

## **Analisis Pengaturan Perlindungan Petambak Garam di Kabupaten Sampang dalam Kebijakan Tata Kelola Garam**

Fauzin  
Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

Email: [fauzin@trunojoyo.ac.id](mailto:fauzin@trunojoyo.ac.id)

Naskah diterima 12 September, Revisi 14 Oktober 2019, Terbit 19 Oktober 2019

DOI: <https://doi.org/10.21107/pamator.v12i2.6285>

### **Abstrak**

Kebijakan perlindungan sosial sangatlah penting dilakukan untuk memberi kemudahan petani dalam menjalankan aktifitas produksinya. Hal ini dapat mendukung pula pencapaian program swasembada garam, disamping faktor ketersediaan lahan dan pembinaan petani oleh pemerintah. Kebijakan ini juga berfungsi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi garam rakyat, sehingga dapat mendukung produksi garam secara nasional berikut serapan oleh pasar industri. Penelitian deskriptif ini bertujuan memaparkan fakta pelaksanaan suatu kebijakan perlindungan sosial bagi para petani yang dijalankan oleh pemerintah, baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah dari empat Kabupaten yang ada di Pulau Madura. Berdasarkan hasil kajian, bahwa hanya Pemerintahan Daerah Kabupaten Sampang yang menerbitkan kebijakan yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi petambak garam, yakni Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016. Sementara untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan, dalam penelitian kali ini tidak ditemukan kebijakan yang diterbitkan langsung oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan yang terkait dengan Petambak Garam. Meskipun, dihasilkan dari lahan seluas 914 ha. Produksi tahun ini menurun drastis dibandingkan tahun 2016 yang mencapai 123.535 ton. Hal ini karena kondisi cuaca yang kurang mendukung untuk produksi garam dari lahan seluas 914 ha. Produksi tahun ini menurun drastis dibandingkan tahun 2016 yang mencapai 123.535 ton. Hal ini karena kondisi cuaca yang kurang mendukung untuk produksi garam.

Kata Kunci : petani, produksi, tambak garam, kebijakan, perlindungan

### **PENDAHULUAN**

Negara Indonesia sebagai negara maritim, memiliki wilayah laut seluas 3,25 juta km<sup>2</sup>. Bahkan wilayah laut Indonesia lebih luas jika dibandingkan dengan wilayah daratannya yang hanya sebesar 2,01 juta km<sup>2</sup>. Wilayah laut seluas itu cukup punya potensi untuk menghasilkan garam yang seharusnya dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun, tingginya potensi kekayaan sumberdaya kelautan (non hayati) ini, belum diimbangi dengan kemampuan kapasitas dan teknologi pemenuhan produksi garam secara nasional. Apalagi dari sisi kebijakan pemerintah yang terus membuka kebijakan impor garam, semakin melemahkan daya saing garam lokal dan kurang berpihak pada petambak garam. Hal ini menjadi ironis sekaligus bukti bahwa terdapat ketidaktepatan atau kesalahan dalam strategi pembangunan nasional khususnya penanganan pemerintah dibidang tata

kelola pergaraman yang berujung pada pilihan kebijakan impor garam.

Pilihan impor garam sudah terjadi sejak lama. Pada tahun 1990 pemerintah Indonesia sudah pernah mengambil pilihan impor untuk memenuhi kebutuhan garam dalam negeri. Bahkan ada kecenderungan angka impor garam mengalami peningkatan. Impor garam menjadi pilihan dari tahun ke tahun yang diakibatkan hasil produksi garam didalam negeri dianggap belum mampu memenuhi kebutuhan industri baik dari sisi jumlah maupun dari sisi mutu garam. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menyebutkan, kebutuhan garam secara nasional sejumlah 1,44 juta ton, sementara total produksi garam dalam negeri sebanyak 2,97 juta ton. Meski surplus, pemerintah tetap mengimpor garam dikarenakan garam produksi lokal tidak terserap sempurna. Impor garam terus dilakukan tiap tahun untuk mencukupi kebutuhan garam dalam negeri. Berdasarkan data yang diolah dari berbagai

sumber bahwa tiga tahun terakhir terjadi peningkatan jumlah impor garam. Pada tahun 2017 negara Indonesia impor garam sebesar 2,5 juta ton. Jumlah impor garam meningkat pada tahun 2018 menjadi 3,7 juta ton dan impor garam pada tahun 2019 sebesar 2,7 juta ton.

Madura adalah daerah sentral penghasil garam dan termasuk tiga besar pemasok garam dalam nasional. Berdasarkan data KKP tahun 2014, Pangsa Produksi Garam Rakyat Tiap Daerah Terhadap Produksi Garam Nasional, diantaranya dihasilkan dari 4 kabupaten di pulau Madura, yakni Sumenep sejumlah 11,67%, Sampang 10,25%, Pamekasan 3,57% dan Bangkalan 0,35%. Total keseluruhan mencapai 25,84%. Meski demikian, tingginya produksi garam di pulau madura juga tidak diikuti dengan kesejahteraan para petani.

Penelitian yang dilakukan Ihsannudin (2012) memperlihatkan kemiskinan yang dialami oleh petani garam khususnya di wilayah kabupaten Sampang. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa petani penggarap memperoleh bagian 30% dari jumlah produksi yang diperoleh dan 70% sisanya diberikan kepada pemilik tanah. Dari jumlah tersebut, pendapatan yang dihasilkan oleh petani (Mantong) per bulannya adalah Rp. 231.148 per hektar per bulan atau sekitar Rp. 7.705 per hari. Apabila menggunakan kriteria Bank Dunia yang menyatakan bahwa kemiskinan adalah penduduk dengan berpenghasilan di bawah 2 dollar per hari, maka masyarakat mantong garam ini perlu menjadi perhatian. Hasil penelitian memaparkan beberapa pendekatan pemberdayaan dengan berbasis pada kebijakan pertanahan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan hasil pendapatan petani yang berada dalam kisaran rata-rata Rp. 231.148 per hektar per bulan atau sekitar Rp. 7.705 per hari. Pendekatan tersebut, yakni (1) pendekatan peningkatan produktivitas. (2) pendekatan efisiensi biaya. (3) Pemanfaatan hak pakai atau mengelola tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun milik orang lain sesuai UUPA tahun 1960. (4) upaya redistribusi tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan pemberian Ganti Kerugian.

Penelitian yang dilakukan oleh Institut Kapal Perempuan (Lingkaran Pendidikan Alternatif Perempuan) tahun 2014 dengan judul "Sistem Perlindungan Sosial di Indonesia Paska Orde Baru: Sebuah Tinjauan Kritis", bertujuan untuk mengkaji sistem dan konsep perlindungan sosial yang berlaku di Indonesia dengan berperspektif pada gender. Penelitian dengan pendekatan kritis ini dilakukan di 7 desa, di 4 kabupaten dan 3 propinsi, yakni Lombok Utara, Lombok Timur, Pangkajene Kepulauan, dan Gresik).

Hasil penelitian memperlihatkan beberapa temuan, diantaranya; Pertama, pengembangan sistem perlindungan sosial di Indonesia sangat dipengaruhi oleh paradigma ekonomi politik neoliberal yang menyebabkan perlindungan sosial hanya diberikan bagi orang miskin dan tidak beruntung dalam sistem ekonomi pasar bebas. Konsep perlindungan sosial masih ditujukan sebagai bantuan sosial bagi orang miskin namun belum menyentuh perspektif gender, transformatif, dan inklusif. Kedua, Telah terbangun basis data terpadu, hanya saja masih banyak kesalahan target sasaran, data yang tidak update, variabel ukuran kemiskinan yang tidak kontekstual. Hal ini disebabkan sistem pendataan yang sentralistik, dan minimnya partisipasi warga dalam keterlibatan penyusunan kriteria kemiskinan. Ketiga, sistem monitoring dan evaluasi terhadap program perlindungan sosial belum melibatkan partisipasi masyarakat sipil, masyarakat marginal, dan NGO. Akibatnya mekanisme pengaduan tidak banyak diketahui dan tidak dikemas dengan baik agar tumbuh minat masyarakat dalam mengajukan kasus ataupun komplain, belum lagi respon atas pengaduan yang tidak terukur oleh instansi pelaksana. Keempat, masih banyak kalangan perempuan yang belum memperoleh manfaat atas perlindungan sosial yang disediakan oleh pemerintah. Dikarenakan jenis bantuan belum sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan perempuan agar dapat meningkatkan kualitas hidup. (kapalperempuan.org)

Lebih jauh, berdasarkan data BPS (Maret 2011), juga ditemukan sekitar 57,78% penduduk miskin Indonesia bekerja pada sektor pertanian. Dalam arti luas, profesi petani garam, nelayan kecil dan buruh tani

adalah kelompok pekerja yang masuk dalam kategori miskin. Penyediaan perlindungan sosial bagi petani merupakan salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kemiskinan tersebut.

Dye (1976) dalam bukunya berjudul "Policy Analysis: What Government Do, Why They Do it, and What Different it Makes", mendefinisikan kebijakan publik (public policy) sebagai "Whatever government choose to do or not to do", yakni segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Disamping itu, Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Dalam konteks ini, tujuan kebijakan perlindungan sosial adalah untuk memberikan jaminan bagi petani garam gunaantisipasi dan kemudahan menghadapi segala perubahan yang diakibatkan oleh siklus kehidupannya. Adapun tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik Dunn dalam Alisjahbana (2004) yang terdiri dari; (1) penyusunan agenda, (2) formulasi kebijakan, (3) adopsi kebijakan, (4) implementasi kebijakan, dan (5) penilaian kebijakan.

Implementasi merupakan tahapan dari penentuan kebijakan publik, yakni proses membawa ke suatu hasil atau bisa juga akibat melengkapi dan menyelesaikan. Implementasi juga menyediakan sarana atau alat untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Pressman dan Wildavsky (1978) mengemukakan bahwa "implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete". Selanjutnya implementasi menurut Wahab (2002) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aktor (individu, pejabat, kelompok pemerintah, atau swasta) yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Dengan demikian implementasi kebijakan keseluruhan proses dan tindakan yang dilakukan oleh aktor pelaksana kebijakan guna pencapaian tujuan sesuai yang ditargetkan.

Untuk menghasilkan kebijakan yang efektif sesuai tujuan dan sasaran, maka implementasi kebijakan perlu dikaji mulai dari konsep kebijakan, proses perumusan,

sistem pelaksanaan, sistem pendataan kelompok sasaran, akses fasilitas kebijakan, partisipasi masyarakat dan stakeholders, pengawasan hingga evaluasi. Diantara kebijakan-kebijakan yang pernah diterbitkan terkait dengan tata kelola pergaraman yaitu Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/PER/9/2005 tentang Ketentuan Impor Garam. Regulasi ini terbit sebagai dasar kegiatan Impor garam. Impor garam menjadi pilihan dikarenakan produksi garam dalam negeri, baik mutu maupun jumlah, sampai saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan garam dalam negeri terutama garam sebagai bahan baku industri. Ada juga Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Pemberian Rekomendasi Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Permendag ini merupakan tindak lanjut PP Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Kemudian terbit juga Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri.

Sebelumnya, tepatnya pada tahun 2016 telah diundangkan salah satu produk dari kebijakan perlindungan sosial bagi petani, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petani Garam. Kebijakan ini dilakukan guna melindungi petani garam di tengah tingginya pasokan garam impor. UU tersebut memberikan amanah kepada KKP untuk menyelenggarakan program perlindungan mencakup; (1) penyediaan sarana dan prasarana, (2) memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan, (3) meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani garam, (4) menghadirkan sistem pembiayaan yang mudah diakses, (5) perlindungan dari resiko bencana alam, serta (6) memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum. (Sudirman, 2018).

Kebijakan perlindungan sosial sangatlah penting dilakukan untuk memberi kemudahan petani dalam menjalankan aktifitas produksinya. Hal ini dapat

mendukung pula pencapaian program swasembada pangan garam, disamping faktor ketersediaan lahan dan pembinaan petani oleh pemerintah. Kebijakan ini juga berfungsi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi garam rakyat, sehingga dapat mendukung produksi garam secara nasional berikut serapan oleh pasar industri. Dengan demikian, ketergantungan terhadap garam impor dapat berkurang secara simultan. Dampak tidak langsung dari kebijakan ini adalah terjaganya regenerasi petani garam, yang dapat bermuara pada terpeliharanya keberlanjutan industri garam (pekerja tambak garam).

Dari sinilah penelitian ini penting dilakukan dengan tujuan untuk mengkaji kebijakan-kebijakan impor garam dan dampaknya bagi petambak garam yang diharapkan tidak saja berkontribusi dalam penyelesaian masalah perlindungan bagi petambak garam, melainkan juga dapat meningkatkan produksi garam melalui upaya dukungan produktifitas petani serta bagaimana formulasi dan bentuk kebijakan perlindungan sosial pemerintah yang ada dapat berpihak pada petambak garam.

## METODOLOGI

Penelitian deskriptif ini bertujuan memaparkan fakta pelaksanaan suatu kebijakan perlindungan sosial bagi para petani yang dijalankan oleh pemerintah, khususnya pemerintahan daerah di wilayah Madura. Menurut Whitney, "Penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat dan hubungan-hubungan antar fenomena yang diselidiki" (Nazir, 1988)

Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang diketahui bersifat subyektif dalam menyusun pengetahuan. Dalam pandangan kaum subyektivist, pengetahuan dianggap tidak memiliki sifat obyektif dan tetap, akan tetapi lebih bersifat subyektif. Pengetahuan didasarkan pada manusia yang melihat (mengamati) realitas dan kemudian memberikan interpretasi terhadap realitas tersebut. (Mulyana, 2003)

Subyek penelitian ini adalah para aktor pelaksana kebijakan yakni, individu-individu

atau pejabat pemerintahan, termasuk didalamnya aparatus desa. Kelompok sasaran suatu kebijakan adalah para petani garam di wilayah Kabupaten Bangkalan. Kelompok yang menjadi terdampak dari suatu kebijakan yakni para pemangku kepentingan.

Penelitian mengambil lokasi di dua kabupaten yakni, kabupaten Sampang dan Pameksan yang menjadi sentra produksi garam di pulau Madura. Penentuan informan dilakukan secara purposif, yakni penentuan narasumber yang ditentukan sesuai dengan tujuan penelitian. Melalui informan terpilih nantinya akan digali data-data dan informasi terkait pelaksanaan perlindungan sosial bagi petani garam di wilayahnya.

Beberapa teknik pengumpulan data dilakukan guna memperoleh data menyeluruh untuk dianalisis. Diantaranya; (1) kajian literatur, untuk mengkaji dan menganalisis rumusan suatu kebijakan terkait; (2) wawancara mendalam, untuk penggalian data yang membutuhkan narasi personal dari pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan kebijakan; (3) observasi, guna mengevaluasi pelaksanaan suatu kebijakan dilapangan; (4) FGD, untuk mengkonfirmasi hasil temuan dilapangan, dan membahas pokok-pokok persoalan secara terarah dan mendalam.

Analisis data, peneliti menggunakan teknik analisis yang diperkenalkan oleh Miles dan Huberman (1994) yang dikenal dengan sebutan interactive model analysis. Teknik analisis ini pada dasarnya terdiri dari tiga tahapan atau komponen, yakni reduksi data (data reduction), penyajian data (data display), dan penarikan serta pengujian kesimpulan (*drawing and verifying conclusions*) (Punch, 1998).

Dalam proses reduksi, data dikelompokkan, diedit dan diringkas untuk kemudahan diolah sesuai tema-tema atau pola-pola tertentu dari data yang ada. Selanjutnya dalam tahap penyajian, dilakukan proses pengorganisasian data, dimana data yang ada dikelompokkan dengan kelompok data lainnya, menjadi kesatuan data, yang kemudian disajikan dalam bentuk kalimat-kalimat deskriptif maupun naratif, tabel, guna menjelaskan temuan penelitian. Sementara dalam tahap penarikan kesimpulan, peneliti menerapkan prinsip induktif dengan mempertimbangkan

pola-pola data yang ada, ataupun kecenderungan dari hasil analisis untuk kemudian ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan beberapa kebijakan terkait pergaraman yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan juga Pemerintah Daerah dari empat kabupaten (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep) yang berada di pulau Madura. Kebijakan Pemerintah Pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan terkait pergaraman, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1957 Tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri;
4. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20/M-DAG/Per/9/2005 Tentang Ketentuan Impor Garam;
5. Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi Impor Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri; dan
6. Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen-KP/2019 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat seharusnya bertujuan untuk peningkatan kualitas dan kuantitas pergaraman yang berujung pada kesejahteraan para petani garam.

Sehingga sejalan dengan isi dari dokumen Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dimana Pemerintah Indonesia ingin mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, salah satunya dengan peningkatan kedaulatan sektor garam. Khusus sasaran kedaulatan sektor garam ini, ditargetkan mampu memenuhi kebutuhan untuk konsumsi garam rumah tangga. Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam rencana strategisnya pada tahun 2015-2019 produksi garam rakyat ditargetkan dapat mencapai angka 4,5 ton pada tahun 2019.

Tujuan dari RPJMN di sektor garam ditindaklanjuti dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam. Diharapkan terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 dapat memberikan perlindungan bagi keberadaan garam nasional ditengah gencarnya impor garam. Secara tegas dalam konsiderannya dirumuskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Guna untuk mewujudkan tujuan bernegara menyejahterakan rakyat, termasuk Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, negara menyelenggarakan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Substansi dalam konsideran Undang-undang bermakna sebagai bagian dari politik hukum.

Rumusan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 menjadi terjemahan dari substansi konsideran pada bagian menimbang. Beberapa pasal tersebut adalah sebagai berikut:

### a. Pasal 1 angka 1

Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam adalah segala upaya untuk membantu Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dalam

menghadapi permasalahan kesulitan melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman”.

Pada Pasal 1 angka 1 ini memberikan pengertian perlindungan yang diantaranya untuk petambak garam. Bahwa yang dimaksud dengan perlindungan bagi petambak garam adalah segala upaya untuk membantu petambak garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha pergaraman. Dengan demikian, petambak garam seharusnya benar-benar dapat perhatian dari Pemerintah Pusat ketika menghadapi permasalahan baik yang disebabkan oleh cuaca, iklim maupun oleh kebijakan yang tidak berpihak pada petambak garam (kebijakan impor).

a. Pasal 3

Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam bertujuan untuk:

- menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha;
- memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan;
- meningkatkan kemampuan dan kapasitas Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya Ikan dan sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju, modern, dan berkelanjutan; dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan;
- menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha;
- melindungi dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran; dan
- memberikan jaminan keamanan dan keselamatan serta bantuan hukum.

b. Pasal 8

Petambak Garam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi:

- Petambak Garam Kecil;
- Penggarap Tambak Garam; dan
- Pemilik Tambak Garam yang memiliki lahan lebih dari 5 (lima)

hektare sampai dengan 15 (lima belas) hektare.

Pasal 8 mengklasifikasi petambak garam. Klasifikasinya terdiri dari tiga macam, yakni petambak garam kecil, penggarap tambak garam, dan pemilik tambak garam yang memiliki luas lahan lebih dari 5 hektar hingga 15 hektar.

c. Pasal 11 Ayat (2)

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Jika Pasal 11 Ayat (2) ini dilaksanakan, maka seharusnya tidak akan pernah ada sebuah kebijakan yang merugikan para petambak garam. Tidak ada lagi kebijakan impor yang memperburuk posisi petambak garam.

d. Pasal 12 Ayat (2)

Strategi perlindungan dilakukan melalui:

- penyediaan prasarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman;
- kemudahan memperoleh sarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman;
- jaminan kepastian usaha;
- jaminan risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman;
- penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;
- pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman;
- jaminan keamanan dan keselamatan; dan
- fasilitasi dan bantuan hukum.

e. Pasal 16 Ayat (1)

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Beberapa pasal yang disebutkan ini hanya sebagian dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 yang diterbitkan dalam rangka memberikan perlindungan pada petambak garam. Akan tetapi, beberapa peraturan yang secara hirarki lebih rendah dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 banyak yang menyimpang atau bertentangan. Diantara peraturan yang bertentangan itu adalah Peraturan

Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri. Peraturan Pemerintah ini menjadi salah satu peraturan yang menyebabkan tata kelola garam secara nasional bermasalah. Contoh pengaturannya yang menyebabkan masalah dalam tata kelola garam yaitu rumusan Pasal 5 Ayat (3): "Volume dan waktu pemasukan Komoditas Pergaraman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) huruf c dan huruf d, ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi perekonomian". Ketentuan bahwa volume dan waktu pemasukan komoditas pergaraman ditetapkan berdasarkan hasil rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi perekonomian berujung munculnya permasalahan dalam tata niaga garam.

Selanjutnya ketentuan pada Pasal 6 yang mengatur bahwa persetujuan komoditas impor komoditas pergaraman diterbitkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan untuk Bahan Baku dan bahan penolong industri sesuai rekomendasi menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian. Dua pasal ini merupakan bentuk nyata liberalisasi garam nasional atas nama industri. Dengan demikian, secara jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Hal itu dikarenakan pengaturan yang terkait dengan tata kelola Garam menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 mengatur bahwa pengendalian impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman harus dilakukan melalui penetapan waktu pemasukan. Dalam hal ini impor garam tidak boleh dilakukan berdekatan dengan musim panen garam rakyat karena akan berdampak terhadap turunnya harga garam di tingkat masyarakat. Namun jika membaca sejarah kebijakan pergaraman, ternyata telah berulang kali terbitnya kebijakan yang merugikan atau menjadi sumber masalah

dalam tata kelola garam secara nasional. Pada tahun 2005 terbit Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005 Tentang Ketentuan Impor Garam. Selanjutnya dilakukan perubahan pada tahun 2007 yang mempertegas pengaturan mengenai siapa yang boleh melakukan impor garam. Importir yang boleh melakukan impor garam dibagi menjadi dua yaitu importir garam iodisasi dan non iodisasi dan hanya boleh mengimpor di luar masa panen garam rakyat.

Terbit kembali perubahan pengaturan terkait dengan impor garam pada tahun 2012. Pada perubahan ini yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58/M-DAG/PER/9/2012. Pengaturan ini dimaksudkan untuk perbaikan harga dasar garam rakyat. Bahwa harga garam rakyat di tingkat pengumpul atau *collecting point*, kondisi curah di atas truk, yang harus dibeli oleh IP untuk KP1 minimal Rp 750/Kg dan KP2 minimal Rp 550/Kg. Padahal, dalam rangka memberi kepastian harga telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Sistem Resi Gudang. Terbitnya Undang-Undang ini juga diikuti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Sistem Resi Gudang. Berdasarkan peraturan inilah lahir satu jenis Resi Gudang baru di Indonesia, dimana resi gudang bukan hanya sekedar bukti kepemilikan atas barang yang disimpan di gudang, melainkan dapat berfungsi sebagai surat berharga yang dapat diperdagangkan baik secara domestik maupun internasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 08/M-DAG/PER/02/2013 bahwa salah satu komoditas yang bisa diresigudangkan yaitu Garam. Sejalan dengan program deregulasi dari pemerintah, ketentuan tentang impor garam diperbarui lagi di akhir tahun 2015 yaitu dengan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015. Namun, berbagai kebijakan yang telah diuraikan tadi tidak mendukung perbaikan peningkatan kinerja garam domestik khususnya garam rakyat. Menurut petani garam, ada tiga hal perubahan fundamental dalam kebijakan ini

yang berbeda dengan kebijakan sebelumnya yaitu:

- a. Tidak adanya kewajiban bagi IP untuk menyerap garam rakyat dengan persentase 50% dari total produksi;
- b. Tidak ada harga pembelian pemerintah (HPP); dan
- c. Tidak ada periode pembatasan waktu impor.

Melihat fakta-fakta dan fenomena-fenomena yang telah terjadi, para petambak garam terus dibuat khawatir. Hal ini juga muncul pada forum diskusi yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Hukum, HAM dan Kebijakan Publik yang dihadiri oleh para perwakilan Petambak Garam dari Bangkalan, Sampang dan Pamekasan. Keinginan masyarakat, 2019 adalah bencana bagi petani garam, harga anjlok, bukan karena petani tidak menghasilkan garam berkualitas. Tiap tahun ada lahan baru, ketika panen raya, pemerintah justru import garam. Tahun ini petani menghasilkan garam secara maksimal. Petani sempat demo terkait kebijakan penentuan harga. Keinginan masyarakat tidak terpenuhi karena kuantitas dan kualitas garam produksi belum memenuhi standar industri. Meskipun ada kebijakan khusus harga tapi belum bisa dilaksanakan. 1 ton harga garam rakyat di Pamekasan hanya Rp. 400.000,-, jauh dari harga BEP. Sementara biaya operasionalnya lebih dari Rp. 400.000,-.

Pemerintah menginginkan kualitas seperti garam impor. Akan tetapi tidak pernah ada sosialisasi bagaimana dan seperti apa garam kualitas import itu. Pemerintah juga belum mengungkapkan secara terukur yang membedakan antara garam impor dan garam lokal. Dengan kata lain, selama ini tidak pernah ada keterbukaan dalam hal penentuan kualitas garam rakyat. Yang selama ini terjadi adalah sebuah penghakiman bahwa garam hasil dari petambak lokal dibawah standar kebutuhan industry. Garam sebagai potensi asli Madura sehingga Madura disebut pulau garam. Di pulau madura menjadi lahan garam terluas di Indonesia. Pada tahun 2019 harga garam sangat miris. Pemerintah lebih suka impor. Impor karena alasan kualitas. Sebagai penghasil garam, salah satunya di Desa Lembung, Kecamatan Galis, Kabupaten Pamekasan, sebagai

sentra produksi garam rakyat atau garam bahan baku di madura, dimana di Desa lembung terdapat sebagian besar daerah lahan pegaraman dengan luas 233.001 Ha atau 65,70%.

Meskipun Pulau Madura memiliki lahan garam yang luas dan penghasil garam yang sangat besar, akan tetapi dukungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sampang dan Pamekasan dari sisi kebijakan masih sangat jauh dari harapan. Untuk Kabupaten Sampang, hasil penelitian kami hanya menemukan satu produk hukum yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petambak Garam. Peraturan Daerah ini belum mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Akan tetapi dari sisi substansinya sudah relevan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Sayangnya Peraturan Daerah ini belum jelas dari sisi implementasinya atau dengan kata lain masih belum dirasakan kehadirannya bagi Petambak Garam di Kabupaten Sampang.

## KESIMPULAN

Formulasi dan bentuk kebijakan perlindungan sosial pemerintah yang ada dapat berpihak pada petambak garam ada yang diterbitkan oleh Pemerintahan Pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Sementara kebijakan yang diterbitkan oleh Daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 1 Tahun 2016. Bahwa berdasarkan hasil penelitian, Implementasi kebijakan baik yang diterbitkan oleh Pusat maupun yang diterbitkan oleh Daerah belum memiliki kontribusi pada jaminan kesejahteraan petambak garam. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut pada saat implementasinya adalah adanya kontradiksi secara substansi antara Undang-Undang Nomor 7 tahun 2016 dengan beberapa peraturan yang lebih rendah secara hirarki.

Model kebijakan perlindungan sosial yang efektif dalam penanggulangan kemiskinan petambak garam di Madura yaitu dengan merumuskan sebuah kebijakan yang memungkinkan para petambak garam untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya dan



rumusan kebijakan yang akan menentukan kriteria kualitas garam secara terbuka, sehingga para petambak garam secara mudah dapat mengetahui kualitas garam dari hasil produksinya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana. 2004. *Kebijakan Publik Sektor Informal*. ITS Press: Surabaya
- Dye, T.R. 1976. *Policy Analysis: What Government Do, Why They Do it, and What Different it Makes*. The University of Alabama Press.
- Ihsannudin. 2012. *Pemberdayaan Petani Penggarap Garam Melalui Kebijakan Berbasis Pertanahan*. ACTIVITA. Jurnal Pemberdayaan Mahasiswa dan Masyarakat. LPPM Universitas Sebelas Maret Surakarta. Vol. 2 No. 1
- Institut Kapal Perempuan (Lingkaran Pendidikan Alternatif Perempuan). 2014. *Publikasi: Sistem Perlindungan Sosial di Indonesia Paska Orde Baru, Sebuah Tinjauan Kritis*. Diunduh tanggal 7 Oktober 2018.
- Mulyana, D. 2003. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Rosdakarya
- Nazir, M. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Pressman, J.L. dan Wildavsky. 1978. *Implementation*. Barkley and Los Angeles: University of California Press
- Punch, K.F. 1998. *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. London: Sage Publications.
- Saad, S. 2018. *Kolom: Perlindungan Petani Garam*. Diunduh tanggal 6 Oktober 2018 dari <https://m.detik.com/news/kolom/3941338/perlindungan-petani-garam>.
- Wahab, S.A. 2002. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

