I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara dengan garis pantai sepanjang 99.093 km^2 yang menyimpan kekayaan sumber daya alam pesisir dan laut yang besar. Pada saat ini pemanfaatan sumberdaya kelautan masih menghadapi banyak kendala dalam mengoptimalkannya, termasuk pemanfaatan air laut sebagai bahan baku garam (salah satu jenis sumberdaya non hayati kelautan). Pemanfaatan lahan garam di Indonesia tidak tersebar, tetapi terkonsentrasi di beberapa daerah, pusat pembuatan garam terkonsentrasi di Pulau Madura terletak di Kabupaten Sumenep, Pamekasan, dan Sampang. Adapun di Pulau Jawa terletak di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, serta Sumatera dan lain-lain. Besarnya potensi produksi dan kebutuhan garam menempatkan garam sebagai komoditas yang diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat pesisir.

Berawal dari pertanian di ladang-ladang garam secara tradisional, industri garam Indonesia terus berkembang, hingga saat ini menjadi salah satu bidang industri yang memberi penghidupan bagi banyak masyarakat di seluruh Indonesia. Hal ini disebabkan oleh tingkat kebutuhan dan rangkaian kegiatan yang menyertai keberadaan garam. Sebagai material awal, yaitu garam kasar (krosok), industri garam di Indonesia memproduksi berbagai jenis garam untuk memenuhi berbagai keperluan akan garam baik untuk kebutuhan rumah tangga, maupun kebutuhan industri, peternakan dan pertanian.

Penurunan produksi garam disebabkan berbagai faktor, diantaranya petambak garam belum pernah mendapatkan perhatian dari pemerintah di bidang pergaraman, kurangnya pengetahuan petambak menyebabkan produksi garam yang didapatkan cenderung sedikit, bahkan tidak ada peningkatan yang signifikan. Selain itu, minimnya teknologi pergaraman membuat petambak garam menggunakan teknologi hasil warisan pendahulu-pendahulunya yang cenderung masih tradisional. Permasalahan lain yang dialami petambak garam adalah kualitas garam yang rendah, berukuran kecil, berwarna kehitaman membuat harga garam cenderung tidak stabil sehingga dimanfaatkan tengkulak dengan membeli harga

murah. Permasalahan tersebut dikarenakan terbatasnya pengetahuan dan rendahnya tingkat pendidikan petambak garam. Hal tersebut membuat petambak garam tidak mampu bertahan di tengah kebijakan impor garam yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kondisi perekonomian dan pendapatan petambak garam tergolong masih rendah atau menengah ke bawah. Sebagian besar petambak garam tidak memiliki lahan sendiri dan menyewa lahan milik orang lain sebagai tempat dalam pembuatan garam, bahkan tidak jarang dari mereka menggarap tanah milik orang lain dengan sistem bagi hasil. Minimnya modal yang dimiliki dalam memenuhi kebutuhan pembuatan garam, sehingga petambak garam meminjam modal kepada koperasi atau tengkulak karena penghasilan yang cenderung pas-pasan.

Ketidaktahuan masyarakat Indonesia bagian pesisir dalam mengelola potensi laut di bidang pergaraman membuat mereka hidup di bawah garis kemiskinan. Kemiskinan merupakan salah satu kendala terbesar di Indonesia yang sampai saat ini masih belum dapat teratasi secara optimal. Kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan. Kemiskinan ini dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat seperti pendidikan, pekerjaan, kesehatan, serta pendapatan yang rendah (Setyaningrum, 2015).

Sebelum adanya kegiatan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGaR) pada tahun 2011, nasib industri garam rakyat di Indonesia cukup memprihatinkan, tidak seperti industri-industri lainnya seperti gula, terigu, atau beras yang memperoleh bantuan dan perhatian pemerintah. Garam bahkan tidak pernah dikelompokkan ke dalam komoditas strategis kendati kebutuhan nasional sangat besar dan keberadaannya sangat vital dalam mencukupi kebutuhan konsumsi maupun bahan baku industri. Petambak garam sebagai pelaku utama dalam usaha garam memiliki peran sangat penting dalam meningkatkan produksi garam baik secara kuantitas maupun kualitas. Keberlanjutan produksi garam ini diharapkan dapat menjaga ketersediaan garam untuk pemenuhan kebutuhan nasional baik garam konsumsi maupun industri.

Pada tahun 2012 produksi garam nasional sebesar 2.473.716 ton pertahun, sedangkan kebutuhan garam nasional 1.466.336 ton per tahun, sehingga terjadi surplus garam konsumsi pada tahun 2012. Shaleh Husin, selaku Menteri Perindustrian, menjelaskan bahwa tahun 2013 Indonesia sudah menjadi negara swasembada garam. 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).

Proses produksi garam memang sangat bergantung pada faktor cuaca. Kondisi cuaca menjadi salah satu penentu keberhasilan target produksi garam. Evaporasi air garam dapat tercapai jika didukung oleh radiasi surya serta bantuan rekayasa iklim mikro pada areal pegaraman, khususnya angin, curah hujan, suhu, dan kelembaban, serta durasi penyinaran matahari (Kumala, 2012).

Pada Provinsi Jawa Barat, ada 3 kabupaten yang menjadi sentra produksi garam, yaitu: Kabupaten Cirebon (dengan lahan garam seluas 3.858 Ha), Kabupaten Indramayu (dengan lahan garam seluas 2.714 Ha), dan Kabupaten Karawang (dengan lahan garam seluas 161 Ha). Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Indramayu merupakan daerah utama penghasil garam di Provinsi Jawa Barat. Luas lahan garam di Kabupaten Indramayu dan Kabupaten Cirebon tersebut berpotensi mengalami peningkatan dengan dijadikannya kedua daerah tersebut sebagai sentra PUGaR yang ada di Jawa Barat, dimana salah satu programnya adalah ekstensifikasi dan intensifikasi lahan garam.

Teknologi proses produksi garam di Kabupaten Cirebon umumnya masih tradisional sehingga memiliki produktivitas dan kualitas yang relatif rendah. Hal ini membuat garam rakyat selalu kalah bersaing dengan garam asal impor yang memilki kualitas yang lebih baik. Padahal saat ini sudah ada teknologi inovatif untuk meningkatkan kualitas garam yang bisa diterapkan dalam skala usaha garam pada tingkat petambak (tepat guna) seperti: sistem ulir, ramsol, geomembran, plastikisasi, bunker, dll). Petambak garam di wilayah ini juga sering memanen garam yang belum matang untuk dipanen. Padahal seharusnya garam tersebut dipanen setelah 15 hari, namun karena petambak butuh dana tunai segera untuk membiaya keperluan mereka sehari-hari, petambak sudah memanennya meskipun baru selama 5 – 4 hari. Teknik memanen Kristal garam di wilayah ini biasanya

dengan cara dikais diatas tanah di meja kristalisasi, sehingga mutu garam yang dihasilkan kurang bagus karena tercampur dengan zat-zat pengotor (*impurities*). Selain itu kebanyakan petambak garam di Kabupaten Cirebon memiliki tingkat pendidikan yang sangat rendah, dan mengusahakan garam dengan modal turun temurun atau warisan.

Saat ini, pembinaan usaha garam rakyat masih ditangani oleh beberapa instansi pemerintah melalui koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, serta asosiasi pengusaha garam. Koordinasi antar instansi tersebut masih sangat diperlukan, salah satunya terkait dengan data dan informasi pergaraman di pusat dan daerah. Pada tahun 2011, Kementerian Kelautan dan Perikanan telah merilis data produksi garam rakyat, meskipun masih menggunakan metodologi yang sederhana (Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut, 2015).

Kebijakan Program PUGaR yang dikeluarkan oleh pemerintah diharapkan dapat menimbulkan dampak sesuai dengan tujuan yang diharapkan oleh petambak garam, akan tetapi dampak yang tidak diharapkan juga sering kali muncul dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, peneliti perlu untuk meneliti pelaksanaan dan dampak kebijakan PNPM PUGaR yang sudah berjalan tahun 2011 sampai sekarang, karena kebijakan yang dievaluasi terlihat melalui dampaknya terhadap sasaran/target yang dituju. Evaluasi dampak dilakukan untuk menggambarkan apabila ada kegagalan kebijakan PNPM PUGaR khususnya di Kabupaten Cirebon. Alasan inilah yang membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang "Implikasi Kebijakan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGaR) Terhadap Peningkatan Hasil Produksi Garam Rakyat di Kabupaten Cirebon".

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pendahulan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagaimana pelaksanaan kebijakan PNPM PUGaR terhadap petambak garam di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat?
2) Bagaimana dampak kebijakan PNPM PUGaR terhadap hasil produksi petambak garam di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat?

1.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1) Mengetahui pelaksanaan kebijakan PNPM PUGaR yang mampu memperdayakan petambak garam di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat.
2) Mengidentifikasi dampak dari pelaksanaan Kebijakan PNPM PUGaR terhadap hasil produksi petambak garam di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat.

1.4. Manfaat

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1) Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian lebih lanjut mengenai Implikasi Kebijakan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGaR) terhadap Peningkatan Hasil Produksi Garam Rakyat di Kabupaten Cirebon.
2) Secara praktisi, memberikan informasi atau masukan kepada instansi terkait sebagai bahan kebijakan dalam memberikan bantuan yang tepat guna untuk petambak garam. Bagi petambak garam, dapat mengetahui dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan PNPM PUGaR di Kabupaten Cirebon.

UNIVERSITAS SATYA NEGARA INDONESIA
YAYASAN ABDI KARYA