

## Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani Garam di Kabupaten Pamekasan

Alfiana Duwi Rahmayani

Universitas Trunojoyo Madura, Indonesia

Alamat : Jl. Raya Telang, Perumahan Telang Indah, Telang, Kec. Kamal, Kab. Bangkalan Jawa Timur 69162

Korespondensi penulis : [alfianaduwi115@gmail.com](mailto:alfianaduwi115@gmail.com)

**Abstract** Salt is a strategic commodity that is needed for various things, both used for food production and non-food production. As a food, salt is consumed by almost all humans in the world. Because of the importance of salt function for health, the government has made it an object to add iodine which is urgently needed to prevent various health problems. Various efforts have been made to increase salt production, including the People's Salt Business Empowerment Program (PUGAR). Reminding Pamekasan Regency is one of the districts in Madura which is one of the largest centers for producing people's salt in East Java. The legal basis underlying the implementation of the PUGAR Program refers to the Regulation of the Minister of Marine Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia No. 41/MEN/2011 concerning Guidelines for the Implementation of the Marine and Fisheries Independent Community Empowerment Program in 2011. This research aims to obtain an analysis of the People's Salt Business Empowerment Program (PUGAR) in Pamekasan district.

**Keywords:** PUGAR, Farmers, Salt, Empowerment

**Abstrak** Garam merupakan komoditas strategis yang diperlukan untuk berbagai hal baik yang digunakan untuk produksi pangan maupun produksi non-pangan. Sebagai bahanpangan, garam dikonsumsi oleh hampir seluruh manusia di dunia. Karena pentingnya fungsi garam bagi kesehatan, pemerintah telah menjadikan sebagai objek penambahan zat yodium yang sangat dibutuhkan untuk mencegah berbagai masalah kesehatan. Berbagai upaya sudah dilakukan untuk meningkatkan produksi garam, di antaranya seperti Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Mengingat Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu kabupaten di Madura yang menjadi salah satu sentra penghasil garam rakyat terbesar di Jawa Timur. Landasan Hukum yang mendasari pelaksanaan Program PUGAR mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Per 41/MEN/2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan analisis mengenai Program Pemberdayaan Usaha garam Rakyat (PUGAR) yang ada di kabupaten Pamekasan.

**Kata Kunci :** PUGAR, Petani, Garam, Pemberdayaan

### 1. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang memiliki luas perairan 3.257.483 km<sup>2</sup> dan diapit oleh 2 Benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia. Selain itu, Indonesia juga diapit oleh 2 Samudra yaitu Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Dengan letak Geografis Indonesia yang strategis ini tentunya memiliki beberapa keuntungan, salah satunya di bidang Kelautan yang menjadikan Indonesia kaya akan Sumber Daya Alam yang tak ternilai, salah satunya adalah Garam. Potensi laut yang begitu luas dan beriklim tropis, membuat banyak masyarakat memilih menjadi petani garam sebagai mata pencarian untuk kehidupan sehari-hari. Hal ini disebabkan modal utama untuk membuat garam sudah tersedia yaitu berupa air laut dan panas matahari. Di daerah pesisir, teknik produksi Garam masih menggunakan cara tradisional seperti

mengandalkan teknik evaporasi air laut, memanfaatkan sinar matahari untuk mengubah air menjadi butiran garam yang berkilau.

Garam merupakan komoditas strategis yang diperlukan untuk berbagai hal baik yang digunakan untuk produksi pangan maupun produksi non-pangan. Selain itu garam juga menjadi komoditas yang tidak hanya penting bagi konsumsi sehari-hari, melainkan penting bagi perekonomian dan industri. Dibalik butiran garam yang sederhana, ternyata tersimpan potensi besar yang menjadikannya komoditas berharga di kehidupan kita. Jika dikelola dengan baik, kekayaan alam ini dapat menjadi pondasi yang dapat memperkuat kesejahteraan masyarakat dan kedaulatan pangan di tanah air. Sebagaimana dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kebutuhan garam di dalam negeri terus meningkat setiap tahun. Pada tahun 2018, total kebutuhan mencapai 3,7 juta ton, dan diperkirakan akan terus bertambah seiring dengan pertumbuhan populasi dan perkembangan industri. Namun, pemenuhan kebutuhan garam domestik hingga kini masih belum memadai. Beberapa faktor yang memengaruhi produksi garam antara lain kondisi cuaca, keterbatasan teknologi, serta kurangnya sarana dan prasarana, sehingga hasil panen garam lokal belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan nasional.

Kebijakan pemerintah untuk mengatasi masalah kekurangan persediaan garam adalah melalui impor. Impor merupakan proses pembelian barang dan jasa dari luar negeri ke dalam negeri berdasarkan perjanjian kerjasama antara dua negara atau lebih. Namun, praktik impor garam oleh pemerintah justru memperburuk kondisi ketidakberdayaan dan kesejahteraan petani garam. Oleh karena itu, diperlukan program pemberdayaan masyarakat yang dapat menjawab permasalahan yang dihadapi. Dengan langkah ini, diharapkan pemerintah bisa mengimplementasikan program-program pemberdayaan, terutama bagi petani garam yang selama ini kurang mendapatkan perhatian dalam kebijakan pembangunan.

Upaya Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk mendukung upaya swasembada garam nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani garam, di antaranya adalah Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (Selanjutnya disebut PUGAR) merupakan program nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petambak garam dan pelaku usaha garam lainnya. Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) merupakan program nasional yang bertujuan untuk kesejahteraan petambak garam dan pelaku usaha garam lainnya.

Program ini merupakan bagian dari Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri-KP) dan fokus pada peningkatan kesempatan kerjasama dukungan terhadap swasembada garam nasional yang dilakukan dengan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan *bottom up* adalah memberikan keleluasaan dan kebebasan masyarakat desa dalam menentukan berbagai program yang dibutuhkannya. Landasan Hukum yang mendasari pelaksanaan Program PUGAR mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Per 41/MEN/2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011.

Berbicara masalah garam tentunya mengingatkan pada Madura yang mendapatkan julukan sebagai Pulau garam. Pamekasan merupakan salah satu kabupaten di Madura yang menjadi salah satu sentra penghasil garam rakyat terbesar di Jawa Timur. Mata pencaharian masyarakat di Kabupaten Pamekasan mayoritas adalah menjadi petani garam, akan tetapi pendapatan yang diperoleh dari usaha garam belum mampu mencukupi kebutuhan hidup dan belum memberikan kesejahteraan. Hal tersebut dikarenakan keterbatasan modal dan keterbatasan teknologi dalam pengolahan garam, kualitas garam yang rendah karena bercampur dengan tanah akibat penggunaan teknik ladang, sehingga harga jualnya rendah dan belum mampu bersaing di tingkat industri. berdasarkan kondisi tersebut, maka diperlukan Peningkatan kualitas dan kuantitas garam yang dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi agar tidak hanya bergantung pada cuaca dan sinar matahari serta mampu mengurangi biaya yang harus ditanggung petani. Oleh karena itu, diperlukan peran dan campur tangan pemerintah untuk mengadakan program pemberdayaan masyarakat yang secara langsung menangani permasalahan yang dihadapi petani garam di Kabupaten Pamekasan.

Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan produksi garam, di antaranya seperti Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat tidak hanya berfokus pada peningkatan produksi garam, tetapi juga pada peningkatan kesejahteraan petambak garam, serta kontribusi mereka terhadap ketahanan pangan nasional. Dalam program ini, petambak garam di dorong untuk bergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Dalam program ini, petambak garram akan mendapatkan pendampingan dari tenaga pendamping PUGAR, yang akan membantu dalam berbagai aspek, mulai dari teknik produksi hingga pemasaran garam.

Menurut UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam, bahwa tanggung jawab negara adalah melindungi

segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dalam konteks ini, negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam mendapatkan perlindungan yang memadai. Dengan demikian, UU No. 7 Tahun 2016 menjadi landasan hukum yang penting dalam upaya melindungi dan memberdayakan masyarakat yang bergantung pada sektor perikanan dan pertambakan garam, demi kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Dengan adanya PUGAR diharapkan dapat meningkatkan produksi garam dalam negeri dan memperkuat industri garam nasional.

## **2. PEMBAHASAN**

### **Gambaran Umum Tambak Garam Rakyat**

Pulau Madura dikenal sebagai penghasil dan pemasok garam terbesar di Indonesia. Kabupaten Pamekasan, Provinsi Jawa Timur merupakan wilayah agraris dan wilayah/kawasan pesisir atau pantai yang masyarakatnya sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani, nelayan dan petani tambak. Produksi garam di Kabupaten Pamekasan cukup tinggi, dimana kenaikan produksi garam pada tahun 2012 sebesar 58,69 persen. Adapun daerah yang menjadi sentra penghasil garam di Kabupaten Pamekasan adalah Kecamatan Pademawu, Galis dan Tlanakan. Lokasi sentra garam di Kabupaten Pamekasan tersebut telah sesuai dengan RTRW Kabupaten Pamekasan Tahun 2012/2032, dimana Pemerintah Kabupaten Pamekasan memiliki program pengembangan budidaya tambak garam di tiga kecamatan sentra garam tadi. Total luas lahan tambak garam di Kabupaten Pamekasan seluas 2.036,37 hektar.

Produksi garam rakyat di Kabupaten Pamekasan mengalami pasang surut. Hal tersebut dikarenakan produksi garam masih sangat bergantung pada musim. Ketika musim kemarau normal, total produksi garam rakyat di Kabupaten Pamekasan pada tahun 2012 dapat menembus 91.508,32 ton. Namun ketika musim tidak menentu, produksi garam rakyat dapat menurun drastis menjadi 48.703,74 ton seperti pada tahun 2013. Kecamatan Galis merupakan daerah dengan luas lahan terbesar seluas 1.261,94 Ha, diikuti oleh Kecamatan Pademawu dengan luas lahan sebesar 764,8772 Ha dan Kecamatan Tlanakan dengan 9,5592 Ha.

### **Efektivitas Program Pemberdayaan Usaha Garam (PUGAR)**

Latar belakang dilaksanakannya program PUGAR ini adalah karena kebutuhan garam nasional yang terus meningkat setiap tahun, seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan industri di Indonesia. Program PUGAR merupakan bagian dari implementasi program PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan, yang berfokus pada pemberian bantuan

untuk pengembangan usaha serta pemberdayaan masyarakat dalam mengembangkan usaha garam rakyat sesuai dengan potensi desa. Program ini resmi diluncurkan pada tahun 2011 dan telah memiliki peraturan khusus yang mengatur Pedoman Teknis PUGAR.

Efektivitas pelaksanaan program PUGAR berhasil mengubah dominasi petani garam tradisional menjadi masyarakat petani garam pesisir yang lebih kreatif. Program ini menciptakan suasana yang mendorong kreativitas di kalangan masyarakat pesisir melalui pemberdayaan, namun masih diperlukan peran aktif pemerintah untuk meningkatkan posisi tawar masyarakat. Pemerintah perlu mengimplementasikan kebijakan yang konkret dan relevan dengan kondisi saat ini, di mana petani garam menghadapi kekurangan modal kerja, minimnya investasi, dan kurangnya alat pengolahan garam. Hal ini penting agar produksi garam dapat memenuhi standar pasar. Tujuan akhirnya adalah mencapai Swasembada Garam Nasional, yang akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan petani garam dan masyarakat sekitar.

Berdasarkan pelaksanaan kebijakan pemerintah melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang "Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional", serta implementasi Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Nomor 05/PER-DJKP3K/2014 tentang "Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)", pemerintah telah mengambil langkah-langkah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing lembaga. Sebagai tindak lanjut kebijakan tersebut, diluncurkan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) untuk mempercepat pengembangan sektor riil dan pemberdayaan masyarakat, guna mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, khususnya bagi masyarakat pesisir pantai.

Program PUGAR, yang dirancang oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), ditujukan untuk mendukung petani garam yang telah disetujui oleh Presiden dan langsung diterapkan kepada petani garam. Dalam program ini, akan dibentuk kelompok yang disebut Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR). Untuk menjadi anggota KUGAR, seseorang harus memenuhi sejumlah syarat, yaitu benar-benar merupakan petani garam, tinggal di desa setempat, serta memiliki lahan yang dikelola sendiri—baik sebagai pemilik langsung, dalam bentuk kerja bagi hasil (misalnya 50%:50% atau 70%:30%), atau melalui sistem sewa. Bukti sah untuk bergabung termasuk surat sewa, SPPT (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang), akte jual beli, sertifikat, atau keterangan bagi hasil. , jika ada salah satu syarat terpenuhi maka bisa bergabung menjadi anggota kelompok baik laki-laki maupun perempuan.

Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) mencakup berbagai kegiatan, antara lain pertemuan rutin anggota, penyempurnaan administrasi, penyuluhan, pelatihan teknis, dan bantuan program. Kegiatan-kegiatan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kapasitas petani garam dalam proses produksi garam, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Salah satu aspek penting dalam program ini adalah penyuluhan dan pelatihan teknis bagi petani garam. Koordinator kelompok diundang untuk mengikuti penyuluhan, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Setelah memperoleh materi dari penyuluhan, koordinator kelompok akan menyampaikan informasi tersebut kepada anggota. Penyuluhan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang cara yang benar dalam proses produksi garam serta cara untuk memperoleh hasil panen garam yang melimpah dengan kualitas yang baik.

Pemerintah memberikan berbagai bantuan sarana dan prasarana kepada petani garam yang tergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) untuk mendukung kelancaran proses produksi garam. Bantuan tersebut meliputi alat-alat produksi dan panen garam, seperti polybag, arcto, kincir angin, mesin rehabilitasi gudang, dan lainnya. Sebelum penyaluran bantuan, petani garam akan diajak untuk menyampaikan kebutuhan mereka dalam proses produksi garam. Setelah itu, ketua atau koordinator kelompok akan membeli barang-barang tersebut sesuai dengan Rencana Usaha Belanja (RUB), sehingga bantuan yang diberikan benar-benar bermanfaat bagi petani. Selain mempermudah petani dalam bekerja, bantuan ini juga dapat mengurangi biaya yang dikeluarkan oleh petani garam.

Setelah bergabung dengan KUGAR, petani garam mengalami berbagai perubahan yang signifikan. Salah satu dampak utama adalah kemudahan dalam menjalankan pekerjaan mereka, yang sebelumnya mungkin menghadapi berbagai tantangan. Selain itu, kualitas garam yang dihasilkan semakin meningkat, yang berimbas pada harga jual yang lebih tinggi. Peningkatan kualitas ini juga mendorong petani untuk lebih optimis dalam mengelola usaha mereka. Akibatnya, pendapatan petani garam pun semakin bertambah, memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan mereka. Dengan penghasilan yang lebih besar, petani garam dapat lebih mudah memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik untuk keluarga maupun untuk pengembangan usaha mereka di masa depan.

### **3. KESIMPULAN**

Produksi garam rakyat di Kabupaten Pamekasan mengalami pasang surut. Hal tersebut dikarenakan produksi garam masih sangat bergantung pada musim. Ketika musim kemarau normal, total produksi garam rakyat di Kabupaten Pamekasan pada tahun 2012 dapat menembus 91.508,32 ton. Namun ketika musim tidak menentu, produksi garam rakyat dapat menurun drastis menjadi 48.703,74 ton seperti pada tahun 2013. Campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan dalam peningkatan kesejahteraan petani garam. Oleh karena itu pemerintah meluncurkan program pemberdayaan usaha garam rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani garam (PUGAR) yang berlandaskan Permen KKP Nomor 41 Tahun 2011 tentang pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan.

Semenjak adanya PUGAR dan rentetan program yang berjalan di dalamnya, produksi garam yang dihasilkan oleh petani garam yang ada di Kabupaten Pamekasan semakin meningkat. Selain itu, kualitas garam yang dihasilkan juga semakin meningkat, yang berimbas pada harga jual yang lebih tinggi. Peningkatan kualitas ini juga mendorong petani untuk lebih optimis dalam mengelola usaha mereka. Hal tersebut menunjukkan bahwa program ini berhasil untuk meningkatkan harga jual, kualitas, serta meningkatkan kesejahteraan petani garam yang ada di Kabupaten Pamekasan.

Bergabung dalam Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) memberikan banyak manfaat bagi petani garam. Program ini mempermudah pekerjaan mereka, meningkatkan kualitas dan harga jual garam, serta meningkatkan pendapatan petani. Dengan pendapatan yang lebih tinggi, petani garam dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka dengan lebih baik, sehingga kesejahteraan mereka pun meningkat. Program KUGAR secara keseluruhan memberikan dampak positif yang signifikan dalam meningkatkan kapasitas dan kesejahteraan petani garam.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adiraga, Y., & Setiawan, A. H. (2014). Analisis dampak perubahan curah hujan, luas tambak garam dan jumlah petani garam terhadap produksi usaha garam rakyat di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati periode 2003-2012. *Journal of Economics*, 3(1), 1-15.
- Adisasmita, R. (2018). *Pembangunan pedesaan*. Yogyakarta: Expert.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Pamekasan. (2013). *Statistik Kabupaten Pamekasan 2013*. Pamekasan: Badan Pusat Statistik.
- Benny, J. (2013). Ekspor dan impor pengaruhnya terhadap posisi cadangan devisa di Indonesia. *Jurnal EMBA*, 1(4), 48-59.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. (2011). *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. (2011). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. Per 41/MEN/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Nadiroh, U. (2017). *Kartel garam lokal perspektif sosiologi hukum Islam (Studi di Desa Dresikulon Kecamatan Kaliori Kabupaten Rembang) (Doctoral dissertation, UIN Sunan Kalijaga)*.
- Pemerintah Kabupaten Pamekasan. (2012). *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pamekasan Tahun 2012-2032*. Pamekasan: Pemerintah Kabupaten Pamekasan.
- Rintiyani, R., Rosilowati, I., Syafriyani, I., & Yulastina, R. (2022). Pemberdayaan masyarakat petani garam untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi. *Public Corner*, 17(1), 49-60.
- Sari, Y. R. (2018). Implementasi program pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR) di Desa Kedungputih Kecamatan Wedung Kabupaten Demak. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(1), 19-30.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 tentang *Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam*. (2016). Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.