

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah Kabupaten Pamekasan, melalui Keputusan Bupati Pamekasan Nomor : 188/152/432.013/2022 Tentang Pembentukan Komisi Garam (yang selanjutnya disebut sebagai Kepbub Pamekasan No. 188/152/432.013/2022), membentuk Komisi Garam sebagai bagian dari upaya mengoptimalkan potensi garam di wilayahnya. Kabupaten Pamekasan, yang berada di wilayah Madura, memiliki sejarah panjang dalam pengembangan industri garam, yang merupakan salah satu komoditas unggulan daerah. Kabupaten Pamekasan juga merupakan salah satu kawasan perikanan budidaya air payau dan komoditas garam yang memiliki visi wilayah sebagai pusat pengembangan sumber daya berbasis agropolitan dan minapolitan secara berkelanjutan dan berdaya saing regional.¹

Komisi Garam di Pamekasan memiliki tugas mengawasi, mengkoordinasikan, dan mengembangkan produksi garam rakyat, serta bertindak sebagai wadah komunikasi antara pemerintah daerah, petani garam, dan pelaku industri.² Diharapkan, keberadaan Komisi Garam ini dapat menjadi katalisator untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah melalui sektor garam, meningkatkan daya saing garam rakyat, serta memberikan manfaat bagi masyarakat yang bergantung pada industri tersebut.

¹ Eko Budi Santoso Pramita Rosyida, "Garam Madura," *Jurnal Teknik Its* 9, no. 2 (2020): 1–108.

² Lihat, Keputusan Bupati Pamekasan Nomor : 188/152/432.013/2022 Tentang Pembentukan Komisi Garam.

Pembentukan komisi semacam ini sejalan dengan upaya pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumber daya alam secara maksimal dan mendukung ekonomi lokal dalam kerangka otonomi daerah. Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah.³ Namun, meskipun secara umum pembentukan Komisi Garam diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi pengembangan garam di Pamekasan, ada beberapa isu yang muncul, terutama terkait dengan kepatuhannya terhadap prinsip otonomi daerah. Beberapa prinsip otonomi daerah yang dijadikan acuan dalam penelitian ini meliputi prinsip desentralisasi, prinsip partisipasi, dan prinsip akuntabilitas. Prinsip desentralisasi menekankan bahwa pemerintah daerah harus memiliki kewenangan yang jelas untuk mengelola urusan lokal tanpa campur tangan yang berlebihan dari pemerintah pusat.⁴

Dalam konteks ini, peneliti menemukan bahwa meskipun Komisi Garam dibentuk oleh pemerintah daerah, pengaturan tugas dan wewenangnya masih belum sepenuhnya terdesentralisasi. Pemerintah daerah Pamekasan tampaknya belum memiliki kendali penuh atas pengelolaan industri garam, karena masih terdapat ketergantungan pada regulasi di tingkat pusat, terutama terkait distribusi dan harga garam. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip desentralisasi belum diimplementasikan secara optimal.

³ Lintang Prabowo and M Tenku Rafli, "Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan Rakyat Indonesia," *Jurnal Rechten : Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia* 2, no. 2 (2022): 20–28.

⁴ Muhammad Guntoro, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Desentralisasi Dan Demokratisasi," *Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon* 3, no. 2 (2021): 416.

Prinsip partisipasi menyatakan bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan sumber daya yang berdampak langsung pada kehidupan mereka. Berdasarkan analisis Kepbup Pamekasan No. 188/152/432.013/2022 peneliti menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan industri garam melalui Komisi Garam belum diatur secara eksplisit. Belum ada mekanisme formal yang memungkinkan masyarakat atau petani garam untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan, sehingga hal ini bertentangan dengan prinsip partisipasi dalam otonomi daerah. Prinsip akuntabilitas mengharuskan pemerintah daerah untuk bertanggung jawab kepada masyarakat atas kebijakan yang diambil. Dalam konteks Komisi Garam, belum ada mekanisme akuntabilitas yang jelas yang mengharuskan komisi ini melaporkan kinerjanya kepada publik. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam memastikan bahwa Komisi Garam bekerja secara transparan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal.

Kejelasan wewenang sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah daerah, Komisi Garam, dan pemerintah pusat. Misalnya, jika dilihat dari perspektif pengelolaan sumber daya alam, Komisi Garam diharapkan memiliki peran penting dalam menetapkan kebijakan lokal terkait produksi dan distribusi garam. Namun, pada kenyataannya, pemerintah pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan juga memiliki kewenangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 Tentang Penerapan Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Produksi Garam (yang selanjutnya disebut sebagai Permen Kelautan dan Perikanan No. 27 Tahun 2018) terutama terkait standar kualitas,

distribusi, dan ekspor garam. Hal ini bisa menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan memperlambat proses pengambilan keputusan. Lebih lanjut, kekaburan dalam pengaturan ini juga berimplikasi pada mekanisme kontrol dan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi. Meskipun Komisi Garam memiliki peran penting dalam mengawasi industri garam, tidak ada ketentuan yang jelas mengenai sanksi atau tindakan yang dapat diambil oleh Komisi jika terjadi pelanggaran. Selain itu, koordinasi antara Komisi Garam dengan pemerintah pusat juga masih menjadi isu yang perlu diperhatikan, mengingat industri garam juga merupakan komoditas strategis nasional yang pengelolaannya diatur oleh kebijakan pemerintah pusat.

Dengan demikian, isu utama yang muncul dalam pengaturan Komisi Garam ini adalah kekaburan hukum terkait tugas dan wewenangnya, serta bagaimana pengaturan ini selaras dengan prinsip otonomi daerah. Jika permasalahan tersebut tidak segera diatasi, dikhawatirkan Komisi Garam tidak akan mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Di satu sisi, kebijakan ini berpotensi mendukung pengembangan ekonomi daerah melalui industri garam. Namun, di sisi lain, jika pengaturan hukum tidak jelas, hal tersebut justru bisa memperlambat proses pembangunan yang diharapkan. Pelaksanaan otonomi daerah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, serta kemampuan dalam berorganisasi.⁵

⁵ Urusan Dan and Prospek Otonomi, "Implikasi, Urusan Dan Prospek Otonomi Daerah," *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi* 11, no. 1 (2020): 36–46.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah pengaturan Komisi Garam yang diatur dalam Kepbup Pamekasan No. 188/152/432.013/2022 telah sesuai dengan prinsip otonomi daerah, serta mengevaluasi apakah terdapat kekaburan hukum yang dapat memengaruhi efektivitas kinerja Komisi tersebut. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang berguna bagi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pengelolaan industri garam di Pamekasan, sekaligus memastikan bahwa prinsip otonomi daerah benar-benar diimplementasikan dalam kebijakan ini.

1.2. Rumusan Masalah

Memperhatikan uraian latar belakang masalah di atas maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Apakah pengaturan Komisi Garam dalam Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/152/432.013/2022 telah sesuai dengan prinsip otonomi daerah?
- b. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Garam di Pamekasan dalam pengembangan industri garam rakyat?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan diadakannya penelitian yaitu sebagaimana disebutkan dibawah berikut:

- a. Menganalisis kesesuaian pengaturan Komisi Garam dalam Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/152/432.013/2022 dengan prinsip-prinsip otonomi daerah yang berlaku di Indonesia.

- b. Mengidentifikasi dan mengevaluasi pelaksanaan tugas serta wewenang Komisi Garam dalam pengembangan industri garam di Pamekasan, serta menilai apakah terdapat kekaburan hukum dalam pengaturan tersebut.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki beberapa kegunaan, baik dari segi teoritis maupun praktis, yang akan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam konteks otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya lokal seperti industri garam di Pamekasan. Manfaat Teoritis, diharapkan dapat memperkaya kajian hukum mengenai otonomi daerah dan hukum administrasi negara, khususnya dalam hal pengaturan lembaga komisi di tingkat daerah. Hasilnya akan memberikan kontribusi terhadap pemahaman tentang penerapan prinsip otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya lokal, yang bisa dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian serupa di masa depan. Sedangkan Manfaat Praktisnya adalah penelitian ini akan memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan dalam memperbaiki pengaturan Komisi Garam.

Hasil penelitian ini diharapkan membantu memperjelas tugas dan wewenang Komisi Garam, sehingga dapat lebih efektif dalam mengembangkan industri garam rakyat. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi para pelaku industri garam dengan mendukung kebijakan yang lebih efektif untuk meningkatkan produksi dan kesejahteraan masyarakat.

1.5. Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang di usulkan
1.	Tinjauan Yuridis Terhadap Pembentukan Komisi Pengendalian Percepatan Program Strategis (KP3S) di Kota Makassar	1. Apakah Perwali kota Makassar nomor 10 tahun 2015 tentang Pembentukan Komisi Pengendalian Percepatan Program Strategis (KP3S) mencakup dalam unsur kewenangan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara? 2. Apakah tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Pengendalian Percepatan Program Strategis (KP3S) dengan perangkat daerah lainnya di kota Makassar berdasarkan PP No 41 Tahun	Pertentangan Norma (<i>Conflict of norm</i>) yang mengatur tentang pembentukan komisi tersebut	Penelitian sebelumnya hanya membahas bagaimana pembentukan komisi tersebut apakah sudah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan dalam penelitian ini lebih ke bagaimana pengaturan dan pembentukan Komisi Garam apakah sudah berkesesuaian atau tidak dengan prinsip otonomi daerah dan peraturan perundang-undangan yang ada. Ditambah lagi terdapat perbedaan lokasi penelitian.

		2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah?		
2.	Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh	1. Apa landasan pembentukan KKR di Aceh (baik historis maupun yuridis)? 2. Bagaimana Konsep KKR di Aceh dan hubungannya dalam sistem hukum Indonesia (perspektif politik hukum)?	Terdapat Kekaburan Hukum (<i>Vague Norm</i>) Terkait Pembentukan Komisi Tersebut	Terdapat perbedaan mendasar dalam hal objek kajian, meskipun sama-sama membahas komisi yang dibentuk melalui proses politik dan hukum. Sebagai contoh misalnya pada ruang lingkup permasalahan: di penelitian sebelumnya objek kajiannya adalah seputar rekonsialisasi pasca konflik sedangkan di penelitian ini di sektor ekonomi. Sedangkan pada fokus regulasinya di penelitian sebelumnya berfokus pada politik hukum nasional terkait rekonsialisasi, sedangkan di penelitian ini di fokuskan pada pengaturan industri garam daerah.

3.	Politik Hukum Pembentukan Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Perspektif <i>Siyasah Syar'iyah</i>	1. Bagaimana politik hukum pembentukan Dewan Pengawas KPK di Indonesia? 2. Bagaimana kedudukan Dewan Pengawas KPK dalam ketatanegaraan Indonesia? 3. Bagaimana Politik hukum pembentukan Dewan Pengawas KPK dalam perspektif siyasah syar'iyah	Evaluasi Hukum terkait Pembentukan Dewan Pengawas melalui Pendekatan <i>Siyasah Syar'iyah</i>	Pada penelitian sebelumnya menitikberatkan pada aspek politik hukum dan perspektif <i>Siyasah Syar'iyah</i> dalam pengaturan pembentukan Dewan Pengawas KPK, yang berfokus pada dimensi etika dan tata kelola dalam Islam. Penelitian itu membahas peran pengawasan dalam sistem pemerintahan berbasis ajaran Islam, dengan fokus pada pemberantasan korupsi di tingkat nasional. Sementara itu, penelitian mengenai Komisi Garam Pamekasan lebih mengedepankan aspek otonomi daerah, pengembangan ekonomi lokal, dan sinkronisasi regulasi pergaraman, yang berkaitan
----	--	---	--	---

				langsung dengan pengelolaan sumber daya daerah serta keterkaitannya dengan hukum administrasi negara.
--	--	--	--	---

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang nantinya akan melakukan analisis dan mengevaluasi berbagai norma, aturan, atau prinsip hukum dan moral yang ada dalam suatu sistem hukum.⁶ Tujuan utama dari penelitian yuridis normatif ini adalah untuk menganalisis dan menginterpretasikan berbagai peraturan yang mengatur pengelolaan sumber daya garam, serta menilai kepatuhan terhadap prinsip-prinsip otonomi daerah. Hal ini mencakup penilaian terhadap UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut sebagai UU No. 23 Tahun 2014) dan regulasi lain yang relevan.

⁶ Muhammad hendri Yanova, Parman Komarudin, and Hendra Hadi, "Metode Penelitian Hukum: Analisis Problematika Hukum Dengan Metode Penelitian Normatif Dan Empiris," *Badamai Law Journal Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat* 8, no. 2 (2023).

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dipakai didalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) serta pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Sedangkan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) merupakan pendekatan dengan mendasarkan pada doktrin atau pendapat ahli untuk menguraikan konsep hukum dalam menjawab permasalahan yang akan dilakukan pengkajian dalam penelitian ini.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam melaksanakan penelitian yuridis normatif, bahan yang dipergunakan dalam penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Kedua bahan hukum tersebut secara berurutan diuraikan sebagai berikut:

A. Bahan Hukum Primer

Pada penelitian ini bahan hukum primer adalah bahan hukum yang menjadi fokus dalam melakukan penelitian ini seperti:

- 1) UUD NRI 1945, Khususnya Pasal 18
- 2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

- 3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870)
- 4) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 Tentang Penerapan Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Produksi Garam
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam
- 6) Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/152/432.013/2022 Tentang Pembentukan Komisi Garam

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung untuk pengkayaan dan penguatan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Buku Literatur Hukum
2. Pendapat Para Ahli
3. Skripsi
4. Artikel/ Jurnal Hukum
5. Yurisprudensi Hakim

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum baik bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dilakukan dengan teknik sebagai berikut :

A. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan.

B. Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah terakhir dari proses penelitian untuk mendapatkan kesimpulan. Langkah ini sangat penting dalam penelitian karena dengan analisis bahan hukum akan dapat diketahui apakah kesimpulan yang diambil benar atau salah. Bahan hukum yang diperoleh, awalnya akan dikelompokkan dan diklasifikasikan menurut permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

Setelah itu, bahan hukum yang terkumpul akan diolah, dikaji dan diteliti secara mendalam sehingga dapat digunakan untuk memberikan jawaban permasalahan yang jelas dan akurat. Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis hukum kualitatif, yakni analisis dengan mengedepankan penalaran hukum, adapula yang menggunakan penafsiran hukum. Beberapa dari penafsiran hukum tersebut mencakup penafsiran otentik, dimaksudkan penafsiran otentik adalah penafsiran berdasarkan kehendak pencipta hukum atau kehendak pembentuk Undang-Undang.