

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 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. Hal mendasar mengenai rendahnya kualitas hidup masyarakat kelautan dan perikanan yang mengakibatkan kemiskinan antara lain minimnya akses permodalan, pasar dan teknologi, perlindungan sosial, tidak adanya aset modal aktif, kelembagaan yang kurang kuat dari para nelayan, pembudidaya, pengolah atau pemasar ikan serta petambak garam. Pengentasan kemiskinan merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan kesepakatan global untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium. Mulai tahun 2009 Kementerian 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 difasilitasi 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 Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (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. Berdasarkan observasi oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Pati juga sudah memiliki beberapa perusahaan yang memproduksi garam beryodium. 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 21 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 mengalih fungsikan lahan meja garam menjadi tambak ikan bandeng atau udang. Sebagian besar penduduk pesisir Kabupaten Pati seperti Kecamatan Batangan, Juwana, Wedarijaksa dan Trangkil 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 Program 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. Hingga saat ini tantangan para petambak adalah masih memakai teknologi tradisional sehingga hasil kurang maksimal. 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. Hal lain yang menjadi hambatan dalam pengembangan adalah lahan yang dipakai untuk lahan garam juga dipakai untuk budidaya bandeng, udang dan lainnya.

Dalam penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan mengenai pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat serta menganalisis mengenai faktor-faktor yang mendorong dan faktor yang menghambat yang selama program berlangsung. Rentang waktu yang dipakai dalam penelitian ini yaitu dimulai dari tahun 2020-2022. Oleh karena itu judul dalam penelitian ini adalah “Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati Tahun 2020-2022”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati Tahun 2020-2022?
2. Apakah terdapat faktor pendorong atau faktor penghambat di dalam pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati Tahun 2020-2022?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Menjelaskan pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati Tahun 2020-2022.

2. Menganalisis faktor pendorong atau faktor penghambat dari Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati Tahun 2020-2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak yang terlibat dan memiliki kepentingan dengan masalah yang akan diteliti.

1.4.1 Kegunaan Akademis

Kegunaan akademis penelitian ini yaitu :

1. Memberi sumbangan terhadap kajian mengenai implementasi program pengembangan usaha garam rakyat dengan konsep kebijakan berdasarkan teori George Edward III.
2. Mendeskripsikan dan menjelaskan mengenai dampak implementasi program pemberdayaan usaha garam rakyat.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi pertimbangan dan masukan untuk pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan misalnya program pemberdayaan yang menyangkut kepentingan banyak orang agar kedepannya program yang telah disusun oleh pemerintah dapat tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan awal.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilaksanakan berdasarkan penelitian-penelitian yang telah dilaksanakan oleh para peneliti terdahulu. Penelitian terdahulu bertujuan untuk memperdalam dan memperluas kajian teori yang akan dipakai dalam penelitian ini. Berikut merupakan tabel dari penelitian terdahulu yang akan dipakai oleh penulis:

Tabel 1.1
Daftar Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Analisis
1.	Wardiansyah, 2014.	Pemberdayaan Petambak Garam Melalui Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Di Kabupaten Brebes Tahun 2011-2014.	Mengalalisis mengenai implementasi dan manfaat Program PUGAR.	Penelitian ini memakai metode penelitian deskriptif kualitatif dengan sumber data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara yang memakai Teknik Purposive Sampling sedangkan data sekunder berasal dari dokumen, arsip dan sumber lainnya.	Program Pemberdayan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Brebes Tahun 2011-2014 telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan yaitu meningkatkan produksi, harga dan pendapatan rata-rata para petambak garam. Peran pendamping sebagai implementator terdekat sudah berperan baik dalam melaksanakan sosialisasi formal dan non formal.
2.	Ariti Anomsari dkk, 2015.	Tingkat Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Ditinjau Dari Aspek Produksi, Distribusi, Permintaan Pasar dan Sosial Budaya.	Menganalisis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) berdasarkan aspek produksi, distribusi dan permintaan garam industri di Jawa Tengah.	Penelitian ini dilaksanakan dengan cara membagikan kuesioner kepada para petani garam, melaksanakan Focuss Group Discussion (FGD) dan melaksanakan wawancara	Aspek produksi memiliki empat indikator yaitu tingkat keberdayaan yang tinggi, tenaga kerja, modal dan teknologi terapan.

No	Peneliti	Judul	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Analisis
				dengan analisis teknis.	
3.	Yunita Ratna Sari, 2018.	Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Desa Kedungmutih Kecamatan Wedung Kabupaten Demak Tahun 2011-2013.	Menganalisis pelaksanaan program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Desa Kedungmutih. Menganalisis hambatan yang timbul dalam pelaksanaan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat di Desa Kedungmutih Kecamatan Wedung Kabupaten Demak Tahun 2011-2013.	Penelitian ini dilaksanakan dengan Teknik data kualitatif dengan melaksanakan analisis dalam bentuk penggambaran dan penarikan kesimpulan atas gejala yang diteliti.	Hasil analisis dari penelitian ini menjelaskan bahwa program PUGAR di Desa Kedungmutih yang dilaksanakan pada tahun 2011-2013 dirasa kurang optimal karena hingga saat ini kendala yang timbul dari pelaksanaan belum terselesaikan, yaitu para petambak garam masih mengalami beberapa kendala diantaranya kesulitan dalam memakai teknologi garam, pemasaran garam yang masih terjerat tengkulak dan kualitas garam yang belum mencapai kualitas terbaik yaitu KW 1.
4.	Chaerunas dkk, 2020	Implementasi Program	Mengalisis implementasi	Penelitian ini memakai jenis	Program Pengembangan

No	Peneliti	Judul	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Analisis
		Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Di Kecamatan Palibelo Kabupaten Bima Tahun 2020.	program PUGAR di Kecamatan Palibelo Kabupaten Bima Tahun 2020.	penelitian kualitatif deskriptif dengan Teknik purposive sampling.	Usaha Garam Rakyat yang dilaksanakan di Kecamatan Palibelo Kabupaten Bima dinilai telah tepat sasaran dan standart program sesuai dengan pedoman teknis PUGAR tahun 2020 yaitu kelompok tani yang memiliki luas lahan tambak minimal 15 Ha, sumber daya implementasi cukup memadai karena implementator sudah terlatih dan memiliki dana yang mencukupi, komunikasi badan pelaksana yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai implementator dengan pihak terkait telah berjalan dengan baik, implementator selalu melaksanakan koordinasi dan

No	Peneliti	Judul	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Analisis
					konsultasi dengan sesama agen pelaksana, disposisi implementator sangat responsive dan demokratis pada para petambak.

Sumber : Olahan Data Penulis

Dari tabel 1.1 terlihat bahwa penelitian tersebut mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang sedang diteliti. Adapun persamaannya terdapat pada topik penelitian yaitu mengenai pelaksanaan program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Perbedaan penelitian terdapat pada lokasi penelitian yang berbeda dengan penelitian terdahulu. Metode yang dipakai untuk mendeskripsikan penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu yaitu memakai teknik wawancara dan observasi langsung ke lapangan untuk mendapatkan data sekunder kemudian di analisis sesuai teori yang dipakai. Perbedaan selanjutnya terdapat pada rentang waktu penelitian dimana penelitian pada tahun 2020-2022 untuk dapat meneliti perbedaan apa saja yang dirasakan oleh petambak mulai dari bantuan yang diterima atau manfaat yang diterima.

1.5.2 Landasan Teori

1.5.2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses tindakan administratif yang dapat diteliti pada program tertentu. Jika semua langkah yang diperlukan termasuk penetapan tujuan dan sasaran, penyusunan rencana program, dan pengalokasian dana bantuan selesai, maka tahap implementasi dapat dimulai. Sasaran hasil produk, dan hasil dampak adalah bagian dari fungsi implementasi. Istilah "implementasi kebijakan" menggambarkan proses yang dilalui oleh suatu organisasi atau pemerintah untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan untuk dicapai. Terdapat dua pendekatan yang dapat dipakai untuk mengklasifikasi sebuah implementasi yaitu pendekatan *bottom*

up dan pendekatan *top down*. Pendekatan pendekatan *bottom up* membuat kebijakan berdasarkan serap aspirasi pendapat dan lainnya sementara pendekatan *top down* merupakan penurunan kebijakan dari pihak tertinggi ke pihak bawah.

Diperlukannya sebuah implementasi kebijakan mengacu pada setiap kebijakan harus diimplementasikan karena perlu adanya masalah kebijakan yang harus diatasi dan diselesaikan. Beberapa faktor yang dapat mendukung dan menghambat sebuah implementasi kebijakan dibagi dalam empat faktor sebagai pokok permasalahan dan prakondisi untuk keberhasilan proses implementasi itu sendiri antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Apabila suatu kebijakan tersebut dibuat maka kebijakan harus implementasikan dengan harapan hasilnya harus sesuai dengan tujuan awal dari kebijakan tersebut. Singkatnya implementasi kebijakan merupakan cara atau proses dari sebuah kebijakan untuk mencapai sebuah tujuan tidak dibiarkan dan tidak dikurangkan. Untuk mengimplementasikannya terdapat dua cara yaitu dalam bentuk program atau formulasi kebijakan dari kebijakan itu sendiri.

Tujuan implementasi diformulasikan pada program aksi dan proyek tertentu yang dirancang serta dibiayai. Suatu program implementasi kebijakan akan dievaluasi melalui luaran program yang sesuai dengan tujuan kebijakan. Luaran program dinilai dari manfaat yang dirasakan oleh target baik itu individu maupun kelompok. Output dari sebuah implementasi yaitu perubahan dan diterimanya perubahan oleh target sasaran. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dengan melihat tiga indikator: sejauh mana suatu birokrasi patuh terhadap birokrasi yang lebih tinggi, efisiensi pelaksanaan tugas rutin, dan sejauh mana semua manfaat program yang dimaksudkan dapat direalisasikan. Teori implementasi kebijakan George Edward III berfungsi sebagai landasan teoritis untuk penelitian ini.

1.5.2.2 Implementasi Kebijakan George Edward III

Administrasi publik dan kebijakan publik sangat bergantung pada diskusi tentang pelaksanaan kebijakan. Satu fase kebijakan publik dikenal sebagai implementasi kebijakan dan ini terjadi antara pembentukan kebijakan dan

konsekuensi kebijakan. Implementasi yang hati-hati sebanyak apa pun tidak dapat menyelamatkan sebuah kebijakan yang secara luas dipandang tidak sesuai dan tidak mampu memecahkan masalah utamanya. Sedangkan suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan matang sekalipun dapat mengalami kegagalan apabila kebijakan itu belum mampu diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana. Implementasi kebijakan sebagai jembatan antara tujuan dengan realisasi hasil akhir dari kegiatan itu sendiri. Tugas implementasi yaitu membangun jaringan guna memaksimalkan realisasi tujuan kebijakan publik lewat pemerintah dengan melibatkan banyak stakeholders. Kegiatan implementasi akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program telah tersusun dan dana telah disiapkan serta siap disalurkan guna mencapai tujuan.

George Edward III mengajukan dua pertanyaan penelitian tentang implementasi kebijakan antara lain faktor-faktor apa yang harus ada sebelum kebijakan dapat dianggap efektif dan hambatan apa yang mungkin menghalangi keberhasilan itu tersebut. Jawaban atas dua pertanyaan tersebut kemudian dibagi menjadi empat kategori:

1. Komunikasi

Mereka perlu memahami kebijakan untuk menerapkannya secara efektif. Merupakan tanggung jawab pelaksana untuk menyampaikan keputusan dan arahan kepada pihak yang tepat, dan merupakan kewajiban mereka untuk memastikan bahwa semua informasi yang dikirim adalah benar dan dipahami secara menyeluruh. Petunjuk pelaksanaan harus jelas dan mudah dipahami jika kebijakan ingin diterapkan secara efektif. Jika instruksinya tidak jelas, pelaksana mungkin menjadi tidak yakin tentang apa yang harus mereka lakukan, membuat mereka khawatir bahwa mereka akan mengembangkan pendapat mereka sendiri dan memaksakan pendapat tersebut pada suatu implementasi, yang menyebabkan perbedaan antara keduanya. Mengenai masalah konsistensi, pilihan yang bersaing akan membingungkan dan menghambat pekerja administrasi, mengurangi efisiensi mereka dalam menjalankan kebijakan.

2. Sumber daya

Meskipun instruksi untuk menerapkannya dikeluarkan dengan sangat hati-hati, jelas, dan konsisten, keefektifannya terkadang terhambat oleh kurangnya sumber daya yang memenuhi syarat dari pihak yang ditugaskan untuk melaksanakannya. Jumlah staff yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi akan berhasil begitupun sebaliknya. Rendahnya sumberdaya manusia yang berkompeten menjadi faktornya oleh karena itu para implementor harus memiliki keterampilan yang diperlukan sesuai dengan kapasitasnya. Pentingnya informasi mengenai pelaksanaan sesuai dengan petunjuk dan ketaatan dengan peraturan yang berlaku. Informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan dan informasi tentang ketaatan personel lain terhadap peraturan pemerintah.

3. Disposisi

Disposisi pelaksana dapat dianggap sebagai seperangkat nilai dan sifat kepribadian yang mereka bawa ke dalam pekerjaan. Pola pikir optimis adalah prasyarat untuk eksekusi yang sukses. Ada tiga cara di mana seorang pelaksana kebijakan dapat melihat reaksi terhadap kebijakan mereka yaitu tingkat pengetahuan mereka, instruksi atau arahan mereka tentang bagaimana melanjutkan menghadapi penerimaan atau penolakan dan tingkat kepedulian mereka. Meskipun mereka mungkin menyadari tujuan program pelaksana yang tidak setuju dengan tujuan tersebut pasti akan menemukan cara untuk mengelak, memotong, dan menghindari inisiatif tersebut. Agar program dapat berjalan dengan baik dan berhasil diperlukan dukungan pejabat pelaksana misalnya berupa dukungan pembiayaan baik bagi pelaksana maupun operasional program misalnya bantuan keuangan langsung dan sebagainya.

4. Struktur birokrasi

Konvensi dan pola interaksi di dalam birokrasi yang memiliki efek jangka panjang pada implementasi kebijakan adalah yang memberi nama pada struktur tersebut. *Standart Operating Procedure* (SOP) yang berfungsi sebagai manual bagi mereka yang ditugaskan untuk mewujudkan rencana, merupakan komponen penting. *Standart Operating Procedure* (SOP) dipakai untuk menangani situasi umum di organisasi publik atau swasta karena dengan memakai *Standart Operating Procedure* (SOP), pelaksana memanfaatkan waktu yang tersedia sebaik-baiknya dan dapat membakukan kegiatan pejabat dalam organisasi yang rumit dan besar, menghasilkan fleksibilitas yang signifikan.

Implementasi kebijakan merupakan prosedur yang sulit dan melibatkan. Banyak hal yang berkontribusi terhadap hal ini, termasuk sifat pelaksanaan program yang dimaksud atau kepribadian orang yang terlibat. Proses kebijakan publik tidak lengkap tanpa pelaksanaan kebijakan. Keputusan kebijakan tidak berguna jika hanya duduk di meja pejabat tanpa ditindaklanjuti. Kemampuan kebijakan untuk berhasil diterapkan sangat penting. Tidak setiap kebijakan dijalankan dengan baik, tetapi ada cara untuk membuatnya lebih baik. Namun, sebelum menyarankan modifikasi, penting untuk memiliki pemahaman yang kuat tentang sifat hambatan kebijakan dan variabel yang berkontribusi terhadapnya. Pada akhirnya tingkat kepercayaan antara banyak pihak yang terlibat akan menentukan keberhasilan implementasi. Jika orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan rencana kepatuhan tidak setuju dengan tujuan rencana tersebut, rencana tersebut akan gagal. Tawar-menawar dan negosiasi antara banyak pihak yang terlibat diperlukan untuk eksekusi dan ini termasuk kepentingan komunitas yang lebih besar yang dipengaruhi oleh tujuan dan norma tertentu.

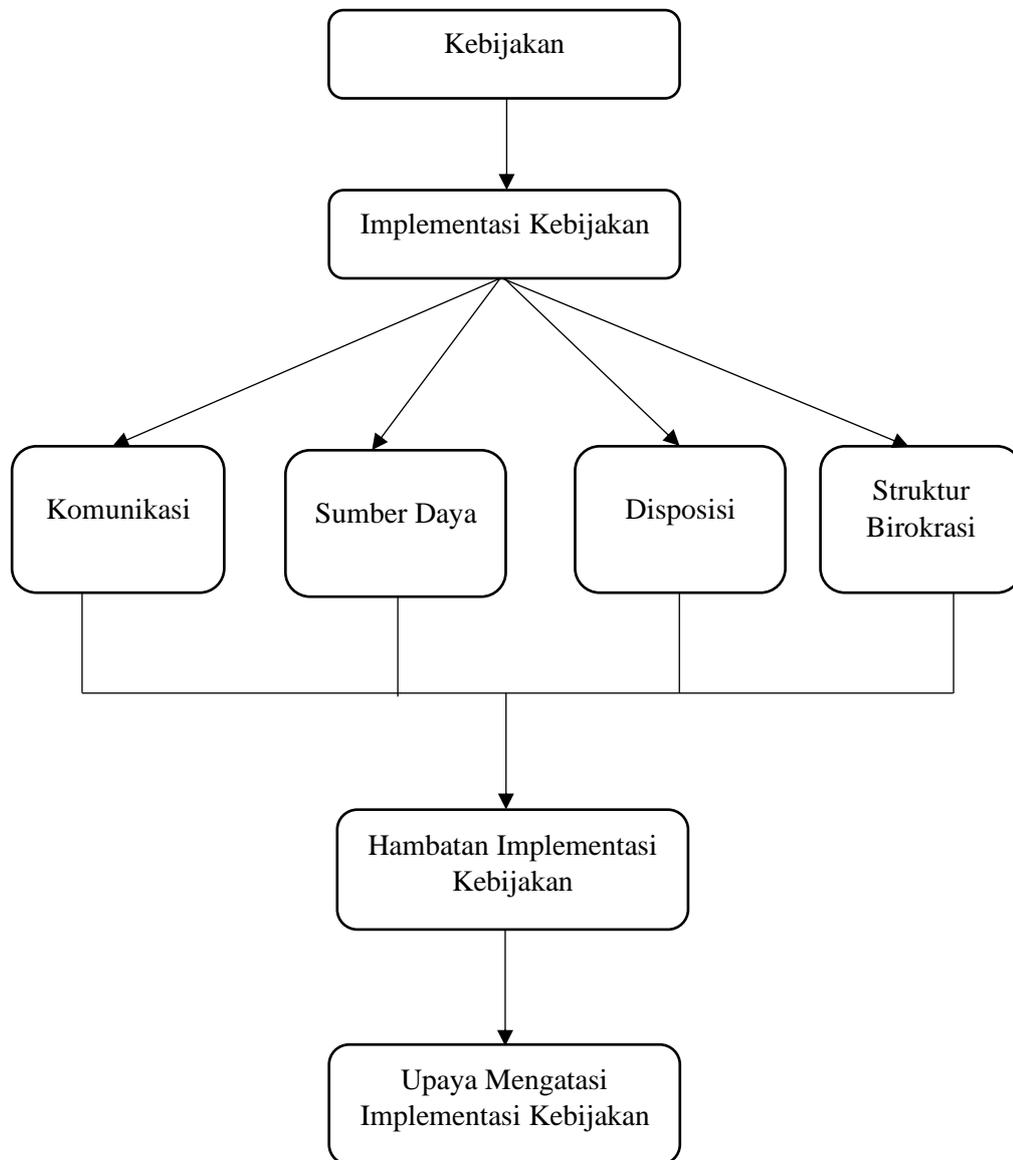
Merujuk pada teori Implementasi Kebijakan oleh George Edward diharapkan dapat membantu mempermudah penelitian ini lebih dalam mengenai Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat di Kabupaten Pati dengan melihat aspek-aspek untuk menjawab pertanyaan apakah

proses implementasi dalam kebijakan tersebut telah berjalan sesuai tujuan. Dengan demikian nantinya akan dapat disimpulkan hasil analisis berdasarkan teori tersebut.

1.6 Kerangka Berfikir

Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat atau yang selanjutnya disebut PUGAR merupakan inisiasi dari Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk meningkatkan kesejahteraan para petambak garam serta meningkatkan kualitas dan kuantitas hasil produksi garam rakyat melalui pemberian bantuan dan sosialisasi teknologi guna meningkatkan hasil produksi agar lebih efektif dan efisien. Sesuai dengan teori yang dipakai oleh penulis yaitu implementasi kebijakan menurut George Edward III maka untuk mengkaji penelitian ini memakai empat faktor atau variabel yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Dapat dilihat melalui bagan di bawah bahwa :



Dari bagan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Kebijakan atau *policy* dalam bagan tersebut mempunyai kedudukan pertama karena kebijakan merupakan inti dari sebuah program yang menyangkut kepentingan orang banyak demi dapat mencapai tujuan yang mampu memberikan dampak yang lebih ke suatu kelompok atau individu. Dari kebijakan diturunkan terbentuk suatu implementasi program yang dikatakan sebagai sebuah kegiatan atau program untuk menjembatani antara tujuan dan hasil. Dalam penelitian ini akan menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George

Edward III yaitu dalam menilai keberhasilan maupun hambatan dalam proses implementasi serta upaya yang akan dilaksanakan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan melalui empat variabel untuk menjawab pertanyaan yang mungkin muncul yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Komunikasi dalam suatu keberjalanan program merupakan hal yang paling penting dan mendasar karena komunikasi berguna untuk penyampaian informasi mengenai pelaksanaan kebijakan. Dalam hal pelaksanaan kebijakan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pati proses komunikasi ini dilaksanakan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati selaku perwakilan dari Pusat di daerah yang bertugas untuk memberikan informasi berupa sosialisasi kepada para petambak garam di Kabupaten Pati. Selain memberikan informasi berupa sosialisasi juga membantu menyelesaikan hambatan atau permasalahan yang muncul di lapangan.

2. Sumber daya

Terdapat beberapa sumber daya yang berguna untuk keberjalanan program diantaranya sumber daya manusia dan sumberdaya bahan baku. Untuk menjalankan program Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) diperlukan sumber daya manusia berupa peran Dinas Kelautan dan Perikanan yang biasanya diwakilkan oleh Tenaga Pendamping Kabupaten yang ditugaskan di desa serta Tenaga Pendamping Desa yaitu merupakan warga setempat dan berpengalaman dalam produksi garam. Sumber daya bahan baku misalnya seperti kesediaan air laut yang mempunyai karakteristik tertentu untuk bisa dipakai menjadi garam. Sumber daya pendukung lain seperti kesediaan lahan, jalan produksi dan pompa air atau bisa disebut penunjang sarana dan prasarana lainnya.

3. Disposisi

Disposisi mempunyai arti yaitu sikap yang dimiliki oleh pelaksana misalnya komitmen serta kejujuran. Dalam berjalannya program Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) ini peran dari tenaga

pendamping dinas, tenaga pendamping desa serta petambak garam menentukan apakah program dapat berjalan lancar atau tidak. Pelaksana melaksanakan program kegiatan sesuai dengan petunjuk teknis yang sudah dibuat oleh Kementerian Kelautan secara jujur dan berkomitmen.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dapat disebut sebagai nyawa atau karakteristik utama dalam sebuah implementasi kebijakan. Pelaksanaan implementasi Kebijakan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat di Kabupaten Pati dijalankan sesuai dengan tugas pokok dan kewenangan yang telah tersusun dalam struktur organisasi PUGAR yang telah disusun oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati. Struktur organisasi tersebut dibuat dan dijalankan berdasarkan mandat Kementerian Kelautan dan Perikanan yang menurunkan DIPA untuk membentuk Keputusan Menteri dan Petunjuk Teknis yang menjadi dasar pembentukan petugas-petugas di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati selaku pelaksana implementasi kebijakan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

1.7 Metode Penelitian

Metodologi tertentu tidak dapat dipisahkan dari setiap penelitian. Tujuan penggunaan teknik ini dalam penelitian adalah untuk memberikan temuan yang jelas. Upaya ilmiah membutuhkan pendekatan tertentu untuk belajar, dan pendekatan ini dikenal sebagai metodologi penelitian. Akibatnya, peneliti memakai metodologi penelitian untuk menarik temuan berbasis penjelasan. Penelitian ini memakai pendekatan penelitian kualitatif. Karena penelitian kualitatif dilaksanakan dalam pengaturan "dunia nyata", kadang-kadang dikenal sebagai "penelitian naturalistik". Penelitian yang dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa wawancara, kelompok fokus, catatan lapangan, dan observasi langsung. Sederhananya, langkah pertama dalam melaksanakan penelitian kualitatif adalah mengajukan pertanyaan mendasar mengenai peristiwa itu sendiri, seperti siapa yang terlibat, kapan terjadinya, dan di mana terjadinya.

1.7.1 Desain Penelitian

Peneliti akan memakai metodologi deskriptif kualitatif sesuai pada masalah yang dihadapi. Tujuan dari penelitian kualitatif adalah untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena sentral melalui serangkaian wawancara sistematis dengan informan atau peserta di mana pertanyaan yang luas dan terbuka diajukan sebelum data dikumpulkan, dianalisis, dan ditafsirkan.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian yang akan dipakai oleh peneliti dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini adalah pada dinas yang terkait dengan topik masalah yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati. Selain Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati peneliti juga akan berkunjung ke desa-desa di empat kecamatan yang mempunyai potensi produksi garam dengan mengambil dua desa per kecamatan untuk dijadikan informasi dan selanjutnya akan diolah dan diinterpretasikan sesuai kondisi di lapangan.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian atau informan dalam penelitian ini adalah

1. Ari Wibowo selaku Kasi Bina Mutu Dan Disersifikasi Produk Kelautan Perikanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati.
2. Triana Shinta Dewi selaku Pengelola Ekosistem Laut dan Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati.
3. Joko Senawi selaku pendamping PUGAR di Desa Bumimulyo Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
4. Siswanto selaku Pendamping PUGAR di Desa Ketitang Wetan Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
5. Eko Cahyono selaku tokoh masyarakat di Desa Genengmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.
6. Budi selaku tokoh masyarakat di Desa Agungmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.

7. Agus Purnomo selaku petambak garam yang dulunya sebagai pendamping di Desa Tluwuk Kecamatan Wedarijaksa Kabupaten Pati.
8. Supoyo selaku pendamping di Desa Kepoh Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.
9. Salim selaku pendamping di Desa Kertomulyo Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.
10. Subhan selaku pendamping di Desa Kadilangu Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.

1.7.4 Jenis Data

Teks, kata-kata tertulis, frasa, atau simbol yang menggambarkan atau mencerminkan individu, tindakan, dan peristiwa dalam kehidupan sosial akan dipakai sebagai data dalam penelitian ini.

1.7.5 Sumber Data

1.7.5.1 Data Primer

Data primer adalah informasi yang dikumpulkan dalam bentuknya yang paling murni yaitu langsung dari sumbernya. Karena ini adalah penelitian deskriptif, data utama berasal dari wawancara mendalam dengan responden penelitian.

1.7.5.2 Data Sekunder

Sumber bacaan dan sumber lain, seperti surat pribadi, catatan harian, notulen rapat, surat kabar resmi instansi, terbitan berkala, buletin, terbitan berbagai organisasi dan instansi, jurnal, dan sebagainya, merupakan contoh data sekunder. Tujuan data sekunder adalah untuk melengkapi dan menyempurnakan data utama.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Triangulasi sumber dipakai dalam metode pengumpulan data ini untuk pertanyaan penelitian yang ada.

1.7.6.1 Wawancara

Wawancara mendalam adalah jenis wawancara di mana peneliti menyiapkan pedoman wawancara yang menguraikan poin-poin utama yang akan dibahas dan struktur wawancara itu sendiri. Untuk memahami masalah

ini, kami melaksanakan wawancara ini dengan mereka yang paling memenuhi syarat untuk melaksanakannya yaitu:

1. Ari Wibowo selaku Kasi Bina Mutu Dan Disersifikasi Produk Kelautan Perikanan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati.
2. Triana Shinta Dewi selaku Pengelola Ekosistem Laut dan Pesisir Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati.
3. Joko Senawi selaku pendamping PUGAR di Desa Bumimulyo Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
4. Siswanto selaku Pendamping PUGAR di Desa Ketitang Wetan Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
5. Eko Cahyono selaku tokoh masyarakat di Desa Genengmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.
6. Budi selaku tokoh masyarakat di Desa Agungmulyo Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.
7. Agus Purnomo selaku petambak garam yang dulunya sebagai pendamping di Desa Tluwuk Kecamatan Wedarijaksa Kabupaten Pati.
8. Supoyo selaku pendamping di Desa Kepoh Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.
9. Salim selaku pendamping di Desa Kertomulyo Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.
10. Subhan selaku pendamping di Desa Kadilangu Kecamatan Trangkil Kabupaten Pati.

Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengumpulkan informasi yang dapat dipercaya tentang implementasi Program Pemberdayaan Petani Garam (PUGAR) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) di beberapa kota/instansi di Indonesia, termasuk Kabupaten Pati.

1.7.6.2 Observasi

Observasi bertujuan untuk mendapatkan wawasan tentang sifat, ruang lingkup, relevansi, dan interaksi komponen perilaku manusia dalam

peristiwa sosial yang kompleks dengan studi yang cermat dan metodis dari fenomena ini melalui observasi dan pencatatan. Selama observasi, peneliti mencatat lingkungan sekitar dan peristiwa sosial yang relevan. Peneliti akan melaksanakan kerja lapangan di masyarakat penghasil garam di Kabupaten Pati.

1.7.6.3 Studi Pustaka

Proses tinjauan literatur dilakukan membaca berbagai jenis teks, seperti ensiklopedia, buku referensi, dokumen pemerintah (seperti peraturan menteri atau keputusan bupati), publikasi akademik, dan laporan resmi.

1.7.6.4 Dokumentasi

Esai, memorandum, pengumuman, petunjuk, terbitan berkala, buletin, pernyataan, berita, dan sebagainya adalah contoh dokumentasi yang dapat disebarluaskan kepada publik melalui berbagai sarana.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Wawancara, tinjauan pustaka, observasi, pencatatan, dan bentuk lain dari pengumpulan data primer adalah hal yang umum dalam penyelidikan kualitatif. Data dalam penelitian ini akan dianalisis dan diinterpretasikan dengan:

1. Reduksi data

Abstraksi dan informasi data mentah yang diperoleh dari catatan lapangan mengalami penyederhanaan selama fase seleksi. Untuk tujuan menggambar atau memverifikasi temuan, reduksi data adalah semacam analisis yang memadatkan, memilah, memandu, menghilangkan, dan mengatur informasi.

2. Penyajian data

Badan materi tekstual yang terorganisir berdasarkan serangkaian contoh yang dipakai untuk mengilustrasikan suatu poin. Informasi ditampilkan agar pembaca dapat mengetahui tentang apa yang terjadi dan, dengan pengetahuan tersebut, membuat keputusan tentang bagaimana melanjutkannya.

3. Verifikasi dan penarikan kesimpulan

Merupakan langkah terakhir dalam kegiatan analisis data kualitatif. Kesimpulan diverifikasi selama penelitian berlangsung. Penarikan kesimpulan tergantung pada besarnya data yang diperoleh selama penelitian.

1.7.8 Kualitas Data

Kualitas data dalam penelitian ini tergolong dalam kualitas baik karena memakai teknik pengambilan data dari berbagai sumber yang dapat diverifikasi kebenarannya.