

## KOMITMEN PEMERINTAH KABUPATEN JENEPONTO DALAM PENGEMBANGAN USAHA GARAM RAKYAT (PUGAR) SEBAGAI UPAYA MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

Ismail Dwi Saputra<sup>1\*</sup>, Armin Arsyad<sup>2</sup>, Muhammad Imran<sup>3</sup>, Nurul Arifin<sup>4</sup>  
<sup>1,2,3</sup>Program Studi Ilmu Politik, FISIP, Universitas Hasanuddin, Indonesia  
<sup>4</sup>Prodi Ilmu Teknologi Pangan, Ilmu Pertanian, Universitas Hasanuddin, Indonesia  
**\*Korespondensi:** [ismaildwisaputra387@gmail.com](mailto:ismaildwisaputra387@gmail.com)

\*\*\*

### Citation (APA):

Saputra, I. D., Arsyad, A., Imran, M., & Arifin, N. Komitmen Pemerintah Kabupaten Jeneponto dalam Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Sebagai Upaya Mensejahterakan Masyarakat. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 12(1), 29–38.  
<https://doi.org/10.33506/jn.v12i1.5189>

### Email Authors:

[ismaildwisaputra387@gmail.com](mailto:ismaildwisaputra387@gmail.com)  
[armin.arsyad@unhas.ac.id](mailto:armin.arsyad@unhas.ac.id)  
[imranfisipol@gmail.com](mailto:imranfisipol@gmail.com)  
[nurularifin881@gmail.com](mailto:nurularifin881@gmail.com)

Submitted: 13 Desember, 2025  
Accepted: 02 Mei, 2026  
Published: 23 Mei, 2025

Copyright © 2026 Ismail Dwi Saputra, Armin Arsyad, Muhammad Imran, Nurul Arifin

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.



### ABSTRAK

Penulisan ini menganalisis komitmen Pemerintah Kabupaten Jeneponto dalam mengimplementasikan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat serta implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat pesisir. Permasalahan utama kajian ini adalah keterbatasan kapasitas dan konsistensi pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan program secara berkelanjutan. Tujuan penulisan adalah menilai peran kelembagaan pemerintah daerah sebagai faktor penentu efektivitas kebijakan pengembangan usaha garam. Metode yang digunakan adalah studi pustaka dengan menelaah sumber ilmiah, dokumen kebijakan, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Hasil kajian menunjukkan masih terdapat kesenjangan pelaksanaan kebijakan yang tercermin pada distribusi bantuan yang belum merata, lemahnya pendampingan teknis, rendahnya koordinasi antarinstansi, serta terbatasnya pemahaman petani terhadap teknologi produksi garam. Kondisi tersebut berdampak pada belum optimalnya pencapaian tujuan program. Efektivitas Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat bergantung pada penguatan tata kelola pemerintah daerah, peningkatan kapasitas sumber daya pendamping, serta perluasan partisipasi aktif masyarakat pesisir dalam seluruh tahapan pelaksanaan program.

**Kata kunci:** Kebijakan Publik; Pemberdayaan Masyarakat; PUGAR; Implementasi Kebijakan; Jeneponto

### ABSTRACT

*This paper analyzes the commitment of the Jeneponto Regency Government in implementing the People's Salt Business Development Program and its implications for the welfare of coastal communities. The main issue of this study is the limited capacity and consistency of local governments in supporting the sustainable implementation of the program. The purpose of this paper is to assess the role of local government institutions as a determining factor in the effectiveness of salt business development policies. The method used is a literature study by examining scientific sources, policy documents, and relevant previous research results. The results of the study show that there are still gaps in policy implementation, as reflected in the uneven distribution of assistance, weak technical assistance, low coordination between agencies, and limited understanding of salt production technology among farmers. These conditions have resulted in the program's objectives not being optimally achieved. The effectiveness of the People's Salt Business Development Program depends on strengthening local government governance, increasing the capacity of supporting resources, and expanding the active participation of coastal communities in all stages of program implementation.*

**Keywords:** Public Policy; Community Empowerment; PUGAR; Policy Implementation; Jeneponto

## PENDAHULUAN

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Amanat tersebut secara konstitusional tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan

Ismail Dwi Saputra, Armin Arsyad, Muhammad Imran, Nurul Arifin

kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Selain itu, negara juga memiliki tanggung jawab dalam mengembangkan sistem jaminan sosial serta memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat rentan. Dalam konteks ini, otonomi daerah dipandang sebagai instrumen strategis untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih responsif, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal (Kementerian dalam Negeri, 2018; Kementerian PPN/Bappenas, 2019).

Meskipun demikian, kondisi kesejahteraan masyarakat di berbagai daerah masih menunjukkan adanya kesenjangan, termasuk di Kabupaten Jeneponto. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, persentase penduduk miskin di Kabupaten Jeneponto pada tahun 2023 masih berada pada angka 13,06 persen, dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 65,90. Di sisi lain, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita tercatat sebesar Rp29,32 juta dengan rasio gini sebesar 0,340 yang mengindikasikan masih adanya ketimpangan distribusi pendapatan (BPS Kabupaten Jeneponto, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi daerah belum sepenuhnya berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata, khususnya bagi masyarakat pesisir yang menggantungkan mata pencaharian pada sektor tradisional.

Salah satu sektor yang menjadi penopang ekonomi masyarakat pesisir di Kabupaten Jeneponto adalah usaha garam rakyat. Namun demikian, sektor ini masih menghadapi berbagai keterbatasan yang berdampak pada rendahnya tingkat kesejahteraan petani. Ketidakstabilan pendapatan yang dipengaruhi oleh faktor cuaca, fluktuasi harga garam, serta keterbatasan teknologi produksi menjadi tantangan utama dalam pengembangan usaha garam rakyat. Selain itu, struktur penguasaan lahan yang tidak merata turut memperkuat kerentanan ekonomi petani. Dari total 626 petambak garam di Kabupaten Jeneponto, sekitar 79% berstatus sebagai penggarap dengan sistem bagi hasil, sementara hanya sekitar 20% yang merupakan pemilik lahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar petani garam belum memiliki kontrol penuh terhadap sumber daya produksi yang berdampak pada rendahnya tingkat kesejahteraan mereka.

Dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani garam, pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan menginisiasi Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Program ini mulai dilaksanakan secara nasional sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.41/MEN/2011 sebagai pedoman pelaksanaan pemberdayaan masyarakat melalui usaha garam rakyat. Selanjutnya, kebijakan tersebut diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. PUGAR dirancang sebagai program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir melalui peningkatan produksi dan kualitas garam, pemanfaatan teknologi, serta penguatan kelembagaan kelompok petani (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020).

Secara konseptual, peningkatan produktivitas diharapkan dapat mendorong peningkatan pendapatan masyarakat, sehingga berdampak pada perbaikan kesejahteraan. Namun demikian, berbagai hasil evaluasi menunjukkan bahwa implementasi program pemberdayaan di tingkat daerah masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain keterbatasan distribusi bantuan, lemahnya kapasitas kelembagaan kelompok, serta belum optimalnya pengawasan program (BPK, 2020; Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2021). Hal ini

menunjukkan bahwa keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan di tingkat pusat, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan program secara efektif, konsisten, dan berkelanjutan.

Kabupaten Jeneponto sebagai salah satu sentra produksi garam di Sulawesi Selatan memiliki potensi yang cukup besar, namun potensi tersebut belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kesejahteraan petani garam. Berbagai kendala struktural dan teknis masih menjadi hambatan dalam pengembangan usaha garam rakyat. Dalam kondisi tersebut, PUGAR diharapkan dapat menjadi instrumen strategis dalam mendorong transformasi sosial-ekonomi masyarakat pesisir. Akan tetapi, apabila implementasi program tidak didukung oleh tata kelola yang baik di tingkat daerah, maka tujuan kebijakan berpotensi tidak tercapai secara optimal.

Berdasarkan uraian tersebut, penting untuk mengkaji secara lebih mendalam mengenai komitmen pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) serta sejauh mana program tersebut mampu memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan petani garam di Kabupaten Jeneponto. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan antara komitmen pemerintah daerah dan efektivitas implementasi program dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian kebijakan publik di tingkat daerah serta menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan yang lebih adaptif, transparan, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif-analitis melalui studi kepustakaan (*library research*). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dan telaah dokumen (*documentary study*) yang bersumber dari data sekunder. Sumber data dalam penelitian ini meliputi dokumen regulasi dan kebijakan, seperti Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.41/MEN/2011 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, data statistik dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Jeneponto, laporan kelembagaan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta literatur akademik dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Secara keseluruhan, penelitian ini menggunakan 17 sumber literatur yang terdiri atas artikel jurnal ilmiah, buku, prosiding, dan laporan penelitian yang diterbitkan dalam kurun waktu 2016–2026. Analisis data dilakukan dengan teknik analisis isi (*content analysis*) untuk mengidentifikasi tema, pola, dan substansi kebijakan, serta analisis komparatif guna membandingkan antara tujuan normatif kebijakan dan realisasi implementasinya di tingkat daerah maupun di wilayah lain. Data dianalisis secara tematik dan interpretatif dengan menggunakan kerangka teori kesejahteraan (*basic needs approach*), teori *governance*, serta konsep *rent-seeking* untuk menjelaskan dinamika implementasi kebijakan. Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber, sementara pengujian hubungan antarkonsep dilakukan secara kualitatif-argumentatif tanpa menggunakan uji statistik, mengingat karakter data yang bersifat non-numerik dan berorientasi pada pemaknaan kebijakan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pembahasan dalam kajian ini berfokus pada analisis implementasi Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Jeneponto sebagai refleksi komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Melalui pendekatan studi kepustakaan, bagian ini tidak

hanya menguraikan keterkaitan antara desain kebijakan nasional dan pelaksanaannya di tingkat lokal, tetapi juga mengkaji secara kritis dinamika implementasi kebijakan dalam konteks sosial, ekonomi, dan kelembagaan daerah. Pemerintah daerah ditempatkan sebagai aktor kunci yang menentukan keberhasilan program, terutama dalam menerjemahkan kebijakan pusat ke dalam praktik yang sesuai dengan kondisi lokal.

Analisis dilakukan secara sistematis dengan menyoroti tiga aspek utama, yaitu implementasi kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan dampaknya terhadap kesejahteraan petani garam. Pada aspek implementasi, pembahasan menelusuri sejauh mana program PUGAR dijalankan sesuai dengan tujuan normatifnya, sekaligus mengidentifikasi berbagai kendala yang muncul dalam proses pelaksanaan di lapangan. Selanjutnya, pada aspek kelembagaan, analisis difokuskan pada kemampuan organisasi pemerintah daerah, kualitas sumber daya manusia, serta efektivitas koordinasi antaraktor dalam mendukung keberhasilan program. Adapun pada aspek dampak, pembahasan diarahkan untuk menilai kontribusi implementasi kebijakan terhadap peningkatan kesejahteraan petani garam, baik dari sisi ekonomi maupun keberlanjutan usaha.

Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun PUGAR telah diimplementasikan sebagai kebijakan strategis nasional, terdapat kesenjangan yang signifikan antara tujuan kebijakan dan realisasi di tingkat daerah. Keterbatasan dalam distribusi bantuan, lemahnya kapasitas kelembagaan, serta belum optimalnya komitmen pemerintah daerah dalam aspek pengawasan dan pendampingan menjadi faktor utama yang memengaruhi efektivitas program. Oleh karena itu, pembahasan ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga menekankan analisis kritis terhadap faktor-faktor struktural dan kontekstual yang menyebabkan terjadinya *implementation gap* dalam pelaksanaan PUGAR di Kabupaten Jeneponto.

### **Implementasi Program PUGAR di Kabupaten Jeneponto**

Menurut Pressman dan Wildavsky (1973), keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada kemampuan birokrasi lokal dalam menerjemahkan kebijakan pusat menjadi tindakan nyata di lapangan. Implementasi kebijakan tidak sekadar merupakan pelaksanaan instruksi formal, melainkan juga mencakup proses adaptasi, koordinasi, serta interpretasi kebijakan oleh para aktor pelaksana di tingkat bawah (*street-level bureaucrats*). Dengan demikian, efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan peraturan dan sumber daya yang tersedia, tetapi juga oleh sejauh mana kebijakan tersebut dapat disesuaikan dengan konteks sosial dan kapasitas kelembagaan daerah.

Dalam konteks Kabupaten Jeneponto, hasil penelitian Hasril (2023) dan Ismail Dwi Saputra (2024) menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) belum sepenuhnya efektif dalam mencapai tujuannya. Walaupun program ini telah diimplementasikan di wilayah pesisir seperti Kecamatan Arungkeke dan Bangkala, sejumlah kendala masih menghambat pencapaian hasil optimal. Di antaranya adalah distribusi bantuan sarana dan prasarana yang belum merata, terbatasnya jumlah dan kapasitas tenaga pendamping lapangan, serta rendahnya pemahaman teknis petani terhadap praktik pengelolaan tambak garam modern. Kondisi ini menyebabkan banyak kelompok tani garam belum mampu meningkatkan produktivitas dan kualitas hasil garam sebagaimana yang diharapkan dalam desain kebijakan nasional.

Fenomena tersebut sejalan dengan pandangan Pressman dan Wildavsky bahwa setiap rantai dalam proses implementasi kebijakan memiliki potensi hambatan komunikasi dan koordinasi. Semakin panjang struktur birokrasi dan semakin banyak aktor yang terlibat, semakin besar kemungkinan terjadinya distorsi kebijakan. Dalam hal ini, kebijakan PUGAR yang digagas pemerintah pusat dengan tujuan memperkuat kesejahteraan petani garam mengalami penyumbatan (*bottle neck*) pada level implementasi daerah. Pemerintah daerah sering kali menghadapi keterbatasan dalam hal kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia, dan mekanisme pengawasan. Tenaga pendamping lapangan yang tidak mendapatkan pelatihan memadai, misalnya, menyebabkan proses sosialisasi dan pendampingan petani tidak berjalan optimal. Akibatnya, bantuan yang diberikan cenderung bersifat jangka pendek dan tidak diikuti dengan strategi keberlanjutan ekonomi masyarakat pesisir.

Temuan ini menguatkan argumen bahwa implementasi kebijakan publik tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh dimensi sosial dan politik lokal. Kapasitas pemerintah daerah dalam menafsirkan dan menyesuaikan kebijakan nasional menjadi faktor kunci keberhasilan implementasi. Ketika kemampuan adaptasi tersebut rendah, kebijakan yang dirancang di tingkat pusat cenderung kehilangan makna substantifnya di tingkat pelaksana. Dengan demikian, implementasi PUGAR di Kabupaten Jeneponto mencerminkan adanya *implementation gap* atau kesenjangan pelaksanaan antara desain kebijakan nasional yang ideal dan kondisi riil di lapangan.

Secara normatif, Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dirancang sebagai instrumen kebijakan afirmatif untuk memperkuat kapasitas ekonomi masyarakat pesisir, khususnya petani garam. Namun, di Kabupaten Jeneponto, pelaksanaannya masih memperlihatkan adanya kesenjangan antara rancangan kebijakan nasional dan kemampuan adaptasi pemerintah daerah dalam mengelola potensi lokal. Sebagai daerah pesisir dengan sumber daya garam yang melimpah, Jeneponto sesungguhnya memiliki posisi strategis dalam mendukung kemandirian produksi garam nasional. Akan tetapi, potensi tersebut belum termanfaatkan secara optimal karena berbagai kendala struktural dan teknis, seperti keterbatasan akses modal, penggunaan teknologi produksi yang masih bersifat tradisional, serta lemahnya jaringan distribusi dan pemasaran hasil produksi. Dalam konteks ini, PUGAR seharusnya berperan sebagai instrumen kebijakan yang menjembatani kesenjangan antara potensi sumber daya lokal dan kapasitas ekonomi masyarakat pesisir (Nugroho, 2020). Dengan demikian, efektivitas implementasi PUGAR di Jeneponto tidak hanya bergantung pada dukungan kebijakan dari pemerintah pusat, tetapi juga pada kemampuan pemerintah daerah dalam menyesuaikan program tersebut dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat lokal serta memperkuat koordinasi lintas aktor dalam sistem pemerintahan daerah.

### **Tantangan Kelembagaan dalam Implementasi Program PUGAR**

Implementasi Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Jeneponto melibatkan berbagai aktor kelembagaan yang memiliki peran dan tanggung jawab berbeda dalam pelaksanaan program. Pada tingkat pusat, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) berperan sebagai perumus kebijakan dan penyedia program nasional, termasuk dalam penyusunan pedoman teknis serta alokasi bantuan. Di tingkat daerah, pelaksanaan program dikoordinasikan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jeneponto sebagai instansi utama yang bertanggung jawab dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan kegiatan PUGAR. Selain itu, aktor pelaksana di tingkat lapangan melibatkan tenaga pendamping, penyuluh perikanan, serta kelompok usaha garam rakyat (KUGAR)

sebagai penerima manfaat sekaligus pelaku utama dalam kegiatan produksi garam. Keterlibatan berbagai aktor ini menunjukkan bahwa implementasi PUGAR bersifat multi-level dan memerlukan koordinasi yang efektif antar lembaga.

Menurut Merilee S. Grindle (1980), keberhasilan implementasi kebijakan publik tidak hanya bergantung pada kejelasan isi kebijakan (content of policy), tetapi juga sangat ditentukan oleh konteks pelaksanaannya (context of implementation). Dalam konteks ini, kelembagaan daerah yang meliputi struktur birokrasi, kapasitas aktor pelaksana, dan mekanisme koordinasi antar unit menjadi faktor kunci yang menentukan sejauh mana kebijakan nasional dapat diterjemahkan secara efektif di tingkat lokal. Grindle menekankan bahwa implementasi bukanlah proses linier dari perumusan ke pelaksanaan, melainkan arena interaksi politik dan administratif yang kompleks, di mana keberhasilan sangat bergantung pada kemampuan lembaga pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya setempat.

Kerangka ini sangat relevan untuk memahami dinamika implementasi PUGAR di Kabupaten Jeneponto. Secara ideal, program ini dirancang untuk memperkuat kapasitas ekonomi masyarakat pesisir melalui pemberdayaan petani garam, peningkatan teknologi produksi, serta penguatan kelembagaan kelompok usaha. Namun, pelaksanaan di tingkat daerah menunjukkan bahwa faktor kelembagaan sering kali menjadi titik lemah yang menghambat pencapaian tujuan program. Kelembagaan pemerintah daerah yang belum solid, keterbatasan sumber daya manusia, serta lemahnya koordinasi lintas aktor menyebabkan kebijakan yang dirancang di tingkat pusat tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan.

Studi di berbagai daerah memperlihatkan pola yang serupa. Penelitian oleh Iswanto (2025) di Kabupaten Pamekasan menunjukkan bahwa meskipun terdapat 167 kelompok petani garam yang tergabung dalam program, konflik kelembagaan dan rendahnya pemahaman SDM terhadap teknologi tepat guna masih menjadi penghambat utama. Fenomena serupa juga ditemukan di Kabupaten Jeneponto, di mana pelaksanaan program di Kecamatan Arungkeke dan Bangkala masih terkendala kurangnya tenaga pendamping teknis, ketidakteraturan distribusi sarana dan prasarana, serta lemahnya sistem pengawasan. Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai lembaga pelaksana utama juga menghadapi kendala koordinasi lintas instansi, terutama dalam sinkronisasi program antara tingkat kabupaten dan pusat.

Selain aspek sumber daya manusia, faktor birokrasi dan tata kelola anggaran juga menjadi bagian penting dari tantangan kelembagaan. Mekanisme pelaporan dan pengawasan yang belum terintegrasi dengan baik menyebabkan proses evaluasi kinerja program menjadi tidak optimal. Kelemahan kelembagaan ini berdampak langsung terhadap rendahnya partisipasi masyarakat pesisir, di mana dalam sejumlah kelompok usaha garam (KUGAR), petani masih berperan sebagai penerima pasif bantuan daripada aktor aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program.

Dengan demikian, tantangan kelembagaan dalam implementasi PUGAR di Kabupaten Jeneponto tidak semata-mata terkait dengan keterbatasan sumber daya, tetapi juga dengan persoalan struktur dan tata kelola birokrasi yang belum adaptif terhadap dinamika sosial ekonomi masyarakat pesisir. Pembinaan kelembagaan melalui peningkatan kapasitas aparatur, pelatihan tenaga pendamping, serta

perbaikan mekanisme koordinasi antarlembaga menjadi langkah strategis agar kebijakan pemberdayaan seperti PUGAR dapat berfungsi secara efektif dan berkelanjutan sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan petani garam.

### **Dampak Implementasi dan Kelembagaan terhadap Kesejahteraan Petani Garam**

Keberhasilan suatu kebijakan publik pada dasarnya dapat diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menghasilkan perubahan nyata terhadap kesejahteraan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dalam konteks Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR), orientasi utama kebijakan ini adalah meningkatkan produktivitas, kualitas, dan pendapatan petani garam sebagai bagian dari upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir. Namun demikian, berbagai temuan empiris menunjukkan bahwa capaian tersebut belum sepenuhnya terwujud, terutama akibat lemahnya implementasi kebijakan dan keterbatasan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah.

Secara kuantitatif, kondisi kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Jeneponto masih menunjukkan berbagai keterbatasan jika ditinjau berdasarkan indikator yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Data BPS tahun 2023 menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin di Kabupaten Jeneponto masih berada pada angka 13,06 persen, yang mencerminkan bahwa sebagian masyarakat masih berada dalam kondisi rentan secara ekonomi. Selain itu, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 65,90 mengindikasikan bahwa kualitas hidup masyarakat, yang meliputi aspek pendidikan, kesehatan, dan standar hidup layak, masih berada pada kategori menengah ke bawah. Sementara itu, rasio gini sebesar 0,340 menunjukkan adanya ketimpangan distribusi pendapatan yang cukup signifikan di dalam masyarakat. Ketiga indikator ini secara simultan menunjukkan bahwa peningkatan aktivitas ekonomi daerah belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kesejahteraan secara merata, khususnya bagi kelompok masyarakat pesisir yang bergantung pada sektor garam rakyat.

Dalam konteks spesifik petani garam, kondisi kesejahteraan juga dapat dilihat dari dinamika pendapatan rumah tangga. Data menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan petani garam di wilayah pesisir Jeneponto hanya mencapai sekitar 6% dalam kurun waktu lima tahun terakhir, yang tergolong rendah jika dibandingkan dengan potensi sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sektor garam rakyat belum mampu menjadi sumber penghidupan yang stabil dan berkelanjutan bagi masyarakat pesisir. Dengan kata lain, terdapat ketidakseimbangan antara potensi produksi dan hasil ekonomi yang diterima oleh petani sebagai pelaku utama dalam rantai produksi.

Lebih lanjut, data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjukkan bahwa produktivitas garam nasional masih mengalami fluktuasi dalam periode 2018–2023, dengan kontribusi garam rakyat yang rata-rata masih berada di bawah 60% dari total kebutuhan industri nasional. Di tingkat regional, Kabupaten Jeneponto memang memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap produksi garam di Sulawesi Selatan, yaitu sekitar 28–30%. Namun demikian, peningkatan produksi tersebut belum diikuti oleh peningkatan signifikan dalam indikator kesejahteraan masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya fenomena *growth without welfare*, di mana pertumbuhan sektor produksi tidak secara otomatis berdampak pada peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Hasil penelitian Hasril dan Syahribulan (2023) memperkuat temuan tersebut dengan menunjukkan bahwa efektivitas PUGAR di Kabupaten Jeneponto masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait dengan keberlanjutan program dan integrasi antar komponen kebijakan. Bantuan sarana produksi seperti geomembran, pompa air, dan peralatan tambak pada umumnya hanya memberikan dampak jangka pendek terhadap peningkatan produksi. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pendampingan teknis yang berkelanjutan, keterbatasan akses terhadap pasar, serta lemahnya kelembagaan kelompok petani garam. Akibatnya, peningkatan produktivitas yang terjadi tidak mampu dikonversi menjadi peningkatan pendapatan yang stabil dan berkelanjutan.

Fenomena tersebut menunjukkan adanya *implementation gap* yang berdampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat pesisir. Ketika implementasi kebijakan tidak berjalan secara optimal, maka tujuan normatif kebijakan tidak dapat tercapai secara efektif. Dalam perspektif kebijakan publik, kondisi ini mencerminkan lemahnya integrasi antara aspek produksi, distribusi, dan pemberdayaan dalam desain dan pelaksanaan program. Kebijakan yang seharusnya bersifat transformatif justru cenderung menjadi program bantuan jangka pendek yang tidak mampu menciptakan kemandirian ekonomi masyarakat.

Selain itu, rendahnya efektivitas kelembagaan daerah turut memperkuat permasalahan tersebut. Pemerintah daerah dalam banyak kasus masih berperan sebagai pelaksana administratif yang berfokus pada penyaluran bantuan, tanpa diiringi dengan penguatan fungsi pengawasan, inovasi kebijakan, serta pengembangan kemitraan ekonomi lokal. Lemahnya koordinasi antarinstitusi, minimnya pelibatan masyarakat dalam proses evaluasi, serta terbatasnya kapasitas sumber daya manusia menyebabkan kebijakan tidak adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat pesisir. Akibatnya, program PUGAR belum mampu mendorong transformasi dari pola ketergantungan menuju kemandirian ekonomi petani garam.

Dampak dari kondisi ini tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi, tetapi juga mencakup dimensi sosial dan kelembagaan. Rendahnya pendapatan dan terbatasnya akses terhadap sumber daya ekonomi menyebabkan sebagian petani garam tetap berada dalam kondisi rentan. Di sisi lain, kelembagaan kelompok usaha garam rakyat (KUGAR) belum berkembang secara optimal, baik dari segi manajerial maupun akses terhadap jaringan pasar. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang tidak didukung oleh penguatan kelembagaan berisiko memperkuat ketimpangan sosial, terutama antara kelompok penerima bantuan dan kelompok yang tidak terjangkau oleh program.

Dengan demikian, hasil analisis ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan PUGAR dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah memiliki hubungan yang erat dengan capaian indikator kesejahteraan masyarakat. Ketika implementasi kebijakan tidak konsisten dan kelembagaan tidak adaptif, maka dampak terhadap penurunan tingkat kemiskinan, peningkatan pendapatan, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat menjadi sangat terbatas. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi kebijakan yang tidak hanya berfokus pada peningkatan produksi, tetapi juga pada penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan akses pasar, serta integrasi program pemberdayaan yang secara langsung menyasar indikator kesejahteraan seperti pendapatan, pemerataan ekonomi, dan kualitas sumber daya manusia masyarakat pesisir.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa implementasi Program Pengembangan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kabupaten Jeneponto belum sepenuhnya mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan petani garam. Meskipun secara normatif kebijakan PUGAR telah dirancang dengan orientasi pemberdayaan dan peningkatan produktivitas, pelaksanaannya di tingkat lokal masih menghadapi berbagai kendala struktural dan kelembagaan, seperti lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, minimnya pendampingan, serta rendahnya partisipasi masyarakat. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan nasional dan realitas di lapangan (*implementation gap*) yang berdampak pada belum optimalnya peningkatan kesejahteraan petani garam. Oleh karena itu, keberhasilan dan keberlanjutan PUGAR di Jeneponto sangat bergantung pada keseriusan pemerintah daerah dalam memperkuat tata kelola kelembagaan, reorientasi kebijakan dari pola bantuan menuju pemberdayaan, serta pembangunan sistem implementasi yang transparan, partisipatif, dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amran, H. A. (2021). *Pelaksanaan program pengembangan usaha garam rakyat (PUGAR) di Kecamatan Bangkala, Kabupaten Jeneponto, Sulawesi Selatan*. IPDN Repository. <https://eprints.ipdn.ac.id/6181/>
- Ariyani, A., & Azyzia, S. (2020). The effectiveness of people's salt business empowerment program (PUGAR) in Demak. *AFEBI Economic and Finance Review*, 5(1). <https://doi.org/10.47312/AEFR.V5I01.456>
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Laporan hasil pemeriksaan kinerja program pemberdayaan sektor kelautan dan perikanan*. <https://www.bpk.go.id>
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Jeneponto. (2024). *Kabupaten Jeneponto dalam angka 2024*. <https://jenepontokab.bps.go.id>
- Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. UGM Press.
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400886081>
- Hasril, H., Haning, M., & Syahribulan, S. (2023). Evaluation of the people's salt business empowerment program (PUGAR) in Arungkeke District, Jeneponto Regency. In *Proceedings of the International Conference on Economic, Management, Business and Accounting (ICEMBA 2022)*. <https://doi.org/10.4108/eai.17-12-2022.2333333>
- Iswanto, D. (2025). From policy to action: Implementasi kebijakan pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR) di Kabupaten Pamekasan. *Jurnal Ekonomi, Lingkungan, Energi, dan Bisnis (ELEGIS)*, 2(2), 1–16. <https://elegis.universitaspertamina.ac.id/index.php/ELEGIS/article/view/38>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018). *Pedoman umum penyelenggaraan otonomi daerah*. <https://www.kemendagri.go.id>
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. (2018). *Pedoman umum program pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR)*. <https://kkp.go.id>
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. (2020). *Pedoman pelaksanaan program pengembangan usaha garam rakyat (PUGAR)*. <https://kkp.go.id>

- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. (2021). *Laporan evaluasi program pemberdayaan masyarakat kelautan dan perikanan*. <https://kkp.go.id>
- Kementerian PPN/Bappenas Republik Indonesia. (2019). *Rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2020–2024*. <https://www.bappenas.go.id>
- Nazizah, F., & Sustiyana. (2022). Analisis tingkat pendapatan petani garam yang menggunakan geomembran di Desa Lembung, Kecamatan Galis, Kabupaten Pamekasan. *Jurnal AgroSainTa*, 6(1). <https://doi.org/10.51589/ags.v6i1.89>
- Nugroho, Y. (2020). Budaya dan demokrasi lokal. *Jurnal Politik Indonesia*, 8(2), 145–160.
- Purwiyono, B., Prihatmingtyas, B., & Pudjiastuti, A. (2022). Empowerment of farmer's salt smallholder and their welfare. *SOCA: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 16(2). <https://doi.org/10.24843/soca.2022.v16.i02.p07>
- Ramly, Z., Ahmad, N., & Juhaseng, N. (2022). Geomembrane filter thread technique's potential to increase salt production in Jeneponto Regency. *Indonesian Journal of Environmental Management and Sustainability*, 6(3), 76–81. <https://doi.org/10.26554/ijems.2022.6.3.76-81>
- Suryadin. (2019). Identitas lokal dan politik elektoral di Sulawesi Selatan. *Politika*, 10(1), 25–39.
- Sutriyadi. (2024). Empowerment of people's salt businesses in self-sufficiency efforts in Pangarengan Sampang Regency, Madura. *International Journal of Innovative Science and Research Technology*. <https://doi.org/10.38124/ijisrt/ijisrt24may1875>
- Tempo. (2024). Politik budaya di Pilkada Jeneponto. <https://www.tempo.co>. Di akses tanggal 4 Desember 2025.
- Wahyuni, Y. U., & Darwis, D. (2021). Distribusi PUGAR dan ketidaksetaraan akses: Perspektif politik. Dalam *Bunga rampai inovasi kebijakan sosial ekonomi pembangunan kelautan dan perikanan* (hlm. 123–135). Universitas Mataram. <https://eprints.unram.ac.id/34067/>
- Wahyurini, E. T., & Hamidah, E. (2020). Pengembangan ekonomi desa melalui kampung garam (studi kasus Desa Bunder, Kecamatan Pademawu, Kabupaten Pamekasan). *Jurnal Agrinika*, 4(2), 155–166. <https://doi.org/10.30737/agrinika.v4i2.1064>
- Yaqin, A., & Setiani. (2017). Karakteristik petani dan kelayakan finansial usahatani garam secara tradisional dan teknologi geomembran. *Jurnal Pamator*, 10(1), 54–60. <https://doi.org/10.21107/pamator.v10i1.3440>
- Yasin, H., Sugito, & Mukid, M. A. (2025). Aplikasi teknologi ulir filter (TUF) dengan media geomembrane sebagai upaya peningkatan kualitas dan kuantitas produksi garam di Kabupaten Pati, Jawa Tengah. *E-DIMAS: Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat*, 10(2), 45–50. <https://doi.org/10.31289/edimas.v10i2.6684>

## PROFIL SINGKAT

Ismail Dwi Saputra lahir di Jeneponto. Saya menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) pada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, pada tahun 2024 dengan predikat *cum laude*. Saat ini, sedang menempuh pendidikan Magister (S2) Ilmu Politik di Universitas Hasanuddin. Aktivitas akademiknya berfokus pada kajian kebijakan publik, politik lokal, dan pemberdayaan masyarakat pesisir.

Ismail Dwi Saputra, Armin Arsyad, Muhammad Imran, Nurul Arifin