

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang masalah

Pembangunan Jembatan Suramadu menelan biaya sangat mahal. Karena itu, dibutuhkan badan pengelola yang secara khusus mengelola dan mengembangkan kawasan tersebut. Sebagai tindak lanjut dari upaya tersebut diatas, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura (BPWS). Pembentukan BPWS merupakan penerapan kebijakan tata ruang dan pengembangan wilayah. BPWS ini diharapkan mampu mengelola pengembangan wilayah Jembatan Suramadu khususnya sisi Madura dan sekitarnya dalam jangka panjang.

BPWS diberi peran untuk mengembangkan tiga wilayah besar di kawasan Suramadu, yaitu kaki Suramadu sisi Surabaya seluas 600 hektar, kaki Suramadu sisi Madura 600 hektar, dan kawasan Tanjung Bulu Pandan, Bangkalan seluas 600 hektar pula. Pembentukan BPWS bukan bermaksud mengambil kewenangan daerah tetapi langkah penataan kawasan dan infrastruktur sisi Madura. Pembentukan BPWS justru akan mempercepat penyediaan fasilitas percepatan dan pengembangan wilayah Suramadu sisi Madura. Tanpa badan ini, Pemerintah provinsi atau daerah tentu sangat berat jika harus menanggung seluruh pembiayaan pengembangan kawasan Suramadu sisi Madura.

Kebijakan pengembangan kawasan industri yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri merupakan langkah yang

ditempuh Pemerintah Pusat dalam mendorong peningkatan investasi di sektor industri serta memberikan kepastian hukum dan mengatur pengelolaan kawasan industri dalam suatu daerah. Kawasan industri adalah suatu daerah yang didominasi oleh aktivitas industri yang mempunyai fasilitas kombinasi terdiri dari peralatan-peralatan pabrik (industrial plants), sarana penelitian dan laboratorium untuk pengembangan, bangunan perkantoran, bank, serta fasilitas sosial dan fasilitas umum¹.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri, tujuan pembangunan kawasan industri adalah untuk (a) mengendalikan pemanfaatan ruang; (b) meningkatkan upaya pembangunan industri yang berwawasan lingkungan; (c) mempercepat pertumbuhan industri di daerah; (d) meningkatkan daya saing In-dustri; (e) meningkatkan daya saing investasi; dan (f) memberikan kepastian lokasi dalam perencanaan dan pembangunan infrastruktur, yang terkoordinasi antar sektor terkait. Keenam tujuan tersebut merupakan arah kebijakan pembangunan kawasan industri yang ditempuh untuk mendorong pembangunan industri yang dilakukan melalui pembangunan lokasi industri berupa Kawasan Industri².

Pemerintah Daerah perlu mengembangkan perekonomian dan investasi di daerahnya. Pengembangan kawasan industri penting untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi³. Melalui pertumbuhan ekonomi satu persen saja dapat menyerap tenaga kerja sekitar seratus ribu orang⁴. Pertumbuhan industri menimbulkan konsekuensi logis

¹ Dirdjojuwono, Roestanto W, 2004, Kawasan Industri Indonesia - Sebuah Konsep Perencanaan dan Aplikasinya, Bogor: Wirausahamuda, hlm. 65.

² Sagala, Aryanto, 2004. Penyusunan Rencana Pengembangan Kawasan Industri. Jakarta: BPPT Press.

³ Lumbuun, T. Gayus. 2005. Permasalahan Investasi di Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol.13, No.2 (Mei)

⁴ Soeling, Pantius.D. 2007. Pertumbuhan Bisnis dan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol.15, No.1 (Januari)

meningkatnya permintaan terhadap lahan untuk industri, pemukiman, dan lain-lain yang sebelumnya lahan tersebut sebagian besar digunakan untuk areal pertanian. Untuk mengatasi hal tersebut, dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 telah diatur bahwa pembangunan kawasan industri tidak mengurangi tanah pertanian. Hal ini penting untuk mengantisipasi terjadinya pengalihan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian yang akan mengurangi areal pertanian dan mengganggu produktivitas hasil pertanian terutama padi. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009, pengaturan alih fungsi lahan tidak disebutkan secara tegas, hanya diatur dalam bentuk pengendalian pemanfaatan ruang.

Berdasarkan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa kegiatan pemanfaatan ruang harus berpedoman pada rencana tata ruang yang telah dibuat dan disahkan dalam wujud formal. Penataan ruang telah menjadi salah satu acuan pembangunan saat ini. Upaya penataan ruang telah didukung oleh ketersediaan regulasi mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah. Saat ini, pelaksanaan penataan ruang telah menunjukkan hasil, salah satunya dengan tersedianya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di sebagian besar provinsi, kabupaten dan kota. Namun demikian, masih banyak isu terkait upaya penataan ruang yang perlu ditangani. Isu di dalam penataan ruang diantaranya adalah panjangnya langkah penyelesaian RTRW dan rencana rincinya, konflik pemanfaatan ruang, belum harmonisnya berbagai peraturan perundangan sektor pengguna ruang, serta belum efektifnya kelembagaan penataan ruang.

Jawa Timur merupakan Provinsi yang telah menyusun dan menetapkan RTRW Provinsi dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012. RTRW ini telah

mengakomodir Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Namun Provinsi Jawa Timur belum mengintegrasikan Rencana Zonasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam Perda RTRWnya. Dalam RTRW tersebut, Rencana Zonasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil hanya disebutkan secara umum dan belum dilengkapi dengan data dan peta yang akurat. Ada pula beberapa isu yang terdapat dalam RTRW Jawa Timur, antara lain :

1. Penetapan Kawasan Budaya yang dikendalikan,
2. Perizinan,
3. Pemberian Insentif dan Disinsentif, dan
4. Pengenaan Sanksi.

Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu kabupaten di pulau Madura. Sebagai kabupaten di pulau Madura yang terletak paling dekat dengan kota Surabaya, maka selayaknya kabupaten Bangkalan mendapatkan “*Trickle Down Effect*” dari keuntungan lokasional dengan kota terbesar di Jawa Timur tersebut, terlebih dari sisi perekonomiannya. Saat ini Pemerintah telah membangun infrastruktur untuk meningkatkan aksesibilitas wilayah ini dengan daerah lain yaitu Jembatan Suramadu. Pembangunan Jembatan Suramadu akan menambah alternatif akses menuju ke dan dari Kabupaten Bangkalan. Kaki Suramadu terletak di kecamatan Labang Kabupaten Bangkalan, sehingga arus transportasi dan informasi akan semakin lancar yang sebelumnya hanya bisa ditempuh dengan menggunakan kapal ferry (transportasi laut).

Keberhasilan dalam pengembangan Kawasan Industri juga sangat erat hubungannya dengan adanya kepastian hukum. Konsistensi instrumen-instrumen hukum yang ada dalam mendukung keberhasilan Kawasan Industri sangat

diperlukan. dengan adanya konsistensi tersebut, maka bagi Investor tidak akan ragu-ragu dalam menanamkan modalnya. Dalam hal kepastian hukum yang lebih penting bagi Kawasan Industri adalah adanya sinkronisasi dari instrumen-instrumen hukum yang ada, sehingga semua tidak saling kontraproduktif dalam upaya pengembangan Kawasan Industri. Mengingat dalam Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Industri banyak instansi terlibat disana, sehingga instrumen-instrumen hukum yang dikeluarkan mampu mengkoordinasikan kewenangan antara instansi yang satu dengan yang lain sehingga mempunyai semangat yang sama dan tidak timbul tumpang tindih antara satu sama lain dalam memajukan perkembangan Kawasan Industri.

Membangun suatu kawasan industri, mulai dari perencanaan, pembangunan fisik dan operasionalnya, melibatkan beberapa instansi yang terkait seperti dalam hal lokasi melibatkan instansi di daerah seperti Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Tata Kota , Badan Pertanahan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Badan Penanaman Modal sedangkan pada tingkat nasional melibatkan beberapa departemen seperti Departemen perindustrian dan Perdagangan, Badan Pertanahan Nasional, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pada tataran tingkat nasional kebijakan departemen tersebut dituangkan dalam perundang-undangan yaitu Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri, sedangkan pada tingkat daerah dituangkan dalam bentuk Perda-Perda. Mengingat banyaknya pihak-pihak yang terlibat di dalam pembangunan kawasan industri, maka seyogyanya diperlukan adanya harmonisasi peraturan yang mengatur kawasan industri, sehingga terjadi suatu persamaan persepsi untuk mendukung perkembangan kawasan industri, dengan

demikian pembangunan kawasan industri akan bermanfaat bagi percepatan pertumbuhan industri di daerah dengan cara memberikan kemudahan bagi kegiatan industri sebagaimana yang diamanatkan oleh Kepres no 41 tahun 1996 dapat tercapai.

Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk ke Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS), Pemerintah Kabupaten Bangkalan dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengembangan Kawasan Industri Sisi Madura.
2. Apakah kewenangan yang dimiliki Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS) sesuai dengan Undang-undang Otonom Daerah ?.

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah disusun, maka tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis pengaturan kewenangan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS), Pemerintah Kabupaten Bangkalan dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengembangan Kawasan Industri Sisi Madura.
2. Menganalisis kesesuaian kewenangan yang dimiliki Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS) dengan undang-undang otonomi daerah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Manfaat yang bisa dipetik dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis, menjadi rekomendasi bagi penelitian selanjutnya, terutama dibidang analisis hukum pengembangan kawasan industri dan secara khusus berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis, sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah khususnya Pememerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dan Pemerintah Daerah Jawa Timur dalam mengambil kebijakan pemerintahan yang berhubungan dengan tata ruang industrialisasi madura. Disamping itu, penelitian ini bermanfaat bagi para stakeholder yang berkepentingan dengan industrialisasi Madura.

1.5. Keaslian penelitian

1.5.1. Interaksi Aktor Kebijakan dalam Pengelolaan Wilayah Jembatan Suramadu dalam Perspektif Advocacy Coalition Framework⁵.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena tentang interaksi aktor kebijakan yang terlibat dalam pengembangan Kawasan Kaki Jembatan Suramadu sisi Surabaya (KKJSS) serta faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan dalam pengembangan KKJSS dengan beberapa hal yang menjadi variabel serta indikator dalam Advocacy Coalition Framework (ACF). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan strategi penelitian studi kasus.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, interaksi aktor yang terjadi dalam pengembangan KKJSS membentuk sebuah koalisi advokasi aktor kebijakan dalam mempertahankan dan mengakomodasi kepentingannya, Pemkot Surabaya sebagai aktor kebijakan berupaya untuk berbagi core belief / keyakinan inti kebijakan serta berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat sehingga mampu untuk meyakinkan bahwa pengelolaan KKJSS masih bisa dikelola sendiri oleh Pemkot Surabaya tanpa kehadiran BPWS. Lain halnya dengan koalisi yang terbentuk di pihak

⁵ M. Husni Tamrin, 2017. Interaksi Aktor Kebijakan dalam Pengelolaan Wilayah Jembatan Suramadu dalam Perspektif Advocacy Coalition Framework (ACF). JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 5 (2), September 2017, 141-158

BPWS, BPWS berkoalisi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang hanya sebatas wakil pemerintah pusat di daerah dan juga menjadi salah satu Dewan Pengarah BPWS akan tetapi koalisi tersebut tidak bisa maksimal.

1.5.2. Model Kerjasama Perencanaan Ruang dalam Menangani Akar Masalah

Pedagang Kaki Lima di Kawasan Kaki Jembatan Suramadu Sisi Surabaya⁶.

Kawasan Kaki Jembatan Suramadu (KKJS) sisi Surabaya memuat tiga kepentingan pemerintah karena merupakan kawasan strategis nasional, kawasan strategis provinsi, dan kawasan strategis kota. Permasalahan pedagang kaki lima (PKL) di kawasan tersebut disebabkan karena kurangnya sinergi pembagian peran dan wewenang antar pemerintah, termasuk dalam hal perencanaan ruang sehingga membutuhkan kerjasama antar pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan model kerjasama perencanaan ruang dalam menangani masalah PKL di kawasan KKJS sisi Surabaya. Identifikasi akar permasalahan PKL menggunakan Root Cause Analysis (RCA) dan content analysis. Content analysis juga digunakan dalam menganalisis model kerjasama perencanaan ruang untuk menangani akar permasalahan PKL.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akar permasalahan PKL di KKJS sisi Surabaya adalah kontradiksi regulasi dan kebijakan yang tidak sinkron. Kemudian dapat disusun sebuah model kerjasama yang efektif untuk menangani akar permasalahan tersebut, yaitu model kerjasama perencanaan ruang. Model ini berbentuk perjanjian tertulis (written agreement) dan melibatkan 4 pihak yang bekerjasama yaitu Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

⁶ Larasati Kesumaning Dyah dan Adjie Pamungkas, 2015. Model Kerjasama Perencanaan Ruang dalam Menangani Akar Masalah Pedagang Kaki Lima di Kawasan Kaki Jembatan Suramadu Sisi Surabaya Jural Teknik ITS Vol. 4, No. 2.

(Bappeda) Provinsi Jawa Timur, Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya, dan Badan Khusus Gerbangkertosusila (BK-GKS).

1.5.3 Fungsi Kepala daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi⁷.

Penelitian ini bertujuan untuk penyelesaian permasalahan hukum yakni kepala daerah apakah telah atau belum melaksanakan fungsi sesuai dengan kaidah/norma berlandaskan otonomi daerah serta kondisi norma kabur pada fungsi kepala daerah dalam melaksanakan kehidupan demokrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan bunyi Pasal 27 Ayat (1) huruf (d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah telah sesuai dengan kaidah/norma-norma berlandaskan otonomi daerah, dalam melaksanakan kewenangan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, penugasan dari pemerintah pusat serta pelimpahan wewenang urusan pemerintahan, yang masing-masing diatur dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 13, dan Pasal 14 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas

⁷I Nengah Suriatam 2011. Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan Prinsip-prinsip Demokrasi. Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana

Pembantuan. Penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dalam legitimasi fungsi kepala daerah harus mendapat dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representatif rakyat dalam fungsi mengatur dan partisipasi masyarakat dalam fungsi mengurus dari kepala daerah.

1.5.4. Aspek Hukum Kewenangan Pengembangan Kawasan Industri Madura di Kaki Suramadu Sisi Madura

Pada penelitian ini dibahas tentang (1) pengaturan kewenangan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS), Pemerintah Kabupaten Bangkalan dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengembangan Kawasan Industri Sisi Madura. (2) Menganalisis kesesuaian kewenangan yang dimiliki Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura (BPWS) dengan undang-undang otonomi daerah.

Persoalan pengembangan suramadu tidak selesai setelah dibentuknya BPWS, namun persoalan-persoalan baru bermunculan seperti halnya BPWS dipandang lamban dalam pembangunan di wilayah suramadu, persoalan lain adalah tumpang tindih kewenangan BPWS dengan pemerintah daerah, dimana masing-masing sama-sama merasa memiliki kewenangan. BPWS merasa berwenang dan berhak mengelola wilayah suramadu, sedangkan pemerintah Daerah sendiri juga merasa berwenang mengelola suramadu berdasarkan amanat otonomi daerah.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan

pengkajian perundang-undangan yang berlaku dan diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Ilmu hukum normatif bersifat *sui generis*, maksudnya tidak dapat dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang melihat dan mengacu pada perundang-undangan yang berlaku. Metode penelitian hukum ini disebut sebagai penelitian hukum *doktriner* atau penelitian perpustakaan, karena penelitian ini ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya dengan perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan. Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/ komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum.

1.6.2. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian normatif, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah sebagai berikut:⁸

1. Pendekatan kasus (*case approach*)
2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)
3. Pendekatan historis (*historical approach*)
4. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

⁸ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hal. 93

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*the Case Approach*). Pendekatan perundangan-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

1.6.2 Bahan Hukum

Menurut Sunaryati Hartono, menyebutkan tentang bahan-bahan hukum dalam penelitian normatif, yang membedakan bahan hukum menjadi bahan hukum primer (*primery sources or authorities*) dan bahan hukum sekunder (*secondairy sources or authorities*)⁹. Dalam penelitian normatif ini, bahan-bahan hukum yang akan dipergunakan terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Bahan Hukum Primer (*primary resource* atau *authoritative record*) terdiri dari :

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 142 Tahun 2015 tentang Kawasan Industri
3. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 05 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur Tahun 2011 – 2031

⁹ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke – 20*, Alumni Bandung, hal..134

4. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 05 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur Tahun 2011 – 2031.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan 2009-2029.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 12 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Bangkalan 2005-2025.

Bahan-Bahan Hukum Sekunder (*secondary resource* atau *not authoritative*), terdiri dari :

1. Buku-buku (***Text book***) yang berkaitan dengan, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, hukum Publik dan Hukum Administrasi Negara.
2. Jurnal-Jurnal hukum, khususnya dalam bidang Penyelenggaraan Pemerintahan.
3. Karya tulis Hukum atau pandangan ahli hukum yang berbentuk Disertasi, Hasil penelitian , majalah dan Makalah
4. Bahan-Bahan Hukum bidang Pemerintahan yang diperoleh di internet.

Bahan hukum tertier (***tertiary resource***), berupa bahan-bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti berasal dari kamus, ensiklopedia, dan sebagainya yang terkait dengan fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis yang berlandaskan otonomi daerah.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan Instrumen Hukum Pengembangan Kawasan Industri Madura. Studi Lapangan dengan melakukan pengumpulan bahan hukum dengan wawancara para ahli hukum.

Tahap pengelolaan bahan hukum dalam penelitian ini meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Identifikasi bahan hukum yaitu mencari bahan-bahan hukum untuk disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan dengan menelaah peraturan, buku atau artikel yang berkaitan dengan judul atau masalah.
2. Klasifikasi bahan hukum yaitu hasil identifikasi bahan-bahan hukum yang selanjutnya diklasifikasi atau dikelompokkan sehingga diperoleh data yang benar-benar objektif.
3. Penyusunan bahan hukum yaitu menyusun bahan-bahan hukum menurut sistematika yang telah ditetapkan dalam penelitian sehingga memudahkan peneliti dalam menginterpretasikan data

1.5.4 Analisis Bahan-bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis

dan konstruksi.¹⁰ Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; (b) gramatikal; dan (c) teleologis.¹¹

Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean?*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian

¹⁰ Soejono Soekantor dan Sri Mamudji. Hal. 251-252

¹¹ Interpretasi dibedakan menjadi interpretasi berdasarkan kata-kata undang-undang (letterlijk), interpretasi gramatikal, interpretasi berdasarkan kehendak pembentuk undang-undang, interpretasi sistematis, interpretasi historis, interpretasi sosiologis, interpretasi sosio-historis, interpretasi filosofis, interpretasi teleologis, interpretasi holistik dan interpretasi holistik tematissistematis. Lihat Jimly Asshiddiqie. 1997. Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara. Jakarta: Ind. Hill.Co. Hal. 17-18

bertitik tolak pada makna menuet pemakaian bahasa sehari-hari atau makan teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.¹²

Interpretasi gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan makna teks dalam tujuan pemberian izin pertambangan panas bumi sedangkan, interpretasi teleologis(what does the articles would like to archieve) yang merupakan yang metode penafsiran yang difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan atau asas tersebut memengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian juga diperhitungkan konteks kenyataan kemasyarakatan yang aktual.¹³ Menurut Hoft, penafsiran teleologis memiliki fokus perhatian bahwa fakta pada norma hukum mengandung tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu sehingga ketika ketentuan tersebut diterapkan maksud tersebut harus dipenuhi, penafsiran ini selanjutnya memperhitungkan konteks kemasyarakatan aktual. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang saat membentuknya dan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju yang hal bersifat khusus.¹⁴

¹² Ph. Visser't Hoft. 2001. Penemuan Hukum (Judul Asli: *Rechtvinding*, Penerjemah B. Arief Sidarta, Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Parahiyangan. Hal. 25

¹³ Ibid. Hal. 30

¹⁴ B. Arief Sidharta (Penerjemah). 2009. *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung. PT Rafika Aditama Hal. 56-57