

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Luas wilayah laut 5,8 juta KM² menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan dengan berbagai sumber daya hayati dan non-hayati yang melimpah. Salah satu sumber daya non-hayati yang banyak dihasilkan adalah garam. Garam merupakan komoditas yang dibutuhkan masyarakat baik sebagai konsumsi maupun industri.

Tabel 1.1 Produksi Garam Kabupaten Pamekasan Tahun 2013 – 2016

Tahun	Kabupaten	Produksi (ton)
2013	Pamekasan	65.238,78
2014	Pamekasan	85.002,73
2015	Pamekasan	77.593,47
2016	Pamekasan	89.282,5

Sumber : Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016

Tabel 1.2 Produksi Garam Per Kabupaten Madura Tahun 2016

Tahun	Kabupaten	Produksi (ton)
2016	Sumenep	199.356
2016	Sampang	116.363,2
2016	Pamekasan	89.282,5
2016	Bangkalan	19.380

Sumber : Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016

Tabel 1.3 Produksi Garam Rakyat Nasional dan Kebutuhan Garam Nasional Tahun 2013 – 2016

Uraian	Tahun (ton)			
	2013	2014	2015	2016
Produksi Garam	1.623.786	2.473.716	1.163.608	2.502.891
Kebutuhan	3.228.750	3.270.086	3.573.954	3.611.990
1. Garam Konsumsi	1.426.000	1.446.336	1.546.454	1.483.115
2. Garam Industri	1.802.750	1.803.750	2.027.500	2.128.875

Sumber Data : KKP, Kemenperin, Kemendag, dan BPS, 2016

Terjadi peningkatan kebutuhan garam setiap tahunnya dimana terdapat 2 (dua) macam kebutuhan garam, yaitu :

1. Garam Konsumsi : Garam yang di olah dan beryodium untuk dapat di konsumsi sebagai campuran bahan makanan.
2. Garam Industri : Garam yang digunakan sebagai bahan baku industri. Garam industri belum dapat diproduksi didalam negeri sehingga harus mengimpor dari Negara luar (*NaCl harus diatas 97%*).

Menurut tabel diatas, produksi nasional ditahun 2013 mencukupi kebutuhan garam konsumsi dengan jumlah produksi garam sebesar 1.623.786 ton dan kebutuhan akan garam konsumsi sebesar 1.426.000 ton. Namun tidak untuk memenuhi kebutuhan garam industri karena belum dapat diproduksi didalam negeri sehingga harus mengimpor dari luar. Ditahun 2014 produksi garam Indonesia sebesar 2.473.716 ton pertahun, sedangkan kebutuhan garam konsumsi sebesar 1.466.336 ton per tahun,

sehingga terjadi surplus garam konsumsi tahun 2014 (Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016).

Sebaliknya, pada tahun 2015 merupakan produksi paling rendah dari pada tahun lainnya. Hal ini disebabkan musim hujan yang berkepanjangan. Namun, Indonesia tetap melakukan kebijakan impor garam sebesar US \$104 juta dari negara lain karena Indonesia hanya mampu mencukupi kebutuhan garam konsumsi saja dan tidak mampu mencukupi garam industri, (Hartono, 2015).

Produksi garam nasional pada tahun 2016 mencapai 2.502.891ton dan membuktikan bahwa produksi garam konsumsi semakin tahun semakin meningkat hanya saja di tahun 2015 mengalami penurunan. Berdasarkan tabel garam di atas, kebutuhan garam nasional dapat di penuhi oleh produksi dalam negeri bahkan mengalami surplus

Dimulai tahun 2011, Kementrian Kelautan dan Perikanan melaksanakan kegiatan *Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)* dalam mewujudkan Swasembada Garam nasional. Awal di mulainya PUGAR sudah memberikan kontribusi positif dalam pemenuhan kebutuhan pangan dengan produksi garam konsumsi dalam negeri sehingga pada tahun 2012 Indonesia sudah tidak mengimpor garam konsumsi dan swasembada garam konsumsi tercapai hingga sekarang.

PNPM PUGAR merupakan pemberian *Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)* secara tunai kepada petani garam dengan tujuan meningkatkan *Sumber Daya Manusia (SDM)* khususnya di bidang pemberdayaan pegaraman. PUGAR adalah sebuah akronim (singkatan) dari *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Pemberdayaan*

Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dan bantuan pengembangan usaha dalam menumbuhkan usaha garam rakyat sesuai dengan potensi desa.

Dilihat dari aspek historis, PUGAR yang mana menjadi salah satu program prioritas pembangunan nasional yaitu prioritas nasional ke-4 tentang penanggulangan kemiskinan. Oleh sebab itu, sesuai instruksi Presiden RI Nomor 14 tahun 2011 tentang percepatan pelaksanaan prioritas pembangunan nasional, pelaksanaan kegiatan pemberdayaan usaha garam rakyat mendapat perhatian dari *Unit Kerja Presiden (UKP)* bidang Pemantauan, Pengawasan, dan Pengendalian Pembangunan (UKP- 4). Kegiatan kebijakan PNPM PUGAR mengacu pada 15 Indikator Output PNPM Nasional sebagaimana *Pedoman Pelaksanaan (Pedlak)* PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan, dengan prioritas peningkatan pada kualitas produksi dan produktivitas di tingkat lahan tambak garam (on farm) melalui kapasitas penguatan petambak garam rakyat yang didukung dengan implementasi *Teknologi Tepat Guna (TTG)*. Penguatan koperasi, peningkatan partisipasi, tata kelola, pengarusutamaan gender, dan dukungan pemerintah daerah.

Berbicara masalah garam tentunya Madura merupakan kepulauan yang mendapat julukan Pulau Garam. Dalam produksi nasional sebesar 1,2 juta ton, Madura mampu berkontribusi hingga 60% karena lahan produksi garam yang tersebar di 4 (empat) Kabupaten mencapai 15.347 Ha (Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016). Salah satu kabupaten penghasil garam terbaik berada di Kabupaten Pamekasan. Produksi garam di Pamekasan tersebar di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Tlanakan, Kecamatan Pademau, dan Kecamatan Galis.

Tabel 1.4 Luas Lahan dan Jumlah Produksi Per Kecamatan di Kabupaten Pamekasan 2016

Kecamatan	Luas Lahan (Ha)	Jumlah Produksi (ton)
Tlanakan	9.56	9.25
Pademawu	764.88	39.265
Galis	1.261,94	49.473

Sumber : Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016

Dibandingkan dengan dua Kecamatan lainnya, Kecamatan Galis merupakan kecamatan dengan total angka luas lahan serta produksi terbesar yaitu 1.261,94 Ha dan 49,473 ton. Angka tersebut merupakan total produksi garam dari empat desa yang ada di Kecamatan Galis, yaitu Desa Pandan, Desa Konang, Desa Polagan dan Desa Lembung. Dibandingkan dengan empat desa lainnya, Desa Lembung mampu memproduksi garam sebesar 13.762,3 ton, dengan luas lahan 346,50 Ha di tahun 2016, (Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016).

Besarnya produksi garam di Desa Lembung menunjukkan mayoritas penduduk bermata pencaharian sebagai petani garam. Kehidupan sangat bergantung pada pertanian garam sebagai sumber mata pencaharian utama. Maka dari itu masyarakat Kecamatan Galis Desa Lembung tidak dapat dipisahkan dengan pekerjaannya sebagai petani garam karena dari garamlah mereka bisa hidup dan memenuhi kebutuhannya.

Untuk lebih menunjang produksi garam yang ada di Kabupaten Pamekasan, Dinas Kelautan seperti yang sudah ditetapkan Kementerian Kelautan dan Perikanan menyalurkan dana PUGAR kepada 3 (tiga) Kecamatan yang setiap kecamatan sudah membentuk *Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR)* di Kabupaten Pamekasan yaitu:

1. Kecamatan Pademawu,
2. Kecamatan Galis, dan
3. Kecamatan Tlanakan

Sesuai luas wilayah. Bantuan PUGAR dari pusat tidak hanya berupa pengelolaan produksi garam melainkan bisa berupa infrastruktur, misalnya perbaikan jalan yang bisa menunjang dalam peningkatan produksi garam rakyat.

Terdapat 170 kelompok usaha garam rakyat, dimana 153 merupakan kelompok lama dan 17 kelompok baru. Dari 170 kelompok usaha garam rakyat tersebut dibagi dalam 3 (tiga) kecamatan, yaitu : 89 kelompok di Kecamatan Pademawu, 48 kelompok di Kecamatan Galis, dan 41 kelompok di Kecamatan Tlanakan.

Tabel 1.5 Kelompok Usaha Garam Rakyat (*KUGAR*) Di Kecamatan Galis Tahun 2016

No.	Nama Desa	Banyak KUGAR
1	Desa Lembung	17 KUGAR
2	Desa Pandan	13 KUGAR
3	Desa Polagan	10 KUGAR
4	Desa Konang	8 KUGAR

Sumber : Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan, 2016

Kelompok usaha garam rakyat penerima PNPM PUGAR di Kecamatan Galis sebanyak 48 kelompok yang mana terbagi di empat desa yaitu Desa Lembung 17 kelompok, Desa Pandan 13 kelompok, Desa Polagan 10 kelompok, dan Desa Konang 8 kelompok usaha garam rakyat.

Melihat data tabel 1.3 di atas bahwa program yang di canangkan Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Dinas Kelautan Kabupaten Pamekasan berjalan dengan apa yang diharapkan. Terbukti dengan terjadinya peningkatan produksi setiap tahunnya dan sempat terjadi penurunan dikarenakan curah hujan di tahun 2015.

Pelaksanaan PUGAR pada tahun 2016 ini merupakan program lanjutan PUGAR 2011 – 2014. Hanya saja konsep yang diterapkan berbeda dengan sebelumnya yang mana pada tahun 2011 – 2014 yaitu *Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)* dengan tujuan meningkatkan produksi garam untuk memenuhi kebutuhan garam konsumsi saja, tapi kali ini untuk *Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)* yang diharapkan dapat mengurangi jumlah impor garam industri melalui ketersediaan garam rakyat dengan tujuan meningkatkan produksi sekaligus kualitas garam, sehingga hal ini menarik peneliti untuk meneliti

PEMBERDAYAAN PETANI GARAM MELALUI PENGEMBANGAN USAHA GARAM RAKYAT (PUGAR) DI KABUPATEN PAMEKASAN

dengan studi kasus **KECAMATAN GALIS DESA LEBUNG.**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Melihat latar belakang diatas ada beberapa permasalahan yang ingin diteliti oleh peneliti, yaitu :

1. Bagaimana eksistensi kebijakan PNPM PUGAR petani garam di Desa Lembung Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana dampak kebijakan PNPM PUGAR terhadap petani garam di Desa Lembung Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui eksistensi pelaksanaan kebijakan PNPM PUGAR yang mampu memperdayakan petani garam di Desa Lembung Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui dampak dari pelaksanaan Kebijakan PNPM Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat PUGAR terhadap petani garam di Desa Lembung Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Dengan diadakannya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang terlibat dan memiliki kepentingan dengan masalah yang diteliti. Sehingga penelitian ini dapat memberikan informasi dan bahan kajian tentang masalah – masalah petani garam yang ada baik di pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dan penelitian ini juga menjadi bahan refrensi bagi penulis lainnya yang berkaitan dengan program bantuan pemerintah khususnya bantuan kepada petani garam.