

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia, ditandai dengan wilayah lautan yang luas dan banyak pulau. Indonesia memiliki garis pantai sepanjang 99.093 km yang meliputi wilayah pesisir dan laut yang kaya akan sumber daya hayati dan non hayati (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023). Berdasarkan data dari Badan Informasi Geospasial luas daratan mencakup sekitar 1.905 juta km², sedangkan wilayah maritim mencakup sekitar 3.257 juta km², yang merupakan 75,7% dari total luas wilayah. Laut Indonesia yang luasnya 2,5 kali lebih luas dari daratannya menyimpan potensi besar berupa sumber daya alam dan manfaat lingkungan. Potensi ini bisa dimanfaatkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Indonesia, dengan garis pantainya yang panjang dan kekayaan laut yang melimpah, memiliki potensi besar untuk menghasilkan garam.

Garam merupakan elemen penting dalam kehidupan sehari-hari. Garam dibedakan menjadi dua jenis berdasarkan kegunaannya yaitu Garam Konsumsi dan Garam Industri. Pemerintah menggandeng Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marves) untuk memfasilitasi pembangunan lumbung garam nasional melalui program sentra garam rakyat. Gorontalo, Aceh, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, NTB, NTT, Sulawesi Selatan, dan NTT merupakan sembilan provinsi yang memiliki fasilitas produksi garam berbasis masyarakat (Kementerian Koordinasi Bidang Kemaritiman dan Investasi, 2020).

Indonesia memiliki garis pantai yang luas, namun tidak semua pantai cocok untuk dijadikan ladang garam, karena hanya pantai yang memenuhi kriteria tertentu yang boleh digunakan untuk lahan garam.

Produksi garam Indonesia secara garis besar diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu garam yang diproduksi oleh masyarakat lokal yang disebut garam rakyat, dan garam yang diproduksi oleh PT. Garam (Persero). PT Garam Persero merupakan perusahaan yang tidak hanya memproduksi garam krosok tetapi juga mengolahnya menjadi garam konsumen dan garam bahan baku, sedangkan pegaraman rakyat memproduksi garam krosok yang merupakan garam kasar yang memerlukan pengolahan lebih lanjut untuk dijadikan garam konsumsi atau garam bahan baku. Di Indonesia, permintaan garam meningkat setiap tahunnya seiring dengan pertumbuhan penduduk dan industrialisasi. Selain itu, Indonesia saat ini masih dihadapkan pada kesenjangan antara kebutuhan dan kemampuan produksi garam nasional. Berikut ini merupakan data produksi dan kebutuhan garam nasional:

Tabel 1. 1 Produksi dan Kebutuhan Garam Nasional

No	Indikator	2020	2021	2022	2023	2024
1	Produksi garam nasional	1.365.711 ton	1.092.104 ton	700.635 ton	2.551.731 ton	2.043.978 ton
2	Kebutuhan garam nasional	4,5 juta ton	4.6 juta ton	4.5 juta ton	4.9 juta ton	4.9 juta ton

Sumber: Tabel diolah penulis, Januari 2025

Berdasarkan tabel diatas sepanjang lima tahun terakhir, rata-rata produksi garam lokal hanya mencapai 1.550.831,8 ton yang notabene sebagian besar untuk garam konsumsi karena kadar NaCl kurang dari 97% (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023). Dengan kurangnya kuantitas dan kualitas garam lokal

menyebabkan pemerintah mengizinkan impor garam industri. Industri pengguna garam mempunyai efek pengganda (*multiplier effect*) yang signifikan sehingga memerlukan perlindungan pemerintah (Wedari & Sukadana, 2020). Kebijakan impor garam yang dilakukan pemerintah telah memberikan dampak buruk bagi para petani garam di seluruh Indonesia. Menanggapi ketidakpuasan terhadap kebijakan tersebut, para petambak garam melakukan demonstrasi menentang pemerintah yang lebih memprioritaskan garam impor dibandingkan garam produksi lokal yang dibuat oleh petani Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, status garam sebagai komoditas perdagangan telah berkembang menjadi perhatian strategis nasional dan menarik perhatian berbagai pemangku kepentingan, termasuk lembaga pemerintah, media, pelaku bisnis, dan akademisi. Situasi ini tidak lepas dari beberapa faktor, antara lain meningkatnya tren impor garam yang meresahkan petani garam, serta kurangnya dukungan pemerintah terhadap industri garam lokal. Data pada Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa Indonesia setiap tahunnya mengimpor garam jutaan ton, dengan jumlah perwujudan yang fluktuatif, berikut hasil impor garam di Indonesia menurut negara asal:

Tabel 1. 2 Impor Garam di Indonesia

Negara Asal	2019	2020	2021	2022	2023
Berat Bersih : Ton					
Australia	1.869.684,2	2.227.521,7	2.108.345,0	1.998.382,5	2.158.030,7
India	719.550,4	373.933,0	715.506,0	751.398,0	641.037,0
Selandia Baru	4.052,4	4.076,3	3.487,7	4.382,1	5.138,4
Tiongkok	540,9	1.321,4	2.470,1	1.377,0	1.506,1
Denmark	496,2	376,5	448,5	194,9	484,3
Jerman	243,0	231,2	201,8	286,0	304,0
Thailand	448,6	331,2	375,0	425,0	1.028,1
Lainnya	279,1	229,3	247,5	180,5	328,7
Jumlah	2.595.294,8	2.608.020,5	2.831.081,6	2.756.626,0	2.807.857,3

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Dari data tersebut negara pengekspor garam tertinggi yaitu Australia, India, Selandia Baru, Tiongkok dan negara lainnya. India menjadi pemasok kedua setelah Australia, dari data tersebut impor garam tertinggi pada tahun 2021 yakni 2,831 juta ton. Impor garam dari luar negeri dalam kalangan industri menjadi hal wajar karena diakibatkan dari tidak seimbangnya produksi, konsumsi dan kebutuhan garam nasional. Kebijakan pemerintah dalam mengimpor garam akan menyebabkan penurunan harga garam lokal dan melemahkan pasar. Hal ini disebabkan petani yang menganggap bahwa kualitas garamnya kurang berkualitas. Masyarakat yang bekerja sebagai petani garam yang mata pencahariannya bergantung pada produksi garam ini, tentu akan menghadapi tantangan dalam mempertahankan eksistensinya. Hal ini mengakibatkan kerugian besar hingga puluhan juta rupiah, yang tentunya berdampak pada kesejahteraan ekonomi para produsen garam. Menurut Fauzin (2019), semua itu disebabkan oleh kebijakan yang diterapkan pemerintah yang tidak mampu menyelesaikan permasalahan secara efektif. Berdasarkan sumber daya alam yang tersedia, Indonesia diharapkan mampu memenuhi kebutuhan garam nasional. Ternyata, meski hasil produksi garam sangat banyak, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan garam nasional begitu besar sehingga pemerintah terpaksa harus mengimpor garam dari negara lain.

Provinsi Jawa Timur mempunyai potensi ekonomi maritim yang signifikan, khususnya di sepanjang pantai utara dan selatan hingga Pulau Madura. Provinsi ini mempunyai kontribusi paling besar terhadap produksi garam nasional. Pulau Madura merupakan salah satu daerah produsen garam terbesar di Indonesia, oleh karenanya Pulau Madura menjadi terkenal dengan sebutan Pulau Garam. Posisi

geografisnya sangat menguntungkan karena Pulau Madura dikelilingi oleh pantai-pantai, yang sebagian besar terdiri dari wilayah pesisir, sehingga memudahkan akses masyarakat terhadap air laut untuk produksi garam. Hal ini tentu saja tidak lepas dari fakta bahwa pulau Madura merupakan salah satu produsen garam terbesar Indonesia, dimana tiga dari empat Kabupaten pada pulau Madura masuk dalam 20 Kabupaten sentra produksi garam rakyat. Madura memiliki luas lahan garam terbesar di Indonesia dan memiliki total volume produksi sebesar 665.993,91 ton, dengan rincian masing-masing kabupaten sebagai berikut:

Tabel 1. 3 Luas Lahan dan Volume Produksi Garam di Pulau Madura

No	Indikator	Bangkalan	Sampang	Pamekasan	Sumenep
1	Luas lahan	187.3 Ha	3.060,75 Ha	961,6 Ha	1.774,59 Ha
2	Volume produksi	7.560 ton	326.913 ton	122.836 ton	208.684,91 ton

Sumber: Tabel diolah penulis, Januari 2025

Berdasarkan tabel di atas tiap kabupaten di Madura memiliki tingkat produksi garam berbeda beda, seperti kualitas dan kuantitas yang di hasilkan dari setiap daerah. Pada tahun 2023 Kabupaten Sumenep tercatat sebagai penghasil garam tertinggi nomor dua di antara tiga kabupaten lainnya yang ada di Madura yaitu sebesar 208.684,91 ton. Di Sumenep terdapat dua industri garam yaitu industri garam BUMN (PT Garam Persero) dan industri garam rakyat yang melibatkan 3219 orang petani garam (Dinas Kelautan dan Perikanan Sumenep, 2023). Perbedaan lahan milik rakyat dan milik PT Garam terdapat pada kincir angin. Lahan milik rakyat terdapat kincir angin serta sebagian menggunakan terpal yang tipis. Namun, lahan milik PT Garam tidak terdapat kincir angin, tetapi

banyak menggunakan terpal atau geomembran. Produksi garam di Kabupaten Sumenep tersebar di 10 kecamatan dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1. 4 Data Produksi Garam Rakyat Kabupaten Sumenep Tahun 2023

No	KECAMATAN	Luas Lahan (Ha)	Total Produksi (Ton) per Tanggal 29 Desember 2023	
			KP 1	KP 2
1	GAPURA	302,70	41.499,60	-
2	KALIANGET	505,05	63.882,91	17,50
3	SARONGGI	495,10	36.596,00	-
4	PRAGAAN	257,96	23.979,90	-
5	GILIGENTING	176,74	-	18.760,00
6	TALANGO	8,00	561,00	-
7	RA'AS	126,30	-	13.460,00
8	ARJASA	24,50	-	2.459,00
9	KANGAYAN	19,56	-	1.944,00
10	SAPEKEN	50,76	-	5.525,00
Jumlah		1.962,05	166.519,41	42.165,50
Total Produksi			208.684,91	

Sumber: Data Dinas Kelautan dan Perikanan 2023

Berdasarkan tabel di atas potensi tambak garam di Kabupaten Sumenep terdapat di empat kecamatan daratan, yaitu Kecamatan Gapura, Kecamatan Kalianget, Kecamatan Saronggi, dan Kecamatan Pragaan. Selain itu, terdapat empat kecamatan lain yang terletak di wilayah kepulauan, yaitu Kecamatan Gili Genting, Kecamatan Talango, Kecamatan Ra'as, Kecamatan Arjasa, Kecamatan Kangayan, Kecamatan Sapeken. Lahan garam yang tersebar di 10 kecamatan memberikan keuntungan yang cukup besar bagi masyarakat setempat, terutama bagi masyarakat yang terlibat dalam industri garam. Sebagian masyarakat Sumenep memilih untuk bertani garam sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Oleh karena itu, petani garam mengharapkan keuntungan yang besar ketika panen garam telah tiba.

Permasalahan yang dialami oleh para petani garam di Kabupaten Sumenep tidak jauh beda dengan petani garam di daerah lain. Ketergantungan petani garam di Kabupaten Sumenep terhadap iklim dan cuaca juga menjadi salah satu masalah yang terjadi. Dengan adanya ketergantungan petani garam terhadap cuaca menyebabkan produktivitas dan kualitas garam yang tidak konsisten, jauh di bawah standar industri. Kualitas garam yang buruk ini secara signifikan menghambat penyerapannya oleh pasar, terutama di industri-industri yang membutuhkan jumlah garam yang besar sebagai bahan baku untuk proses pengolahan. Mahbah (2021) menyatakan bahwa cuaca, kecepatan angin, suhu, dan pencampuran kandungan garam dalam air laut dengan air sungai merupakan beberapa faktor yang mempengaruhi produksi garam. Faktor-faktor ini mempengaruhi proses penguapan air. Air laut juga dipengaruhi oleh sifat-sifat tanah, yang mengakibatkan laju resapan yang lebih cepat. Petani garam juga mengalami kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan pasar yang terus berkembang karena kurangnya pengetahuan akan teknologi modern dan metode pertanian yang lebih baik. Dengan tidak adanya peningkatan pengetahuan dan keterampilan, petani akan menghadapi tantangan yang signifikan dalam meningkatkan hasil produksi. Hal ini menyebabkan pendapatan petani menjadi tidak menentu, sehingga mempengaruhi kesejahteraan petani garam.

Teknologi yang digunakan oleh para petani garam dalam usaha pegaraman di Kabupaten Sumenep masih dalam kategori tradisional. Hal ini dapat dilihat pada minimnya infrastruktur dasar seperti jaringan irigasi, gudang penyimpanan, dan penggunaan *geomembrane*. Terlepas teknologi seperti *geomembrane* dapat

meningkatkan produktivitas tambak garam dan mempersingkat waktu, hanya sebagian kecil produsen garam di Sumenep yang telah menerapkannya. Hal ini disebabkan oleh biaya instalasi yang tinggi dan juga tingginya biaya perawatan *geomembrane* yang mudah rusak akibat paparan UV dan abrasi. Selain itu, petani masih mengandalkan tenaga manual untuk membersihkan plastik *geomembrane* dari kotoran dan garam sisa, yang memakan waktu dan tenaga. Selain itu, tidak adanya fasilitas pengolahan lanjutan (seperti pencucian dan iodisasi) membuat garam Sumenep sulit memenuhi standar SNI untuk garam industri, sehingga stigma bahwa garam lokal kotor di pasar nasional semakin meminggirkan posisi petani garam rakyat. Ketertinggalan teknologi ini membuat garam Sumenep kalah bersaing dengan garam impor yang lebih murah dan berkualitas tinggi. Kemurnian dan produktivitas garam yang tidak memadai, ditambah dengan kesenjangan regional yang signifikan, menimbulkan masalah ekonomi bagi petani garam. Selain itu, petani garam seringkali hanya memasarkan garam dalam bentuk garam kasar atau krosok (Putri, Destryana, & Ribut, 2020).

Adapun permasalahan lain yang sering dijumpai di lapangan adalah faktor ekonomi. Petani garam di Sumenep terjebak dalam rantai pasok yang dikuasai oleh tengkulak atau pedagang perantara. Keterbatasan modal yang dimiliki oleh petambak garam memaksanya untuk mencari bantuan modal dengan meminjam dari tengkulak untuk tetap dapat mengelola tambak garamnya. Struktur pasar garam rakyat di tingkat tengkulak secara khusus mengarah pada pasar monopolistik. Kondisi pasar secara keseluruhan menunjukkan tingkat persaingan yang buruk, sebagian besar dipengaruhi oleh satu pelaku pasar yang memungkinkannya untuk

memonopoli pasar. Pasar yang monopolistik menghasilkan persaingan yang tidak sempurna, yang menguntungkan pelaku pasar dan merugikan pihak lain, seperti petambak garam (Widiyastutik dkk., 2016). Tengkulak juga sering kali melakukan manipulasi kualitas garam selama pengangkutan dari tambak ke gudang. Manipulasi tersebut dilakukan dengan cara menginformasikan pada petani garam bahwa kualitas garamnya di bawah standar padahal sebenarnya tidak. Pada akhirnya, garam dibayar dengan harga murah. Garam yang sudah dibeli dari petani ditimbun oleh tengkulak di beberapa gudang miliknya. Ketika harga garam naik, garam yang telah dibeli dari petani akan dijual ke gudang pabrik. Praktik seperti ini yang menjadi salah satu pemicu terjadinya kelangkaan garam di pasaran sehingga mengakibatkan masuknya garam impor. Akibatnya, banyak petani yang terpaksa menjual hasil panennya dengan harga yang lebih rendah dari biaya produksi atau beralih ke mata pencaharian lain, sehingga membahayakan keberlanjutan industri garam di Kabupaten Sumenep.

Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam produksi garam berdampak signifikan pada produsen garam, terutama petani garam rakyat di Kabupaten Sumenep. Kualitas produksi garam yang rendah, ditambah dengan persaingan dari garam impor, telah memberikan tekanan yang signifikan pada harga garam di Kabupaten Sumenep, sehingga berdampak pada kesejahteraan petani garam di wilayah tersebut. Faktanya, harga pasar garam yang tidak dapat diprediksi, yang diperparah oleh manipulasi harga oleh perantara dan pabrik garam, merupakan salah satu penyebab yang berkontribusi terhadap kerugian petani garam yang berdampak negatif pada keengganan petani garam untuk terlibat dalam usaha garam

dan memperbaiki kualitas garam yang diproduksi. Padahal usaha garam dapat berperan sebagai pendorong ekonomi yang signifikan dengan menyediakan peluang kerja yang substansial bagi penduduk pesisir dan berkontribusi pada pengentasan kemiskinan. Mencapai pendapatan yang besar merupakan cita-cita para petambak garam, namun petambak garam selalu berada dalam situasi yang sulit secara finansial. Pemerintah telah melakukan berbagai inisiatif yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petambak garam tetapi hasilnya masih kurang optimal bagi para petambak garam.

Untuk mengatasi masalah ini, perlu adanya kerja sama yang baik antar berbagai pihak dalam mengelola produksi garam, khususnya di Kabupaten Sumenep. Pemerintah Kabupaten Sumenep dan pemerintah daerah lainnya yang memiliki potensi sebagai produsen garam juga perlu menerapkan hal ini. Kolaborasi adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan upaya kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Dorisman et al., 2021). Oleh karena itu, model *hexahelix* dapat digunakan untuk mengkaji kolaborasi antar berbagai elemen di Kabupaten Sumenep. Pemerintah Kabupaten Sumenep perlu terus mempersiapkan diri dan memanfaatkan segala sumber daya yang ada untuk mengelola tambak garam, termasuk melibatkan masyarakat dan lembaga dalam kerjasama pemerintahan. Kebutuhan ini muncul dari kenyataan bahwa *stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan garam sering kali beroperasi secara individu karena dukungan dari pihak masyarakat yang tidak mencukupi.

Hexahelix adalah sebuah kolaborasi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai peran atau pun kepentingan. Pemerintah adalah bagian dari *hexahelix*, yang memiliki tiga fungsi sekaligus, regulator dan kontrol. Pemerintah juga bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan para pemangku kepentingan. Ini sejalan dengan tanggung jawab dan wewenang yang diberikan kepada pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. Pihak berikutnya adalah masyarakat, yang mempunyai tanggung jawab untuk menggerakkan masyarakat lainnya. Oleh karena itu, komunitas yang bersangkutan mempunyai kemampuan untuk memperjuangkan hak-hak petani garam. Pihak yang terlibat selanjutnya adalah media yang turut berperan sebagai *multiplier*. Media bertanggung jawab menyebarkan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap sektor garam nasional. Para akademisi dari perguruan tinggi berperan sebagai penemu dan pembuat ide-ide baru. Akademisi dapat memberikan masukan kepada pemerintah tentang perkembangan dalam pengelolaan garam. Selain itu, sektor bisnis berperan sebagai pendorong dengan memberikan bantuan melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan bentuk bantuan keuangan lainnya. Terakhir, ada lembaga keuangan yang mencakup penyedia informasi dan bantuan keuangan.

Penulis memilih judul "Kolaborasi *Hexahelix* dalam Pengelolaan Garam di Kabupaten Sumenep " karena penulis ingin mengetahui langkah-langkah apa saja yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Sumenep untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) di wilayahnya, khususnya petani garam dalam

mengelola tambak garamnya. Hal ini terjadi karena adanya, menurut penelitian awal di lapangan, peneliti menemukan bahwa petani garam sendiri masih memiliki berbagai permasalahan terkait sektor pergaraman di Kabupaten Sumenep. Selain itu, penulis ingin mengetahui tentang bagaimana enam komponen *hexahelix* yaitu pemerintah, masyarakat, akademisi, sektor bisnis, media, serta lembaga keuangan bekerja sama dan berperan untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas petani garam dalam mengelola tambak garam.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana pengelolaan garam dalam perspektif *hexahelix* di Kabupaten Sumenep?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui serta mendeskripsikan guna memperoleh wawasan lebih dalam mengenai peran antar 6 komponen *hexahelix* dalam pengelolaan garam di Kabupaten Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Akademis

1. Dari segi akademik, penelitian ini akan menambah perspektif civitas akademika prodi Administrasi Publik. Sebagai bahan kajian dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah khususnya dalam pelaksanaan kolaborasi *hexahelix* sebagai upaya dalam pengelolaan garam di Kabupaten Sumenep.
2. Penelitian ini bertujuan untuk menjadi acuan bagi peneliti berikutnya yang ingin melakukan penelitian tentang pengelolaan garam. Selain itu,

penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi tambahan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang pengelolaan garam.

b. Praktis

1. Bagi penulis, penelitian ini dapat membantu untuk menambah pengetahuan mengenai pengelolaan garam di Kabupaten Sumenep, serta sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Studi Administrasi Publik.
2. Dan penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan masukan dan informasi kepada pemangku kepentingan terkait pada penerapan *hexahelix* dalam pengelolaan garam di Kabupaten Sumenep guna dapat menyelesaikan permasalahan serta kekurangan yang ada.