

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Garam merupakan komoditas strategis yang diperlukan untuk berbagai hal baik yang digunakan untuk produksi pangan maupun produksi industri non-pangan. Garam dibedakan menjadi dua, yaitu garam konsumsi dan garam industri. Kebutuhan garam di Indonesia setiap tahun selalu mengalami peningkatan.¹ Madura merupakan daerah sentral penghasil garam dan termasuk tiga besar pemasok garam dalam nasional. Berdasarkan data KKP tahun 2014, Pangsa Produksi Garam Rakyat Tiap Daerah Terhadap Produksi Garam Nasional, diantaranya dihasilkan dari 4 kabupaten di pulau Madura, yakni Sumenep sejumlah 11,67%, Sampang 10,25%, Pamekasan 3,57% dan Bangkalan 0,35%. Total keseluruhan mencapai 25,84%. Meski demikian, tingginya produksi garam di pulau madura juga tidak diikuti dengan kesejahteraan para petambak².

Pemerintah merupakan unsur negara yang berperan penting dan bertanggung jawab dalam menjalankan roda pemerintahan untuk mencapai tujuan suatu negara. Pemerintah sebagai regulator memiliki peran untuk mengatur segala kegiatan pelaksanaan pemberdayaan. Maka dari itu,

¹ Deliarnoor, "Evaluasi program pemberdayaan usaha garam rakyat di kecamatan pangenan, kabupaten Cirebon, Jawa barat," *Responsive: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora Dan Kebijakan Publik*, 2018.

² Fauzin Fauzin, "Analisis Pengaturan Perlindungan Petambak Garam di Kabupaten Sampang dalam Kebijakan Tata Kelola Garam," *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 2019.

memberikan acuan dasar kepada masyarakat sebagai instrument untuk diperlukannya pemberdayaan masyarakat guna menciptakan kesejahteraan masyarakat yang optimal dan merata.

Indonesia sebagai negara maritim memiliki potensi yang sangat besar dalam produksi garam. Dengan garis pantai sepanjang lebih dari 99.000 kilometer, wilayah pesisir Indonesia menjadi lahan yang sangat potensial untuk usaha tambak garam rakyat. Ribuan petambak garam di berbagai daerah seperti Madura, Cirebon, Indramayu, Nusa Tenggara Timur, dan Sulawesi menggantungkan hidupnya pada sektor ini. Namun, potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Petambak garam di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai kendala, seperti rendahnya produktivitas, kualitas garam yang belum memenuhi standar industri, ketergantungan pada musim kemarau, keterbatasan sarana produksi dan teknologi, serta lemahnya posisi tawar petambak dalam rantai distribusi.

Di sisi lain, masuknya garam impor dalam jumlah besar juga menjadi tantangan tersendiri bagi keberlangsungan usaha petambak garam lokal. Kebijakan impor garam, meskipun sering kali didasarkan pada kebutuhan industri yang tidak dapat dipenuhi oleh garam lokal, memunculkan polemik karena seringkali menurunkan harga garam rakyat dan memperlemah daya saing petambak garam. Situasi ini mempertegas perlunya sebuah kebijakan yang komprehensif dan berpihak pada petambak garam sebagai pelaku utama dalam sektor ini.

Pemerintah sebagai pelayanan publik mempunyai kewajiban dalam menyelenggarakan pemerintahan, yaitu menyediakan sarana dan prasarana dan fasilitas yang mendukung untuk terciptanya kesejahteraan dalam masyarakat. Dalam Pasal 25 Undang-undang pelayanan Publik disebutkan antara lain, (a) penyelenggara dan pelaksana berkewajiban mengelola sarana, prasarana dan fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan fasilitas pelayanan publik. (b) pelaksana wajib memberikan laporan kepada penyelenggara mengenai kondisi dan kebutuhan sarana, prasarana dan fasilitas pelayanan publik sesuai dengan tuntutan kebutuhan standar pelayanan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, sudah saatnya pemerintah daerah untuk membuat pemetaan kebutuhan sarana, prasarana dan fasilitas pelayanan publik, untuk kemudian melakukan analisis dan menyusun daftar kebutuhan sarana, prasarana dan fasilitas pelayanan publik pada masing-masing lembaga pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam, bahwa tanggung jawab negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk mewujudkan tujuan bernegara secara

terarah dan berkelanjutan³.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan kewenangan daerah di wilayah laut adalah :

- a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
- b) Pengaturan kepentingan administratif.
- c) Pengaturan ruang.
- d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.
- e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan Negara⁴.

Mengingat kewenangan daerah untuk melakukan pengelolaan bidang kelautan termasuk juga daerah pesisir masih merupakan kewenangan baru bagi daerah maka pemanfaatan potensi daerah pesisir ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten atau kota yang berada di pesisir. Jadi belum semua Kabupaten dan Kota yang memanfaatkan potensi daerah pesisir.

³ Lihat Pasal 12 Ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak garam.

⁴ Lihat Pasal 10 Ayat (2) “Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.”

Minimnya regulasi dan kebijakan yang terbentuk di daerah yang mempunyai tambak garam merupakan pengabaian atas hak petambak garam yang dilindungi oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Berdasarkan hal tersebut maka memunculkan pernyataan masalah bagaimanakah UUD NRI Tahun 1945 dalam menjamin dan melindungi hak-hak petambak garam dan bagaimanakah bentuk penerapan produk hukumnya di daerah.

Untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut, pemerintah telah menetapkan sejumlah kebijakan melalui peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk melindungi dan memberdayakan petambak garam. Salah satu payung hukum yang menjadi dasar utama adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petambak. Undang-undang ini mengatur hak-hak petambak, kewajiban negara dalam perlindungan harga dan akses sumber daya, serta pentingnya pemberdayaan petambak agar mandiri dan berdaya saing. Selain itu, kebijakan spesifik mengenai garam juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 126 Tahun 2015 tentang Percepatan Pengembangan Industri Garam Nasional spesifik mengenai garam juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 126 Tahun 2015 tentang Percepatan Pengembangan Industri Garam Nasional dan berbagai peraturan turunan lainnya yang diterbitkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan maupun Kementerian Perindustrian.

Program pemberdayaan ini merupakan program yang akan menjadi berkelanjutan bagi pemerintah daerah dengan tujuan untuk meningkatkan

produktifitas garam yang ada di wilayah pesisir. Salah satu sasaran dari kebijakan dan pemberdayaan ini yaitu kawasan minapolitan yang merupakan salah satu wilayah yang rata-rata berprofesi sebagai petambak garam.

Maka dari itu Penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam terhadap kebijakan pemberdayaan garam dan kawasan minapolitan yang akan dijabarkan dalam skripsi yang berjudul **“Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam Pemberdayaan Petambak Garam Berdasarkan Peraturan Daerah”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan pemberdayaan yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk meningkatkan produktifitas garam berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2019 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan nelayan, pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam?
2. Bagaimana implementasi kawasan minapolitan di Kabupaten Pamekasan dalam pemberdayaan petambak garam?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis seperti apa kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk meningkatkan produktifitas garam di Pamekasan.
2. Untuk menganalisis fungsi dari pembagian wilayah atau kawasan minapolitan.

1.4. Kegunaan

Penelitian ini memiliki kegunaan teoritis dan praktis sebagai berikut :

a. Kegunaan Teoritis

- 1) Menambah sumber pengetahuan pembelajaran mengenai kebijakan dan minapolitan mengenai pergaraman.
- 2) Penelitian ini dilakukan dan berguna untuk mengembangkan potensi tambak garam dan kebijakan di Pamekasan mengingat Pamekasan merupakan salah satu daerah pesisir yang dapat menghasilkan Garam.

b. Kegunaan Praktis

- a) Menambah pengetahuan mengenai kebijakan Garam dan Kawasan minapolitan.
- b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Kampus dan Pemerintahan di Kabupaten Pamekasan.

1.5. Keaslian Penelitian

Penulis menemukan tulisan beberapa jurnal dengan tema yang serupa yang berasal dari berbagai Universitas di Indonesia. Pembeda yang penulis gunakan adalah dengan membedakan isu hukum dan pembahasan yang terdapat dalam tulisan tersebut. Namun, penulis tidak menemukan ada tulisan dengan tema yang sama yakni, mengenai **“Kebijakan Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam Pemberdayaan Petambak Garam Berdasarkan Peraturan Daerah”**.

No.	Nama	Tahun	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
	Fauzin	2019	Analisis Pengaturan Perlindungan Petambak Garam di Kabupaten Sampang dalam Kebijakan Tata Kelola Garam.	Kebijakan impor garam dan dampaknya bagi petambak garam.	Kebijakan pemerintah yang terus membuka kebijakan impor garam, semakin melemahkan daya saing garam lokal dan kurang berpihak pada petambak garam.	Penelitian yang ada pada jurnal ini mengarah mengarah kepada kebijakan perlindungan Pemerintah terhadap petambak Garam. Sedangkan dalam penelitian yang diteliti oleh penulis mengarah kepada

						kebijakan pemerintah daerah terkait pemberdayaan dan kawasan minapolitan.
	Rusilowati Rintiyani	2022	Pemberdayaan Masyarakat Petani Garam Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi	Bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan masyarakat dalam bentuk program-program pemberdayaan masyarakat	UU No.7 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam, bahwa tanggung jawab negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk mewujudkan tujuan bernegara secara terarah dan berkelanjutan.	Penelitian yang ditulis dalam jurnal menganalisa kebijakan di Kabupaten Sumenep serta menjadi PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) sebagai program pemerintahan. Sedangkan Penelitian yang diteliti oleh penulis menganalisis kebijakan Pemerintah di Kabupaten Pamekasan serta Kawasan Minapolitan yang ada di Pamekasan.

	Moh. Miski	2022	Pemberdayaan Petani Garam Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat	program pemberdayaan serta upaya-upaya yang dilakukan dan hasil dari pemberdayaan petani garam dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat di Desa Tlangoh, Kecamatan Tanjung Bumi, Kabupaten Bangkalan Madura.	Tingkat kesejahteraan ekonomi petambak garam di Desa Tlangoh, Kecamatan Tanjung Bumi, Kabupaten Bangkalan.	Penelitian yang ditulis dalam jurnal mengarah kepada infrastruktur dan tingkat kesejahteraan ekonominya. Sedangkan penelitian yang ditulis oleh peneliti mengarah pada kebijakan pemerintah dan pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pamekasan.
--	------------	------	---	---	--	--

Tabel 1. Keaslian penelitian

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat,

meneliti bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat⁵. Penelitian hukum empiris (sociological jurisprudence) memberikan gambaran bahwa hukum digunakan sebagai upaya dalam melihat hukum di masyarakat. Melalui penelitian hukum empiris didapat fungsi hukum yang dianalisis melalui metode dan konteks sosial atau masyarakatnya⁶. Hasil yang diperoleh dari penelitian hukum empiris adalah mengetahui bagaimana hukum tersebut bekerja di masyarakat dalam kenyataannya.

Jadi penulis mencoba untuk meneliti fakta-fakta yang ada di badan pemerintah yang berhubungan dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang meliputi :

- 1) Kantor Dinas PMD (Pemberdayaan Masyarakat Desa)
- 2) BAPPERIDA (Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah).
- 3) Kantor PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat).

1.6.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁷. Dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah salah satu jenis metodologi penelitian

⁵ Dr. Jonaedi Efendi, Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, Prenada Media, 2018, Hlm : 150.

⁶ R Tahir, METODOLOGI PENELITIAN BIDANG HUKUM : Suatu Pendekatan Teori dan Praktik, PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023, Hlm : 117.

⁷ Arifuddin, Metodologi Penelitian Hukum, PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025, 64.

hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

Pendekatan hukum normatif ini digunakan sebagai alat untuk mengevaluasi, mengkaji serta menganalisis kebijakan dalam Pemberdayaan Garam dan Kawasan Minapolitan pemerintah Kabupaten Pamekasan.

1.6.3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi dalam tiga bagian yaitu, data primer, sekunder dan tersier.

1. Data Primer

Data primer merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tidak melalui perantara)⁸ Sehingga untuk mendapatkan data primer dalam penelitian ini melakukan wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait, yaitu :

1) Kantor Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang)

Narasumber : Bpk. Romi

Jabatan : Kepala Bidang Tata Ruang

2) Kantor Dinas PMD (Pemberdayaan Masyarakat dan Desa)

Narasumber : Bpk. Syarif Hidayat

Jabatan : Ahli Muda Penggerak Swadaya

Masyarakat

⁸ Etta Mamang Sangadji, Metodologi Penelitian, Pendekatan Praktis Dalam Penelitian Disertai Contoh Proposal Penelitian, Penerbit Andi, 2024, Hlm : 171.

3) Kantor Dinas BAPPERIDA (Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah)

Narasumber : Bpk. Rofik

Jabatan : Kepala Bidang PSIK

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan oleh pihak lain dan digunakan kembali dalam penelitian. Sumber data sekunder bisa berasal dari jurnal ilmiah, laporan perusahaan, data pemerintah atau basis data yang sudah tersedia⁹

Adapun bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan pemberdayaan, Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam.
- 3) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam
- 4) Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

⁹ N Nirsal, Buku Ajar Riset Teknologi Informasi, PT. Sonpedia Publishing Indonesia, Jambi, 2025, Hlm : 55.

- 5) peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang
Perlindungan dan Pemberdayaan nelayan, pembudi Daya
Ikan dan Petambak Garam.

3. Data Tersier

Data tersier yaitu metode pengumpulan data di mana nantinya data tersier ini menjadi sebagai suatu penunjang untuk data primer dan data sekunder¹⁰. Seperti kamus, ensiklopedia, artikel, atau bahan dari internet dan lain sebagainya yang berhubungan dengan penelitian ini.

a. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kantor Pemerintah Kabupaten Pamekasan yaitu di Kantor Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kantor Dinas BAPPERIDA dan Kantor Dinas PUPR Kabupaten Pamekasan. Kabupaten Pamekasan Menjadi Lokasi Penelitian karena mempunyai kawasan tambak garam yang lumayan luas.

b. Metode Analisa Data

Setelah data yang dibutuhkan terkumpul, maka langkah selanjutnya adalah menganalisa data, data-data yang diperoleh dianalisis untuk menghasilkan sebuah kesimpulan. Metode yang digunakan dalam menganalisa data ini yaitu deskriptif kualitatif yaitu menguraikan atau menjabarkan data secara berkualitas dan komprehensif dalam suatu

¹⁰ H. Bahrn, MULTIKONTEKS HUKUM DI INDONESIA, Zahir Publishing, 2023, Hlm : 13.

bentuk kalimat yang terstruktur, logis, tidak tumpang tindih, serta efektif dalam pemahaman data¹¹.

¹¹ Ishaq, Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi., 2017.