

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia terdiri dari banyak pulau yang ditandai dengan panjangnya garis pantai mencapai 81.000km, serta sumber daya hayati alam yang sangat besar di dalam lautan. Luas lautan Indonesia rata-rata 70% jika dilihat dari luas negara, sehingga berpotensi airnya untuk digunakan sebagai olahan garam.

Garam sering digunakan manusia baik sebagai konsumsi maupun industri. Pada Garam terdapat Natrium Klorida, NaCl, CaSO₄, MgSO₄, MgCl₂ serta bahan kimia lainnya .¹ Rositawati berpendapat untuk menghasilkan bentuk garam melalui tiga tahapan, yakni air laut yang diupkan menggunakan panas matahari, batuan garam yang ditambang (*rock salt*) serta sumur air garam atau *brine*. Pada Garam yang diperoleh dari tambang komposisinya berbeda, sesuai dimana lokasinya, akan tetapi kebanyakan terdiri dari 95% NaCl.

¹Muryati, 2008

Pembangunan suatu negara tidak lepas dari rencana pembangunan daerah secara merata seperti yang diungkapkan oleh Lincoln Arsyad (2010) menyebutkan pemerintah daerah mempunyai tugas untuk mengembangkan ekonomi serta masyarakat untuk mengolah sumber daya yang ada serta menjalin hubungan dengan pemerintah daerah sebagai kemitraan bersama swasta untuk menghadirkan lapangan usaha baru serta memberikan stimulus di bidang ekonomi. Namun proses keberlangsungan pembangunan daerah masih terdapat permasalahan pokok sehingga menyebabkan terjadinya ketimpangan ekonomi antar daerah atau wilayah karena kemampuan daerah atau wilayah untuk mendorong proses pembangunan tidaklah sama.

Di Jawa Timur daerah laju perkembangan ekonomi terendah berada di Pacitan, Kediri, Probolinggo, Bangkalan, Sampang, serta Sumenep. Menurut PerPres RI No. 80 Tahun 2019 Tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi Di Kawasan Gresik - Bangkalan - Mojokerto – Surabaya - Sidoarjo – Lamongan, Kawasan Bromo - Tengger - Semeru, Serta Kawasan Selingkar Wilis juga Lintas Selatan. Daerah dimana pertumbuhan ekonominya masih rendah terdapat di Provinsi Jawa Timur periode Triwulan 1-2019 yakni Kabupaten Sumenep. Adanya pertumbuhan ekonomi yang lambat berdampak terhadap angka kemiskinan yang cukup

Provinsi Jawa Timur. Masalah rendahnya pendapatan bukan saja terjadi pada kawasan yang saling terhung namun terhadap kawasan yang sama.²

Daerah yang terkenal dengan produksi garamnya yakni Jawa Timur, khususnya Madura. Luas lahan produksi garam di Pulau Madura secara keseluruhan yakni 6.799 ha sekitar 55,5% luas lahan garam di Jawa Timur ditandai hasil produksi sebesar 615.000ton sekitar 57% hasil produksi garam Jawa Timur. Sementara dibidang tenaga kerja, pekerjaan tersebut hanya menyerap petani garam madura sekitar 12.567orang sekitar 62% total petani garam yang ada di Jawa Timur.³

Kualitas garam dimana diolah secara tradisional oleh petani pada dasarnya diolah ulang untuk menjadi garam konsumsi maupun garam industri. Pada proses pembuatan garam dapat dibuat menggunakan pengolahan berbeda sesuai perbedaan NaClnya dimana merupakan unsur utama pada garam. Menggunakan cara penguapan disertai tenaga panas bahan bakar dalam crystallizer, pemisahan elektrokimia larutan crystallizer.

Proses pembuatan garam secara tradisional dilakukan pada musim kemarau, dimana air laut di pompa pada lahan penguapan. Kemudian air laut diuapkan oleh panas matahari dimana nantinya menjadi air tua. Pada tahap selanjutnya air tadi dialirkan pada meja kristalisasi agar garam bisa mengkristal. Kualitas garam bisa

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019, Poin I.3.2 Tentang Provinsi Jawa Timur (lembaran negara tahun 2019 nomor 225)

³<http://cetak.kompas.com>

dilakukan melalui cara membuang maupun dipishkan dengan maksimal 300Be. Kemudian garam yang mengkristal dipanen, diangkut serta di pindahkan ke gudang untuk disimpan. Kemudian dilakukan pencucian meskipun terkadang langsung dijual untuk dijadikan garam curai. Selanjutnya Garam yang berupa kristal putih dimana terdapat NaCl juga terdapat jenis garam lain dimana merupakan atom yang turut serta. Pada proses pengkristalan air laut dialirkan terhadap tambak kemduian air laut akan menjadi warna pekat secara bertahap.

Pada garam dimana diolah menggunakan air laut yang diuapkan melalui meja kristalisasi yakni disebut garam kasar (*crude*). Secara teori, garam yang dihasilkan dari air laut yang diuapkan terdapat kadar NaCl 97%, namun demikian prakteknya sedikit rendah (DjokoWilarsodan Wahyuningsih, 1995). Dikarenakan kualitas air laut itu sendiri, tahapan pembuatan, serta faktor lainnya sehingga mempengaruhi garam pada saat proses pengkristalan.

Di Kabupaten Sumenep lahan pegaraman petani berdasarkan kepemilikannya terdapat milik masyarakat ada juga yang dimiliki PT. GARAM dimana terdapat 14 Kecamatan diantaranya: Kota Sumenep, Pragaan, Gili Genting, Saronggi, Kalianget, Talango, Gapura, Dungkek, Ra'as, Arjasa, Sapeken serta Kangayan. Di Kabupaten Sumenep luasnya sekitar 5.368 hektare, pada lahan PT. Garam seluas 3.300 hektare, pada lahan rakyat luasnya 2.068hektar. Desa Pinggir Papas merupakan desa dimana terletak di Kecamatan Kalianget Kabupaten Sumenep dimana merupakan daerah sentra penggaraman di Kabupaten Sumenep dengan

luas tambak penggaraman sekitar 826,77ha, dapat dikatakan Desa Pinggirpapas memiliki lahan sangat luas dibandingkan desa lain terkait lahan penggaraman.

Banyaknya segala potensi serta sumber daya daerah di Kabupaten Sumenep, maka pertumbuhan serta perkembangan aktifitas tambak garam pada Kabupaten Sumenep sangat banyak. Akan tetapi pada kenyataannya Kabupaten Sumenep belum bisa mempertahankan pertumbuhan produksi garam pada level yang terus tumbuh.

Komoditas garam sangat dibutuhkan serta kebutuhan garam yang tinggi, membuat produksi garam sebagai sumber utama bagi pemerintah maupun penduduk, begitupun teruntuk masyarakat Madura.⁴ Bahkan di daerah di Sumenep, masih banyaknya masyarakat belum mempunyai pekerjaan selain menjadi petani garam, oleh karenanya lahan diwilayah pegaraman sulit untuk tanaman tumbuh. Dengan demikian, ribuan orang kemudian menggantungkan nafkahnya pada garam.

Petani garam dimana kesejahterannya hingga sekarang banyak terjadi persoalan, terdapat keluhan petani garam terkait biaya produksi tinggi, harga murah, serta permodalan yang sulit sehingga mencerminkan kesejahteraan petani garam belum sepenuhnya sejahtera. Dimana seharusnya tingginya industri garam

⁴Kuntowijoyo, *Perubahan Sosial dan Masyarakat Agraris Madura*, (Jogjakarta: Mata Bangsa, 2002),396.

sejalan terhadap tingkat kesejahteraan petani garam. Bisa disebabkan oleh belum sempurnanya tata kelola niaga garam, serta efisiensi produksi cukup rendah.

Tata kelolah niaga bisa disebut pemasaran yang meliputi selutih usaha dimana mengakibatkan hak milik barang berpindah serta penyebarannya yang dipelihara. Berjalannya proses pemasaran barang prolehan hasil tani dapat di akali berupa perlakuan serta cara-cara baik dimana dapat membuat mudah jalannya barang oleh produsen terhadap konsumen,⁵ kelancaran pemasaran terjadi karena mafia garam merujuk pada pengepul. Pasca panen biasanya pedagang, pengepul maupun pabrik sering merubah harga serta mencari keuntungan di pasaran pada harga garam.⁶ Tentunya menjadikan petani berada pasa posisi tidak berdaya, sehingga menjadikan petani memaksakan diri menjual hasil panen garam pada pengepul walaupun hargan yang ditawarkan sangat dibawah harga biasanya, karena pada dasarnya sebagai pengahsilan utama petani garam untuk menghidupi serta membiayai kebutuhan keluarga sehari-hari.

Selain permasalahan tersebut, banyak masalah terjadi pada program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat di Kabupaten Sumenep. Besaran nominal bantuan untuk petani garam bermacam besarannya. Sebelum pencairan dana PUGAR terdapat beberapa tahapan. Proses pertama tahapan yang dilakukan ialah verifikasi Kelompok Usaha Garam Rakyat (KUGAR), Penyesuaian, serta

⁵ Tuhana Taufiq Andrianto, *Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi)*, (Yogyakarta: Global Pustaka Utama, 2014), 236

⁶ Anwar Jimpe Rachman, *Petambak Garam Indonesia*, (Makassar: Indonesia Berdikari, 2011), 77.

penyeleksian proposal oleh Dinas Kelautan serta Perikanan Kabupaten Sumenep dimana tenaga pendamping sebagai eksekutornya, kemudian dilakukannya seleksi administrasi serta observasi tempat, serta wawancara langsung terhadap kelompok yang mengajukan.

Dari permasalahan yang sering terjadi negara telah memberikan perlindungan terhadap petambak garam, adanya UU No.7 tahun 2016 tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam. menjelaskan “Perlindungan dan pemberdayaan yang di berikan oleh negara kepada petambak garam bertujuan menyediakan prasarana serta sarana yang dibutuhkan untuk mengembangkan usaha, melindungi risiko bencana alam, perubahan iklim, pencemaran, menjamin rasa aman, keselamatan serta bantuan hukum kepada petambak garam”. Pemerintah kabupaten sumenep belum memberikan regulasi terhadap masyarakat yang berada di kawasan pesisir dengan pekerjaan seperti nelayan dan pembudi daya ikan, serta petambak garam.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berkaitan latar belakang serta fenomena permasalahan tersebut, sehingga rumusan permasalahannya, yakni:

1. Apa saja kewenangan Kabupaten Sumenep yang dapat digunakan dalam mendukung peningkatan optimalisasi produksi garam rakyat?

2. Bagaimana implementasi kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam kebijakan anggaran untuk meningkatkan optimalisasi produksi garam rakyat?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian tersebut, yakni:

1. Mengetahui apa saja bentuk-bentuk kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam meningkatkan produksi garam rakyat
2. Mengetahui bagaimana implementasi kewenangan Pemerintah Kabupaten sumenep dalam kebijakan anggaran untuk meningkatkan optimalisasi produksi garam rakyat

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

Penulisan ini secara garis besar dapat memberikan nilai guna baik secara teoritis maupun praktis, masing-masing akan di jelaskan, yakni:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis penelitian tersebut, yakni:

1. Perolehan dari penelitian nantinya menjadi informasi tentang kewenangan dan Implementasi penganggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten sumenep bagi petani garam (garam petani).

1.4.2 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis penelitian tersebut, yakni:

1. Masyarakat

Dengan adanya penelitian tersebut nantinya menjadi pengetahuan baru petani garam atas penganggaran pendapatan dan belanja daerah terhadap garam rakyat dan dengan adanya penelitian ini masyarakat mendapatkan informasi dari kewenangan pemerintah terhadap peimplementasian APBD kabupaten sumenep

2. Pemerintah

Hasil penelitian diharapkan agar dimanfaatkan oleh berbagai elemen pemerintah dalam mengambil kebijakan, termasuk juga para pelaksana dibidang hukum apabila kedepannya ada permasalahan dan agar menjadi informasi terkait kewenangan-kewenangan pemerintah daerah terhadap petani garam.

3. Bagi Penulis

Hasil penelitian diharapkan digunakan sebagai pedoman pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lanjutan.

1.5 KEASLIAN

Perbandingan penelitian pada tema peneitian ini ditemukan pada peneitian lain yaitu pada skripsi Sulfiani Supardi berupa judul Tata Kelola Potensi Lokal Berbasis Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (Pugar) Di Kecamatan Arungkeke Kabupaten Jeneponto. Pokok permasalahan antara skripsi ini dengan Sulfiani Supardi dimana dalam skripsi tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa Pengelolaan dan pemberdayaan garam rakyat harus berbasis Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Pemberdayaan

Usaha Garam Rakyat (PUGAR) untuk menaikkan pemberdayaan petambak garam di Kecamatan Arungkeke. Sedangkan pada skripsi ini dalam meningkatkan komoditas garam rakyat lebih menitik beratkan pada pengolahan Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) Dengan kewenangan Pemerintah dalam mengoptimalkan produksi garam rakyat melalui peimplementasian Anggaran Pendaatan Daerah terhadap petambak garam.

Perbandingan yang selanjutnya ditemukan pada penelitian lain yaitu skripsi Armaya Halidasari berjudul Peran Pemerintah Dalam Peningkatan Produksi Garam Di Gampong Cebrek Kabupaten Pidie Menurut Hukum Islam dalam peneitian tersebut dijelaskan bahwa keterlibatan pemerintah terhadap analisa aktivitas produksi usaha tambak garam guna mengetahui apa saja yang berkaitan terhadap hasil produksi, jumlah produksi, melakukan aktivitas produksi serta hal lainnya dimana berkaitan terhadap analisa produksi. Maksudnya, Pemerintah berperan penting terhadap suatu daerah kekuasaannya. Sedangkan dalam peneitian ini dijelaskan bahwa dalam meningkatkan produksi garam pemerintah harus memberikan sosialisasi terhadap petani garam dan memberikan transparansi terhadap dana Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR). Dan memberikan perlindungan supaya nantinya dapat melindungi pelaku usaha serta memenuhi fasilitas untuk keperluan proses produksi

1.6 METODE PENELITIAN

Merupakan cara untuk menyusun ilmu pengetahuan. Metode tersebut dalam penelitian ini merupakan sistematika atau tata cara dimana digunakan untuk menyelesaikan Tugas Akhir maupun Skripsi. Metode penelitian ini akan digunakan sesuai dengan tata cara yang dibenarkan.⁷ Berikut metode yang digunakan penelitian ini

1.6.1 Jenis Penelitian

Difokuskan pada penelitian hukum empiris. Dimana bertujuan menganalisis hukum yang bekerja pada masyarakat.⁸ Berdasarkan hal tersebut fakta yang terjadi adalah adanya permasalahan atau problematika terhadap peimplementasian penganggaran pendapatan daerah kabupaten sumenep terhadap program pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR). Permasalahan lain yang sering terjadi terkait tata kelola niaga atau bisa disebut pemasaran. Karena disebabkan adanya mafia garam dimana biasanya merujuk pada pengepul, serta peran dari kewenangan pemerintah dalam mengoptimalkan produksi garam sehingga perlu di kaji supaya dapat menyelesaikan permasalahan tersebut.

1.6.2 Metode Pendekatan

⁷Prof.Dr. Suryana, M.Si *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif* (2010)

⁸Dr. Muhaimin, SH.,M.HUM, *Metode Penelitian Hukum*, 2020. Hlm 109

Metode Pendekatan merupakan sebuah bahan-bahan dan informasi dari berbagai sudut pandang yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dilaksanakannya penelitian untuk mencari titik jawabannya sebagai hasil dari penelitian ini⁹. Metode pendekatan digunakan sebagai Langkah atau proses yang bertujuan untuk mencapai kompetensi yang diharapkan¹⁰. Ada beberapa bentuk pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum ini yakni :

- a. Deskriptif (menggambarkan permasalahan yang terjadi)
- b. Eksploratif (menjelaskan konsep yang digunakan dalam penelitian)
- c. Eksplonatoris (mengkaji suatu teori)

Penelitian yang digunakan ialah pendekatan eksploratif dengan sumua sumber yang diperoleh dianggap penting untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Pendekatan pada peneleitian dilakukan dalam kerangka memahami bagaimana cara untuk menyelesaikan dengan tinjauwan langsung ke lokasi, memahami perubahan serta perkembangan aturan hukumnya. Cara yang dilakukan melalui proses menelaah latar belakang serta perkembangan mengenai permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan juga dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Aproach*), yaitu mempelajari Peraturan Per-UU-an sesai isu hukum serta berfokus pada APBD.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Surabaya, Kencana Prenada Media Group, 2005. hlm. 93

¹⁰ Rian Wiguna, “*Pengertian Pendekatan*”, dikutip dari <https://www.berpendidikan.com/2020/04/pengertian-pendekatan.html> diunduh tanggal 6 september 2021

1.6.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sumenep lebih tepatnya di Desa Karang Anyar serta Pinggir Papas Kecamatan Kalianget Kabupaten Sumenep. Alasan penulis melakukan penelitian di Desa tersebut karena Desa Karang Anyar juga Pinggir Papas terkenal dengan tambak garamnya dan sebagian dari masyarakatnya masih kurang pengetahuan dalam memproduksi garam. Selain itu di desa Karang Anyar serta Pinggir Papas banyak Problematika terkait tata kelolah niaga atau bisa di sebut pemasaran karena banyaknya permainan yang dilakukan pengepul bersama oknum dalam menentukan harga garam

1.6.4 Jenis dan sumber

Terkait jenis serta sumber data pada peneitian ini menggunakan:

a. Data primer

Data primer terdiri dari dua macam yaitu :

- a) Hasil wawancara langsung terhadap masyarakat sebagai sumber pertama dari penelitian ini.wawancara digunakan untuk mengingatkan terkait hal apa saja yang akan dijawab, serta sebagai kontrol terkait apa yang telah dibahas. Yakni melakukan pertanyaan langsung terhadap pihak-pihak diantaranya, dinas kelautan dan perikanan, petani garam, dan kepala desa.
- b) Data primer pada penelitian yang dilakukan yakni observasi (pengamatan) terhadap kasus. Sebagai alat untuk mengumpulkan data

dengan melihat onjek sevara langsung serta mecatat dengan lengkap terhadap objek yang sedang diteliti. Observasi digunakan untuk mengumpulkan data serta menghimpun data melalui pengamatan secara langsung serta penginderaan¹¹.

b. Data sekunder

Merupakan bahan hukum dimana untuk membantu bahan hukum primer. Data sekunder berupa hasil penelitian berupa laporan, data, keterangan, kitab-kitab, buku, informasi yang relevan, jurnal, artikel serta karya ilmiah untuk mendukung data sekunder.

c. Bahan Hukum Tersier

Untuk memberikan arahan pada bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder sebagai bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, seperti kamus umum serta kamus hukum sepanjang memuat informasi yang berkesinambungan.

1.6.5 Teknik pengumpulan data

Merupakan suatu teknik atau metode yang digunakan pada penelitian yang dilakukan. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa wawancara (*interview*) pada masyarakat(Respondent) untuk menjawab pertanyaan penulis serta studi kepustakaan yang diperoleh melalui bahan tertulis seperti buku, dokumen atau literatur berkaitan dengan penelitian.

¹¹Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 115.

Penelitian ini menggunakan dua metode pengumpulan bahan hukum, yakni:

a) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ialah studi dokumentasi dari Undang-Undang, literatur, buku yang relevan.

b) Studi Lapangan

Merupakan tindakan untuk mendukung data penelitian, berupa data primer, dokumen, keterangan maupun informasi berupa wawancara terstruktur kepada Dinas kelautan serta Dinas perikanan di Kabupaten Sumenep, desa karang anyar juga Desa pinggirpapas Kecamatan Kalianget Kabupaten Sumenep.

1.6.6 Analisah Bahan Hukum

Metode pada penelitian ini yakni analisis secara kualitatif¹². Analisis dilakukan mellaui analisis terhadap data-data yang berhubungan dengan isu yang dihadapi. Peneitian ini diakukan dengan cara mengidentifikasi peraturan perundang-Undangan yang mengatur tentang pemberdayaan usaha garam rakyat (PUGAR) di kabupaten Sumenep, analisis dilakukan terhadap kasus yang terjadi menggunakan peraturan perundang-undangan melalui metode penafsiran terhadap Undang-Undang, sehingga kesimpulan nantinya dapat menjawab permasalahan terhadap peneitian yang di tulis.

¹² Djulaeka dan Devi Rahayu, "Buku Ajar Metode Penelitian Hukum", Surabaya, Scopindo Media Pustaka, 2019, Hlm. 102-103