

# REFORMULASI TATA KELOLA GARAM NASIONAL BERBASIS PEMBERDAYAAN PETAMBAK GARAM, DIVERSIFIKASI PRODUK DAN KEBIJAKAN AFIRMATIF

**AGUNG KUSWANDONO**



**PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUTAN  
FAKULTAS PERIKANAN DAN ILMU KELAUTAN  
INSTITUT PERTANIAN BOGOR  
BOGOR  
2026**

@Hak cipta milik IPB University

IPB University

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB University.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB University.



@Hak cipta milik IPB University

IPB University



IPB University  
— Bogor Indonesia —

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB University.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB University.

## PERNYATAAN MENGENAI DISERTASI DAN SUMBER INFORMASI SERTA PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa disertasi dengan judul “Reformulasi Tata Kelola Garam Nasional Berbasis Pemberdayaan Petambak Garam, Diversifikasi Produk Dan Kebijakan Afirmatif” adalah karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan belum diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka di bagian akhir disertasi ini.

Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya kepada Institut Pertanian Bogor.

Bogor, April 2026

Agung Kuswandono  
NIM. C2602202004

@Hak cipta milik IPB University

IPB University



## RINGKASAN

AGUNG KUSWANDONO. Reformulasi Tata Kelola Garam Nasional Berbasis Pemberdayaan Petambak Garam, Diversifikasi Produk Dan Kebijakan Afirmatif. Dibimbing oleh FREDINAN YULIANDA, TARYONO dan ETTY RIANI.

Garam merupakan sumber daya alam strategis yang telah ditambang secara tradisional oleh masyarakat pesisir Indonesia selama berabad-abad, tetapi hingga kini, Petambak Garam belum menikmati kesejahteraan yang sepadan dengan peran vital mereka dalam produksi garam nasional. Pemerintah telah menetapkan target swasembada garam konsumsi dan industri, tetapi capaian hanya pada garam konsumsi. Petambak garam justru terpinggirkan dalam sistem tata kelola garam industri yang menuntut standar tinggi dan teknologi yang belum terjangkau.

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi pemberdayaan petambak garam melalui pendekatan interdisipliner yang mencakup analisis regulasi, pengelolaan wilayah pesisir (*coastal management*), pemetaan *stakeholder*, dan identifikasi variabel kunci sistem. Data dikumpulkan melalui studi lapangan, wawancara mendalam, FGD, dan analisis dokumen kebijakan di wilayah penghasil garam pada lokasi studi yaitu Cirebon, Sumenep dan Buleleng. Analisis yang dilakukan meliputi analisis isi dan kesenjangan regulasi, analisis kebijakan tata guna lahan pesisir, analisis prospektif aktor dengan MACTOR, serta analisis faktor atau variabel kunci dengan analisis MICMAC.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi nasional belum sepenuhnya berpihak pada petambak garam, RZWP3K belum mengatur zona tambak garam secara spesifik, dan relasi antar *stakeholder* masih timpang. Diversifikasi produk garam rakyat—seperti garam spa, garam kesehatan, air distilasi, artemia, dan suvenir—terbukti memiliki potensi besar untuk meningkatkan nilai tambah dan kesejahteraan petambak garam. Oleh karena itu, perlu disusun *roadmap* pemberdayaan petambak garam dalam tiga tahap: identifikasi dan pelatihan (jangka pendek), penguatan kelembagaan dan kawasan terpadu (jangka menengah), serta ekspansi pasar dan inovasi produk (jangka panjang).

Penelitian ini merekomendasikan reformulasi kebijakan garam nasional yang lebih inklusif, berbasis komunitas, dan didukung oleh kebijakan afirmatif pasar institusional. Dengan pendekatan ini, garam rakyat tidak hanya menjadi komoditas, tetapi juga pilar ekonomi lokal yang berkelanjutan.

Kata kunci: *coastal management*, diversifikasi produk, kebijakan afirmatif, pasar institusional, pemberdayaan.

## SUMMARY

*AGUNG KUSWANDONO. Reformulation of the National Salt Governance Based on Salt Farmers' Empowerment, Product Diversification, and Affirmative Policies. Supervised by FREDINAN YULIANDA, TARYONO, and ETTY RIANI.*

*Salt is a strategic natural resource that has been traditionally extracted by Indonesian coastal communities for centuries. However, to date, salt farmers have not enjoyed a level of welfare commensurate with their vital role in national salt production. The government has set targets for self-sufficiency in both consumption and industrial salt, yet achievements have been limited to consumption salt only. Small-scale salt farmers have instead been marginalized within the industrial salt governance system, which demands high standards and technologies that remain beyond their reach.*

*This study aims to formulate strategies for empowering salt farmers through an interdisciplinary approach encompassing regulatory analysis, coastal management, stakeholder mapping, and the identification of key system variables. Data were collected through field studies, in-depth interviews, focus group discussions (FGDs), and policy document analysis in salt-producing regions, namely Cirebon, Sumenep, and Buleleng. The analyses conducted included content and regulatory gap analysis, coastal land-use policy analysis, prospective actor analysis using the MACTOR method, and the identification of key factors or variables through MICMAC analysis.*

*The results indicate that national regulations do not fully favor salt farmers, that RZWP3K has not specifically regulated salt pond zones, and that stakeholder relations remain imbalanced. The diversification of community-based salt products—such as spa salt, health salt, distilled water, artemia, and souvenirs—has demonstrated strong potential to increase added value and improve salt farmers' welfare. Therefore, it is necessary to develop a roadmap for salt farmers' empowerment across three stages: identification and training (short term), institutional strengthening and integrated area development (medium term), and market expansion alongside product innovation (long term).*

*This study recommends a reformulation of national salt policies that is more inclusive, community-based, and supported by affirmative institutional market policies. Through this approach, community-based salt becomes not merely a commodity, but also a pillar of sustainable local economic development.*

*Keywords: coastal management, product diversification, affirmative policy, institutional market, empowerment.*

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB University.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB University.

© Hak Cipta milik IPB, Tahun 2026  
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

*Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan atau menyebutkan sumbernya. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik, atau tinjauan suatu masalah, dan pengutipan tidak merugikan kepentingan IPB.*

*Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apa pun tanpa izin IPB.*

# **REFORMULASI TATA KELOLA GARAM NASIONAL BERBASIS PEMBERDAYAAN PETAMBAK GARAM, DIVERSIFIKASI PRODUK DAN KEBIJAKAN AFIRMATIF**

**AGUNG KUSWANDONO**

Disertasi  
Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Doktor pada  
Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan,

**PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUTAN  
FAKULTAS PERIKANAN DAN ILMU KELAUTAN  
INSTITUT PERTANIAN BOGOR  
BOGOR  
2026**

@Hak cipta milik IPB University

IPB University





@Hak cipta milik IPB University

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB University.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB University.

Penguji Luar Komisi Pembimbing pada Ujian Tertutup Disertasi:

1. Prof. Dr. Ir. Dietrich G Bengen, D.E.A.
2. Prof. Dr. Yonvitner, S.Pi., M.Si.

Promotor Luar Komisi Pembimbing pada Sidang Promosi Terbuka Disertasi:

1. Prof. Dr. Ir. Dietrich G Bengen, D.E.A.
2. Dr. Miftahul Huda, S.Si., M.Si.

Judul Disertasi : Reformulasi Tata Kelola Garam Nasional Berbasis  
Pemberdayaan Petambak Garam, Diversifikasi  
Produk Dan Kebijakan Afirmatif

Nama : Agung Kuswandono

NIM : C2602202004

Disetujui oleh,

Pembimbing 1:

Prof. Dr. Ir. Fredinan Yulianda, M.Sc.



Pembimbing 2:

Dr. Taryono, S.Pi, M.Si.



Pembimbing 3:

Prof. Dr. Ir. Etty Riani, M.S.



Diketahui oleh,

Ketua Program Studi  
Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan:  
Prof. Dr. Ir. Ario Damar, M.Si.  
NIP. 196604281990021001



Dekan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan  
Dr. Beginer Subhan, S.Pi. M.Si.  
NIP. 198001182005011003



Tanggal Ujian:

23 Januari 2026

Tanggal Lulus:

## PRAKATA

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu wa Ta'ala atas segala ridha, nikmat dan karunia-Nya sehingga dapat menyelesaikan disertasi dengan judul “Reformulasi Tata Kelola Garam Nasional Berbasis Pemberdayaan Petambak Garam, Diversifikasi Produk Dan Kebijakan Afirmatif”.

Terima kasih penulis ucapkan kepada Prof. Dr. Ir. Fredinan Yulianda, M.Sc. selaku Ketua Komisi Pembimbing, Dr. Taryono, S.Pi, M.Si. dan Prof. Dr. Ir. Ety Riani, M.S. selaku Anggota Komisi Pembimbing atas masukan dan bimbingan yang diberikan sehingga disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada penguji luar komisi pembimbing dan semua pihak yang telah membantu proses penyelesaian disertasi. Terima kasih khusus penulis sampaikan kepada keluarga penulis (istri, anak-anak, dan menantu) yang telah memberikan dorongan moril luar biasa sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan disertasi ini.

Semoga disertasi ini bermanfaat bagi penulis pribadi dan pihak lain yang membutuhkan, serta dapat berkontribusi bagi kemajuan ilmu pengetahuan.

Bogor, 23 Januari 2026

*Agung Kuswandono*

## DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xii
<b>I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	2
1.3. Tujuan.....	6
1.4. Manfaat.....	7
1.5. Ruang Lingkup .....	7
1.6. Kerangka Pemikiran .....	8
1.7. Kebaruan ( <i>Novelty</i> ) Penelitian.....	9
<b>II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
2.1. Garam Sebagai Mineral Serbaguna .....	10
2.2. Penelitian Terdahulu.....	11
2.3. Teori Kebijakan Publik dan Kebijakan Afirmatif.....	13
2.4. Kebijakan Nasional Kemaritiman .....	15
2.5. Tantangan Sektor Kemaritiman .....	16
2.6. Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia.....	17
2.7. Tata Kelola Wilayah Pesisir ( <i>Coastal Management</i> ).....	18
<b>III METODE .....</b>	<b>20</b>
3.1. Waktu dan Lokasi Penelitian .....	20
3.2. Metode.....	21
<b>IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>26</b>
4.1. Pendahuluan.....	26
4.2. Wilayah Pesisir Kabupaten Cirebon, Jawa Barat .....	26
4.3. Wilayah Pesisir Kabupaten Sumenep Pulau Madura, Jawa Timur .....	29
4.4. Wilayah Pesisir Buleleng, Bali .....	30
<b>V ANALISIS REGULASI PENGEMBANGAN GARAM RAKYAT .....</b>	<b>32</b>
5.1. Pendahuluan.....	32
5.2. Rumusan Masalah .....	32
5.3. Hasil dan Pembahasan .....	33



@Hak cipta milik IPB University

IPB University

5.4.	Simpulan dan Saran .....	47
<b>VI</b>	<b>ANALISIS TATA RUANG WILAYAH PESISIR UNTUK MENDUKUNG USAHA PERGARAMAN NASIONAL.....</b>	<b>50</b>
6.1.	Pendahuluan .....	50
6.2.	Rumusan Masalah.....	51
6.3.	Metode .....	52
6.4.	Metode .....	53
6.5.	Hasil dan Pembahasan .....	54
6.6.	Simpulan dan Saran .....	63
<b>VII</b>	<b>ANALISIS <i>STAKEHOLDER</i> PENGEMBANGAN GARAM RAKYAT .....</b>	<b>67</b>
7.1.	Pendahuluan .....	67
7.2.	Rumusan Masalah.....	67
7.3.	Metode .....	68
7.4.	Hasil dan Pembahasan .....	74
7.5.	Simpulan dan Saran .....	88
<b>VIII</b>	<b>STRATEGI UNTUK MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETAMBAK GARAM .....</b>	<b>90</b>
8.1.	Pendahuluan .....	90
8.2.	Rumusan Masalah.....	91
8.3.	Metode .....	93
8.4.	Hasil dan Pembahasan .....	95
8.5.	Simpulan dan Saran .....	101
<b>IX</b>	<b>REKOMENDASI KEBIJAKAN .....</b>	<b>103</b>
9.1.	Rekomendasi Umum.....	103
9.2.	Rekomendasi Khusus.....	104
<b>X</b>	<b>SIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>107</b>
10.1.	Simpulan .....	107
10.2.	Saran .....	110
	DAFTAR PUSTAKA .....	113
	LAMPIRAN .....	119
	RIWAYAT HIDUP .....	127

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :  
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah  
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB University.  
2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB University.

## DAFTAR TABEL

1 Fenomena gap pergaraman nasional .....	3
2 Fungsi garam berdasarkan Jenis Industri .....	11
3 Penelitian terkait garam .....	11
4 Skala pengaruh .....	23
5 Regulasi terkait pergaraman nasional.....	34
6 Variabel <i>list</i> pergaraman nasional.....	69
7 Tingkat pengaruh masing-masing aktor .....	70
8 <i>Stakeholder</i> utama pergaraman rakyat .....	81
9 Kepentingan dan pengaruh <i>stakeholders</i> .....	86

## DAFTAR GAMBAR

1 Kerangka pikir penelitian .....	9
2 Lokasi penelitian .....	20
3 Peta pola ruang Kabupaten Cirebon.....	58
4 Peta pola ruang Kabupaten Sumenep.....	59
5 Peta pola ruang Kabupaten Buleleng .....	60
6 Peta pengaruh antar variabel .....	76
7 Grafik pengaruh antar variabel.....	79
8 Peta pengaruh dan ketergantungan antar aktor.....	82
9 Histogram 3MAO.....	83
10 Konvergensi antar para aktor .....	84
11 Divergensi antar para aktor .....	85

## DAFTAR LAMPIRAN

1. <i>Policy brief</i> .....	120
2. Draft Instruksi Presiden Republik Indonesia .....	122
3. <i>Timeline</i> implementasi .....	123
4. Rencana aksi Kementerian/Lembaga .....	123
5. Dokumentasi teknologi pengolahan garam.....	125
6. Dokumentasi produk diversifikasi garam .....	126