

Implementasi Kebijakan Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Di Kabupaten Pati Tahun 2020-2022

Setiani

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Dr. Antonius Suroyo, Tembalang Semarang Kode Pos 50275

Telepon (024) 74605407 Faksimile (024) 74605407

Email: setiani696@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan implementasi kebijakan PUGAR Di Kabupaten Pati serta menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendorong berjalannya program. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan PUGAR telah berjalan sesuai dengan Petunjuk Teknis dan tujuan utama. Adapun faktor pendorong keberhasilan dari program ini yaitu beragam bantuan dan inovasi teknologi dapat meningkatkan kesejahteraan petambak garam karena hasil produksi mereka mengalami peningkatan dari segi kualitas dan kuantitas garam yang dihasilkan. Namun faktor penghambat keberhasilan program ini yaitu belum adanya kepastian harga berupa Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditentukan oleh pemerintah serta sulitnya untuk merubah *mindset* para petambak garam pada awal program ini dibuat karena mereka terbiasa untuk melakukan produksi secara tradisional.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), Kesejahteraan Petambak Garam.

ABSTRACT

The People's Salt Business Development Program (PUGAR) is a program initiated by the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries since 2011 until now. The purpose of establishing this program is to improve the welfare of salt farmers through increasing the quality and quantity of people's salt production. The Maritime Affairs and Fisheries Service of the Pati Regency is responsible for the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries in the regions because it has a close position with salt farmers, especially in Pati Regency. The focus of this research is how the implementation of the PUGAR policy in Pati Regency is and what factors are the obstacles and drivers of the program. The research method used is qualitative research with a descriptive approach. The results of this study explain that the implementation of PUGAR has been running in accordance with the Technical Guidelines and main objectives. The driving factors for the success of that various assistance and technological innovations can improve the welfare of salt farmers because their production has increased in terms of quality and quantity. However, the inhibiting factor for the success of this program is the absence of price certainty in the form of the Highest Retail Price (HET) determined by the government and

the difficulty of changing the mindset of salt farmers at the start of this program because they are used to traditional production.

Keywords: Policy Implementation, People's Salt Business Development Program (PUGAR), Welfare of Salt Farmers.

LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara maritim yang memiliki luas laut lebih luas dibanding wilayah daratan. Oleh karena itu menjadikan Indonesia memiliki peluang potensi keragaman laut dan perikanan yang melimpah, misalnya peluang potensi garam. Sejak zaman Kolonial Belanda garam merupakan komoditas vital yang dapat dijadikan sebagai komoditas politik dikarenakan bersinggungan dengan kepentingan bangsa dan kepentingan strategis karena dikonsumsi semua orang. Garam dimanfaatkan dalam banyak sektor dalam dunia industri misalnya sebagai industri kimia, industri aneka pangan, industri farmasi, industri perminyakan, industri penyamakan kulit dan lain sebagainya.

Sebagai komoditas yang cukup penting mengharuskan petambak garam menyediakan stok dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan nasional. Pemasaran garam untuk kebutuhan industri mempunyai beberapa

persyaratan yang harus dipenuhi diantaranya mengenai kualitas garam. Kualitas tersebut yaitu mengenai kadar *Natrium Clorida* yang biasanya berada diatas 97% dengan kandungan air dibawah 0,5%. Sedangkan garam lokal hasil dari produksi para petambak di Indonesia umumnya hanya mempunyai kandungan dalam kadar NaCl kurang dari 94% dan kadar air sekitar 5%. Oleh sebab itu hingga saat ini pemerintah terpaksa melaksanakan import guna memenuhi kebutuhan industri

Kebutuhan garam industri dan garam konsumsi memiliki klasifikasi yang berbeda terutama pada kandungan NaCl yaitu untuk garam konsumsi sebanyak >94% dan untuk garam industri sebanyak >97% sementara garam lokal hasil dari produksi petambak di Indonesia hanya mampu memproduksi garam dengan kandungan NaCl sekitar 80-95%. Kegiatan import yang dilaksanakan oleh pemerintah memunculkan spekulasi bahwa

minimnya keberpihakan pemerintah kepada para petambak garam di Indonesia. Rata-rata jumlah import per tahun bisa mencapai 2,36 juta ton sejak 2010-2020. Berdasarkan Laporan Keuangan PT Garam tahun 2020, produksi garam pada tahun 2020 sebanyak 219.852ton turun 230.255 atau sekitar 51.16% daripada tahun 2019 yaitu sekitar 450.107 ton. Penurunan tersebut karena curah hujan tinggi di beberapa daerah tempat lokasi produksi garam.

Kegiatan import garam yang selama ini dilaksanakan disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya karena rendahnya produksi dan kualitas garam. Hal ini terjadi karena para petambak garam belum maksimal dalam proses produksi yang dikarenakan harga garam yang tidak stabil dan cenderung sering mengalami penurunan harga. Faktor terkait kurangnya pembinaan di ranah petambak garam karena rata-rata petambak melaksanakan produksi garam berdasarkan cara dari nenek moyang mereka. Peran pemerintah sangat diperlukan untuk mendukung kualitas sehingga dapat meningkatkan hasil produksi yang bisa

mempengaruhi standar mutu hasil produksi itu sendiri. Minimnya teknologi yang dipakai selama ini oleh petambak karena mereka masih memakai cara tradisional membuat proses produksi berlangsung lama.

Pembangunan ekonomi nasional berbasis kelautan dan perikanan dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan. Pengentasan kemiskinan merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan kesepakatan global untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium. Mulai tahun 2009 Kementrian Kelautan dan Perikanan telah melaksanakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri), dibawah Koordinasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri dan berada dalam kelompok program pemberdayaan masyarakat. Kegiatan ini di fasilitasi dengan bantuan pengembangan usaha yang bertujuan agar masyarakat di daerah pesisir yang dekat dengan potensi kelautan dan perikanan mampu meningkat dari segi kemampuan dan pendapatan mereka. Tolok ukur keberhasilan

dinilai dari tersalurkannya Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dan terlaksananya fasilitas penguatan kapasitas melalui sosialisasi, pelatihan dan pendampingan.

Kegiatan import yang terus menerus dilaksanakan oleh pemerintah dinilai akan memperburuk kesejahteraan dan ketidakberdayaan petambak garam. Tujuan dari PUGAR antara lain untuk memberdayakan dan meningkatkan kapasitas petambak garam, menambah akses permodalan, informasi mengenai pembaharuan pengetahuan dan teknologi baru, meningkatkan hasil produksi garam yang berguna mencapai tujuan swasembada garam serta meningkatkan kualitas produksi garam rakyat.

Di Jawa Tengah terdapat beberapa daerah yang mempunyai daerah dengan potensi garam diantaranya Demak, Pati dan Rembang. Dari tiga daerah tersebut Kabupaten Pati mempunyai produksi yang lebih baik dari daerah lain. Kabupaten Pati merupakan wilayah agraris dengan wilayah yang memiliki kawasan pesisir cukup

panjang sehingga masyarakat pesisir banyak yang bermata pencaharian menjadi petani, nelayan serta petambak baik itu petambak pembudidaya ikan maupun petambak garam.

Potensi garam yang dimiliki Kabupaten Pati merupakan peluang menjadi kota garam karena mempunyai garis pantai sepanjang ± 60 km dengan lebar 4 mil jika diukur dari garis pantai ke arah laut. Daerah pesisir ini melintang dari barat yaitu Kecamatan Dukuhseti hingga timur di Kecamatan Batangan. Potensi perikanan air payau misalnya tambak yang memiliki luas ± 10.329 Ha berada di sepanjang daerah pesisir serta potensi sumber daya perikanan air tawar yang semakin berkembang. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2015 bahwa Kabupaten Pati memiliki luas lahan tambak 2.838 Ha dengan jumlah produksi 381.704 ton pertahun. Terdapat 20 kecamatan di Kabupaten Pati dengan empat kecamatan yang berpotensi memproduksi garam yaitu di Kecamatan Batangan di Desa Pecangaan, Desa Mangunlegi, Desa

Lengkong, Desa Jembangan, Desa Bumimulyo, Desa Ketitang Wetan dan Desa Raci. Di Kecamatan Juwana tersebar di Desa Bakaran Kulon, Langgeharjo, Desa Genengmulyo dan Desa Agungmulyo. Di Kecamatan Wedarijaksa tersebar di Desa Tluwuk, Kepoh dan Tlogoharum. Dan di Kecamatan Trangkil tersebar di Desa Asempapan, Desa Sambilawang, Desa Guyangan, Desa Kertomulyo, Desa Tlutup dan Desa Kadilangu.

Potensi garam di Kabupaten Pati yang begitu besar memiliki beberapa kendala yang membuat produksi garam belum optimal. Kondisi produksi yang belum optimal membuat daya saing produksi menjadi rendah. Mengingat masa produksi garam hanya dapat dilaksanakan di musim kemarau maka ketika musim penghujan petani garam di Kabupaten Pati akan mengalihfungsikan lahan meja garam menjadi tambak ikan bandeng atau udang. Sebagian besar penduduk pesisir Kabupaten Pati bermata pencaharian sebagai petani garam dimusim kemarau dan petambak ikan di musim penghujan. Hampir setiap rumah memiliki gudang garam

pribadi yang dipakai untuk menimbun hasil panen garam mereka ketika harga garam sedang anjlok seperti saat ini atau ketika pabrik tempat mereka menyetorkan hasil panen sedang *overload* penerimaan garam. Pemasaran garam biasanya dilaksanakan secara langsung yaitu dari petani garam menjual ke tengkulak kemudian dari tengkulak akan dijual ke pemilik pabrik agar diolah menjadi garam beryodium setelah itu baru dijual ke luar daerah sesuai agen masing-masing lokasi pemasaran. Pendapatan yang diterima oleh setiap petani akan berbeda dengan petani lainnya tergantung dengan jumlah produksi yang dihasilkan dan tergantung harga yang ditetapkan oleh tengkulak karena belum tentu harga di setiap tengkulak akan sama. Pendapatan petambak garam yang rendah dikarenakan oleh beragam faktor diantaranya sebagian petambak garam masih petambak garam tradisional yang memiliki beragam keterbatasan misalnya akses permodalan dan pasar.

Implementasi kebijakan merupakan bentuk proses kebijakan yang berguna untuk mendukung suatu

pembangunan. Sama halnya dengan Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang merupakan implementasi dari kebijakan yang diinisiasi untuk memberdayakan para petambak garam agar hasil produksi lebih meningkat dan memiliki kualitas yang tinggi serta mendukung program swasembada garam nasional untuk industri dan konsumsi.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang memiliki tujuan untuk memberikan gambaran faktual, mengenai gejala, fakta atau kejadian secara sistematis dan akurat. Penelitian yang dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa wawancara. Langkah pertama dalam melaksanakan penelitian kualitatif adalah mengajukan pertanyaan mendasar mengenai peristiwa itu sendiri, seperti siapa yang terlibat, kapan terjadinya, dan di mana terjadinya. Wawancara sistematis dengan informan di mana pertanyaan yang luas dan terbuka diajukan sebelum data dikumpulkan,

Rendahnya pendapatan para petambak disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya karena para petambak merupakan petambak tradisional karena mereka memiliki keterbatasan dalam hal pengetahuan dan keterampilan produksi serta kurangnya akses permodalan dan pasar.

dianalisis, dan ditafsirkan. Subjek penelitian atau informan dalam penelitian ini antara lain Ari Wibowo selaku Kasi Bina Mutu Dan Disersifikasi Produk Kelautan Perikanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati, Triana Shinta Dewi selaku Pengelola Ekosistem Laut dan Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati, Joko Senawi selaku pendamping PUGAR di Desa Bumimulyo Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, Siswanto selaku Pendamping PUGAR di Desa Ketitang Wetan Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, Eko Cahyono selaku tokoh masyarakat di Desa Genengmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati, Budi selaku tokoh masyarakat di Desa

Agungmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati, Agus Purnomo selaku petambak garam yang dulunya sebagai pendamping di Desa Tluwuk Kecamatan Wedarijaksa Kabupaten Pati, Supoyo selaku pendamping di Desa Kepoh Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati, Salim selaku pendamping di Desa Kertomulyo Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati, Subhan selaku pendamping di Desa Kadilangu Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati. Tujuan dilakukan wawancara dengan informan yaitu untuk mendapatkan informasi yang dapat dipercaya karena hasil wawancara tersebut merupakan data primer. Data dalam penelitian ini akan dianalisis dan diinterpretasikan dengan mereduksi data, menyajikan data serta memverifikasi serta menarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis mengenai pelaksanaan kegiatan pengembangan usaha garam rakyat serta faktor pendorong dan faktor penghambat kegiatan menggunakan teori yang dirumuskan oleh George Edward III dimana untuk menilai keberhasilan dan

keberhasilan suatu implementasi kebijakan dianalisis dengan empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Proses implementasi kebijakan memerlukan adanya komunikasi yang perlu disampaikan terlebih dahulu kepada pelaku kebijakan agar dapat mempersiapkan hal mengenai keberjalanan proses demi mencapai tujuan dan sasaran seperti yang di rumuskan. Dalam menyampaikan suatu informasi selain harus memiliki informasi yang jelas juga diperlukan ketelitian dan konsistensi agar informasi yang disampaikan tersebut tidak menimbulkan kesalahan informasi. Edward III menyampaikan bahwa komunikasi kebijakan mempunyai beberapa dimensi antara lain dimensi transmisi, dimensi kejelasan dan dimensi konsistensi. Dimensi transmisi dimaksudkan agar kebijakan disampaikan tidak hanya kepada pelaksana namun juga kepada kelompok sasaran dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dimensi kejelasan maksudnya agar kebijakan yang ditransmisikan kepada

pelaksana, target sasaran atau pihak lain yang berkepentingan secara jelas supaya mereka mengetahui maksud, tujuan, sasaran dan substansi dari suatu program demi mensukseskan kebijakan secara efektif dan efisien. Dimensi konsistensi yaitu agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga dapat membingungkan pelaksana kebijakan, target sasaran maupun pihak berkepentingan lainnya.

Dalam Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat di Kabupaten Pati yang telah berlangsung sejak 2011 yang pada dasarnya diinisiasi oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan di tingkat pusat dan selanjutnya disiapkan anggaran yang menghasilkan sebuah Keputusan Menteri yang dijadikan dasar untuk membuat Petunjuk Teknis untuk menunjuk Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) melalui Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten di daerah Kabupaten Pati agar menyampaikan program kegiatan kepada para petambak garam di Kabupaten Pati. bentuk komunikasi tersebut berupa diadakannya sosialisasi mulai dari

pengenalan bagaimana program PUGAR, apa saja bantuan yang akan diberikan, bagaimana tentang pengelolaan program, *sharing* kondisi di lingkungan petambak garam bisa berupa kritik dan masukan serta mengevaluasi program di tahun berjalan. Tenaga pendamping yang berada di desa merupakan orang yang ditunjuk oleh Dinas Kelautan dan Perikanan untuk menyampaikan hasil sosialisasi yang mereka dapatkan kepada petambak garam untuk diimplementasikan karena mengingat keterbatasan tidak memungkinkan pihak dari dinas melaksanakan sosialisasi secara individual di seluruh desa di Kabupaten Pati yang memiliki potensi garam. Kegiatan komunikasi berupa sosialisasi diharapkan dapat menjadi jembatan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan program. Dinas Kelautan dan Perikanan menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai yang tertera dalam Petunjuk Teknis Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yaitu memberikan sosialisasi dan pengarahan untuk menjalankan program. Sosialisasi

merupakan tahapan yang tidak terpisahkan dalam menjaga kesinambungan dan keberhasilan pelaksanaan. Pembinaan teknis dilaksanakan Direktorat Jasa Kelautan, Ditjen Pengelolaan Ruang Laut, Dinas Kelautan Provinsi mendorong Dinas Kabupaten agar penyaluran dan pemanfaatan bantuan sarana dan prasarana tepat waktu, tepat guna dan tepat sasaran. Kegiatan ini dilaksanakan pada tahun berjalan ataupun tahun sebelumnya agar kegiatan pergaraman tetap berkelanjutan.

Berdasarkan laporan hasil pelaksanaan PUGAR oleh Dinas Kelautan Kabupaten Pati pada saat sosialisasi akan dipaparkan kegiatan yang telah dilaksanakan baik fisik ataupun kegiatan penunjang. Dengan adanya sosialisasi diharapkan dapat menginventaris bahan atau masukan untuk bahan review pusat. Tujuannya yaitu memaparkan semua hasil kegiatan atau paket pekerjaan yang telah dilaksanakan pada tahun berjalan, mengevaluasi fluktuasi produksi, harga garam dan musim garam di tahun lalu, menginventarisir masukan-masukan sebagai bahan

review dan memaparkan rencana pelaksanaan PUGAR di tahun berjalan.

Berdasarkan laporan kegiatan dalam sosialisasi terdapat kegiatan *Rembug* Daerah yang merupakan kegiatan tahunan berguna untuk menjaga kesinambungan dan keberhasilan pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati melakukan pembinaan kepada para petambak garam baik yang menerima bantuan sarana dan prasarana di tahun berjalan ataupun tahun sebelumnya agar usaha pergaraman tetap berlanjut melalui kegiatan pembinaan kelembagaan, implementasi teknologi pergaraman serta upaya fasilitasi permodalan dan pemasaran dengan tetap melakukan koordinasi dengan instansi terkait.

Kegiatan *Rembug* Daerah yang dilaksanakan pada tahun 2020-2022 pada dasarnya mempunyai kesamaan tujuan dan inti dari pembahasan yang di paparkan. Kegiatan tersebut dilaksanakan untuk memberikan semangat kepada para petambak garam dalam menjalani musim garam di tahun berjalan serta

sebagai salah satu kegiatan untuk memotivasi semangat para petambak garam di tahun berjalan.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor yang sangat penting dalam sebuah implementasi kebijakan. Sumberdaya tersebut terbagi dalam beberapa aspek meliputi sumber daya manusia, sumberdaya anggaran serta sumberdaya peralatan. staff merupakan sumber daya paling penting dalam suatu implemetasi kebijakan. Meskipun implementasi sudah dijelaskan dan ditransmisikan secara konsisten namun jika kekurangan sumberdaya personel yang berkompeten maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Staff atau personel di dalam PUGAR yaitu tenaga pendamping kabupaten dan tenaga pendamping desa yang merupakan perpanjangan tangan dari Dinas Kelautan dan Perikanan yang berada di lingkup paling dekat dengan petambak garam. Tenaga pendamping bertugas untuk mendampingi petambak garam dalam melaksanakan kegiatan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat

(PUGAR). Di tiap desa akan di dampingi oleh satu satu pendamping desa yang selalu membantu dan mendampingi keberjalanan program. Keberjalanan suatu program pemerintah tidak lepas dari adanya bantuan berupa fisik maupun non fisik. Menurut Edward III sumber daya anggaran memiliki peran penting karena terbatasnya anggaran maka akan menyebabkan kualitas pelayanan kepada masyarakat atau kelompok sasaran juga akan menjadi terbatas. Terbatasnya anggaran yang diberikan juga akan berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan. Namun ketika sudah dibentuk sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan maka anggaran tentu sudah disiapkan dan difikirkan dari mana sumbernya. Anggaran yang diberikan oleh Pemerintah tersebut merupakan bentuk upaya untuk mencapai tujuan yaitu meningkatkan hasil produksi dari segi kualitas dan kuantitas. Nominal dari anggaran tersebut bersifat fluktuatif sesuai dengan kebutuhan dan urgensi di lapangan. Saling berkesinambungan dengan faktor

komunikasi yaitu sosialisasi yang salah satu kegiatannya adalah *rembug* daerah poin mengenai anggaran ini akan dibahas oleh Dinas Kelautan dan Kabupaten Pati bagian produk kelautan dan perikanan bersama dengan para undangan yang hadir meliputi para pendamping desa yang mempunyai potensi garam, kepala desa setempat, beberapa tokoh desa serta undangan terkait. Pembahasan tersebut dimaksudkan agar bantuan yang diberikan nantinya akan tepat sasaran ke daerah atau kelompok yang memang membutuhkan bantuan. Bantuan fisik yang diberikan oleh salah satunya yaitu kincir yang digunakan untuk membantu proses menaikkan air ke meja garam karena pada awalnya masih menggunakan cara tradisional yaitu ebor yang digerakkan oleh tenaga manusia sehingga dengan adanya bantuan kincir yang diberikan oleh pemerintah diharapkan dapat mempercepat proses produksi garam sehingga mendapatkan hasil yang maksimal.

3. Disposisi

Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan

kebijakan dengan sungguh-sungguh sehingga tujuan dapat terwujud. Berdasarkan definisi tersebut pelaksanaan PUGAR sudah memenuhi kriteria mengenai pengangkatan birokrat yaitu tenaga pendamping sebagai implementor di lingkup paling dekat dengan kelompok sasaran yakni petambak garam. Sesuai dengan petunjuk teknis pelaksanaan tenaga pendamping merupakan orang yang ditugaskan untuk mendampingi petambak garam dalam pelaksanaan kegiatan. Tenaga pendamping ditetapkan oleh kepala dinas melalui Surat Keputusan Penggunaan Anggaran (KPA).

Tenaga pendamping desa merupakan tokoh masyarakat atau petambak garam yang sudah senior dalam bidang pergaraman. Tugas pendamping yaitu mendampingi, menjalankan program, mendampingi pelaksanaan, mencatat data stok dan data produksi. Faktor kedua mengenai disposisi menurut Edward III yaitu insentif yang merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah

keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi pendorong bagi pelaksana untuk menjalankan kebijakan dengan baik karena dianggap sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau organisasinya. Tidak sependapat dengan itu berdasarkan observasi dan wawancara di lapangan bersama para pendamping dan tokoh masyarakat justru mereka menyatakan bahwa tidak menerima gaji atau upah apapun, hanya diberikan uang bensin ketika rapat. Namun mereka sukarela mengabdikan karena bisa menambah relasi.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan sebuah karakteristik mengenai norma dan pola hubungan yang terjadi berulang dalam suatu lembaga yang mempunyai pengaruh signifikan dalam menjalankan kebijakan. Edward III menjelaskan terdapat dua karakteristik utama dalam birokrasi yaitu *Standart Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. PUGAR di Kabupaten Pati dalam pelaksanaannya telah dibuat dalam susunan struktur organisasi yang dikoordinasikan di Dinas Kelautan

dan Perikanan Kabupaten Pati selaku pelaksana di tingkat daerah. Dalam proses keberjalanannya struktur organisasi ini mengalami perubahan petugas namun tetap mempunyai tugas dan kewenangan yang sama. Sebagai lembaga di daerah yang bersinggungan dekat dengan petambak garam diharapkan dapat memberikan manfaat serta dapat mencapai tujuan PUGAR. Semua kegiatan yang berlangsung sesuai dengan petunjuk teknis dan peraturan pelaksanaan yang berlaku. Demikian pula dengan tugas dan kewenangan yang diemban oleh pendamping PUGAR. Pendamping bertugas memastikan bahwa para petambak dapat menerima bantuan dari pemerintah serta mendampingi bagaimana proses pelaksanaan kegiatan. Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR) yang terdiri dari para petambak garam di Kabupaten Pati yang berjumlah sekitar 3.781 petambak.

5. Faktor pendorong dan faktor penghambat.

Faktor pendorong keberhasilan program yaitu ragam bantuan yang telah diberikan baik itu bantuan fisik

maupun nonfisik. Bantuan fisik misalnya berupa pemberian kincir, pompa, geomembran, slender, pagrak, perbaikan jalan produksi dan macam sebagainya. Sedangkan untuk bantuan nonfisik berupa sosialisasi dan pengenalan inovasi teknologi baru untuk meningkatkan proses produksi agar menghasilkan produk garam yang berkualitas. Faktor penghambat yaitu merubah *mindset* para petambak menjadi salah satu faktornya. Namun ketika pemerintah melalui kegiatan sosialisasi, pendampingan dan pemberian bantuan yang diberikan mampu menjadikan petambak menjadi lebih maju dan mampu berinovasi dari segi pemahaman mengenai kegiatan Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) sehingga yang awalnya merubah *mindset* menjadi kendala pada akhirnya mereka dapat mengajarkan ilmu yang telah diajarkan kepada generasi muda agar tetap memproduksi garam. Peran pemerintah dalam mendorong keberhasilan PUGAR di Kabupaten Pati yang sesuai dengan Petunjuk Teknis Pelaksanaan yaitu dengan menetapkan dasar hukum yang tertera

pada UU 7/2014 dan UU 7/2016 mengenai peningkatan penggunaan produk dalam negeri serta menetapkan harga dasar.

KESIMPULAN

Komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati PUGAR berupa memberikan sosialisasi, koordinasi, *rembug* daerah dengan mengundang kepala desa, pendamping desa yang mempunyai potensi garam, tokoh masyarakat dan beberapa tamu undangan lain. Kegiatan tersebut dilakukan pada bulan masa awal produksi dengan pembahasan mengenai pelaksanaan kegiatan, pemaparan kegiatan, evaluasi produksi serta penyaluran bantuan. Menurut Edward III sumber daya terbagi atas sumber daya manusia, sumber daya anggaran dan sumber daya peralatan. Sumber daya manusia berupa pendamping desa dan pendamping dinas yang mempunyai tugas mendampingi dan membantu pelaksanaan kegiatan. Sumber daya anggaran didapat dari Pemerintah yang bersumber dari APBN mempunyai nominal fluktuatif. Penyaluran bantuan tersebut

berdasarkan pada urgensi desa yang dinilai paling membutuhkan bantuan. Sumber daya peralatan berupa pengadaan bantuan fisik berupa kincir, pompa, slender, pagrak, geomembran dan lainnya. Disposisi merupakan perilaku pelaksana, dalam kegiatan PUGAR yaitu sikap para pendamping dan petambak garam yang mau berubah serta menerima segala inovasi yang diberikan oleh pemerintah berupa bantuan yang terdiri atas bantuan fisik dan bantuan non fisik. Struktur birokrasi dalam pelaksanaan PUGAR berpedoman pada struktur birokrasi yang disusun oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati dimana dari tahun 2020 hingga 2022 mengalami perubahan staff atau pejabat namun tidak berubah dari segi kewenangan dan tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Struktur organisasi tersebut terdiri atas Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSM), Bendahara Kabupaten, Tenaga pendamping desa dan tenaga pendamping desa, Koperasi Mutiara Laut Mandiri serta

seluruh petambak garam di Kabupaten Pati. Berjalannya suatu kegiatan implementasi tidak lepas dari adanya faktor yang mendorong dan faktor yang menghambat keberhasilan kegiatan. Dalam kegiatan PUGAR di Kabupaten Pati faktor pendorong dari keberhasilan ini yaitu upaya pemerintah berupa memberikan bantuan yang berguna untuk menunjang proses produksi yang nantinya dapat mencapai tujuan awal dari dibentuknya kegiatan tersebut. Bantuan tersebut berupa bantuan fisik dan bantuan non fisik, bantuan fisik. Faktor penghambat yaitu susahny untuk merubah *mindset* dari para petambak garam karena mereka merasa sudah pandai dalam memproduksi garam terlebih sejak zaman dahulu nenek moyang mereka sudah memproduksi garam sehingga menurut mereka memproduksi garam adalah apa yang mereka lakukan tersebut. Hambatan lainnya yaitu mengenai kepastian harga yang belum bisa ditentukan oleh pemerintah hingga saat ini. Para petambak berharap adanya harga patokan yang pasti agar mereka terjamin dari sisi kesejahteraan

berupa hasil pendapatan dari penjualan garam.

Pengukurannya, Gema Ekosos, Vol 6, April 2011.

Pedoman Teknis Pengembangan Usaha Garam Rakyat, Dirjen PRL KKP RI. Jakarta, 2020.

DAFTAR PUSTAKA

Budi Winarno, *“Kebijakan Publik (teori dan proses)”*, Jakarta:Media Pressindo,2008.

Leo Agustino, *“Dasar-Dasar Kebijakan Publik”*, Bandung: CV Alfabeta, 2006.

Mulyadi, Deddy. *“Study Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik”*. Alfabeta. Bandung. 2015.

Priono dkk. *“Peran Gender Dalam Peningkatan Daya Saing Produk Perikanan”*. Media Pustaka. Yogyakarta. 2020.

Subarsono, *“Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)”*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Fadhilah El Fitri, *“Analisis Trend Produksi Garam di PT Garam Persero Kalianget Kabupaten Sumenep”*, Malang, UMM, 2017.

Hariyanto, *“Implementasi Program Penyaluran Dana PNPM KP PUGAR (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelauatan Perikanan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) di Desa Asempapan Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati”*, UNNES, 2013.

Imronah, *Implementasi Kebijakan : Perspektif, Model dan Kriteria*