

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hutan Indonesia yang luasnya lebih kurang 144 juta ha, hanya 118 juta ha yang masih berupa hutan dan hutan ini merupakan kekayaan alam. Hutan seluas itu diperinci dalam hutan produksi seluas 49,3 juta ha, hutan lindung seluas 39,9 juta ha, serta hutan konservasi dan hutan lainnya seluas 29,0 juta ha.¹ “Jumlah ini setara dengan 23% ekosistem mangrove dunia yaitu dari total luas 16,5 juta Ha. Dari luas mangrove di Indonesia, diketahui seluas 1,6 juta ha dalam kondisi baik, sedangkan area sisanya seluas 1,8 juta ha dalam kondisi rusak”.²

Luas ekosistem mangrove di Indonesia pada tahun 1982 tercatat seluas 5.209.543 ha dan luasan tersebut menyusut sampai 46,96 % atau tersisa 2.496.158 ha pada tahun 1993. Hutan Mangrove memiliki beberapa fungsi ekologi, ekonomi, sosial dan budaya. Fungsi ekologi hutan mangrove meliputi tempat tinggal biota laut ikan, udang, kerang, tempat mencari makan satwa liar seperti reptil dan mamalia, menjaga stabilitas pantai dari abrasi, intrusi air laut, dan gelombang badai. Fungsi ekonomi dijadikan sebagai kayu bakar, bahan

¹Salim, H,S, *Dasar Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1

²Theodorus Rivaldo Nani Lazaren, Yohanes Tuan, Norani Asnawi, “Wewenang Pengalihan Fungsi Dan Pemanfaatan Hutan Lindung Mangrove Kepada Swasta (Studi Kasus Di Desa Mardeka Kec. Lebatukan Kab. Lembatan *Jho Jurnal Hukum Online* (JHO) Volume 1, Issue 2 (Juni 2023), www.jurnalhukumonline.com

obat, bahan pewarna, dan protein hewani. Hutan mangrove dapat berfungsi sebagai area konservasi hutan, dan sebagai sumber daya alam hayati.

Pentingnya pengawasan pengelolaan hutan mangrove dalam menunjang ekonomi masyarakat pesisir dewasa ini menjadi sebuah perhatian khusus. Hal ini dikarenakan oleh fungsi dan peran hutan mangrove yang beraneka ragam antara lain sebagai tempat pengembangbiakkan ikan dan udang serta dengan perlindungan dan pengamanan pantai. Vegetasi ini berperan begitu besar dalam menjaga keberlanjutan dan keseimbangan ekosistem pantai dan pesisir³

Berkurangnya luasan hutan mangrove serta rusaknya ekosistem beberapa daerah pesisir akibat laju degradasi dan deplesi yang semakin tinggi. Ironisnya, penduduk pesisir yang merasa memiliki wilayah ini semakin tidak berdaya untuk berkompetisi dengan pihak lain, sehingga mereka sering terpaksa melakukan kegiatan pemanfaatan sumberdaya dengan mengabaikan kaidah kelestarian demi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Otonomi daerah yang diharapkan dapat memberi wewenang daerah dalam melakukan pengawasan, serta melakukan pengawasan bentuk keanekaragaman, dan keistimewaan daerah yang mempunyai kawasan hutan disepanjang kawasan pesisir pantai. Tujuan utama dikeluarkannya otonomi daerah yaitu membebaskan pemerintah pusat mengenai urusan suatu daerah yang diserahkan kepada pemerintah daerah sehingga kreativitas pemerintah daerah akan terpacu dan mampu mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi di daerah, serta dapat mengelola aset-aset daerah yang mempunyai nilai ekonomis. Namun,

³Dahuri, R. *Keanekaragaman Hayati Laut. Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2004, hlm. 113.

pada kenyataannya otonomi daerah belum memberikan keuntungan secara maksimal bagi masyarakat lokal, karena otonomi daerah digunakan sebagai alat dalam mencapai kepentingan dari golongan tertentu.⁴

Pemerintah daerah masih kurang memperhatikan pentingnya ekosistem hutan mangrove yang berada disepanjang pesisir pantai. Kurangnya inisiatif pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan hutan mangrove dikarenakan pemerintah daerah belum mempunyai aturan khusus bagaimana pengelolaan kawasan hutan mangrove yang dijadikan sebagai acuan bagi pemerintah daerah. Tidak adanya pengaturan yang secara khusus tentang pengaturan hutan mangrove sebagai ekosistem penting sehingga pengelolaan hutan mangrove berjalan tidak optimal dan bersifat sektoral maupun parsial.

Adanya pembagian penyelenggaraan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibidang kehutan, kelautan, serta energi sumber daya mineral sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten menjadi kewenangan Daerah kabupaten.

Dengan adanya pembagian urusan dimaksud di atas menjadikan pemerintah daerah (kabupaten) dalam pengelolaan hutan mangrove menjadi

⁴*Ibid.*

urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah provinsi dan bukan menjadi kewenangan Kabupaten. Hal ini menjadikan hutan mangrove tidak maksimal dalam pengelolaannya, Kabupaten belum ada aturan yang jelas sebagai payung hukum bahwa kabupatenlah yang berwenang untuk melakukan pengelolaan hutan mangrove sepanjang pesisir pantai.

Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2012 Tentang Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove, pemerintah perlu melakukan upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan ekosistem mangrove secara lestari untuk kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, Pasal 24 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan mengatur bahwa Menteri Kehutanan berwenang menetapkan fungsi kawasan hutan berdasarkan kriteria. Dengan demikian, Menteri Kehutanan juga berwenang menetapkan fungsi kawasan hutan mangrove baik sebagai hutan lindung atau hutan produksi ataukah sebagai hutan konservasi. Untuk itu diperlukan peraturan perundang-undangan yang berupaya memberikan legitimasi kawasan hutan mangrove yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang kemudian menimbulkan konflik kewenangan dalam pengelolaan hutan mangrove antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 mencantumkan bahwa “Ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke

arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai”. Dengan demikian, kewenangan Kementerian Kelautan dan Perikanan mulai dari arah darat (kawasan hutan pesisir) sampai ke arah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai.

Pentingnya “pengelolaan hutan mangrove dalam menunjang ekonomi masyarakat pesisir dewasa ini menjadi sebuah perhatian khusus. Hal tersebut dikarenakan oleh fungsi dan peran hutan mangrove yang beraneka ragam antara lain sebagai tempat pengembangbiakan ikan dan udang serta dengan perlindungan dan pengamanan pantai. Vegetasi ini berperan begitu besar dalam menjaga keberlanjutan dan keseimbangan ekosistem pantai dan pesisir”⁵.

Dengan lahirnya UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang mendorong Pemerintah Daerah untuk melakukan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara terpadu. Sepanjang wilayah pesisir ditumbuhi hutan-hutan bakau (mangrove). Pengawasan Hutan mangrove tersebut perlu adanya pengawasan diawali dengan melakukan penyusunan dokumen perencanaan pengelolaan wilayah pesisir secara baik.

Menurut Punobasuki yang mengatakan bahwa:

Hutan mangrove adalah vegetasi hutan yang tumbuh di daerah pantai dan sekitar muara sungai yang selalu atau secara teratur digenangi laut serta dipengaruhi pasang surut. Dalam kedudukannya hutan mangrove sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga

⁵Dahuri Rohkmin. *Keanekaragaman Hayati Laut. Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama Jakarta. 2004. hlm. 97.

kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.⁶

Hutan mangrove mempunyai fungsi ekologis dan ekonomis, antara lain perlindungan garis pantai, mencegah intrusi air laut, sebagai habitat, tempat mencari makan (*feeding ground*), tempat asuhan dan pembesaran (*nursery ground*), tempat pemijahan (*spawning ground*) bagi aneka biota perairan, serta sebagai pengatur iklim mikro. Sedangkan fungsi ekonominya, antara lain penghasil keperluan rumah tangga, penghasil keperluan industri, sebagai objek wisata dan penghasil bibit.⁷

Hutan mangrove merupakan ekosistem yang menantang untuk dilakukan inventarisasi. Mangrove telah dieksploitasi secara sistematis di Indonesia sejak tahun 1800, terutama untuk pengembangan budidaya udang air payau (tambak) dan untuk pengambilan kayu. “Pada akhir tahun 1960-an Indonesia diperkirakan telah kehilangan lebih dari 200.000 ha hutan bakau yang sebagian besar berada di Jawa dan Sumatera. Hilangnya habitat mangrove lebih dari 50% telah tercatat di beberapa bagian dunia dan kerugian ini sebagian besar disebabkan oleh aktivitas manusia”.⁸

Potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh setiap daerah beragam macam, sesuai dengan kondisi alam masing-masing daerah. Perbedaan tersebut

⁶Herry Punobasuki, *Tinjauan Perspektif Hutan Mangrove*, Airlangga Universitas Press, Surabaya, 2005, hlm. 4.

⁷Irwansyah, dkk, “Kajian Efektivitas Regulasi Pemanfaatan Hutan Mangrove Di Kabupaten Takalar”, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 5

⁸Ummu Kalsum, et.all, “Peran Stakeholder Dalam Pengelolaan Hutan Mangrove Luwuk Timur Kabupaten Banggai Provinsi Sulawesi Tengah”, *ISSN ONLINE: 2621-8798*.<https://ojs.unm.ac.id/sainsmat/article/view/6460>.

akan menjadi keunikan tersendiri yang dimiliki oleh daerah, salah satunya adalah hutan mangrove yang tumbuh di daerah pesisir yang bersifat khas, mengingat begitu pentingnya hutan mangrove bagi kelangsungan hidup manusia maka perlu adanya pelestarian hutan mangrove agar fungsi-fungsi tumbuhan mangrove dapat dioptimalkan sebaik mungkin tanpa merusak lingkungan hidup.

Menurut Suriansyah Murhaini, mengatakan bahwa:

Hutan mangrove atau disebut juga hutan bakau adalah “hutan yang tumbuh di atas rawa-rawa berair payau yang terletak pada garis pantai dan dipengaruhi oleh pasang-surut air laut. Hutan bakau merupakan salah satu perisai alam yang menahan laju ombak besar. Hutan ini tumbuh khususnya di tempat-tempat dimana terjadi pelumpuran dan akumulasi bahan organik. Baik di teluk-teluk yang terlindung dari gempuran ombak, maupun disekitar muara sungai dimana air melambat dan mengendapkan lumpur yang dibawanya dari hulu”⁹.

Hutan mangrove pada ekosistem pesisir merupakan zona peralihan antara ekosistem darat dan laut, sehingga kewenangan pengelolaan mengharuskan keterlibatan multi sektoral/instansi. Dengan demikian, sehingga banyak pihak-pihak yang berkepentingan dengan wilayah pesisir untuk memanfaatkan hutan mangrove. Adapun sektor (pihak) dimaksud antara lain sektor perikanan, perhubungan, industry dan perdagangan, pertambangan, kehutanan, permukiman dan pariwisata sehingga berdampak pada kondisi sosial ekonomi Masyarakat. Banyaknya instansi yang berwenang dalam mengelola hutan mangrove akan menimbulkan tumpang tindihnya kebijakan dan saling lempar tanggungjawab.

⁹Suriansyah Murhaini, *Hukum Kehutanan Penegakan Hukum terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan*. CV Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2012, hlm. 9

Keberadaan hutan mangrove yang menjadi salah satu ekosistem yang pada saat ini dalam kondisi yang kritis. Hal ini sebagai akibat dari pola Pembangunan sumber daya dan wilayah pesisir laut yang tidak optimal dan berkelanjutan, pelaksanaan pembangunan yang dilakukan kurang memperhatikan aspek dan dampak lingkungan yang terjadi.

Menurut Dahuri Rohmin, yang mengatakan bahwa:

Secara garis besar gejala kerusakan lingkungan yang mengancam kelestarian sumber daya pesisir dan lautan di Indonesia meliputi:

1. Pencemaran;
2. Degradasi fisik dan habitat;
3. Over eskplorasi sumber daya alam;
4. Abrasi Pantai;
5. Konversi Kawasan lindung menjadi peruntukan Pembangunan lainnya; dan
6. Bencana alam¹⁰

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 66 menyebutkan “bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan penyerahan sebagai kewenangan negara bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Pemanfaatan hutan mangrove di Indonesia yang selama ini dikonversi sebagai lahan pertambakan, kenyataannya telah memberikan sumbangan yang sangat besar terhadap menurunnya luas areal dan fungsi hutan mangrove di Indonesia¹¹. Untuk itu, pengelolaan sumberdaya alam wilayah pesisir dan

¹⁰Dahuri Rohkmin, et.all, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 107.

¹¹Nur Ikhsanudin1) Cecep Kusmana2) Sambas Basuni, “Analisis Pemanfaatan Hutan Mangrove Dan Peran Stakeholders Di Kabupaten Indramayu”, *Jurnal Agrica* Vol.11 No.2/Oktober 2018 , Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/agrica>

pulau-pulau kecil perlu dilakukan secara terencana, sistematis dan ramah lingkungan sehingga konsep kelestarian fungsi-fungsi lingkungan dapat dipertahankan

Pengelolaan sumberdaya alam sesuai dengan kebijakan otonomi daerah juga berlaku untuk pengelolaan hutan mangrove. Keberadaan hutan memiliki banyak manfaat besar bagi makhluk hidup yang diperoleh melalui fungsinya baik sebagai penyedia sumber daya air untuk manusia dan lingkungan, pemasok oksigen di udara, kemampuan penyerapan karbon, penyedia jasa wisata lingkungan untuk kesejahteraan ekonomi manusia dan menstabilkan iklim dunia secara global. Hutan mangrove tentunya sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerah pesisir, khususnya bagi nelayan dan petambak. Hal ini tentunya perlu diadakan pengawasan serta perlindungan yang optimal terhadap hutan mangrove oleh Pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ini pun meliputi wilayah pesisir, di mana wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut atau dengan kata lain bahwa wilayah yang merupakan habitat hidupnya mangrove.¹² Lebih lanjut, pasal lainnya yang memperkuat pengaturan hutan mangrove dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa mangrove merupakan salah satu sumber daya pesisir.

¹²M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 115.

Salah satu wewenang yang sama-sama dimiliki oleh Kementerian Kehutanan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan yaitu wewenang menetapkan kawasan hutan mangrove menjadi kawasan konservasi, yang diatur dalam Pasal 28 ayat (6) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 bahwa Menteri Kelautan dan Perikanan menetapkan kategori kawasan konservasi, kawasan konservasi nasional, pola dan tata cara pengelolaan kawasan konservasi dan hal lain yang dianggap penting dalam pencapaian tujuan tersebut. Hal inilah yang menimbulkan konflik kewenangan antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sesungguhnya, kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak saja meliputi penetapan kawasan hutan mangrove sebagai kawasan konservasi, tapi juga meliputi dari hal perencanaan sampai dengan perlindungan hutan mangrove dan kawasan hutan mangrove sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007.

Kewenangan antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Kementerian Kehutanan menjadikan isu hukum yang konflik karena ruang lingkup berlakunya kedua undang-undang tersebut adalah pengelolaan hutan mangrove dan kawasan hutan mangrove. Peraturan perundang-undangan lain yang mengatur legitimasi hutan mangrove adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perlindungan Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan hutan mangrove dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990

mengenai Kawasan Lindung. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, masalah kewenangan Pengendalian Pemanfaatan Zona disebutkan dalam Pasal 89, yaitu:

- (1) Pemerintah Daerah wajib melakukan pengawasan di kawasan yang telah ditetapkan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk mengetahui tingkat ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan/atau keputusan izin.

Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, sebagaimana disebutkan dalam Bab V tentang Rencana Pola Ruang Wilayah Pesisir, yaitu disebutkan dalam Pasal 43 ayat (3) huruf i yaitu “zona hutan dengan subzona hutan produksi seluas 10.299,44 Ha dan sub zona hutan non-produksi atau hutan lahan gambut”.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian lebih lanjut tentang kewenangan pengelolaan hutan mangrove dan dijadikan sebuah karya ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul: “**Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Pengelolaan Hutan Mangrove**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan Magrove?
2. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kabupaten terhadap pengelolaan hutan mangrove?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan Magrove.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kabupaten terhadap pengelolaan hutan mangrove.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pendapat atau manfaat bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia yang berkenaan dengan kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan mangrove.

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi alternatif pemecahan masalah yang timbul dewasa ini, berkaitan dengan kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan mangrove dan aparat pemerintah dan instansi terkait.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan menghindari interpretasi atau penafsiran yang berbeda-beda dalam mengartikan istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka penulis memberikan definisi-definisi dari beberapa istilah yang ada, yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan

Menurut Budiardjo, kewenangan adalah “Kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu”.¹³ Stout dalam Bagir Manan, mengartikan kewenangan “yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.¹⁴

Menurut Marbun bahwa “kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu”.¹⁵

¹³ Budiardjo, M. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 63.

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*. Universitas Pedjajaran, Bandung, 2013, hlm. 71.

¹⁵Ridwan HR dan SF Marbun. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, Jakarta, 2010. Hlm. 83.

Kewenangan tidaklah sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanyalah menggambarkan hak untuk berbuat dan atau tidak berbuat, sedangkan wewenangan mengandung hak dan juga kewajiban. Kewajiban dari suatu kewenangan, ada kewenangan secara horizontal dan kewenangan secara vertikal, kewenangan secara horizontal berarti kekuasaan tersebut digunakan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya, sedangkan kewenangan secara vertikal berarti kekuasaan tersebut adalah untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan¹⁶

2. Pemerintah Kabupaten

Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (3) “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”

Pemerintah Daerah menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Nomor 11 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Tahun 2011- 2031, “Peraturan Bupati adalah Bupati dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten Tanjung Jabung Timur” (Pasal 1 angka 1).

¹⁶Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 103.

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk penerapan hukum dan undang-undang di kawasan tertentu yang merupakan kawasan yang berada di bawah kekuasaan mereka.¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia pemerintah memiliki arti sistem yang menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagianbagiannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan negara.

3. Pengelolaan

Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Secara umum pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik berat memiliki nilai-nilai yang tinggi dari semula. Pengelolaan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat.¹⁸

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen. Secara etomologi istilah pengelolaan berasal dari kata kelola (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi pengelolaan merupakan ilmu manajemen yang berhubungan dengan proses mengurus dan menangani

¹⁷ Labolo M. Memahami Ilmu Pemerintahan. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 21.

¹⁸Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontempore*, Modern English Press, Jakarta, 2002, hlm. 695

sesuatu untuk mewujudkan tujuan tertentu yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Syamsu “menitikberatkan pengelolaan sebagai fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian dan pengontrolan untuk mencapai efisiensi pekerjaan”¹⁹

4. Hutan Mangrove

Mangrove atau mangal adalah sebutan umum yang digunakan untuk menggambarkan suatu varietas komunitas pantai tropik yang didominasi oleh beberapa spesies pohon-pohon yang khas atau semak-semak yang mempunyai kemampuan untuk tumbuh dalam perairan asin²⁰. “Mangrove adalah salah satu di antara sedikitnya tumbuh-tumbuhan tanah timbul yang tahan terhadap salinitas laut terbuka”²¹. Walaupun tidak sama dengan istilah mangrove banyak orang atau penduduk awam menyebut mangrove sebagai mangrove atau secara singkat disebut mangrove.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapatlah dikemukakan bahwa kekuasaan formal merupakan suatu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan hutan mangrove.

F. Landasan Teoretis

Bernard Arief Sidharta, mengemukakan teori hukum adalah “bagian dari teori ilmu yang menganalisis pengertian hukum atau konsep-konsep dalam

¹⁹George R. Terry, *Dasar-Dasar Manajemen*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm.168.

²⁰ Nybakken, J.W. *Biologi Laut: Suatu Tinjauan Ekologis (terjemahan)* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2018, hlm. 29.

²¹Odum, E.P. *Dasar-dasar Ekologi*. Diterjemahkan oleh T. Samingan. Gajah Mada University press. Yogyakarta, 2003, hlm. 109.

hukum dengan perkaitan antara satu dan lainnya”.²² Teori Ilmu Hukum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan masyarakat.²³

Teori yang digunakan dalam penelitian adalah:

1. Teori Kewenangan

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum, artinya:

1. Komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya;
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)²⁴

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan Perundang-

²²Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm 123.

²³Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 122.

²⁴*Ibid.*, hlm. 66.

Undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribut dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Kewenangan yang bersumber dari dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi,dekonsentrasi,dan tugas pembantuan.²⁵

Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah apabila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegasi dan Mandat. Artinya:

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atribut pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributi mengenai tanggungjawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delekatif

Kewenangan delekatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delekatif tanggungjawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih

²⁵ Hanif nurcholis, *Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 66.

tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.²⁶

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislasi yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Mengenai ciri-ciri delegasi dalam kewenangan menurut J.B.J.M Tenberge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut :

1. Delegasi harus definitif artinya delegans tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang undangan.

²⁶*Ibid.*, hlm. 70.

3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksana wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan artinya delegans memberikan intruksi(petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁷

Ada perbedaan yang mendasar antar kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransper, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitannya dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan delegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heershappij van de wet*)²⁸

Dalam prespektif hukum administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengemukakan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi

²⁷Ibid., hlm. 95.

²⁸Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.

delegasi cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M Harjono dikemukakan melalui dua cara yakni perolehan atribusi dan delegasi sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang pendapat ini sejalan dengan dikemukakan Hens van Maarseveen bahwa dalam melakukan maupun mandat.²⁹

Hamid Attamini dengan mengacu kepustakaan Belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indro Harto yang mengemukakan atribusi pada atribusi memberikan kewenangan pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan.³⁰

2. Teori Kebijakan Pemerintah

Menurut Friedrich dalam Abdul Wahab, bawah: “Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan³¹. Kebijakan adalah tindakan yang dilakukan berdasarkan atas usulan dari seseorang atau sekelompok orang, karena terdapat hambatan yang harus diatasi untuk dapat mencapai sesuatu

²⁹Azmi Fendri, *Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya mineral dan batu bara*, PTRaja grafindo, Jakarta, 2016, hlm 173

³⁰Ibid., hlm. 94.

³¹S. Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*. PT Danar Wijaya, Malang, 2019, hlm. 3.

tujuan tertentu, serta mencari peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Kebijakan pemerintah sangat terkait dengan masalah publik atau pemerintah yang ada dalam suatu negara. Anderson menyatakan bahwa “Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”³². Berdasarkan pengertian di atas, maka kebijakan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok pelaku yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah tertentu.

Beberapa ciri penting dari pengertian kebijakan menurut Dwidjowijoto, yaitu:

1. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
2. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.
3. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana.
4. Kebijakan perlu di evaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.³³

Definisi menurut Easton, “Kebijakan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat”³⁴. Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintah saja yang secara sah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakat dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian

³²M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. PT Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm. 17.

³³Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*. PT Elex Media Komputindo, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 265-266.

³⁴M. Irfan Islamy, *Op. Cit*, hlm. 19.

nilai-nilai kepada masyarakat. Kebijakan hanya dapat dibuat oleh pemerintah yang berupa pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Kebijakan adalah serangkaian aturan yang dibuat oleh lembaga berwenang (pemerintah) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki tujuan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Kebijakan tersebut berlaku untuk seluruh masyarakat karena memiliki sifat memaksa dan mengikat.

Pengertian kebijakan pemerintah pada prinsipnya dibuat atau atas dasar kebijakan yang bersifat luas. Menurut Werf yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.

Kebijakan menurut sistem administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi 2 (dua) yaitu:

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum³⁵

Penyusunan kebijaksanaan/kebijakan mengacu pada hal-hal berikut : 1. Berpedoman pada kebijaksanaan yang lebih tinggi. 2. Konsistensi dengan

³⁵Taliziduhu Ndraha, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 15

kebijaksanaan yang lain yang berlaku. 3. Berorientasi ke masa depan. 4. Berpedoman kepada kepentingan umum. 5. Jelas dan tepat serta transparan.

Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas tugas pemerintahan karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang undangan, peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang undang atau Hukum oleh karena itu peraturan ini disebut dengan istilah *pseudo wetgeving* (perundang undangan semu atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).³⁶

Kebijakan merupakan sesuatu yang mejadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, Kepemimpinan dalam pemerintah atau organisasi, hal ini merupakan arah tindakan yang memiliki maksud yang di tetapkan oleh seorang aktor atau dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan.

Ada beberapa Teori tentang Kebijakan diantaranya yaitu :

1. Menurut Ealau dan pewwit. Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilakuyang konsisten dan berulang kali baik dari yang membuat atau yang,melaksanakan kebijakan tersebut.
2. Menurut Titmus, mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkam pada tujuan tertentu.
3. Menurut Edi Suhartono (Suhartono) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers,Depok,2018, hlm. 75

bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Selain tiga teori tersebut diatas kebijakapun dapat di definisikan sesuai dengan teori yang mengikutinya Antara lain :

1. Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai suatu aktifitas /kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan.
2. Teori kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga di pandang sebagai nilai nilai kelompok elit yang memerintah.
3. Teori elit memandang kebijakan pemerintah sebagai nilai nilai kelompok elit yang memerintah;
4. Teori rasional memandang kebijaksanaan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap.
5. Teori inkreakmental, Kebijakan dipandanag sebagai variasi terhadap kebijakam pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan pemerintah pada waktu yang lalu yang di sertai modifikasi secara bertahap
6. Teori permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi situasi yang saling bersaing;

7. Teori kebijakan yang lain adalah teori campuran yang merupakan gabungan modal rasional komprehensif dan inkremental.³⁷

3. Teori Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki.³⁸

Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

Pengertian pengawasan cukup beragam, berikut beberapa pengertian beragam menurut beberapa ahli:

- a. Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.
- b. Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standart pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.
- c. Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi
- d. Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (control) sebagai berikut. *“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies”*. (Pengawasan ialah suatu

³⁷<http://wahyudianto-eko.blogspot.teori-kebijakan.html> diakses pada tgl 27-10-2024.

³⁸Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 43.

proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan).³⁹

Pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal yaitu “Rencana (Planning) yang telah ditentukan, Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*), tujuan dan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya”⁴⁰, pengawasan merupakan proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi. Fungsi pengawasan dilakukan, guna memperoleh umpan balik untuk melakukan perbaikan jika ada kesalahan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Muchsan menyimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas..
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis⁴¹.

Pengawasan terdiri dari 3 (tiga) macam-macam yaitu:

³⁹Zamani, *Manajemen*. Cetakan Kelima, IPWI, Jakarta, 2013, hlm. 132.

⁴⁰Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 61.

⁴¹Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradolan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 36.

a. Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.

b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

c. Pengawasan preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/ kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut:

- 1) Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya
- 2) Membuat pedoman / manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan
- 3) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya
- 4) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya
- 5) Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan
- 6) Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang

dari peraturan yang telah ditetapkan.

d. Pengawasan Represif

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁴²

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah “cara pelaksanaan yang sistematis dan objektif, suatu cara bagaimana penelitian itu dapat dilakukan dengan mengikuti cara-cara tertentu.”⁴³

Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa:

Penelitian hukum merupakan suatu proses yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum yang digunakan dalam menjawab isu hukum yang dihadapi, untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁴⁴

1. Tipe Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta approach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.

⁴² Maringan Masry Simbolon, *Op. Cit*, hlm. 62.

⁴³ Suratman & Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke 2, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 44.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 35.

- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belaknginya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilsafatan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum yang meliputi:
 - a) Ontologi hukum, yaitu mengkaji hakekat hukum seperti hakekat demokrasi, hubungan hukum dengan moral, dan sebagainya.
 - b) Aksiologi hukum, yaitu mempelajari isi dari nilai seperti nilai kebenaran, nilai keadilan, nilai kebebasan dan sebagainya.
 - c) Epistemologi hukum, yaitu cara mendapatkan pengetahuan yang benar tentang ilmu hukum.
 - d) Teleologi hukum, yaitu menentukan isi dan tujuan hukum.
 - e) Ideologi hukum, yaitu pemahaman secara menyeluruh tentang manusia dan masyarakat.
 - f) Logika hukum, yaitu mempelajari kaidah-kaidah berpikir secara umum dan argumentasi hukum.
 - g) Keilmuan hukum, yaitu merupakan meta teori bagi hukum.⁴⁵

Metode yang digunakan adalah deskriptif analitis dengan menggambarkan dan menganalisis secara menyeluruh mengenai kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan mangrove berdasarkan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan isu hukum.

⁴⁵Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian yang digunakan diantaranya adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁴⁶

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*)

Menurut Peter Mahmud Marzuki dilakukan dengan:

Menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani yang sekaligus untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya yang hasilnya menjadi suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁴⁷

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual adalah: “pendekatan yang dilakukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam perundang-undangan, pendapat sarjana atau doktrin-doktrin hukum.”⁴⁸

c. Pendekatan sejarah (*historis approach*), digunakan dengan mengaitkan isu hukum yang terkait dengan kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan magrove.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan

⁴⁶Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 93.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 138.

bahan hukum tersier dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) dan didukung *system computerization* melalui internet. Hal ini dilakukan untuk mempermudah proses penganalisan. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui berbagai sumber hukum. Sedangkan bahan hukum yang diteliti meliputi:

a. Bahan hukum primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- 4) Peraturann Menteri Kehutanan No. P.4/Menghut-II/2007 Tentang Organisasi Tata Kerja Balai Pengelolaan Hutan Mangrove.
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perlindungan Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya.
- 6) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 mengenai Kawasan Lindung.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, hasil karya ilmiah, Jurnal-jurnal ilmiah yang berkaitan dengan “kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan mangrove berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia”, penemuan ilmiah atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek

penelitian ini.

c. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan penunjang yang seperti ensiklopedia, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Terjemahan Inggris-Indonesia, majalah dan internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

d. Analisis bahan hukum

Dalam melakukan analisis bahan hukum diterapkan teknik-teknik sebagai berikut:

- a. Teknik inventarisir berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, norma hukum dengan cara melihat isi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Teknik sistematisasi yang merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum aturan peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat.
- c. Teknik interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusannya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini terdiri dari 5 Bab dan dari bab-bab tersebut terbagi lagi dalam sub-sub dan selanjutnya sub-sub bab itu terbagi lagi menjadi

bagian-bagian terkecil. Adapun isi dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

- Bab I : Pendahuluan dalam bab ini menggambarkan, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan
- Bab II : Tinjauan Pustaka dalam bab ini menggambarkan mengenai konsep kewenangan, pemerintahan daerah, dan hutan mangrove.
- Bab III : Pada Bab ini membahas tentang kewenangan pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan Mangrove.
- Bab IV : Pada Bab pembahasan tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten terhadap pengelolaan hutan mangrove.
- Bab V : Merupakan Bab Penutup yang berisikan bagian akhir dari penulisan ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang dibuat merupakan jawaban singkat terhadap permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran terhadap permasalahan yang telah dibahas pada Bab III dan IV. Saran ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum.