

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Berkiblat pada konsepsi yang mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum dalam kepastian hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang seterusnya disebut UUD NRI Tahun 1945), yang mana dalam ketentuan pembahasannya menadakan bahwa indonesia menerapkan dan menegakkan hukum dalam tata kelola pemerintahan negara serta di sektor yang menyokong pembangunan negara yakni perekonomian, Negara Indonesia berkingingan yang mengarah pada susunan perekonomian dan wewenang dari negara untuk mengelola dan mengatur secara merdeka perihal perekonomian bangsa nya sendiri untuk kesejahteraan masyarakat diatur dalam butir 'Pasal 33'UUD'NRI Tahun 1945 yang mana 'terkait' perekonomian diselenggarakan atas 'usaha' bersama dengan mengedepankan asas kekeluargaan, intinya butir Pasal tersebut mengandung makna pencerminan tekad bulat keyakinan yang ingin di wujudkan dalam cita-cita bangsa oleh para pimpinan pemerintahan negara secara konsisten.¹

Pemanfaatan kekayaan alam yang telah ada di Indonesia terjadi di beberapa wilayah dalam hal ini wilayah yang meliputi daratan, pegunungan, udara dan lautan, yang mana masing-masing wilayah tersebut mengandung potensi

¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju,1995), Hlm. 45.

kekayaan alam yang bisa dipergunakan dan memberikan manfaat terhadap kehidupan masyarakat Indonesia guna kepentingan sumber penghidupan dan sarana dalam menjalankan kehidupan sehari-hari. Menurut Mubyarto ada tiga faktor alam yang membuat Indonesia bisa dimanfaatkan alamnya baik itu di daratan maupun di daerah lautnya, diantaranya:²

- 1) Indonesia yang posisi wilayahnya terletak didaerah lintasan garis khatulistiwa
- 2) Bentuk Negara Indonesia yang memiliki banyak pulau membentang dari sabang sampai merauke
- 3) Topografi Indonesia yang bergunung-gunung

Negara dalam hal ini telah menyatakan bahwa semua yang ada dan terkandung dalam teritorial wilayah negara merupakan mutlak penguasaan Negara (yang terdiri dari Bumi, air dan kekayaan lain) dan pemanfaatannya tiada lain hanya berorientasi pada kemakmuran rakyat.³ Dan jika dikonsepsikan dengan konsep hak menguasai Negara (Selanjutnya disebut HMN) pada putusan Mahkamah Konstitusi No./35/PUU-X/2012 terkait makna penguasaan Negara mengandung lima aspek penting didalamnya yakni meliputi Pengaturan (*Regelendaad*), Pengelolaan (*beheersdaad*), kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), dan Pengawasan (*toezichtouensdaad*). Sehingga dalam hal itu MK mengisyaratkan dengan tegas bahwa konsep tersebut lahir dari hubungan publik dengan prinsip kedaulatan yang mana seyogianya rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik,

² Mubyarto dalam Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, (Jakarta: GAPPERINDO, 2013), hlm. 33

³ Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai doktrin yang hingga kini melekat yakni dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sumber daya alam (selanjutnya disebut SDA) sebagaimana diatur dalam konstitusi Negara Republik Indonesia Pasal 33/ayat (3) UUD NRI 1945. Pengaturan tersebut memiliki dua karakteristik pembagian yaitu *Renewable Resource* (sumber daya alam yang dapat diperbaharui) dalam hal ini bermakna Sumber daya tidak akan habis meski penggunaan dan pemanfaatan di lakukan secara berkelanjutan dan terus menerus, berikutnya sumber daya alam yang bersifat *Non-Renewable* (sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui) maknanya keberlangsungan sumber daya semacam ini akan habis jika digunakan dalam jangka waktu terus menerus dan pembentukan nya sangat lama.

Salah satu bentuk sumber daya alam yang dapat diperbarui (*Renewable Resourch*) dengan mengelola air dan memanfaatkan bantuan langsung matahari sebagai media nya dalam hal ini yakni garam, dimana garam ialah salah satu bagian dari keseluruhan sumber daya alam yang menjadi komoditas yang mana masyarakat sangat membutuhkan garam guna pemenuhan kebutuhan rumah tangga sehari-hari termasuk salah satunya yakni untuk konsumsi baik masakan sebagai penyedap rasa, selain itu garam dipergunakan pula untuk kebutuhan dunia industry dimana garam berfungsi untuk bahan utama pembuatan produk kecantikan, tekstil manufaktur, dan hasil industry lainnya.⁴ Dimana dalam praktiknya, dalam bidang industri garam dibutuhkan jika telah memenuhi kriteria

⁴ Rizky Gelar, "*Perlindungan hukum terhadap petambak garam rakyat dikaitkan dengan berlakunya peraturan pemerintah nomor 9 tahun 2018 tentang tata cara pengendalian impor untuk komoditas perikanan dan pegaraman sebagai bahan baku dan bahan penolong industry*", *Jurnal Hukum Vol 10 Nomor 1*, (Universitas Kristen Maranatha, 2018), hlm. 78.

khusus dimana salah satunya yakni spesifikasi dan kualitas garam yang dipergunakan harus lebih tinggi daripada garam untuk keperluan konsumsi. Garam semacam inilah yang seyogianya menjadi tantangan untuk pemenuhan bagi produsen garam dalam negeri, terlepas pemenuhan garam untuk keperluan rumah tangga yang telah dipenuhi.

Pemenuhan permintaan garam tidak dapat serta merta disediakan begitu saja mengingat ketersediaan produksi garam bergantung pada cuaca dan musim dimana mayoritas terjadi di musim kemarau, alhasil tidak dapat memberikan hasil yang nyata dan maksimal sepanjang tahun. Artinya selama setahun garam hanya mampu diproduksi pada musim kemarau saja, sementara ketika musim penghujan petambak garam tidak memperoleh hasil maksimal bahkan lebih parahnya petambak garam dapat kehilangan pekerjaan mereka. Sehingga hal tersebut memerlukan perhatian khusus dari pemerintah guna melindungi dan menjaga kestabilan produksi garam.

Salah satunya ialah perlindungan dan pemberdayaan petambak garam, menurut Pasal 1 angka 14 Undang-undang nomor 7/Tahun 2016 tentang Perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya/ikan, dan petambak garam (selanjutnya disingkat UU No. 7 Thn 2016) menjelaskan terkait petambak garam ialah setiap orang yang melakukan usaha pegaraman, sehingga dalam hal ini petambak garam sebagai orang yang bekerja pada tambak-tambak garam perlu perlindungan yang nyata dari pemerintah daerah. Dalam hal ini makna kemakmuran rakyat dalam konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

ialah untuk rakyat dalam hal ini petambak garam itu sendiri serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hal hubungan kerja.⁵

Dalam hal pengelolaan terkait kewenangan melindungi dan memberdayakan petambak garam pemerintah pusat melalui Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) telah menghilangkan kewenangan pengelolaan laut ditingkat daerah kabupaten kota sehingga pengelolaannya sepenuhnya milik pusat. Dimana tidak ada penyisaan satupun dari UU Pemda kewenangan kepada pemerintah kabupaten kota dalam mengelola sumber daya laut⁶ melainkan Pembagian kewenangan hanya sampai batas pemerintah provinsi. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah kabupaten kota tidak maksimal dalam melindungi dan memberdayakan petambak garam.

Namun adanya UU No. 7 Thn 2016 memberikan angin segar kepada pemerintah daerah dimana mengisyaratkan untuk membentuk peraturan daerah sebagai tindak lanjut atas peraturan ini, dengan adanya hal ini seyogianya daerah lebih aktif melalui produk hukumnya dalam melakukan perlindungan dan pemberdayaan petambak garam di Pulau Madura sendiri dari keempat Kabupaten hanya dua yang telah membentuk dan melaksanakan amanah untuk membuat dan mengesahkan peraturan daerah salah satunya Kabupaten Sampang melalui Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor1 Tahun 2016 Tentang perlindungan dan pemberdayaan petambak garam (selanjutnya disingkat Perda

⁵ Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁶ Encik Muhammad Fauzan, dkk, “Konstitusionalitas Perlindungan petambak garam melalui regulasi daerah”, *Jurnal Hukum*, (Universitas Trunojoyo Madura, 2020), hlm. 85.

Kab. Sampang No. 1 Thn 2016), namun didalam penerapannya masih jauh dari hal baik karena selama ini sejak ditetapkan empat tahun yang lalu perda ini tidak mempunyai peraturan pelaksana sebagai bagian dari produk hukum daerah dan juga kebijakan-kebijakan lainnya untuk melaksanakan perda tersebut yang mana berupa peraturan bupati.⁷ Sehingga, hal tersebut menandakan bahwa terkait perlindungan dan pemberdayaan petambak garam bukan menjadi sorotan skala utama industry di daerahnya.

Ujar Sirat Salah satu petambak garam di Kabupaten Sampang terkait kondisi petambak garam dan harga garam saat ini sudah terlalu rendah dan bisa di bilang anjlok, petani menjerit, padahal sebentar lagi memasuki musim produksi garam namun pemerintah memberlakukan kebijakan impor garam hal tersebut membuat hak-hak petambak garam semakin terkikis. Sekedar diketahui bahwa harga garam itu sendiri di Sampang berada dikisaran harga Rp 250 ribu per ton.⁸

Namun selama diterbitkan nya perda kabupaten Sampang tersebut hingga saat ini belum ada upaya nyata karena peraturan tersebut hanya berisi muatan tanpa adanya aturan pelaksana teknisnya. Berdasarkan pengaturan tersebut masih terdapat kekaburan (*vague van het normen*) dan kekosongan norma (*Vacuum of norm*) yang mana didalam Pasal 13 Perda Kab. Sampang No. 1 Thn 2016 menyebutkan bahwa “pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggungjawab atas perlindungan petani garam”, namun terkait kewenangan tersebut tidak diuraikan lebih lanjut sehingga hal tersebut mengakibatkan ketidak

⁷ *Ibid*, hlm. 86

⁸ Dilansir dari <https://www.koranmadura.com/2021/03/petambak-garam-di-sampang-mulai-gelisah-ada-apa/> diakses pada 26 Maret 2021 Pukul 16:01 WIB.

jelasan bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban seperti apa yang diperbuat oleh pemerintah Kabupaten Sampang. Sehingga terkait amanah dalam UU No. 7/2016 belum dijabarkan secara komprehensif, rinci dan semestinya.

Selanjutnya demi melindungi dan menjadikan pelaksanaan perlindungan dan pemberdayaan petambak garam dengan sebaik-baiknya maka dibutuhkan suatu aturan yang jelas, rinci dan sistematis terkait bagaimana mekanisme dalam pengupayaan bentuk peran aktif pemerintah Kabupaten Sampang dalam melindungi dan memberdayakan petambak garam sehingga dalam hal ini menggugah hasrat untuk menulis dan memberikan konsep pemikiran dalam penelitian tugas akhir dengan judul Penegakan Hukum Dalam Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sampang Dalam Upaya Pemberdayaan Petambak Garam di Kabupaten Sampang itu sendiri.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka dapat ditarik rumusan permasalahan yang untuk menjawab permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

- 2.1 Bagaimana Upaya yang harus dilakukan Pemerintah Kabupaten Sampang dalam mewujudkan pemberdayaan petambak garam?
- 2.2 Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Kabupaten Sampang dalam pemberdayaan petambak garam?

3. Metode Penelitian

3.1 Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif⁹, di mana penelitian dengan jenis ini merupakan penelitian yang mana dengan tujuan untuk melakukan pengidentifikasian hukum serta memberikan manfaat berupa solusi atas kondisi permasalahan hukum yang sedang berlaku dan berkembang di masyarakat yang nantinya dikaitkan dengan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga dapat memberikan sumbangsih nyata berupa pemikiran dan gagasan hukum terhadap perkembangan hukum di Indonesia.

3.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian tersebut diatas pendekatan penelitian yang erat kaitannya dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan tersebut dilakukan untuk meneliti kasus atau problematika di masyarakat yang timbul dan sudah atau sedang terjadi di masyarakat, yang nantinya kasus tersebut akan ditelaah dan dikaji lebih lanjut berdasarkan tata peraturan perundang-undangan yang ada, dimana dalam hal tersebut berdasarkan norma-norma hukum yang telah dibuat oleh pemerintah telah sesuai atau tidak dengan penerapannya terhadap kasus tersebut.

3.3 Sumber Bahan Hukum

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, cetakan 1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm.52.

Adapun beberapa sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum otoritatif yaitu bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pemberdayaan petambak garam. Dalam hal ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun/2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya ikan, dan Petambak Garam.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petambak Garam.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari pendapat pakar yang dituangkan di dalam artikel yang dipublikasikan di jurnal maupun publikasi lainnya terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan petambak garam.

3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum diuraikan sebagai berikut:

1. Studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan, pengumpulan data dengan menghimpun beberapa regulasi yang terkait dengan problematika yang sedang diteliti dan didukung mengadakan studi hasil laporan atau karya ilmiah yang dalam erat kaitannya berhubungan dengan masalah yang diteliti dan dicari hasil yang solutif.¹⁰ Sedangkan dari buku sebagai pengetahuan tambahan tentang perlindungan dan pemberdayaan petambak garam tersebut.
2. Studi dokumen, hal tersebut dilakukan dengan cara melihat serta menganalisis dokumen-dokumen yang telah dibuat baik secara formal maupun non formal yang berkenaan langsung dengan Perlindungan dan pemberdayaan petambak garam di Kabupaten Sampang.
3. Wawancara, obrolan dan diskusi singkat antara penulis (seseorang yang berharap mendapatkan informasi) dan informan (seseorang atau badan hukum yang dalam hal ini diibaratkan memiliki beberapa informasi penting yang/terkait dalam suatu objek).¹¹ Dimana dalam penulisan ini penulis akan membahas tentang perlindungan dan pemberdayaan/petambak/garam di/Kabupaten Sampang.

3.5 Analisis Bahan Hukum

¹⁰ M Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghali Indonesia, 1988), Hlm. 111.

¹¹ Krisyanto, *Riset Komunikasi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), Hlm. 100.

Analisis Bahan Hukum penelitian ini berupa melaksanakan kajian secara menyeluruh terhadap penghimpunan dan proses pengolahan bahan hukum untuk menghasilkan suatu inti hasil permasalahan yang dibantu dan didukung pula beberapa teori maupun konsep yang dihimpun dalam penelitian ini.¹²

Bahan hukum primer dan sekunder yang telah diperoleh, kemudian dilakukan analisis secara preskriptif agar diperoleh jawaban atas permasalahan yang diajukan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya aturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan petambak garam di Indonesia secara umum dan di Kabupaten Sampang secara khusus.

¹² Mukti Fajar ND & Yulianto Ahmad, *Dualisme penelitian hukum normatif & empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), Hlm.183.