

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan luas perairan mencapai 3.257.483 km² dan terletak antara dua benua, yakni Benua Asia dan Benua Australia. Selain itu, Indonesia juga diapit oleh dua samudera, Yaitu Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Letak geografis yang strategis ini memberikan berbagai keuntungan, salah satunya dalam sektor kelautan, yang menjadikan Indonesia kaya akan sumber daya alam yang bernilai tinggi, salah satunya adalah garam. luasnya wilayah perairan serta iklim tropis yang dimiliki Indonesia mendorong banyak masyarakat, terutama di daerah pesisir untuk berprifesi sebagai petani garam. hal ini didukung okeh ketersediaan sumber daya utama dalam produksi garam, yaitu air laut dan sinar matahari. Di wilayah pesisir, proses pembuatan Garam masih banyak dilakukan secara tradisional, yakni dengan metode evaporasi air laut, dimana sinar matahari dimanfaatkan untuk mengubah air laut menjadi kristal garam yang berkilau.

Garam merupakan komoditas strategis yang memiliki peran penting dalam berbagai aspek, baik dalam sektor pangan maupun non-pangan. Selain sebagai bahan konsumsi sehari hari, garam juga memiliki nilai ekonomi yang signifikan serta berperan dalam perkembangan industri. Di balik bentuknya yang sederhana, garam menyimpan potensi besar yang menjadikannya komoditas berharga dalam kehidupan manusia. Apabila dikelola secara optimal, sumber daya alam ini dapat menjadi salah satu fokus utama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat

serta memperkuat kedaulatan pangan nasional. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Bumi dan Air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*.

Kebutuhan garam dalam negeri terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2018, total kebutuhan garam mencapai 3,7 ton, dan angka ini diperkirakan akan terus bertambah seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk serta perkembangan industri. Namun, hingga saat ini pemenuhan garam domestik masih belum optimal. Beberapa faktor yang mempengaruhi produksi garam diantaranya adalah kondisi cuaca, keterbatasan teknologi, serta minimnya sarana dan prasarana pendukung. Faktor-faktor tersebut menyebabkan hasil panen garam lokal belum mampu sepenuhnya memenuhi kebutuhan garam Nasional.¹

Untuk mengatasi kekurangan pasokan garam di dalam negeri, pemerintah menerapkan kebijakan impor. Impor merupakan pembelian barang dan jasa dari luar negeri ke dalam negeri berdasarkan perjanjian kerja sama antara dua negara atau lebih.² Kebijakan impor garam yang dilakukan oleh pemerintah justru semakin memperburuk kondisi petani garam, baik dari segi kesejahteraan maupun daya saing mereka. Oleh karena itu, diperlukan pemberdayaan masyarakat yang dapat menjadi solusi atas permasalahan tersebut. Melalui langkah ini, diharapkan

¹ Yudha Adiraga dan Achma Hendra Setiawan, “Analisis Dampak Perubahan Curah Hujan, Luas Tambak Garam Dan Jumlah Petani Garam Terhadap Produksi Usaha Garam Rakyat Di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati Periode 2003-2012,” *Journal Of Economics* 3, no. 1 (2014): 1.

² Jimny Benny, “Ekspor Dan Impor Pengaruhnya Terhadap Posisi Cadangan Devisa Di Indonesia,” *Jurnal EMBA* 1, no. 4 (2013): 48.

pemerintah dapat mengimplementasikan berbagai program pemberdayaan sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan mutu kualitas garam, khususnya bagi petani garam yang selama ini kurang mendapat perhatian dalam kebijakan pembangunan.

Berbicara tentang garam, tentunya mengingatkan pada pulau Madura yang mendapat julukan sebagai Pulau Garam. Kecamatan Pandemawu Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu Kabupaten di Pulau Madura yang menjadi salah satu sentra produksi garam rakyat terbesar di Jawa Timur. Sebagian besar masyarakat di Kecamatan Pandemawu berprofesi sebagai petani garam. Namun, pendapatan yang diperoleh dari usaha garam masih belum mencukupi kebutuhan hidup dan belum mampu meningkatkan kesejahteraan mereka. Kondisi ini disebabkan oleh keterbatasan modal serta teknologi dalam proses produksi garam. Selain itu, kualitas garam yang dihasilkan masih rendah karena bercampur dengan tanah akibat penggunaan metode ladang. Sehingga harga jual pun rendah dan kurang kompetitif di tingkat industri.

Oleh karena itu, diperlukan upaya peningkatan kualitas dan kuantitas produksi garam dengan memanfaatkan teknologi agar tidak sepenuhnya bergantung pada cuaca dan sinar matahari serta dapat mengurangi biaya produksi yang harus ditanggung oleh petani. Dalam menghadapi permasalahan ini, peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk menginisiasi program pemberdayaan masyarakat yang secara langsung dapat membantu mengatasi kendala yang dihadapi petani garam di Kabupaten Pamekasan.

Regulasi yang berkaitan dengan sektor pertanian garam memiliki peran yang signifikan dalam memberikan dasar hukum bagi para petambak garam. Aturan yang

menjadi dasar utama mencakup Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. dalam Pasal 3 huruf (a) UU No. 7 Tahun 2016 mengatakan bahwa *“menyedikan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha”* hal tersebut juga termasuk dalam penyediaan pemberdayaan terkait fasilitas dalam mengembangkan kualitas Garam rakyat.³

Program pemberdayaan menjadi salah satu upaya strategis yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas produksi garam serta memperbaiki harga jual di pasar. Sebagaimana di atur dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam yang berbunyi *“Lingkup pengaturan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan , dan Petambak Garam meliputi: a. Perencanaan, b. Penyelenggaraan Perlindungan, c. Penyelenggaraan Pemberdayaan, d. Pendanaan dan Pembiayaan, e. Pengawasan dan, f. Partisipasi Masyarakat”*.⁴Dimana dalam hal ini Pemberdayaan Petambak Garam dilakukan untuk meningkatkan Produktivitas, Daya saing, serta Kesejahteraan.

Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah melakukan berbagai upaya Pemberdayaan untuk meningkatkan kualitas produksi garam dan pemasaran jual garam rakyat sebagai mana di atur dalam Bab V Penyelenggaraan Pemberdayaan

³ Indonesia, Pasal 3 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁴ Indonesia, Pasal 4 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

Pasal 22 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Nelayan Kecil, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak garam, yang berbunyi *“Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam dilakukan melalui: a. Pendidikan dan Pelatihan, b. Kemitraan Usaha, c. Kemudahan Akses Ilmu Pengetahuan, d. Penguatan Kelembagaan, e. Fasilitas Bantuan Pendanaan dan pembiayaan dan, e. Pendampingan”*⁵ dan dalam pasal 25 tentang Kemitraan Usaha yang berbunyi *“ayat (1) Pemerintah Daerah memfasilitasi kemitraan usaha perikanan atau usaha pengaraman. Ayat (2) Kemitraan sebagai mana dimaksud pada ayat(1) dapat dilakukan melalui fase: a. Praproduksi, b. Produksi, c. Pasca Produksi, d. Permodalan, e. Pengolahan, f. Pemasaran, g. Peningkatan Keterampilan Sumber Daya Manusia dan, h. Pengembangan”*.⁶

Jika kita lihat dari penjelasan di atas, Kabupaten Pamekasan memiliki potensi yang besar dalam sektor usaha garam, mengingat jumlah tambak garam yang cukup banyak di wilayah tersebut. Namun, sektor ini masih kurang mendapat peraturan dari pemerintah, khususnya dalam hal peningkatan kualitas garam serta pemasaran hasil produksi garam rakyat. Oleh karena itu, diperlukan optimalisasi dalam penerapan regulasi yang berkaitan dengan pemberdayaan dan kemitraan usaha garam rakyat. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi mekanisme pemberdayaan yang telah diterapkan dalam implementasi Peraturan daerah mengenai Pemberdayaan petani garam di Kabupaten Pamekasan. Oleh sebab itu

⁵ Indonesia, Pasal 22 Ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁶ Indonesia, Pasal 25 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

penelitian ini tertarik untuk membahas tentang **“OPTIMALISASI REGULASI PEMBERDAYAAN USAHA GARAM RAKYAT UNTUK MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETANI GARAM DI KABUPATEN PAMEKASAN”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani garam di Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana Peran Pemerintah Daerah Dalam Mengoptimalkan Regulasi Untuk Mendukung Keberhasilan Pemberdayaan Petani Garam di Kabupaten Pamekasan?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan permasalahan yang telah disebutkan maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam di Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui bagaimana Pemerintah Daerah Dalam Mengoptimalkan Regulasi Untuk Mendukung Keberhasilan Pemberdayaan Petani Garam di Kabupaten.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharap dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan khususnya hukum tata negara, adapun kegunaan yang diharapkan oleh peneliti secara detail, adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan informasi kepustakaan terkait dengan Implementasi regulasi mengenai Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat di Kabupaten Pamekasan, sekaligus sebagai referensi penelitian tugas akhir ataupun tugas dimasa mendatang khususnya di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

2. Kegunaan Praktis

- a. Dapat menilai pelaksanaan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat oleh pemerintah setempat wilayah Kabupaten Pamekasan terhadap masyarakat.
- b. Dapat memberikan sumbangsih pemikiran perspektif kontruksi pengaturan secara akademis dan masyarakat terkait program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat dalam meningkatkan kesejahteraan petani garam yang ada di Kabupaten Pamekasan.

1.5 Keaslian Data

Tabel 1.1

Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan masalah penelitian sebelumnya	Isu Hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan
1.	Efektivitas Program	Bagaimana efektivitas	Peneliti ini membahas	Perbedaan dengan tugas

	Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani Garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan	Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam meningkatkan kesejahteraan petani garam di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan?	tentang efektifitas program pemberdayaan usaha gara rakyat yang ada di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan apakah program tersebut sudah efektif dalam menangani permasalahan para petani garam	akhir yang diusulkan adalah peneliti ini membahas tentang optimalisasi program pemberdayaan usaha garam rakyat yang ada di kabupaten pamekasan, apakah program tersebut sudah berjalan secara optimal
2.	Pemberdayaan Petani Garam Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat (Studi Pada Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep)		Dalam penelitian ini, peneliti lebih menekankan pemberdayaan dalam aspek ekonomi yang mana guna untuk meningkatkan kesejahteraan petani garam	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan adalah peneliti tidak hanya memfokuskan dalam satu aspek saja, namun akan dikaji secara umum
3.	EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN USAHA GARAM RAKYAT DI KECAMATAN PANGENAN, KABUPATEN CIREBON, JAWA BARAT	Mengapa Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) di Kecamatan Pangenan, Kabupaten Cirebon belum berhasil	Peneliti ini membahas tentang program pemberdayaan usaha garam rakyat di kabupaten cirebon yang belum menumukan titik keberhasilan, yang	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan adalah peneliti akan membahas tentang optimalisasi dalam penyelenggaraan program pemberdayaan usaha garam

			dikarenakan masih banyak impor garam dari luar dan belum berfungsinya koperasi yang menjadi salah satu jalan dalam memfasilitasi pengelolaan dan akses permodalan	rakyat, apakah program tersebut sudah berjalan secara optimal atau sebaliknya. Dikarenakan masih maraknya impor garam dari luar negeri yang masuk ke indonesia
--	--	--	--	---

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan melakukan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.⁷ Dalam penulisan ini menggunakan beberapa cara penelitian yang sesuai dengan metode penelitian yang digunakan untuk memperoleh hasil yang maksimal, diantaranya sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang di pakai adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris berorientasi pada data primer (hasil penelitian dilapangan) dan study kepustakaan. penelitian hukum empiris yaitu pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati apa yang terjadi di lapangan, penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya dalam masyarakat. Untuk mendukung penelitian empiris ini juga digunakan penelitian normatif dengan

⁷ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003).

pendekatan undang-undang dengan melakukan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik yang akan di bahas.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang di gunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan sosiologi hukum (sosial legal approach). Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.⁸ Berdasarkan pendekatan ini dapat memperoleh fakta di lapangan melalui Observasi dan Wawancara.

1.6.3 Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian adalah tempat atau objek untuk diadakan suatu penelitian. Lokasi penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah di kabupaten Pamekasan. Kabupaten tersebut dipilih sebab menjadi salah satu sentra aktivitas pergaraman di Jawa Timur dan di Madura.

1.6.4 Sumber Data

Pengumpulam data pada penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data yang dibagi menjadi 2 jenis, yaitu:

1. Data Primer

Sumber data primer (*primary law material*), yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum, data diperoleh dari obsevasi di lapangan yang disetujui langsung pada pada objek penelitian.⁹ Observasi ini dilakukan langsung dengan cara melakukan pengamatan, wawancara, analisis,

⁸ Mahfud Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Hukum Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010).

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Citra AdityaBakti, 2004).

dan mengkaitkannya dengan aturan terkait. Sehingga untuk memperoleh data primer dalam penelitian ini maka dilakukan pada pihak pihak yang bersangkutan sebagai berikut:

1. Dinas Perikanan Kabupaten Pamekasan
2. Petani Garam di Kabupaten Pamekasan

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder yang berfungsi memperjelas mengenai bahan hukum primer. Terdiri dari literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini, baik berbentuk buku, jurnal dan tulisan ilmiah maupun perkembangan hukum dan politik yang disiarkan dalam berbagai media sosial serta pendapat narasumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam.
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
3. Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2015 Tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudi Daya Ikan Kecil
4. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 3/PERMEN-KP/2019 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam

5. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2016 tentang Jaminan Perlindungan atas Risiko kepada Pelaku Usaha Perikanan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam
6. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2011 Tentang Pengendalian Gaeam Impor dan Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat
7. Peraturan Pemerintah Kabupaten Pamekasan Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan nelayan, Pembudi Daya ikan, dan Petambak Garam

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian hukum empiris menggunakan data primer yaitu terdiri dari 3 (dua) macam bentuk jenis yang digunakan meliputi sebagai berikut:¹⁰

1. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis dan sengaja, yang dilakukan melalui pengamatan gejala-gejala yang diselidiki yang menjadi permasalahan dalam penelitian.
2. Wawancara, yaitu suatu cara mencari data dengan cara memberikan pertanyaan kepada narasumber yang berkaitan dengan topik penelitian yang dilakukan dengan penilaian sebagai pemecah permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan menggunakan alat-alat berupa pertanyaan yang telah disiapkan sesuai dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya.

¹⁰ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum* (Tangerang Selatan: Unpam Press, 2018).

3. Studi kepustakaan, dalam penelitian empiris studi kepustakaan adalah metode yang digunakan untuk menentukan landasan argumentasi yang tepat berdasarkan peraturan Perundang-undangan, doktrin, teori yang mendukung, dan mengkaji buku yang relevan guna memperoleh data numerik sebagai pendukung.

1.7 Metode Analisis Data/ Bahan Hukum

Analisis data merupakan metode dalam mengolah data yang telah diperoleh dengan tujuan mengorganisasikannya secara sistematis, sehingga data tersebut dapat dibaca dan diinterpretasikan dengan lebih mudah.¹¹ Metode analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini bersifat Deskriptif-Kualitatif, yaitu menyajikan dan menjelaskan data secara mendalam dan menyeluruh dalam bentuk kalimat terstruktur, logis, tidak saling tumpang tindih, serta efektif untuk mempermudah pemahaman data.¹² Tujuan analisis Deskriptif-Kualitatif yakni memberikan suatu penjelasan atau deskripsi pada subjek penelitian ini yang diperoleh berdasarkan data-data atau fakta yang ada di lapangan.

¹¹ Sugiyono d Dalam Buku Umarti dan Hengki Wijaya, *Analisi Data Kualitatif Teori Dalam Penelitian Pendidikan* (Makassar: Theologia Jaffaray, 2020).

¹² Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2020).