

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu daerah penopang kekuatan ekonomi Indonesia terbesar kedua setelah DKI Jakarta adalah daerah Jawa Timur. Secara geografis, daerah Jawa Timur berada pada posisi penghubung atau pusat jantung penghubung Indonesia dari sabang sampai meraike (*Centre of Gravity*). Mobilitas barang dan jasa dari pulau Sumatera dan Wilayah Jawa menuju timur Indonesia maupun kejalur internasional, khususnya ASEAN dan sebagian Eropa, menjadikan Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu pusat logistik nasional maupun internasional. Secara ekonomi, Provinsi Jawa Timur merupakan penyumbang APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) terbanyak nomor 2 (dua) setelah Provinsi DKI Jakarta. Provinsi Jawa Timur merupakan daerah otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang pastinya memiliki batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system NKRI.¹ Besarnya kegiatan ekonomi yang disebabkan oleh tingginya arus barang, jasa dan perdagangan di Provinsi Jawa Timur menjadikannya

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, Hlm. 6.

memiliki peran penting dalam memberikan kontribusi perekonomian secara nasional dan harus mendapat perhatian khusus dari Pemerintah.²

Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan salah satu sumber daya yang penting bagi masyarakat kepulauan karena dapat dijadikan sebagai penggerak utama atau *primer mover* perekonomian nasional. Jawa Timur memiliki kekayaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil yang tinggi potensi dengan karakteristik wilayah yang beragam dan menjanjikan. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil juga merupakan basis sumberdaya andalan daerah lokal bagi industri perikanan atau dikenal dengan istilah *resources-based industries* dan juga memiliki keunggulan yang terjamin sebagaimana tercermin dari potensi sumberdaya ikan yang di hasilkan. Untuk menunjang kekayaan dan pemanfaatan yang maksimal, pemerintah daerah pada beberapa daerah di Indonesia sudah lama mengupayakan suatu pendekatan melalui perencanaan pengembangan kawasan minapolitan. Secara definitive, minapolitan adalah daerah perikanan yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha perikanan serta pastinya mampu melayani dan mendorong kegiatan pembangunan perikanan di wilayah sekitarnya, dengan ciri utama kegiatan perikanan dan pengolahan hasil kelautan.³

Pengembangan daerah minapolitan merupakan suatu upaya untuk

² Antonius Purwanto, "Provinsi Jawa Timur menjadi pusat kegiatan ekonomi sekaligus pintu gerbang aktivitas ekonomi bagi penduduk Indonesia bagian timur" [Berita online Kompas.com 5 Agustus 2020 08:20:28 WIB] (diakses pada 2 September 2021)

³ Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016. "Laporan Kinerja KKP". dalam <http://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/kkp/LKJ-KKP-2016-Revisi-18-Mei-2017-1.pdf> <diunduh pada 7 September 2021>

memanfaatkan kawasan potensi yang ada, demi mengatasi permasalahan yang di hadapi dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang berkembangnya. Minapolitan merupakan konsep pembangunan kelautan dan perikanan berbasis manajemen ekonomi kawasan dengan motor penggeraknya berada pada sektor kelautan dan perikanan.⁴ Pastinya kawasan minapolitan tidak hanya membangun usaha budidaya ikan saja tetapi harus memajukan sektor hasil alam lainnya pula. Sebagai salah satu daerah minapolitan di Indonesia, Madura dalam hal ini juga menjadi daerah menyumbang hasil garam terbesar untuk kebutuhan nasional, maka potensi tambak garam pada daerah Madura harus lebih diperhatikan terutama dalam penyediaan lahan tambak yang semakin menyusut. Pada pelaksanaannya program minapolitan ini terdapat kelemahan, yaitu lemahnya komitmen pemerintah daerah dalam mendukung program ini. Pemetaan ini dikembangkan dari hasil kajian model minapolitan yang dilakukan oleh Balai Besar Riset Sosial Ekonomi.⁵

Rendahnya kapasitas pelaku usaha didalam sektor kelautan dan perikanan terutama pada sektor pembudidaya ikan, pencari ikan atau nelayan, serta pelaku usaha tambak garam, maka menjadi problem yang serius untuk keberlangsungan daerah minapolitan pada masa yang akan datang. Kurangnya implementasi sinergi antar sektor, baik sektor pelaku

⁴ Jamilah dan Mawardati, *Minapolitan Perikanan Tangkap Dan Kemiskinan Rumah Tangga Nelayan*, Aceh Utara, Unimal press, 2019, hlm. 1.

⁵ Mei Dwi Erlina dan Manadiyanto, "Strategi Pengembangan Kawasan Minapolitan Berbasis Usaha Pegaraman", *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan*, Vol. 2 No. 1, Juni 2012, Jakarta, hlm. 3.

usaha wilayah ataupun sektor pengelola di pemerintahan dalam pengembangan kelautan dan perikanan pada daerah minapolitan, juga memberikan dampak yang sangat signifikan bagi keberlangsungan pemanfaatan sumber daya daerah minapolitan.

Dengan adanya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019 Tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi Di Kawasan Gresik - Bangkalan- Mojokerto - Surabaya – Sidoarjo – Lamongan (Gerbang Kertosusila), Kawasan Bromo, Tengger-Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan, dimana pemberlakuan Perpres ini bertujuan agar memudahkan Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan terutama dalam pembangunan dan penganggaran dengan tetap memperhatikan kaidah pembangunan berkelanjutan di bidang sektor perekonomian. Selain daerah yang sudah disebutkan di atas, masih ada daerah yang masuk kedalam program percepatan ekonomi kawasan, yaitu daerah pendukung meliputi Madura dan kepulauan di sekitarnya.

Kawasan pendukung Madura dan kepulauan yang dimaksud terdiri dari 3 kabupaten yaitu Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sampang, dan Kabupaten Sumenep yang memiliki sekitar 126 pulau kecil disekitarnya. Sebagian kawasan Madura dan kepulauan sekitar didominasi oleh topografi perbukitan dan bergelombang pada wilayah tengah dan utara, sedangkan di wilayah selatan di tiga kabupaten tersebut bertopografi relatif datar. Ditinjau keseluruhan kawasan pendukung Madura dan Kepulauan dikuasai oleh lahan garapan berupa area pertanian lahan kering. Adapun

lahan yang kurang memiliki kesuburan khususnya di wilayah pesisir didominasi oleh pemanfaatan tambak garam. Pulau Madura yang dikenal dengan kondisi tanah yang gersang dan tandus lebih diakibatkan oleh kombinasi kondisi tanah dan batuan berkapur yang memiliki keterbatasan mineral pendukung untuk intensifikasi budidaya pertanian jangka panjang.

Dengan pemberlakuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019, telah menetapkan Program Pengembangan Minapolitan Madura dan Kepulauan dengan estimasi anggaran sejumlah 728 Milyar yang bersumber dari APBN, APBD dan KPBU. Sehubungan dengan hal tersebut, kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitikberatkan pada peningkatan yang berorientasi pada kepentingan publik. Meski sebagian besar pemberlakuan Perpres ini lebih berfokus pada pengembangan kawasan industri, industri yang memiliki dampak penting meliputi pabrik semen, farmasi, industri makanan dan minuman, serta petrokimia. Tetapi pemerhatian pemerintah dalam mengambil kebijakan Pemerintah Daerah untuk kawasan minapolitan Madura dan kepulauan tetap harus di kembangkan dengan dalih percepatan kawasan.

Peran kebijakan pemerintah sangat dibutuhkan terutama dalam penganggaran pengembangan daerah minapolitan Madura dan kepulauan sekitarnya. Sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berbunyi ” *Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan*

Pemerintahan Pilihan digunakan oleh Daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan”.⁶ Sehingga daerah minapolitan wilayah Madura akan mengalami peningkatan kesejahteraan dan perekonomian masyarakat pesisir terutama para nelayan bisa lebih terjamin.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul “KEWENANGAN DAERAH DALAM MENYUSUN KEBIJAKAN PENGANGGARAN UNTUK PENGEMBANGAN WILAYAH MINAPOLITAN MADURA DAN KEPULAUAN”

1.2 Rumusan Masalah

Adapun beberapa rumusan masalah penulis berdasarkan latar belakang di atas yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Daerah Dalam Menyusun Kebijakan Penganggaran Program Pengembangan Wilayah Minapolitan Madura Dan Kepulauan.?
2. Bagaimana Politik Hukum Penganggaran Program Pengembangan Minapolitan Madura Dan Kepulauan.?

⁶ Lihat Pasal 24 ayat (5) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan penulis dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan Memahami Kewenangan Daerah Dalam Menyusun Kebijakan Penganggaran Program Pengembangan Wilayah Minapolitan Madura Dan Kepulauan.
2. Untuk Mengetahui dan Memahami Terkait Politik Hukum Penganggaran Program Pengembangan Minapolitan Madura Dan Kepulauan.

1.4 Manfaat Penelitian

Harapan penulis terkait penelitian ini agar dapat mempermudah dan memberikan manfaat bagi pembaca dalam menyelesaikan persoalan hukum yang berkaitan dengan judul yang penulis sajikan. Adapun Manfaat penelitian yakni:

1.4.1 Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang sangat mendasar mengenai daerah minapolitan secara umum dan kawasan pesisir Madura dan kepulauan sekitarnya kepada pembaca

1.4.2 Manfaat praktis

Analisis dan penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat secara luas dan tentunya sebagai catatan penting bagi pemerintah dalam memberikan kebijakan terutama pada daerah minapolitan sehingga mampu menumberikan kebijakan yang tepa dan

sesuai, sehingga nantinya tulisan ini dapat bermanfaat di jadikan suatu rujukan terhadap penelitian yang sejenis selanjutnya

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1.1

Keaslian Penelitian

No	Peneliti	Judul	Fokus	Korelasi
.	Sebelumnya	Penelitian	Pembahasan	Dengan
				Penelitian
1	Zuryat Rachmatulla h	Tinjauan Hukum Kewenangan Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Wilayah Laut Pesisir Pasca Berlakunya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang	Skripsi ini berfokus pada pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah laut pesisir pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang di anggap	Skripsi ini bermanfaat bagi penulis terkait dengan arah kerangka berpikir yang lebih kompleks setelah pemberlakuan undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

		Pemerintah Daerah	memberikan perubahan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/ kota yang tadinya terdesentralisasi kemudian berubah menjadi dekonsentrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi pada pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil	Pemerintahan Daerah dalam dasar hukum yang berlaku setelah adanya undang-Undang tersebut yang sesuai dan berlaku pada kawasan minapolitan wilayah Madura dan kepulauan sekitarnya
2	Sultan Abdul Fasha Hutagalung	Model Perencanaan Pengembangan	Skripsi ini berfokus pada analisis	Skripsi ini bermanfaat bagi penulis

		n Wilayah Minapolitan Di Kabupaten Tapanuli Tengah	pengembangan wilayah Minapolitan yang dapat dimaksimalkan didaerahnya Tapanuli Tengah oleh pemerintah daerah terutama dalam penganggaran Untuk penerapannya	terkait dengan pemikiran kebijakan pemerintah yang dapat diambil kedepannya dalam memberikan kewenangan pada daerah minapolitan wilayah Madura dan kepulauan tanpa menghirauka n peraturan yang sudah berlaku
--	--	--	---	--

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid, sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah⁷, adapun metode penelitian hukum yang akan dibahas merupakan :

1.6.1 Jenis Penelitian

Mengenai jenis penelitian yang penulis ambil merupakan penelitian hukum menggunakan jenis penelitian normatif atau penelitian doctrinal, yaitu penelitian hukum yang mengkaji bahan pustaka dan meneliti dokumen untuk menjawab masalah-masalah hukum yang dihadapi dengan perspektif ilmu hukum. Penelitian Normatif dipilih dengan mempertimbangkan keadaan pandemi Covid-19 yang masih marak serta metode normatif lebih bisa di maksimalkan dengan sistem daring (dalam jaringan). Oleh karena itu diharapkan dengan menggunakan penelitian ini dapat menjawab permasalahan terkait kebijakan pemerintah daerah dan kebijakan penganggaran Pemerintah Daerah Madura yang berlaku dan sesuai dengan permasalahan yang penulis paparkan di atas.

1.6.2 Metode pendekatan

Berdasarkan jenis penelitian diatas, pendekatan penelitian yang erat kaitannya dalam tulisan ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan tersebut dilakukan untuk meneliti hukum positif pada saat ini mengenai proses pembentukan

⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2019, hlm. 6.

peraturan dan kebijakan pemerintah daerah, dimana dalam hal tersebut akan dibenturkan dengan dinamika perkembangan hukum yang ada, sehingga diharapkan nantinya dapat berupa konsep solusi untuk menyelesaikan problematika penegakan hukum di Indonesia.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini menggunakan data sekunder yang didapatkan dengan cara studi pustaka atau biasa disebut dengan kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen terkait, melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal dan buku dalam pengumpulan data tersebut dengan mencari, membaca referensi yang kuat dari buku terkait, jurnal dan pendapat para ahli hukum untuk menganalisis dengan mencari hal pokok penting untuk data informasi yang akurat.

1.6.4 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019 Tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi Di Kawasan Gresik-Bangkalan - Mojokerto - Surabaya – Sidoarjo - Lamongan

(Gerbangkertokusila), Kawasan Bromo, Tengger-Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan

- 5) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Minapolitan
- 6) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 38 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Program Investasi Jangka Menengah Kawasan Minapolitan
- 7) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- 8) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi atau dapat disebut bahan yang mendukung dari bahan utama yang mana terdiri dari literatur, buku, jurnal artikel, karya ilmiah, tesis, ensiklopedia, dan sumber-sumber lain yang berwujud data tertulis atau gambar.⁸

c. Bahan Hukum Tersier

⁸, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Kencana Prenadamedia Group, 2016, hlm. 181.

Merupakan suatu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan beberapa hal yang sulit untuk dipahami dalam bahan hukum primer maupun sekunder sehingga penelitian ini dapat dengan mudah diterima dan dipahami oleh semua pihak. Dengan konteks penelitian ini meliputi kamus hukum, kamus bahasa serta ensiklopedia yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum penulis pada penelitian ini menggunakan deskriptif atau setelah penulis memperoleh bahan penulisan, kemudian dianalisa dan dirangkum sehingga menghasilkan suatu kesimpulan. Penelitian disini dilakukan dengan cara mengelompokkan data-data yang sudah diperoleh dengan menguraikan kembali mengenai ide pokok pembahasan penelitian. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara melalui perbandingan hukum, yaitu memperhatikan tata ketentuan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya dengan Peraturan Presiden yang dianalisis dan kebijakan pemerintah yang dirasa sesuai dengan penelitian penulis. Sehingga kemudian dapat membantu menjawab permasalahan terhadap penelitian yang ditulis untuk menemukan alternatif baru ataupun penyelesaian serta juga mendapatkan beberapa saran yang akan diuraikan sebagai hasil dari penulisan ini.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam 4 (empat) bab, dimana setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang memuat pembahasan materi yang dengan tetap didasarkan pada desain penelitian. Di dalam pembahasan skripsi ini, penulis menampilkan beberapa penjelasan yang dituangkan dalam tabel dan dalam bagan. Sistematika penulisan skripsi ini :

BAB I : Pendahuluan, dalam penelitian ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian yang terdiri dari kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, metode pendekatan, teknik pengumpulan data, sumber bahan hukum serta metode analisa data.

BAB II : dalam penelitian ini membahas tentang kewenangan daerah dalam menyusun kebijakan penganggaran untuk pengembangan wilayah minapolitan Madura dan kepulauan sekitarnya. Fokus pembahasannya pada kewenangan penganggaran pemerintah daerah pada wilayah minapolitan Madura dan kepulauan disekitarnya. Penulis memberikan pandangan umum secara teoritik berdasar pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019 Tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi Di Kawasan Gresik - Bangkalan- Mojokerto - Surabaya - Sidoarjo - Lamongan, Kawasan Bromo, Tengger-Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan. Dengan dianalisis dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah terkait kewenangannya.

BAB III : Hasil Penelitian atau Pembahasan, dalam penelitian ini mengemukakan mengenai inti dari pokok permasalahan tentang "Kewenangan daerah dalam menyusun kebijakan penganggaran untuk pengembangan wilayah minapolitan Madura dan kepulauan"

BAB IV : Penutup, dalam bab penutup ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan inti dari hasil penelitian yang menjawab permasalahan pada judul tugas akhir ini. Sedangkan saran merupakan sebuah pendapat yang diajukan pada pembaca atau masyarakat ketika menghadapi permasalahan yang kurang lebih sama dengan Penelitian ini.