

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 11 TAHUN 2012  
(STUDI KASUS PENGENDALIAN KERUSAKAN HUTAN BAKAU  
DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI)**

Oleh :

**Muslimah/ 1301110583**

(muslimahmus12@yahoo.com)

**Pembimbing : Drs. H. Chalid Sahuri, MS**

Jurusan Ilmu Administrasi - Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. HR Soebrantas Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293

Telp/Fax 0761-63272

**Abstract**

*Mangroves in Kabupaten Kepulauan Meranti have important functions as a buffer of the island from Malacca Strait waves that threatens the existence of the land coast in this regency. Therefore, the environmental sustainability must be controlled so Meranti's land can be saved in the future. But in the fact, control of mangroves destruction has not done well. No implementation of prevention, treatment and recovery based on the contents of Regional Regulation Number 11 of 2012 . Theoretical concept used is the effectiveness by Mahmudi, who said the effectiveness have interrelationship between the output and the aim. The effectiveness focuses on outcome (result), program, or activity that are considered effective if the resulting output can meet the expected goals. The purpose of this research is to analyze the causes of non-optimal implementation of control mangroves destruction, and what can be done for implementation of Regional Regulation Number 11 of 2012 effectively. This research uses qualitative methods with descriptive data. For collecting data, researcher used interview, observation and documentation by using snowball method as the source of information data analysis triangulasi techniques. Result of the research show that the implementation of regional regulation about control mangroves destruction had not been effective. This is caused by limited human resources, facilities and infrastructure, coordination, limited funds, and habit of society in encroachment of mangrove woods in Kabupaten Kepulauan Meranti.*

*Keyword : Mangrove Forest, Effectiveness, Kabupaten Kepulauan Meranti*

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang dikelilingi oleh laut dengan sumber daya alamnya yang melimpah. Sumber daya alam dengan segala potensinya memberikan kontribusi yang berarti bagi manusia dan juga memiliki nilai tambah apabila

dimanfaatkan menjadi suatu hal yang memiliki nilai jual yang tinggi.

**Menurut Otto Soemarwoto** dalam **Supriadi (2008:4)**, sumber daya lingkungan mempunyai daya regenerasi dan asimilasi yang terbatas. Selama eksploitasi atau permintaan pelayanan ada di bawah batas

daya regenerasi atau asimilasi, sumber daya terbaru itu dapat digunakan secara lestari. Akan tetapi apabila batas itu dilampaui, sumber daya itu akan mengalami kerusakan dan fungsi sumber daya itu sebagai faktor produksi dan konsumsi atau sarana pelayanan akan mengalami gangguan. Oleh karena itu, dalam menata lingkungan sebagai sumber daya, maka yang perlu dilakukan adalah agar melakukan pengelolaan dengan bijaksana.

Secara umum kawasan hutan yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan hutan gambut, hutan mangrove, dan beberapa hutan tanah kering. **Wightman (1989)** dalam **Sosia, dkk (2014:1)** mendefinisikan mangrove sebagai tumbuhan yang terdapat di daerah pasang surut maupun sebagai komunitas. Hutan mangrove merupakan tipe hutan yang tumbuh di daerah pasang surut, terutama di pantai yang terlindung, laguna dan muara sungai yang tergenang pada saat air laut pasang dan bebas dari genangan pada saat air laut surut yang komunitas tumbuhannya adaptif terhadap garam.

Hutan mangrove disusun dan ditumbuhi oleh banyak marga dan jenis tumbuhan. Beberapa jenis mangrove yang terkenal : Bakau (*Rhizophora spp*), Api-api (*Avicennia spp*), Pedada (*Sonneratia spp*) dan Tanjung (*Bruguiera spp*). Hutan mangrove atau yang lebih dikenal masyarakat Kepulauan Meranti dengan sebutan hutan bakau , dimana peranan dan manfaat hutan bakau dalam kehidupan masyarakat yang hidup di daerah pesisir sangat banyak sekali. Berikut merupakan beberapa manfaat dan peranan hutan mangrove (bakau) :

- a. Penahan Abrasi Pantai
- b. Penahan Intrusi (Peresapan) Air Laut Kedaratan
- c. Penahan Badai dan Angin yang Bermuatan Garam

- d. Sebagai Pencegah dan Penyaring Alam
- e. Sebagai Tempat Hidup dan Sumber Makanan bagi Beberapa Jenis Satwa

Berdasarkan data Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Riau tahun 2007 luas total hutan mangrove 138.433,62. Dari jumlah tersebut berdasarkan data Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kepulauan Meranti, luas hutan mangrove di Kabupaten Kepulauan Meranti mencapai 25.619 Hektar, yang mana 18.300 Hektarnya sudah didaftarkan sebagai Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Hutan bakau yang terdaftar di HTR terletak di Pulau Padang Kecamatan Merbau, sementara sisanya ada di pulau lain dan belum terdaftar. Pemerintah kabupaten mendaftarkan hutan bakau jadi hutan taman rakyat (HTR) agar pemanfaatannya dapat dikontrol dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Ekosistem mangrove (bakau) merupakan bagian dari lingkungan hidup yang harus dijaga kelestariannya, pengelolaan lingkungan hidup hutan mangrove di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, hal ini menyangkut upaya pemerintah untuk memelihara dan melestarikan lingkungan hidup mulai dari perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, hingga kepada penegakan hukum. Selanjutnya pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup. Pengendalian hutan bakau yang dimaksud oleh peneliti terdapat dalam pasal 13 Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.

Disebutkan bahwa Kabupaten Kepulauan Meranti sebagai kawasan strategis adalah daerah berpotensi untuk terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh berbagai usaha dan atau kegiatan, sehingga perlu dilakukan upaya pengendaliannya, yaitu dengan pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, pasal 13 menyebutkan bahwa upaya perlindungan lingkungan hidup, Pemerintah Daerah wajib untuk melakukan perlindungan terhadap : wilayah pesisir, pantai, laut, hutan, *hutan bakau*, danau, situs, tanah, perbukitan, kualitas air dan udara, dan juga kearifan lokal dan keanekaragaman hayati. Namun di dalam peraturan daerah (perda) maupun peraturan bupati (perbup) pelaksanaan pengendalian kerusakan bakau sangatlah sedikit dan tidak kompleks. Kebijakan yang sangat sedikit ditambah lagi tidak adanya peraturan bupati merupakan bentuk dari kurang perhatiannya pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dalam mengendalikan kerusakan hutan bakau.

Diketahui bahwa pemanfaatan hutan bakau yang dilakukan secara berlebihan, menyebabkan potensi hutan bakau cenderung mengalami pengurangan karena banyak ditebang/dirambah dan dialihfungsikan menjadi lahan budidaya. Sebagian besar hutan bakau di Riau mengalami kerusakan sangat parah. begitupula yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Meranti, sekitar 60 persen hutan bakau di kawasan ini hancur akibat pembabatan yang dilakukan tanpa memikirkan dampak lingkungan.

Peneliti menganggap bahwa salah satu faktor penyebab rusaknya hutan bakau sebagian besar berasal dari aktivitas panglong arang yang jika tidak di

kendalikan akan menyebabkan pencemaran lingkungan, potensi abrasi yang terus bertambah, intrusi air laut yang parah, dan dampak lainnya. Jumlah perusahaan panglong arang yang telah memiliki izin SPPL s/d september tahun 2015 adalah 54 perusahaan industri pengolahan arang. Yang mana jumlah tersebut menjadi pemicu rusaknya lingkungan hidup hutan bakau.

Banyaknya perusahaan atau pabrik arang yang beroperasi menjadi ancaman serius, mengingat kapasitas produksi yang sangat banyak. Akibat dari itu banyaknya hutan bakau yang ditebang pastinya memberikan dampak negatif bagi daerah pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti, yang mana telah terjadi dampak negatif diantaranya, bencana alam seperti banjir, angin puting beliung dan abrasi pantai yang datang setiap tahunnya sehingga mengakibatkan kerugian material, infrastruktur, serta terganggunya aktifitas perekonomian masyarakat yang bermukim di wilayah rawan bencana di 9 kecamatan.

Upaya-upaya yang telah dilakukan menurut peneliti belum efektif, sesuai yang telah dijelaskan didalam peraturan daerah, pengendalian lingkungan hidup harus dilakukan melalui pencegahan, penanggulangan dan pemulihan. Upaya yang telah dilakukan diatas masih berbentuk upaya penyelamatan hutan bakau saja. Semestinya apa yang telah di jelaskan di dalam perda nomor 11 tahun 2012 haruslah tersistematis dan terlaksana berdasarkan pasal-pasal yang telah di rumuskan. Akan tetapi upaya tersebut dirasakan masih belum bisa menanggulangi kerusakan hutan bakau.

Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan daerah yang memiliki hutan mangrove yang sangat luas, tentunya pemerintah daerah perlu memiliki upaya yang lebih agar hutan mangrove tetap lestari pada masa yang akan datang. Hingga saat ini kurangnya perhatian pemerintah daerah

dalam mengatur hutan mangrove menyebabkan pemanfaatan hutan mangrove di Kabupaten Kepulauan Meranti tidak dapat dikontrol dengan baik, sedangkan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan daerah pesisir yang mana fungsi hutan bakau sangat penting untuk menjaga daerah pesisir.

Kegiatan-kegiatan atau upaya yang dilakukan masih belum bisa mengendalikan kerusakan hutan bakau yang semakin lama semakin kritis. Untuk saat ini upaya yang dilakukan masih dalam lingkup penyelamatan lingkungan hidup hutan bakau saja, sedangkan pengendalian lingkungan hidup belum berjalan. Buktinya perambahan hutan bakau masih terus terjadi dan tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat bagi pelaku perusakan lingkungan hidup hutan bakau.

Kerusakan lingkungan hidup hutan bakau menyebabkan banyak dampak negatif yang dirasakan, hal ini tentunya diperlukan perhatian khusus agar kedepannya hutan bakau tetap lestari dan terlindungi. Kelemahan yang penulis temukan yaitu pelaksanaan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup pada pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti belum berjalan dengan efektif. Tidak adanya peraturan khusus menyebabkan hutan bakau yang memiliki potensi cukup besar bagi wilayah pesisir menjadi tidak terkontrol dengan baik oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini peran pemerintah daerah terhadap hutan bakau masih sedikit, penebangan yang dilakukan masyarakat yang tidak diatur secara baik, sedangkan upaya penyelamatan hutan bakau yang dilakukan belum memberikan pengaruh perubahan lingkungan hidup yang besar apabila tidak diimbangi dengan pengendalian berdasarkan peraturan perundangan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan pokok Sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Peraturan daerah tersebut.

### **2. Manfaat Penelitian**

#### **a. Secara Teoritis**

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang di dapat selama perkuliahan dan untuk mengembangkan pemahaman disertai dengan pemecahan masalah serta melatih penulis dalam menerapkan teori-teori dan pengalaman yang di dapat selama perkuliahan.

#### **b. Secara praktis**

1. Sebagai sumbangan pemikiran dan bahan masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

2. Sebagai bahan informasi atau gambaran yang lebih rill, khususnya mengenai efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).

#### 1.4 Konsep Teori

##### 1. Teori Implementasi Kebijakan

**Thomas R. Dye (1981:1)** seperti yang dikutip oleh **Subarsono (2005: 2)** dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi* mengatakan bahwa: "Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments chose to do or not to do*)".

**Grindle dalam Nugroho (2003:174)** mengatakan tentang tingkat keberhasilan implementasi kebijakan yaitu : setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang akan memperoleh apa dari suatu kebijakan.

**Dunn (2003:7)** mengungkapkan implementasi kebijakan adalah yang telah diambil dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Hal ini tidak jauh berbeda dengan yang diutarakan **Merrile Grindle dalam Agustino (2008:139)**, pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.

**Nugroho dalam Sujianto (2008:34-37)** menetapkan enam variabel yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan antara lain :

1. Standar dan tujuan kebijakan
2. Sumberdaya kebijakan
3. Aktivitas pengamatan dan komunikasi interorganisasional
4. Karakteristik pelaksanaan
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
6. Disposisi atau sikap pelaksana

Implementasi merupakan suatu tahapan diantara pembuatan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan. Ripley (1985) menempatkan implementasi pada tahap ketiga dalam proses kebijakan, tahap pertama penyusunan agenda, tahap kedua formulasi kebijakan, tahap ketiga implementasi kebijakan, dan tahap keempat dampak dari kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah: "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan etnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan." (**Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102**)

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak

bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

## 2. Teori Efektivitas

Menurut **Mahmudi (2013:86)** dalam *bukunya Manajemen Kinerja Sektor Publik, Edisi Revisi* mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*.

**Gambar 1.1**

### Hubungan Efektivitas

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{OUTCOME}}{\text{OUTPUT}}$$

Sumber : Mahmudi (2013:86)

Berdasarkan gambar 1.1 di atas, maka efektivitas adalah menggambarkan seluruh siklus *input*, *proses*, dan *output* yang mengacu pada hasil guna dari suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauh mana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Kesimpulannya efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Menurut **Pasolong (2007:4)** juga mengatakan bahwa efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain.

Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. **Abdurahmat (2006:29)** mendefinisikan efektifitas adalah pemanfaatan sumber daya, dana, sarana, dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tetap tepat pada waktunya. Hal ini dapat disederhanakan bahwa kegiatan yang dilakukan dapat dikatakan efektif apabila kegiatan tersebut dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Kata efektivitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai hasil guna, setiap instansi pasti menginginkan agar kegiatan instansinya sukses dalam mencapai tujuan. Pengertian efektivitas tidak sama dengan efisien. Yang secara etimologis, efisiensi berasal dari bahasa Latin “*effice*”, artinya menghasilkan, mengadakan atau menjadikan, dalam arti luas efisiensi berarti memaksimalkan rasio hasil bersih yang positif, mencapai hasil yang sebenarnya dengan biaya usaha tertentu. (**Wirman Syafri 2012:142**)

Sehingga efisien/efisiensi diartikan sebagai daya guna karena dalam efisien harus dipertimbangkan juga pengorbanan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan efektif yang ditekankan adalah

segi keberhasilan. Walaupun dalam berbagai penggunaan kata efisiensi dekat dengan kata efektivitas, efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

Selanjutnya **Harjito** dalam **Hassel (2005: 150)** menyatakan bahwa efektivitas organisasi dipengaruhi beberapa hal diantaranya :

1. Tujuan
2. Struktur
3. Manusia
4. Hukum
5. Prosedur pengoperasian yang berlaku
6. Teknologi
7. Lingkungan
8. Spesialisasi
9. Kewenangan, dan
10. Pembagian tugas

Sedangkan **Handoko (2004:7)** mengemukakan efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat untuk peralatan yang tepat guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan kata lain seseorang dapat memiliki pekerjaan yang harus dilakukan atau cara tepat untuk mencapai tujuan.

## 1.5 METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu menafsirkan dan menuturkan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi didalam masyarakat. tujuan dari penelitian ini adalah mengungkapkan fakta, keadaan, fenomena, dan keadaan yang terjadi saat penelitian berjalan dan mengguyuhkan apa adanya.

### 2. Lokasi Penelitian

Kegiatan penelitian ini dilakukan di kantor pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti yaitu Dinas Kehutanan dan Perkebunan sebagai dinas penyedia data, Badan Lingkungan Hidup (BLH) sebagai implementor perda, dan daerah pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti serta pabrik pengolahan arang. Alasan penulis melakukan penelitian di lokasi ini karena disebabkan ditemui permasalahan yang menyangkut efektivitas pelaksanaan Perda No. 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, sehingga kabupaten kepulauan meranti hutan bakau berada pada kondisi lahan kritis dan menyebabkan banyak dampak negatif.

### 3. Informan penelitian

Informan atau Key adalah subjek atau pihak yang mengetahui atau yang memberikan informasi maupun kelengkapan mengenai objek penelitian.

Dalam penelitian ini adapun yang menjadi *key* informan adalah Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Kepala Bidang Perlindungan Hutan dan Kebun, Kepala Badan Lingkungan Hidup, masyarakat baik yang berhubungan langsung dengan usaha produksi arang maupun tidak, pihak terkait dalam penelitian ini serta penduduk sekitar pesisir pantai yang terkena dampak dari rusaknya lingkungan hidup hutan bakau.

Selanjutnya informan penelitian ditentukan dengan menggunakan metode *Snowball sampling* adalah teknik penentuan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil kemudian membesar. Ibarat bola salju yang menggelinding yang lama-lama menjadi besar. Dalam penentuan sampel, pertamanya dipilih satu atau dua orang, tetapi karena dengan dua orang ini belum merasa lengkap terhadap data yang diberikan, maka peneliti mencari orang lain yang dipandang lebih tahu dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh dua orang sebelumnya.

Begitu seterusnya, sehingga jumlah sampel semakin banyak. **Sugiyono (2013 :39)**

#### **4. Sumber Data**

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer. Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil pengamatan secara langsung pada data yang dibutuhkan terdiri dari Informasi mengenai efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).
2. Data Sekunder. Data sekunder adalah data yang melalui buku, dokumen, data yang telah ada terdiri:
  1. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti No. 11 Tahun 2012 tentang pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.
  2. Berita dari surat kabar mengenai abrasi akibat penebangan hutan bakau. Dan beberapa sumber informasi di internet dan penelitian terdahulu.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Pengamatan (Observasi)**

Observasi yaitu melakukan pengamatan langsung pada lokasi kantor pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti yaitu Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Badan Lingkungan Hidup (BLH), dan pabrik pengolahan arang. Penulis mengadakan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti).

##### **b. Wawancara**

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data melalui percakapan langsung antara peneliti dengan informan penelitian dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Dalam rangka penelitian ini peneliti mengadakan wawancara dengan *key informan*.

##### **c. Studi Kepustakaan**

Yaitu teknik yang dilakukan dengan mengumpulkan literatur maupun dokumen dari perpustakaan yang berhubungan atau berkaitan dengan judul dan masalah yang akan dibahas. Pengumpulan data dengan cara membaca literatur seperti buku, jurnal, dan pemberitaan media massa seputar masalah penelitian, atau dapat juga dari beberapa dokumen mengenai gambaran umum lokasi penelitian atau hal-hal lain yang dapat mendukung hasil penelitian yang berhubungan dengan judul

#### **6. Analisis Data**

Analisis data merupakan proses penyerderhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Analisis data yang digunakan adalah analisis yang bersifat penalaran mengenai fenomena-fenomena yang akan diteliti, setelah data dikumpulkan melalui teknik observasi dan wawancara kemudian penulis menganalisis data secara deskriptif kualitatif.

**Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2007:4)** mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Untuk meningkatkan tingkat kepercayaan dan devaliditas terhadap penelitian ini, peneliti melakukan teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan memaparkan hasil penelitian yang peneliti lakukan selama di lapangan dengan Judul Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (Studi Kasus Pengendalian Kerusakan Hutan Bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti). Dan peneliti melakukan analisis fenomena di lapangan dengan menggunakan teori Mahmudi.

### A. INPUT

Pelaksanaan kebijakan adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh implementor (pelaksana) kepada kelompok sasaran (target group) untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan. Yang menjadi *input* dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup. Peneliti mengambil fokus penelitian yang membahas mengenai pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti. Sejatinya peraturan atau kebijakan mengenai lingkungan hidup hutan bakau yang terdapat di dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 12 tersebut sangatlah sedikit realisasi program atau kegiatan yang dijalankan oleh badan yang terkait, sementara pemanfaatan kayu bakau sangatlah banyak mengingat manfaat besar yang dimiliki kayu bakau tersebut

Begitu juga yang terjadi hingga sekarang adanya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup belum bisa menjamin kelestarian dan keselamatan lingkungan hidup hutan bakau. Adanya peraturan daerah (perda) tidak juga bisa mengendalikan perambahan hutan bakau yang terjadi. Hingga saat ini terus bertambahnya jumlah panglong arang dan semakin tidak terkontrolnya penebangan hutan bakau menyebabkan rusaknya

ekosistem bakau itu sendiri, banyak sekali dampak negatif yang dirasakan oleh penduduk yang tinggal di wilayah pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti. Perda tersebut mengatur lingkungan hidup yang ada Kabupaten Kepulauan Meranti secara menyeluruh, dan lebih memfokuskan pada pencemaran lingkungan hidup, sehingga pembahasan mengenai pengendalian kerusakan hutan bakau sangatlah sedikit dibahas, dan realisasinya pelaksanaan perda dalam pengendalian kerusakan lingkungan hidup hutan bakau belum dapat dikatakan berjalan dengan efektif. hal ini diperkuat dengan hasil wawancara yang mengatakan bahwa :

*“Peraturan daerah yang mengatur mengenai hutan mangrove atau hutan bakau belum ada di Kabupaten Kepulauan Meranti hingga saat ini, hal itu membuat Badan Lingkungan Hidup sendiri tidak dapat memberikan kontribusi yang lebih dalam mengendalikan hutan bakau. Adanya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, merupakan bentuk pengendalian kegiatan lingkungan hidup secara keseluruhan.”* (Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Administrasi Umum Juli Kustari, SH, 06 Juli 2016)

Untuk itu efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, haruslah bisa mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga segala permasalahan mengenai kerusakan lingkungan hidup hutan bakau dapat di kontrol dan bisa dikendalikan oleh pemerintah daerah.

### B. PROSES

Proses adalah pelaksanaan atau kegiatan yang terjadi secara alami atau

didesain, mungkin menggunakan waktu keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil. Dalam proses yang dimaksud oleh peneliti adalah pengendalian kerusakan hutan bakau dengan melakukan pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.

Sesuai dengan isi perda tersebut tergambar dengan jelas tujuan dilakukannya pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Seharusnya hutan bakau juga menjadi perhatian khusus bagi Badan Lingkungan Hidup dalam pengendalian perusakan lingkungan hidup. Karena menurut fakta dilapangan lingkungan hidup hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti sangatlah memperhatikan. Akibat rusaknya lingkungan hidup hutan bakau menyebabkan dampak negatif yaitu abrasi pantai yang parah, salah satu contoh, peneliti melakukan pengamatan langsung dilapangan yaitu di desa Sonde Kecamatan Rangsang Pesisir

Pembukaan hutan bakau untuk arang dan kayu bakau sebagai pondasi bangunan merupakan penyebab utama hilangnya hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti. Sehingga adanya bencana alam seperti abrasi ini merupakan salah satu bukti bahwa proses pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup (pengendalian kerusakan hutan bakau) menurut peneliti belum berjalan efektif sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

### **C. OUTPUT**

Adanya Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2012 sudah semestinya menjadi penjamin akan terkendalinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup termasuk hutan bakau. Akan tetapi kenyataan yang terjadi hingga saat perda tersebut dilaksanakan belum mencapai output (hasil) yang diharapkan. Hal ini dikarenakan proses

pelaksanaannya seperti yang peneliti paparkan sebelumnya, program atau kegiatan pengendalian hutan bakau sangatlah sedikit dan tidak kompleks, dimana permasalahan hutan bakau dikesampingkan oleh badan yang menjadi implementor, akibatnya realisasi dari peraturan daerah tersebut tidak bisa mencapai tujuan yang telah ditetapkan didalam peraturan daerah tersebut.

#### **1. Pencegahan**

Pelaksanaan pencegahan untuk kerusakan hutan bakau tidak melalui apa yang telah ditetapkan di dalam peraturan daerah tersebut. Sebagai bukti tidak adanya inventarisasi dan valuasi ekonomi terhadap rona awal lingkungan hidup hutan bakau dan Badan Lingkungan Hidup sendiri memberikan informasi bahwa pencegahan hutan bakau tidak mesti harus dilakukan sesuai dengan apa yang ada di dalam Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2012 tersebut, melainkan pencegahan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup khusus untuk hutan bakau adalah dengan mengawasi panglong-panglong arang yang tidak memiliki izin produksi atau IUPHHK-HTR (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kebun-Hutan Tanaman Rakyat), dan memberikan pengertian kepada masyarakat melalui pemasangan spanduk, bahwa perambahan yang dilakukan dapat menyebabkan dampak negatif bagi wilayahnya sendiri.

#### **2. Penanggulangan**

Penanggulangan hutan bakau belum ada kasus yang ditangani oleh BLH sendiri, sehingga penanggulangan belum terealisasi saat ini untuk lingkungan hidup hutan bakau.

#### **3. Pemulihan**

Pemulihan lingkungan hidup hutan bakau dilakukan penanaman kembali hutan bakau setiap 2 tahun sekali. Penanaman

mangrove sebaiknya melibatkan masyarakat. Modelnya dapat masyarakat terlibat dalam pembibitan, penanaman dan pemeliharaan serta pemanfaatan hutan mangrove berbasis konservasi. Model ini memberikan keuntungan kepada masyarakat antara lain terbukanya peluang kerja sehingga terjadi peningkatan pendapatan masyarakat.

#### **D. OUTCOME**

Berdasarkan tujuan dari diimplementasikannya peraturan daerah nomor 11 tahun 2012, *outcome* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah belum terkendalinya kerusakan lingkungan hidup hutan bakau melalui pelaksanaan perda di Kabupaten Kepulauan Meranti. Dimana program atau kegiatan yang dilakukan belum memenuhi kriteria yang dimaksud di dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup. Pengendalian kerusakan dilakukan melalui pencegahan, penanggulangan dan pemulihan. Selain itu berdasarkan hasil program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh BLH mengenai lingkungan hidup hutan bakau, program yang dijalankan menurut peneliti belum mencapai efektivitas, buktinya abrasi yang terjadi semakin parah dan banyaknya jumlah panglong arang yang masih saja memproduksi arang kayu tanpa melakukan tanggung jawab untuk menjaga kelestarian hutan bakau.

#### **E. Faktor-faktor yang mempengaruhi**

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi berdasarkan penemuan yang peneliti lakukan selama di lapangan, yang berkaitan dengan efektivitas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup (Studi Kasus Pengendalian Kerusakan Hutan Bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti). Berikut penjabarannya:

##### **1. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia adalah faktor yang sangat penting bahkan tidak dapat dilepaskan dari sebuah organisasi yang ingin mencapai suatu efektivitas pelaksanaan program. Pada hakikatnya, sumber daya manusia berupa manusia yang dipekerjakan disebuah organisasi sebagai penggerak untuk mencapai tujuan yang diinginkan dari organisasi itu. Para pelaksana merupakan hal yang vital dalam pengimplementasian, karena apapun pasti memerlukan dukungan staff atau para petugas yang memadai.

Arti kata memadai disini adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang akan mereka emban apakah sesuai dengan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun manajerial. Sumber daya tidak kalah penting dalam melaksanakan suatu kebijakan. Hal ini didukung dengan wawancara peneliti :

Dalam penelitian ini sumber daya manusia (SDM) yang dimaksud adalah belum adanya SDM yang memadai di Badan Lingkungan Hidup yang menangani masalah pengendalian hutan bakau. selain itu tidak adanya pakar lingkungan hutan bakau hingga PPNS yang tidak berfungsi lagi, akibatnya tidak terdeteksinya pencemaran dan kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti yang sudah lama di lakukan penambahan oleh masyarakat.

##### **2. Sarana dan Prasarana**

Tersedianya sarana dan prasarana yang cukup dengan kualitas yang baik, sangat dibutuhkan setiap organisasi salam menyelenggarakan suatu program atau kebijakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Tanpa adanya sarana dan prasarana, mustahil tujuan akan dapat dicapai. Oleh karena lokasi hutan bakau berada di setiap pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti sulit dijangkau keberadaanya oleh BLH sebagai implementor perda, sehingga seringkali

segala hal yang menyangkut hutan bakau diabaikan dan tidak adanya data akurat mengenai perkembangan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti. Selain itu menyangkut pengendalian hutan bakau pemasangan spanduk di daerah pesisir tidaklah berfungsi apabila tidak adanya sosialisasi kepada masyarakat mengenai hutan bakau. Dalam melaksanakan pengendalian kerusakan hutan bakau sarana dan prasarana yang diperlukan untuk menunjang efektivitas perda haruslah lebih dioptimalkan.

### 3. Koordinasi

Sistem koordinasi yang buruk oleh pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Meranti sendiri menyebabkan berbagai permasalahan yang telah dipaparkan oleh penulis diatas. Hutan bakau yang merupakan ekosistem dengan kekayaan manfaat permasalahannya tidak menjadi tanggung jawab satu lembaga saja, melainkan haruslah ada koordinasi antara lembaga terkait dalam melakukan pengendalian kerusakan hutan bakau. Akan tetapi koordinasi yang lemah serta tidak adanya kerjasama dalam menangani permasalahan bakau ini menyebabkan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup (Pengendalian Kerusakan Hutan Bakau) tidak berjalan efektif.

### 4. Dana

Dana merupakan faktor yang penting dalam keberhasilan suatu organisasi. Permasalahan dana merupakan persoalan yang sudah umum bagi suatu organisasi yang ingin mencapai efektivitas pelaksanaan suatu program yang dijalankan. Begitu pula di Kabupaten Kepulauan Meranti yang merupakan kabupaten terbilang baru, mengalami permasalahan dengan anggaran dana untuk pengendalian kerusakan hutan bakau. Seperti kurangnya dana pemerintah daerah untuk melakukan pemeliharaan pertumbuhan bibit yang sudah ditanam di

pesisir pantai, sehingga tidak adanya anggaran untuk pembuatan tembok pemecah ombak menyebabkan matinya tumbuhan bakau yang baru ditanam. Belum adanya anggaran khusus untuk kelompok mangrove agar mengembangkan pembibitan mangrove lebih besar lagi. Selain itu tidak dilakukannya penanggulangan yang baik mengenai permasalahan dana untuk pelestarian hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya maka dalam bab ini peneliti akan menarik suatu kesimpulan dan memberikan saran-saran yang diharapkan akan memberikan manfaat bagi semua pihak umum Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Kepulauan Meranti untuk menjalankan aktivitas pekerjaan yang lebih baik dan efektif.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti) belum berjalan secara efektif. Karena program yang dijalankan tidak berdasarkan dari apa yang telah ditetapkan didalam perda yaitu pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 (studi kasus pengendalian kerusakan hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti) yaitu : sumber daya manusia (SDM), sarana dan prasarana, koordinasi, dana dan budaya. Belum adanya SDM yang memadai di Badan Lingkungan Hidup (BLH) yang menangani masalah pengendalian hutan bakau. Lokasi hutan bakau berada di

setiap pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti sulit dijangkau keberadaannya oleh BLH sehingga seringkali segala hal yang menyangkut sarana dan prasarana hutan bakau diabaikan.

### **B. Saran**

1. Diharapkan dalam pencapaian tujuan dari peraturan daerah nomor 11 tahun 2012, Badan Lingkungan Hidup haruslah melaksanakan pengendalian kerusakan hutan bakau sesuai yang telah ditetapkan didalam perda. Sebaiknya permasalahan lingkungan hidup hutan bakau BLH lebih peka dan peduli terhadap kelestarian lingkungan hidup hutan bakau kedepannya. Upaya-upaya yang dilakukan sudah ada tetapi tujuan dari perda belum terlaksana. Sehingga menurut peneliti jika perlu dilakukan revisi peraturan daerah yang sifatnya lebih kuat mengatur kebijakan pengendalian kerusakan hutan bakau ini agar masyarakat maupun pihak swasta/perusahaan dapat memahami pentingnya kelestarian lingkungan hidup hutan bakau dimasa yang akan datang.
2. Badan lingkungan hidup harus berani memberikan larangan kepada masyarakat untuk menebang hutan bakau dilahan kritis, karena jika terus-terusan perambahan yang dilakukan maka kinerja dari pihak terkait patut dipertanyakan serta dinilai tidak serius dalam menanggapi permasalahan kerusakan hutan bakau. Dan untuk panglong arang BLH harus lebih mengendalikan jumlah produksi arang sehingga proses produksinya tidak sampai membahayakan wilayah pesisir. Menurut peneliti sangat diperlukan kebijakan/peraturan khusus yang membahas mengenai hutan bakau di Kabupaten Kepulauan Meranti agar hutan bakau tetap lestari dan terkendali.

Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti harus membuat peraturan daerah khusus mengenai mangrove, dan harus segera dirumuskan oleh pemerintah daerah demi kelestarian mangrove daerahnya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku :**

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta : Bandung
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*. Gajah Mada University Press : Yogyakarta.
- Mahmudi. 2013. *Manajemen Kinerja Sektor Publik Edisi Revisi*. Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN : Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rosdakarya : Bandung.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta : Bandung.
- Prasetya, Irawan. 2006. *Metode Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Self Press : Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 2008. *Filsafat Administrasi*. PT. Bumi Aksara : Jakarta.
- Sosia., Priyasmoro Yudasakti., Tyagita Rahmadhani., Mega Nainggolan. 2014. *Mangroves Siak dan Kepulauan Meranti*. Energi Mega Persada : Jakarta.
- Steers, R. M. 2005. *Efektivitas Organisasi Kaidah Perilaku*. Erlangga : Jakarta.

Subarsono, A. G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.

Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta : Bandung.

Sujianto . 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Alaf Riau : Pekanbaru.

Sutrisno, Edi. 2010. *Budaya Organisasi*. Kencana : Jakarta.

Supriadi. 2008. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Sinar Grafika : Jakarta.

Syafri, Wirman. 2012. *Studi Tentang Administrasi Publik*. Erlangga : Jakarta.

Wibawa, Samudra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan*. Graha Ilmu : Yogyakarta.

Winarno, Budi. 2005. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Media Presdindo : Yogyakarta.

#### **Jurnal :**

Sunarto. 2008. *Peranan Ekologis dan Antropogenis Ekosistem Mangrove. Karya Ilmiah*. Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Padjadjaran : Jatinangor.

Maulinna Kusumo. 2011. *Kawasan Konservasi Mangrove: Suatu Potensi Ekowisata*. Ilmu Kelautan Universitas Trunojoyo: Madura.

Kasiarudin. 2013. *Kebijakan Pemerintah Provinsi Riau Dalam Perlindungan Dan Peningkatan Kondisi Lingkungan Pesisir, Laut Dan Sungai*. Badan Lingkungan Hidup Provinsi Riau.

#### **Website :**

[http://daerah.sindonews.com/read/1062310/174/hutan-bakau-dibabat-abrasi-mengancam-kepulauan-meranti-](http://daerah.sindonews.com/read/1062310/174/hutan-bakau-dibabat-abrasi-mengancam-kepulauan-meranti-1447755475)

1447755475. Diakses Febuari 2016.

<http://earthhour.wwf.or.id/5-manfaat-hutan-mangrove-untuk-manusia/>. 5 Manfaat Hutan Mangrove Untuk Manusia oleh Earth Hour Indonesia. Diakses Maret 2016.

#### **Dokumen :**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti No. 11 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.

Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Pengendalian Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup.