak. Namun penyaluran BLM secara keseluruhan sudah terlaksana dan tersalurkan langsung kepada para petani KUGAR.

### a. Kelompok Sasaran Yang Menjadi Target BLM

Tabel 3. Matriks hasil wawancara FGD dengan Petani KUGAR tentang Kelompok Sasaran Yang Menjadi Target BLM.

No	Hasil	Keterangan
1.	Sasaran yang menjadi target BLM merupakan masyarakat petani garam yang tergabung dalam	Bantuan PNPM Mandiri KP yang diberikan tepat pada sasaran yaitu
2.	Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) yang menerima BLM merupakan penduduk asli Desa Perambangan Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik dengan dibuktikan surat keterangan dari Kelurahan.	Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) dan petani KUGAR merupakan penduduk asli Desa Perambangan.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Kelompok yang menjadi target BLM adalah para petani garam yang tergabung dalam KUGAR di Desa Perambangan dan memang berdomisili di Desa Setempat dengan dibuktikan surat Keterangan dari Kelurahan. Dengan adanya PUGAR yang digulingkan pemerintah kepada masyarakat yang tergabung dalam KUGAR diharapkan mampu meningkatkan produktifitas dan kemandirian usaha.

Petani garam yang tergabung dalam KUGAR merupakan petani garam yang telah lama membidangi usaha produksi garam dan selama ini belum pernah ada pembentukan atau kelompok yang terbangun dikalangan para petani. Petani garam di Desa Perambangan merupakan petani garam yang kurang mampu sehingga perlu adanya pemberdayaan yang dilakukan dan dengan adanya PUGAR yang sudah terimplementasikan mampu menaikkan tingkat produksi garam rakyat di Desa Perambangan. Adanya PUGAR, petani garam yang terhimpun dalam KUGAR mampu bekerja sama dan saling tolong menolong untuk meningkatkan hasil dari usaha garamnya.

### b. Mampu Mengakomodir Dana Sesuai Dengan Tujuan Program.

Tabel 4. Matriks hasil wawancara FGD dengan Petani KUGAR tentang Mampu Mengakomodir Dana Sesuai Dengan Tujuan Program.

No	Hasil	Keterangan
1.	Dana bantuan yang diberikan pada tahun 2011 sebesar Rp. 100.000.000., dan dana tersebut dibagi kepada dua kelompok yaitu Kelompok garam unggul dan garam lestari, masing-masing mendapatkan Rp.50.000.000.,	Dana bantuan yang diberikan pemerintah semuanya tersalurkan langsung kepada masyarakat KUGAR.
2.	Dana bantuan seluruhnya digunakan untuk sarana dan prasarana usaha garam rakyat.	Sepenuhnya digunakan untuk produksi usaha garam rakyat dan selalu ada pengawasan dari tenaga pendamping

		dalam hal penggunaan dana.
3.	Adanya laporan pertanggung jawaban (LPJ) atas penggunaan dana bantuan yang diberikan.	Terciptanya rasa tanggung jawab.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Dari hasil temuan di lapangan, baik dari pihak Dinas Perikanan, Pemerintah Desa Perambangan maupun masyarakat KUGAR dalam hal penggunaan dana secara keseluruhan menganggap dana bantuan yang diberikan telah digunakan secara keseluruhan untuk kebutuhan sarana dan prasarana pemberdayaan usaha garam rakyat. Dalam hal penggunaan dana bantuan yang diberikan kepada KUGAR, tentu tidak lepas dari peran tenaga pendamping untuk mendampingi terkait apa saja kebutuhan untuk mengelolah usahanya.

### **Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia (SDM) Petambak Garam**

Bentuk penyelenggaraan tentang Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia (SDM) kepada para petani garam yang tergabung dalam KUGAR sudah terlaksana sebagaimana ketentuan dalam pedoman teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2011. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara selama di lapangan baik dari pihak Dinas Perikanan selaku pemilik program, tenaga pendamping maupun masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

#### **a. Adanya Peningkatan Produksi Garam Rakyat Sebelum Dan Sesudah Program.**

Tabel 5. Matriks hasil wawancara FGD dengan Petani KUGAR tentang Adanya Peningkatan Produksi Garam Rakyat Sebelum Dan Sesudah Program.

No	Hasil	Keterangan
1.	Pada tahun 2011, setelah digulirkannya PNPM Mandiri KP dan dibentuknya Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) ada peningkatan produksi, yang awalnya hanya 40 Ton/Ha menjadi 60 Ton/Ha.	Program BLM dari pemerintah mampu memberikan perubahan terhadap hasil produksi garam.
2.	Peningkatan produksi diakibatkan adanya mesin pompa dengan ukuran lebih besar yaitu 8PK.	Peningkatan produksi sepenuhnya dikarenakan mesin pompa yang digunakan ukurannya lebih besar dan tidak ada penggunaan teknologi baru seperti Geomembran dan Teknologi Ulir Filter (TUF)

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Tingkat produksi garam di Desa Perambangan mengalami kenaikan dimana sebelumnya hanya 40 Ton/Ha menjadi 60 Ton/Ha. Dimana hasil produksi garam rakyat/KUGAR Desa Perambangan pada periode produksi Mei – November 2011 mencapai 960 ton dengan luas areal produksi sebesar 16 Ha. Hal ini sesuai dengan pengakuan masyarakat setempat berpendapat bahwa “rata-rata masyarakat petambak garam di Desa Perambangan Kecamatan Kebomas mampu menghasilkan sampai 60 ton garam/orang/1 periode produksi dengan catatan pasar dan harga stabil serta cuaca dan iklim mendukung. Walaupun hasil panen yang diperoleh mengalami peningkatan, namun kualitas garam jauh dari yg diharapkan sehingga mengakibatkan industri tidak dapat menerima garam dari rakyat dan akibat rendahnya kualitas garam yang dihasilkan tentu sangat mempengaruhi pendapatan petani garam dengan harga jual berkisar antara Rp.150-Rp.750/kg. Seharusnya pemerintah harus berperan aktif dalam meningkatkan kualitas garam rakyat.

## b. Adanya Penggunaan Teknologi Baru.

Tabel 6. Matriks hasil wawancara FGD dengan petani KUGAR tentang Adanya Penggunaan Teknologi Baru.

No	Hasil	Keterangan
1.	Pada tahun 2011 Tidak ada penggunaan teknologi baru baik seperti geomembran, TUF dll. Namun untuk tahun 2014 petani KUGAR diberikan bantuan berupa LDPE.	Petani garam di Desa Perambangan sepenuhnya masih menggunakan sistem evaporasi.
2.	Kualitas garam di Desa Perambangan sangat rendah yaitu KW2 dan KW3 dan dominan KW3 dan berimbas ke harga garam.	Perlu adanya sentuhan teknologi untuk meningkatkan kadar NaCl dan menurunkan impuritis pada garam.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

Penggunaan teknologi baru dalam memproduksi garam rakyat merupakan salah satu hal yang segera mungkin harus diterapkan diseluruh Indonesia. Mengingat kebutuhan garam di Indonesia 2,4 juta Ton/Tahun yang terdiri dari 0,9 juta ton garam konsumsi dan 1,5 juta ton garam untuk kebutuhan industri. PT. Garam dapat memproduksi garam sebesar 300.000 ton/tahun dan 958.000 ton dari petani garam dengan total produksi garam sebesar 1.258.000 ton. Sehingga terdapat kekurangan suplai garam sebesar 1,14 juta ton yang harus dipenuhi dari impor (Ditjend KP3K – DKP, 2010).

Desa Perambangan dalam mengelolah garam, petani garam masih sepenuhnya menggunakan sistem evaporasi dimana prosesnya masih seratus persen menggunakan sinar matahari. Untuk pelatihan terkait teknis produksi garam seperti pola produksi geomembran maupun Teknologi Ulir Filter (TUF) belum bisa diterapkan oleh KUGAR di Kabupaten Gresik khususnya petambak garam di Desa Perambangan, karena untuk menerapkan pola produksi dengan teknologi tersebut membutuhkan biaya yang lumayan besar, untuk 1 Ha lahan membutuhkan sekitar Rp18 juta. Memang dengan pola produksi tersebut dapat mempercepat proses produksi dan kualitas garam yang dihasilkan juga lebih bagus. Akan tetapi dengan biaya yang besar KUGAR belum mampu menerapkan pola produksi tersebut sehingga petambak garam tetap menerapkan pola produksi seperti yang biasa mereka lakukan yaitu dengan cara tradisional.

### Fasilitasi Kemitraan Dalam Usaha Garam Rakyat

Bentuk penyelenggaraan tentang Fasilitasi Kemitraan Dalam Usaha Garam Rakyat kepada para petani garam yang tergabung dalam KUGAR tidak terlaksana sebagaimana ketentuan dalam pedoman teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Tahun 2011. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara selama di lapangan baik dari pihak Dinas Perikanan selaku pemilik program, tenaga pendamping maupun masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR).

Tabel 7. Matriks hasil wawancara FGD dengan petani KUGAR tentang Fasilitasi Kemitraan Dalam Usaha Garam Rakyat.

No	Hasil	Keterangan
1.	Sulitnya akses terhadap permodalan baik dari pihak bank maupun lembaga keuangan lainnya yang mengakibatkan petani menjadi kewalahan dalam mengelolah lahan untuk produksi garam.	Fasilitas kemitraan dalam usaha garam rakyat perlu diperhatikan kembali dan harus difungsikan agar mampu memberikan solusi kepada para petani KUGAR baik dalam hal permodalan, pemasaran maupun informasi dan teknologi sehingga PNPM mandiri KP yang digulirkan
2.	Akses terhadap pemasaran garam tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena garam petani tidak diterima oleh pabrik	

	disebabkan kualitas garam milik petani sangat rendah dan hanya tengkulak yang mau membeli garam tersebut.	benar-benar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani KUGAR baik dalam bidang kuantitas maupun kualitas.
3.	Akses terhadap informasi dan teknologi di Desa Perambangan belum memberikan dampak yang positif karena sampai sekarang, petani KUGAR dalam memproduksi usaha garam masih bersifat tradisional yaitu sepenuhnya menggunakan sitem evaporasi.	
4.	Di Desa Perambangan tidak ada koperasi yang membidangi usaha garam rakyat.	Perlu adanya koperasi yang dibangun karena Desa Perambangan merupakan salah satu penyangga usaha garam.
5.	Tidak ada mekanisme yang jelas terhadap tata niaga garam baik nasional, provinsi maupun kabupaten/kota.	Adanya perbaikan untuk masalah tata niaga garam.
6.	Lembaga yang dibentuk tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan dan justru ada yang lepas tangan dari tanggung jawab.	Lembaga yang telah dibentuk tidak berjalan sesuai koridor yang telah ditentukan sehingga misi dari PNPM mandiri KP tidak tepat pada sasaran yang mengakibatkan anjloknya harga garam dan pasti akan berdampak pada kesejahteraan petani garam KUGAR, dan perlu adanya peninjauan serta perbaikan kembali dalam kelembagaan yang telah dibentuk.
7.	Lembaga yang dibentuk tidak mampu mengatasi masalah anjloknya harga garam.	
8.	Dalam kelembagaan tidak ada unsur kekerabatan, semua petani garam di Desa Perambangan dan terdaftar dalam KUGAR diwajibkan masuk lembaga.	

Sumber: Diolah dari hasil wawancara FGD

#### a. Akses Terhadap Permodalan

Sampai saat ini para petani garam yang berada di Desa Perambangan pada umumnya masih menghadapi kendala sulitnya memperoleh akses ke sumber pembiayaan (bank, lembaga keuangan, dll) untuk pengembangan usaha garamnya. Terlebih lagi ke sumber pembiayaan yang skim kreditnya bisa disesuaikan dengan siklus produksi usaha garam rakyat yang sifatnya musiman (tidak dilakukan sepanjang tahun) dan hasil produksipun baru bisa dipanen hampir selang 2 bulan sejak persiapan lahan mulai dikerjakan.

Selama ini kelemahan modal para petani garam tersebut dimanfaatkan oleh para tengkulak untuk mendapatkan harga garam yang rendah pada masa produksi/panen garam. Lemahnya modal petambak juga dimanfaatkan tengkulak dengan memberikan bantuan modal kerja yang sifatnya hutang dan harus dikembalikan sebelum musim garam usai. Pada akhirnya petani harus menjual garam yang mereka hasilkan dengan harga rendah ke tengkulak untuk dapat membayar hutang tersebut. Sulitnya akses permodalan di kalangan petani KUGAR dikarenakan lembaga yang dibentuk tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan dan harga garam menjadi tidak stabil yang membuat pihak bank dan lembaga keuangan lainnya tidak dapat memberikan pinjaman kepada petani karena dikhawatirkan petani garam tidak dapat mengembalikan pinjamannya tepat waktu. Lemahnya kelembagaan yang dibentuk dikarenakan kurangnya pengawasan langsung dari tingkat pusat ke daerah yang mengakibatkan tidak berfungsinya kelembagaan sehingga misi yang diinginkan dalam PNPM Mandiri KP bidang usaha garam rakyat yaitu meningkatkan kesejahteraan petambak garam sangat susah untuk diwujudkan.

#### b. Akses terhadap pemasaran

Pemasaran garam di Desa Perambangan saat ini masih dikuasai oleh tengkulak baik yang berasal dari Desa Perambangan maupun daerah lain. Hal ini dikarenakan belum terbentuknya sarana/wadah koperasi yang bisa mengakomodir produksi dan menjaga stabilitas harga garam di

Desa Perambangan, Faktor lain yang membuat lemahnya pemasaran garam rakyat dikarenakan tidak berfungsinya lembaga yang telah dibentuk secara maksimal sehingga harga garam tidak dapat ditekan pada harga yang telah ditentukan. Lemahnya kelembagaan yang dibentuk dikarenakan kurangnya pengawasan langsung dari tingkat pusat ke daerah yang mengakibatkan tidak berfungsinya kelembagaan sehingga misi yang diinginkan dalam PNPMM Mandiri KP bidang usaha garam rakyat yaitu meningkatkan kesejahteraan petambak garam sangat susah untuk diwujudkan.

### c. Akses terhadap informasi

Akses terhadap informasi dan teknologi dalam pengembangan usaha garam rakyat memang sangat dibutuhkan dan di Desa Perambangan untuk para petani yang tergabung dalam KUGAR setiap ada kegiatan atau informasi terbaru dari mitra selalu di sosialisasikan, namun sosialisasi tersebut hanya berupa seremonial karena dalam kenyataannya di Desa Perambangan tidak ada teknologi dan koperasi yang membidangi usaha garam rakyat

## SIMPULAN

Dari apa yang telah penulis kemukakan tersebut, maka peneulis menarik beberapa simpulan sebagai berikut: *Pertama*, Penyelenggaraan program PNPMM Mandiri KP BLM PUGAR Tahun 2011 sudah terlaksana, namun penyelenggaraan tentang Fasilitasi Kemitraan Dalam Usaha. *Kedua*, Garam Rakyat kepada para petani garam yang tergabung dalam KUGAR belum terlaksana. *Ketiga*, Program PNPMM Mandiri KP BLM PUGAR Tahun 2011 memberikan dampak sebagaimana yang diharapkan, namun untuk Fasilitasi Kemitraan Dalam Usaha Garam Rakyat tidak memberikan dampak sebagaimana yang diharapkan dikarenakan tujuan untuk pemberdayaan petani KUGAR belum tercapai. *Keempat*, Dampak yang tidak diharapkan berupa: produksi usaha garam rakyat meningkat namun standar kualitas dan harga yang ditetapkan oleh Kementerian Perindustrian masih belum terlaksanakan, tidak didukung pada kelembagaan yang kuat, hal ini dikarenakan peraturan yang ada belum sepenuhnya mendukung peraturan kelembagaan yang akhirnya tujuan untuk mensejahterakan petani garam tidak dapat maksimal dilaksanakan.

## REFERENSI

- Badan Pusat Statistik (BPS), 2013. <http://www.bps.go.id/?news=1023>. Diakses: 17 Oktober 2014.
- Christopher Pollitt, 1979. *Citizens and Government: a Theme' (1979)* pp 23-38.
- Ditjen, KP3K-DKP. 2010. Teknik Pemurnian Garam. Aplikasi Database Teknologi Tepat Guna. Departemen Kelautan dan Perikanan.
- Dye Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. USA: Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ.
- Ekowati, MRL, 2012. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Atau Program*. Indikator Kemiskinan. <http://www.presidentri.go.id/index.php/indikator/>. Diakses: 12 Juli 2014
- Kompasiana, 2011. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri-Kelautan Perikanan (PNPM M-KP) Kota Semarang Tahun 2010. <http://regional.kompasiana.com/2011/06/20/program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-mandiri-kelautan-perikanan-pnpm-m-kp-kota-semarang-tahun-2010-374260.html>. Diakses: 11 April 2014.
- Kecamatan Kebomas dalam Angka 2012. [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fg.resikkab.go.id%2Fdata%2FKDA%2F09.%2520Kec.%2520Kebomas.pdf&ei=5NJIU4irEpO8uATm\\_IBY&usg=AFQjCNF2jUx11WNduibhacyG2bpaoScblw&sig2=bn0nygfFDZLIO-hjmLOBDA](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fg.resikkab.go.id%2Fdata%2FKDA%2F09.%2520Kec.%2520Kebomas.pdf&ei=5NJIU4irEpO8uATm_IBY&usg=AFQjCNF2jUx11WNduibhacyG2bpaoScblw&sig2=bn0nygfFDZLIO-hjmLOBDA). Diakses: 23 April 2014.

- Madura Corner, 2014. Anjloknya harga petani garam. <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/umum/22898/dihargai-rp-per-kg-petani-garam-madura-menjerit>. Diakses: 22 Agustus 2014.
- Prakoso, LY, 2013. Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM-KP) di Kabupaten Gresik. Program Studi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hang Tuah, Surabaya.
- PNPM Mandiri KP, 2011. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor Per.06/MEN/2011 Khusus Bantuan Langsung Mandiri Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat.
- Sutopo HB. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*, Surakarta: UNS Press
- Suharsimi A, 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Thoha, M. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Weis CH. 1972. *Evaluation Research: Methods for Assesing Program Effectiveness*. New Jersey: Prentice Hall.
- Waty, TE. 2011. Evaluasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan Perikanan Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (Studi Kasus Kecamatan Awangpone Kabupaten Bone Sulawesi Selatan).