

**KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PELESTARIAN HUTAN  
MANGROVE DI KECAMATAN TEBING TINGGI KABUPATEN BENGKALIS**

**RAHMAH YATI FITRI**

**Dr. Khairul Anwar, M.Sip**

(Fitri.rahmah88@yahoo.com)

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km.12.5 Simpang Panam, Pekanbaru 28293,Telp/Fax  
(0761)63277

**ABSTRACT**

*Mangrove deforestation in Riau province, especially in the District of High Cliff from 2005 until 2013 every year or pengurangan damaged mangrove forest area of 1.35% per year (Department of Fisheries Riau, 2014). It can be seen from some of the phenomena which states that: mangrove forest cover in the district of High Cliff Bengkalis decreases. According to the report Riau Provincial Forestry Office (2014), estimated the damage rate will continue to grow each year. This is due to the internal and external pressures on the mangrove forests, the lack of regulations or policies Bengkalis area of the Regional Forest Service Bengkalis itself to the protection of mangrove forests in Bengkalis to date, geophysical changes in recent decades have encouraged onset of abrasion in areas that threaten Bengkalis mangrove forests. Reduced extensive mangrove provide a very important influence for the community and also life, especially in Bengkalis ecosystem, where the coastal areas until the last decade continues to experience a serious abrasion, especially in the northern part of the island. Abrasion that occurred on this island every year, reaching 5-10 m in length abrasion-hit areas reaching 100 km more.*

*The purpose of this paper is to analyze the policy conducted by the Department of Forestry and Plantation Bengkalis safeguard Mangrove forest in the district of High Cliff Bengkalis.*

*The result showed that the responses of informants according to the interview, observation and documentation available from the Forest Service concluded that Bengkalis not maximal preservation of mangrove forests in the District High Cliff Bengkalis due to the low resources (resources) in particular Bengkalis Forest Service , people in the District High Cliff and also entrepreneurs who average panglong not understand forestry legislation, and the risk of sanctions imposed on perpetrators of mangrove forest destruction. Besides the lack of government policies and the Forest Service Bengkalis Bengkalis towards conservation of mangrove forests lead to many critical land and also the ineffectiveness of mangrove reforestation on forest land.*

*Keyword : Communcation, Resources, Disposition, Bureaucratic, Structure*

## Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang tak terhitung dengan 17.508 pulau dan garis pantai yang panjangnya 81.000 km,. Proses perubahan keadaan kawasan pantai dan hutan mangrove berlangsung baik secara alamiah maupun atas campur tangan manusia.

Hampir 50% dari total mangrove di Indonesia telah hilang pada 2-3 dekade ini, dari 6,7 juta Ha sekarang tinggal  $\pm$  3,2 juta Ha. Jawa dan Bali yang paling besar kerusakannya yaitu  $\pm$  88%. Sebelumnya kedua pulau ini memiliki 171,500 ha mangrove, sekarang tinggal 19,577 ha.

Kerusakan hutan khususnya hutan mangrove jelas berdampak terhadap sektor lain salah satunya yaitu terhadap lingkungan hidup, sistem perekonomian dan sebagainya. Untuk itu, penegakan hukum khususnya terhadap perundang-undangan yang berlaku bidang kehutanan menjadi penting untuk diperhatikan dalam menangani berbagai persoalan yang tidak kunjung selesai, seperti halnya pengelolaan hutan mangrove yang dijadikan lahan pertanian, pemukiman dan usaha perikanan (Alam Setia Zain, 2007 : 66).

Berbagai permasalahan penegakan peraturan perundang-undangan dalam hal ini kebijakan pemerintah daerah untuk menegakkan peraturan yang berlaku untuk melindungi hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis menjadi salah satu penunjang lingkungan hidup manusia menjadi semakin rumit ketika adanya *euphoria* terhadap pemahaman otonomi daerah yang “kebablasan”, dimana memaknai otonomi daerah sebagai kedaulatan daerah.

Deforestasi hutan mangrove di Propinsi Riau khususnya di Kecamatan

Tebing Tinggi sejak tahun 2005 sampai tahun 2013 setiap tahunnya mengalami kerusakan atau pengurangan luas hutan mangrove 1,35% setiap tahunnya (Dinas Perikanan Riau, 2014). Hal ini dapat dilihat dari beberapa fenomena yang menyatakan bahwa :

1. Luas penutupan hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi kabupaten Bengkalis semakin menurun. Menurut Laporan Dinas Kehutanan Propinsi Riau (2014)
2. Diperkirakan laju kerusakan ini akan terus bertambah setiap tahunnya. Hal ini disebabkan karena adanya tekanan internal dan eksternal terhadap hutan mangrove (Laporan Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis tahun 2014).
3. Belum adanya peraturan daerah Kabupaten Bengkalis atau kebijakan dari Pemerintah Daerah maupun dari Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis sendiri terhadap perlindungan hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis hingga saat ini (Laporan Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis tahun 2014).
4. Perubahan geofisik dalam beberapa dekade terakhir telah mendorong timbulnya abrasi di daerah Kabupaten Bengkalis yang mengancam kelestarian hutan mangrove. Berkurangnya luas mangrove tersebut memberikan pengaruh yang sangat penting bagi masyarakat dan juga kehidupan ekosistem khususnya di Kabupaten Bengkalis, dimana daerah pantai sampai dekade terakhir terus mengalami abrasi yang cukup serius, terutama pada bagian

utara pulau. Abrasi yang terjadi di pulau ini setiap tahunnya mencapai 5-10 m dengan panjang wilayah yang terkena abrasi mencapai 100 km lebih.

Maka berkenaan dengan hal tersebut Pemerintah mencoba untuk menyelamatkan lingkungan demikian, salah satunya perlindungan hutan mangrove dengan mengeluarkan Undang-Undang Strategi Pengelolaan Ekosistem Mangrove (Perpres No. 73 Thn 2012) Strategi Pengelolaan Ekosistem Mangrove yang selanjutnya disingkat SPEM adalah upaya dalam bentuk kebijakan dan program untuk mencapai tujuan terwujudnya pengelolaan ekosistem mangrove lestari dan masyarakat sejahtera berkelanjutan berdasarkan sumber daya yang tersedia sebagai bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional.

Meskipun demikian khusus untuk pemerintah Daerah Kabupaten bengkalis belum memiliki kebijakan terhadap pelestarian hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis khususnya di Kecamatan Tebing Tinggi yang paling luas sebaran kerusakan hutan mangrove dari tahun ke tahun. Dari latar belakang tersebut maka penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan kehutanan dalam upaya perlindungan hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis dikarenakan Kabupaten Bengkalis merupakan kabupaten terluas yang memiliki hutan mangrove yang saat ini mengalami krisis kerusakan baik akibat perambahan hutan maupun oleh abrasi pantai dengan judul “**Kebijakan Pemerintah Terhadap Pelestarian Hutan Mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis**”.

#### **Perumusan Masalah**

Dalam rangka pengendalian kerusakan ekosistem mangrove, perlu

dilakukan langkah strategis yang dapat menjamin terselenggaranya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan ekosistem mangrove sebagai sumberdaya di wilayah pesisir, sistem penyangga kehidupan, dan kekayaan alam yang bernilai tinggi khususnya di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis yang deforestasi atau pengurangan jumlah lahan hutan mangrove dari tahun ke tahun terus berkurang dengan mengeluarkan suatu kebijakan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis sehingga dapat mencegah terjadinya kerusakan hutan mangrove yang mengakibatkan timbulnya erosi pantai.

Kebijakan yang dilakukan merupakan kebijakan terhadap pengolahan hutan mangrove dan kebijakan terhadap pemanfaatan hutan mangrove oleh masyarakat di lingkungan atau di Kecamatan Tebing Tinggi.

Sehubungan dengan latar belakang di atas dan uraian yang telah dipaparkan dirumuskan masalah penelitian ini adalah “Apa factor yang mendasari pemerintah dalam melaksanakan Kebijakan Pelestarian Hutan Mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis ”

#### **Tujuan Penelitian**

Mengacu kepada latar belakang masalah dan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan : Untuk menganalisa kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bengkalis terhadap upaya perlindungan hutan Mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis

#### **Konsep Teoritis**

##### **1. Teori implementasi**

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara Etimologis, implementasi menurut kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah sebagai berikut:

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2006:65).

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

#### **a. Model Implementasi Kebijakan (George Edward III)**

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan

guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya bagikan adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III.

Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- 1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- 2) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure* (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).

#### **a. Komunikasi (*Communication*)**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

#### **b. Sumber Daya (*Resources*)**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang

mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

##### 1) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

##### 2) Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

##### 3) Fasilitas (*facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan

peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

4) Informasi dan Kewenangan  
(*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

**c. Disposisi (*Disposition*)**

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan

**d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran

kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

**2. Pengertian Hutan Mangrove**

Hutan mangrove adalah satu persekutuan hidup alam hayati yang terdapat disepanjang pantai laut kawasan tropika yang keberadaannya dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Adapun pengertian lain mengenai hutan mangrove adalah formasi tumbuhan litoral yang spesifik dan terdapat di daerah tropika dan sub tropika yang terhampar sepanjang pantai, dimana jenis-jenis yang tumbuh sangat bergantung pada habitat litoral, jika kondisi sesuai, maka hutan mangrove dapat berkembang luas dan membentuk kawasan Hutan Produksi.

Asal kata mangrove tidak diketahui secara pasti dan terdapat berbagai pendapat mengenainya. Khazali (2001 :74) mengatakan mangrove merupakan perpaduan antara bahasa Portugis *mangue* dan bahasa Inggris *grove*. Sementara itu menurut Bengen (2001: 99) kata mangrove berasal dari bahasa Melayu kuno *mangi-mangi* yang digunakan untuk menerangi marga *Avicennia* dan digunakan sampai saat ini di Indonesia bagian timur.

Beberapa fungsi hutan mangrove yang merupakan habitat dan tempat berkembang biak beraneka aneka ragam biota laut yang akan mendukung kelangsungan hidup biota-biota lainnya, antara lain :

- 1) Menjaga agar garis pantai tetap stabil



- 2) Melindungi pantai dan tebing dari erosi laut (abrasi) dan menahan tiupan angin kencang dari laut
- 3) Menahan hasil proses penimbunan lumpur sehingga memungkinkan terbentuknya lahan baru
- 4) Mengolah bahan limbah yang mengandung senyawa logam berat.
- 5) Mencegah terjadinya keasaman tanah
- 6) Sebagai penghasil oksigen dan penyerap CO<sub>2</sub>
- 7) Menghasilkan bahan pelapukan yang menjadi sumber makanan penting bagi planton dan invertebrata kecil pemakan bahan pelapukan yang kemudian penting pula sebagai sumber makanan biota yang lebih besar.
- 8) Tempat memijah dan berkembang biak berbagai macam ikan, kerang, kepiting dan udang.
- 9) Tempat berlindung dan bersarang serta berkembang biaknya burung dan satwa lain.
- 10) Sebagai sumber plasma nutfah dan sumber genetika
- 11) Merupakan habitat alami bagi berbagai jenis biota yang membentuk keseimbangan biologis.

Secara ekonomi produk-produk Hutan Mangrove mempunyai nilai jual baik dalam negeri maupun luar negeri dalam meningkatkan pendapatan negara baik sebagai produksi Hutan maupun non Hutan seperti kayu bakau, arang bakau, bahan tekstil, obat-obatan, alkohol, kosmetik dan lain-lain.

## **Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Kabupaten Bengkalis dengan mengambil tempat yaitu pada Kecamatan Tebing Tinggi dengan luas sebaran Hutan Mangrove/Hutan Bakau terluas yaitu 6.502,78 ha Pemilihan

lokasi atas dasar pertimbangan bahwa hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis merupakan lokasi hutan mangrove yang mengalami kerusakan dari tahun 2004-2012 setiap tahunnya rata-rata 1,35%. Sedangkan belum ada kebijakan atau peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis terhadap kerusakan hutan mangrove di daerah Kecamatan Tebing Tinggi tersebut.

### **2. Jenis dan Sumber Data**

Adapun dalam penelitian ini penulis melakukan survey dan meninjau langsung ke daerah hutan mangrove yang mengalami kerusakan juga melakukan wawancara dengan beberapa pejabat dari instansi terkait seperti dari Dinas Kehutanan dan juga pengelola panglong ataupun pengelola arang bakau, serta sejauh mana tindakan ataupun penanganan yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam mengatasi kerusakan hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis. Sedangkan sumber yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bersumber dari :

- 1) Data Primer yaitu data yang diperoleh dari wawancara dengan instansi terkait seperti Pegawai Dinas Kehutanan yang mengawasi dan mendata luas hutan mangrove, Dinas Perikanan dan Kelautan, dan juga dengan pengelola hutan bakau sendiri seperti pengelola yang memiliki izin perusahaan hutan.
- 2) Data sekunder yang merupakan : Data yang penulis peroleh dari Kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bengkalis seperti gambaran umum lokasi penelitian, jumlah luas kawasan hutan dan gambaran tugas dari

struktur organisasi Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bengkalis.

### **3. Informan**

Informan adalah orang yang menjadi sumber data dalam penelitian atau orang yang memberikan keterangan, informan adalah suatu istilah yang memberikan pengertian kepada seseorang atau subjek yang bertugas memberikan data dalam bentuk informasi yang ia ketahui. Dalam hal ini yang menjadi informan yaitu Seksi Pengawasan Kehutanan di lapangan, Polisi Hutan, Seksi Rehabilitas Hutan dan Pengembangan Hutan, Seksi Penanggulangan Kebakaran Hutan, LSM yang melakukan penelitian terhadap Analisa Dampak dan Lingkungan (ANDAL) dan 5 (lima) orang warga yang merupakan petani kayu bakau dan dianggap mewakili masyarakat Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang akurat agar dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan digunakan teknik pengumpulan data yaitu:

#### **a. Wawancara**

Kegiatan pengumpulan informasi yang dijalankan dengan menanyakan langsung kepada informan untuk memperoleh data kualitatif dalam upaya memperoleh pemahaman secara komprehensif terhadap penelitian yang dilakukan. Teknik wawancara ini sangat penting, karena memiliki maksud tertentu. Maksud penggunaan teknik wawancara menurut Moleong (2007:135) adalah:

Tujuan penggunaan teknik wawancara ini merupakan konfirmasi informasi dari responden

mengenai objek yang diteliti. Teknik wawancara ini merupakan wawancara mendalam serta alat yang dipergunakan adalah pedoman wawancara. Teknik wawancara ini dimaksudkan juga untuk melengkapi data, dan informasi yang diperoleh melalui teknik-teknik lain, sehingga saling melengkapi. Adapun alat yang digunakan untuk wawancara ini adalah pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya.

#### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah sumber informasi berupa bahan-bahan tertulis atau tercatat berupa arsip-arsip ataupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### **c. Observasi**

Observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengamati langsung objek penelitian untuk mengetahui keadaan, peristiwa dan gejala yang terjadi di lokasi penelitian.

### **5. Analisa Data**

Adapun jenis analisa memakai Analisis kualitatif dimana penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis. Setelah dikumpulkan melalui teknik pengumpulan data, kemudian penulis memilih dan mengelompokkan data sesuai jenisnya. Seterusnya penulis akan menganalisa data berdasarkan catatan dan hasil observasi yang menggambarkan secara jelas berdasarkan kenyataan dilapangan.

## **PEMBAHASAN**

Dalam rangka pengendalian kerusakan ekosistem mangrove, perlu dilakukan langkah strategis yang dapat menjamin terselenggaranya perlindungan, pelestarian, dan



pemanfaatan ekosistem mangrove sebagai sumberdaya di wilayah pesisir, sistem penyangga kehidupan, dan kekayaan alam yang bernilai tinggi, dimana peran pemerintah dalam mengatasi kerusakan tersebut perlu dilakukan seperti dikeluarkannya kebijakan yang dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul akibat kerusakan hutan mangrove.

Strategi Pengelolaan Ekosistem Mangrove berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 73 tahun 2012 adalah upaya dalam bentuk kebijakan dan program untuk mencapai tujuan terwujudnya pengelolaan ekosistem mangrove lestari dan masyarakat sejahtera berkelanjutan berdasarkan sumber daya yang tersedia sebagai bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Dimana dalam penetapan kebijakan tersebut pemerintah perlu ;

1. Memantapkan kebijakan bersama dalam pengelolaan ekosistem mangrove (penguatan kapasitas Pemda dalam pembuatan Perda terkait mangrove)
2. Mengakomodasikan status ekosistem mangrove dalam tata ruang wilayah pesisir
3. Melaksanakan penataan dan penegakkan hukum pengelolaan ekosistem mangrove

Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hutan ini dapat dimaknai sebagai proses untuk berbagi peran, berbagi ruang dan waktu, serta berbagi hasil. Dengan melibatkan masyarakat desa hutan dalam setiap tahapan pengelolaan hutan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi akan memberi makna yang dalam bagi mereka. Motivasi dan

tanggung jawab bersama dalam pengelolaan hutan akan muncul dari proses-proses yang dilalui dalam pemberdayaan masyarakat. Adapun proses tahapan kebijakan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam pelaksanaan implementasi kebijakan yang dikutip dari teori Edwar dalam Widodo (2011) dimana tidak terlaksananya kebijakan disebabkan masih belum terpenuhinya sumber daya (*resources*) dimana pelestarian hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis seharusnya dapat dilaksanakan apabila sumber daya manusia maupun alam terpenuhi di Kabupaten Bengkalis.

### 3.1. Sumber Daya (*Resources*)

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana kebijakan seperti pelaksana dilapangan yang melakukan pengawasan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program pelestarian hutan mangrove dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya

program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Seperti yang dikemukakan oleh Bapak Syahril, SH selaku Seksi Pengawasan Kehutanan Kabupaten Bengkalis tanggal 8 Januari 2014 di Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis menyatakan :

*Sampai saat ini masih belum ada penyusunan agenda terhadap penyusunan kebijakan baik oleh Kepala Dinas Kehutanan maupun oleh DPRD Kabupaten Bengkalis dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis, karena kebijakan tentang perlindungan hutan mangrove masih belum ada baik draft kebijakan atau perundang-undangan maupun kebijakan lainnya. Oleh sebab itu masih belum ada penyusunan agenda kebijakan terhadap perlindungan hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis. Tetapi Dinas Kehutanan tetap mengacu kepada Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan,*

*dimana undang-undang tersebut juga mencakup terhadap kebijakan pemerintah dalam melindungi hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis khususnya kecamatan Tebing Tinggi meskipun masih belum terlaksana sepenuhnya.*

Selanjutnya berdasarkan hasil observasi dilapangan khususnya di Kecamatan Tebing Tinggi dan pada Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis mengenai data kerusakan hutan mangrove yang riil belum lengkapnya data tersebut. Hal tersebut dibenarkan oleh Bapak Syahril :

*Memang akibat kurangnya sumber daya manusia pada Dinas Kehutanan, dan masih kurangnya aparat yang bertanggungjawab melakukan pengawasan atau control dilapangan menyebabkan data yang seharusnya sudah dapat disampaikan kepada Bupati Bengkalis setiap tahunnya selalu belum dapat disampaikan secara riil. Hal tersebut disebabkan masih rendah dan kurangnya sumber daya manusia pada Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis hinga saat ini.*

Selain itu berdasarkan hasil dokumentasi yang diperoleh sesuai dengan data yang ada dimana jumlah pegawai Dinas Kehutanan bagian pengawasan lapangan hanya berjumlah 5 orang, hal tersebut jelas tidak memadai untuk melakukan pengawasan dilapangan khususnya untuk Kecamatan Tebing Tinggi yang jumlah kerusakan hutan mangrove cukup tinggi.

Pernyataan lain yang dikemukakan oleh Hasanudin, SE

seorang LSM Anak bangsa pada tanggal 12 Januari 2014 di Kecamatan Tebing Tinggi yang saat itu sedang melakukan peninjauan terhadap kerusakan hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi dan menyatakan :

*Sebelum pemerintah mengeluarkan kebijakan seharusnya pemerintah Kabupaten Bengkalis menyusun agenda kerja, agenda tentang rencana kebijakan yang akan dikeluarkan, sehingga kebijakan terhadap perlindungan hutan mangrove dapat benar-benar disusun dan dilaksanakan. Tetapi hingga saat ini kami sendiri selaku LSM Anak Bangsa belum mendengar adanya kebijakan baru dari pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis khususnya kebijakan tentang perlindungan terhadap hutan mangrove di Kabupaten Bengkalis. Hal tersebut jelas sebenarnya sangat dibutuhkan mengingat sebegitu pentingnya dikeluarkan kebijakan terhadap perlindungan hutan mangrove yang sudah sangat mengancam ekosistem laut, ekosistem lingkungan dan sangat mengancam terjadinya abrasi bibir pantai yang akan berakibat terhadap kerusakan lingkungan dan perairan di Kecamatan Tebing Tinggi khususnya.*

Berdasarkan hasil wawancara tersebut jelas diketahui bahwa hingga saat ini baik Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis maupun pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis bersama-sama dengan DPRD Kabupaten Bengkalis masih belum menyusun atau mengagendakan

penyusunan undang-undang ataupun peraturan daerah yang dapat melindungi kerusakan hutan mangrove dari kerusakan dan perambahan yang membabi buta baik oleh pengusaha panglong maupun oleh masyarakat hutan sendiri.

Selain itu masih banyaknya masyarakat yang belum mengerti dan mengetahui adanya undang-undang perlindungan terhadap hutan mangrove tentang pemahaman dan pengetahuan akan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan seperti tanggapan seorang masyarakat pengusaha petani kayu bakau yaitu Bapak Dasril umur 57 tahun pada tanggal 22 Januari 2014 di rumahnya di Kecamatan Tebing Tinggi :

*Saya tidak tahu dan tidak paham bahwa ada undang-undang kehutanan yang mengatur perlindungan terhadap hutan mangrove, tetapi saya mengerti bahwa apabila terjadi kerusakan terhadap hutan bakau ya kami sendiri selaku pengusaha kayu bakau akan merasakan akibatnya sulit mencari kayu bakau, hutan yang semakin habis sehingga mata pencarian kami semakin berkurang.*

Oleh sebab itu ketidak mengertian masyarakat akan undang-undang kehutanan tersebut menyebabkan banyaknya terjadi perambahan hutan mangrove tanpa memikirkan bagaimana cara melestarikan dan membudidayakan kembali hutan tersebut. Khususnya seperti dalam pasal 3 Undang-Undang Lingkungan Hidup (UULH) yang menyatakan pengertian pelestarian mengandung makna tercapainya kemampuan lingkungan yang serasi dan

seimbang dan peningkatan kemampuan tersebut.

Seperti pendapat yang disampaikan Bapak Aliong seorang warga Kecamatan Tebing Tinggi dan pemilik Panglong yang mengolah kayu bakau menjadi arang bakau menyatakan pendapatnya pada tanggal 29 Januari 2014 di rumahnya menyatakan :

*Saya tidak mengetahui adanya kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Bengkalis tentang pelarangan atau undang-undang dan aturan pengolahan hutan bakau, tapi saya dan rekan-rekan pemilik panglong arang wajib memiliki izin usaha pengolahan arang bakau. Apalagi tentang format kebijakan yang akan disusun pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis, saya sama sekali tidak tahu. Tapi walaupun pemerintah telah menyusun format kebijakan tersebut saya setuju-setuju saja asal guna kepentingan rakyat banyak.*

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Rusdi seorang seksi Penanggulangan Kebakaran Hutan pada tanggal 29 Januari 2014 di panglong milik Aliong menyatakan :

*Kalau pemerintah Kabupaten Bengkalis mengeluarkan atau menyusun format tentang kebijakan yang akan diambil guna melindungi hutan mangrove saya sangat setuju asalkan kebijakan tersebut benar-benar dilaksanakan dan diterapkan, bukan sekedar dikeluarkan tapi tidak dijalankan. Kerusakan hutan mangrove bukan saja akibat dirambah masyarakat dan pengusaha udang maupun*

*pengusaha panglong tetapi juga bisa disebabkan kebakaran yang disengaja maupun tidak disengaja. Oleh sebab itu format kebijakan yang akan disusun sebaiknya benar-benar membawa perubahan dan dampak yang lebih baik bagi pelestarian hutan mangrove di Kabupaen Bengkalis umumnya dan Kecamatan Tebing Tinggi khususnya.*

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan di beberapa kecamatan di Kabupaten Bengkalis diperoleh data bahwa penegakan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 jelas tidak diketahui oleh masyarakat awam pada umumnya, namun kerusakan hutan mangrove yang terdapat didaerah pesisir seperti Kecamatan Tebing Tinggi dan juga Kecamatan Bengkalis merupakan kawasan yang mengalami kerusakan hutan mangrove yang cukup parah.

Adapun langkah-langkah yang telah dilakukan Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis dalam mengatasi dan melakukan monitoring dilapangan khususnya dalam pengelolaan hutan mangrove antara lain dengan menurunkan tim melakukan pemeriksaan dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Kepala Dinas mengeluarkan Surat Perintah pemeriksaan ataupun peninjauan kelapangan seperti ke Kecamatan perihal pemeriksaan dan pengelolaan lahan hutan mangrove khususnya di Kecamatan Tebing Tinggi.
2. Tim turun ke lapangan dan melakukan pemeriksaan baik pemeriksaan terhadap lahan maupun terhadap hasil pengelolaan kayu bakau di

panglong-panglong pembuatan arang dan juga melakukan monitoring.

3. Kemudian Tim membuat berita acara temuan di lapangan dan hal-hal yang berkaitan dengan temuan baik kendala maupun temuan lainnya.
4. Berdasarkan laporan Tim dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan maka Dinas Kehutanan melaporkan hasil temuan dilapangan dan kemudian Pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakan dalam menurunkan pemeriksaan baik kepada pengusaha yang memegang izin pengelolaan ataupun memanfaatkan hutan bakau serta mengeluarkan sanksi seperti mencabut izin yang telah diberikan ataupun mengenakan denda dan sanksi pidana oleh Dinas Kehutanan.

Meskipun demikian langkah-langkah tersebut diatas tidak seluruhnya dapat berjalan. Kurangnya tenaga dilapangan dan sulitnya lokasi yang harus ditempuh, minimnya anggaran dana yang tersedia serta luasnya lokasi hutan mangrove juga lokasi yang berpencar-pencar mengakibatkan laporan pelaksanaan ini sering terlambat.

Berdasarkan laporan dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan pada Rapat Kerja yang dilaksanakan di Bengkulu tahun 2013, perlunya koordinasi, pemeriksaan secara terus menerus terhadap aparaturnya penegak hukum yang hingga saat sekarang cenderung tutup mata bahkan tidak dapat terjangkau oleh hukum akibat adanya kerja sama dengan pengusaha hutan dalam mengurus, mengelola dan mengkonversi hutan mangrove tanpa melakukan pembudidayaan kembali

agar kawasan hutan mangrove tidak rusak.

## SIMPULAN

Kebijakan pemerintah Kabupaten Bengkulu terhadap pengawasan dan pengelolaan serta kebijakan hukum yang dilakukan terhadap hutan mangrove di Kabupaten Bengkulu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 dapat dijadikan Kebijakan Bupati Kabupaten Bengkulu untuk merespon pengelolaan dan perlindungan hutan mangrove tanpa mengabaikan tindakan hukum yang juga harus dikenakan selain kepada pengelola hutan mangrove. Oleh sebab itu sesuai dengan wawancara, observasi dan dokumentasi yang ada dari Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkulu dapat disimpulkan bahwa belum maksimalnya pelestarian hutan mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkulu disebabkan masih rendahnya sumber daya (*resources*) yang ada di Kabupaten Bengkulu khususnya Dinas Kehutanan, masyarakat di Kecamatan Tebing Tinggi dan juga pengusaha panglong yang rata-rata tidak memahami undang-undang kehutanan, resiko dan sanksi yang dikenakan bagi pelaku pengerusakan hutan mangrove.

Belum adanya kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Bengkulu dan Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkulu terhadap pelestarian hutan mangrove menyebabkan banyaknya lahan kritis dan juga tidak berjalannya reboisasi pada lahan hutan mangrove.

## Saran

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkulu perlu meningkatkan sumber daya manusia aparat pengawas kehutanan dan staf baik dalam mendata, mengawasi kerusakan hutan mangrove di



- Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis.
2. Pemerintah daerah Bengkalis perlu membuat kebijakan terhadap perlindungan hutan mangrove dan meningkatkan sistem koordinasi dan membentuk suatu peraturan pemerintah dan perlindungan terhadap hutan mangrove. Selain itu perlu adanya batasan-batasan lokasi hutan mangrove antara hutan produksi, hutan konversi, hutan lindung dan sebagainya, juga adanya pengawasan dari seluruh jajaran terkait yang sama-sama memiliki wewenang dalam mengawasi dan memantau pengelolaan hutan mangrove di seluruh pesisir pantai Kabupaten Bengkalis.
  3. Perlunya koordinasi yang tepat guna baik antara pemerintah daerah dengan instansi terkait dan aparat penegak hukum dan saling mengawasi terhadap terjadinya konversi hutan mangrove yang secara berlebihan, juga kerjasama yang baik dengan masyarakat individu dan juga masyarakat adat.
  4. Perlu adanya kebijakan dan inisiatif serta konsekuensi di Kabupaten Bengkalis, dengan demikian seluruh jajaran pemerintah, instansi terkait dan masyarakat sama-sama memiliki hak dan kewajiban yang berkaitan dalam menjaga kondisi dan lingkungan hutan mangrove. Selain itu perlu adanya ketegasan hukum dalam menerapkan sanksi yang diberlakukan kepada pelanggar pengerusakan ataupun bagi

pihak-pihak yang mengkonversi hutan mangrove secara berlebihan tanpa memikirkan pembudidayaan dan menjaga lingkungan dari pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKAAN

### Buku-buku :

- Abdul Wahab, *Prinsip-prinsip Masalah pencemaran Lingkungan*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta 2002
- \_\_\_\_\_. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006
- Awang, San Afri, 2012, *Kebijakan Pengembangan Hutan Rakyat*, Rawali Press, Jakarta
- Begen, *Teknik Pengambilan Contoh dan Analisis Data Biofisik Sumberdaya Pesisir*. Pusat Kajian Pesisir dan Lautan, Fakultas Perikanan dan Kelautan IPB, Bogor, 2000
- \_\_\_\_\_. *Pedoman Teknis Pengenalan dan Pengelolaan Ekosistem Mangrove*, PKSPL IPB, Bogor, 2001.
- Budiardjo, Mariam. *Kebijakan Publik*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- Dahuri. R, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir*, PPLH-LP, Bogor, 1996
- Edward dalam Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang. Bayu Media, 2011
- Paryono. *Kajian Ekonomi Pengelolaan Tambak di Kawasan Mangrove*.



- Segara Anakan Cilacap Jateng. Tesis Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. 2000.
- Hakim, Abdul, *Pengantar Hukum Kehutanan*, Dalam Era otonomi Daerah, Bandung; Citra Aditya Bakti, 2005
- Irfan Islami, *Ekosistem dan Sumber Daya Hutan Mangrove Makalah dalam Pelatihan Singkat Perlindungan Lingkungan Mangrove dan Tambak*, Bogor. 2002
- Khazali. M, *Potensi Peran dan Pengelolaan Mangrove*, Seminar dan Lokakarya Nasional Pengelolaan dan Pemanfaatan Pulau Nusa Kambangan Sebagai Sisa-sisa Hutan Hujan Daratan Rendah Berupa Ekosistem Kepulauan di Era Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2001.
- Marbun, B.N. *Kamus Ilmu Politik*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996
- Moleong, J. Lexy, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya
- Solichin Abdul Wahab, *Pencemaran Lingkungan Laut Melalui Pendekatan Internasional*, Universitas Nusa Cendana, Kupang, 2001
- Sunggono, *Organisasi Politik dalam Pemerintahan Baru*, Penerbit Alfa Beta, Jakarta, 1994
- Suharsimi Arikunto, *Meode Penelitian Kualitatif*, penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006
- Usmara. A, *Paradigma Baru, Managemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Amara Books, 2005
- William. N.Dun, *Mangrove Sulawesi Selatan (Struktur, Fungsi dan Laju Degradasi)*, Prosiding Seminar Keterpaduan Antara Konservasi dan tata Guna Lahan Basah di Sulawesi Selatan, LIPI-Pemda Sulawesi Selatan, 2000
- Zain, Alam Setia, *Hukum Lingkungan Konversi Hutan*, Edisi Ketiga, Rieneka Cipta, Jakarta, 20077
- Jurnal :**
- Daldjoeni, N dan A. Sujitno, *Pedesaan, Lingkungan dan Pembangunan Ilmu Politik*, Bandung, 2002
- Perundang-Undangan :**
- Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2012 tentang Strategi Pengelolaan Ekosistem Mangrove
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan penyusunan Pengelolaan Hutan
- Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
- Lain-lain :**
- Laporan Pertanggung Jawaban Dinas Kehutanan Tahun 2013 tentang Perkembangan ekosistem Perikanan di Kabupaten Bengkalis
- Laporan Dinas Kehutanan Kabupaten Bengkalis tahun 2013 tentang kerusakan Hutan Mangrove