

**SKRIPSI**

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN TERUMBU  
KARANG BERDASARKAN PERDA NO. 4 TAHUN 2010  
DI KABUPATEN PANGKEP**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**NASRUL**

**B121 15 043**



**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN TERUMBU  
KARANG BERDASARKAN PERDA NO. 4 TAHUN 2010  
DI KABUPATEN PANGKEP**

**OLEH:**

**NASRUL**

**B121 15 043**

**SKRIPSI**

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN TERUMBU  
KARANG BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
PANGKEP NO. 4/2010**

**Disusun dan diajukan oleh**

**NASRUL**

**B121 15 043**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen  
Hukum Pidana Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada hari Selasa, 27 Desember 2022  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui,**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**



**Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DPM**  
NIP. 196108261987031003



**Arini Nur Annisa, S.H., M.H.**  
NIP. 199206142019032036

**Ketua Program Studi  
Hukum Administrasi Negara**



**Dr. Hilarah Adhyanti Mizana, S.H., M.H.**  
NIP. 197903262008122002

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : NASRUL  
Nomor Induk Mahasiswa : B121 15 043  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN TERUMBU KARANG BERDASARKAN PERDA PANGKEP NOMOR 4 TAHUN 2010 TENTANG PENGELOLAAN TERUMBU KARANG**" adalah **BENAR** merupakan karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 Januari 2023

Yang membuat pernyataan



NASRUL

## KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan penuh rasa syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa berkat segala karunia-Nya memberi kesehatan dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Segala Puji Bagi-Nya yang telah memberikan tuntunan serta ketabahan dalam menghadapi setiap proses penyelesaian Skripsi ini.

Suatu kebahagiaan tersendiri bagi Penulis dengan selesainya tugas akhir ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Namun keberhasilan ini tidak Penulis dapatkan dengan sendirinya, karena keberhasilan ini merupakan hasil bantuan dari beberapa pihak yang tidak ada hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan skripsi ini.

Oleh karena itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang telah mendampingi Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Terkhusus kepada kedua orang tua ayahanda **H. Naing dan** ibunda **Hj. Sueba** tanpa terkecuali orangtua/wali penulis **Dr. Eddyman W.Ferial** kupersembahkan karya ini sebagai kado dari setiap kesabaran dalam mendidik dan membesarkan penulis serta bukti dari setiap kepercayaan yang engkau berikan atas setiap pilihan yang penulis ambil. Bagi penulis beliau adalah sosok orang tua yang terbaik di dunia dan di akhirat. Dan terimah kasih juga untuk kakak saya **Tanwir** yang selalu mensupport dan menasehati penulis. Segala kebaikan dan jasa-jasa kalian akan di nilai oleh Allah SWT dan semoga selalu dilimpahkan kesehatan, kepanjangan umur serta ridho dari-Nya.

Pada akhirnya skripsi yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi Strata Satu (S1) ini dapat diselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, pada akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan. Penulis

ingin menghaturkan terima kasih kepada pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian skripsi ini terutama kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M** selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik, Riset dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu **Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A** selaku Wakil Dekan II Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H** selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.** selaku Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin.
5. Pembimbing utama dan Pembimbing pendamping Penulis, Bapak **Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM** dan Ibu **Arini Nur Annisa, S.H., M.H** terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing Penulis menyelesaikan skripsi ini.
6. Tim penguji ujian skripsi, ibu **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.** dan Bapak **Fajlurahman, S.H., M.H** yang telah menyempatkan waktunya untuk memeriksa skripsi ini dan memberikan masukan yang sangat positif kepada Penulis sehingga penulisan skripsi ini menjadi jauh lebih baik.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah menyalurkan ilmunya kepada Penulis sehingga pengetahuan Penulis tentang ilmu hukum dapat bertambah.

8. Seluruh Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.
9. Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sehingga Penulis dapat menemukan literatur yang dibutuhkan dalam penyusunan Skripsi ini.
10. Pengelola Perpustakaan Universitas Hasanuddin yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sehingga Penulis dapat menemukan literatur yang dibutuhkan dalam penyusunan Skripsi ini.
11. Terima kasih kepada teman terbaik penulis Siti Juindar S.H, Yulisak Pratiwi S.H, Kasriani S.H, Yanti Lodo Ria S.H, Susianti S.H, Nisa Nur S.H yang senantiasa memberikan dukungan dan bantuan kepada Penulis;
12. Terima kasih kepada Alfian S.H, Andi Bau Medlin S.H.,M.H, Sheilla Kartika Sari S.H, Hartono Abd Rahman S.T, Every Surya Ningsi S.Fram, Nurannisa atas bantuan dan waktu yang diberikan dalam penyusunan Skripsi ini;
13. Teman-teman Prodi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2015 dan Teman-teman Juris 2015 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
14. Terimakasih juga kepada Andi Narita Septyana yang selalu menemani dan menyemangati penulis dalam menyusun Skripsi ini.
15. Terakhir, terima kasih untuk diriku sendiri.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Harapan Penulis, semoga skripsi ini dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pada umumnya dan hukum Administrasi Negara pada khususnya.

Skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam skripsi ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam skripsi ini. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kitasemua, khususnya bagi penulis sendiri. Amin.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi  
Wabarakatuh.

Makassar, 27 Desember 2022

Penulis

Nasrul

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
A. Konsep Pengawasan.....	10
1. Pengertian Pengawasan.....	10
2. Tujuan Pengawasan.....	18
3. Jenis-jenis Pengawasan.....	19
B. Konsep Perizinan.....	30
1. Pengertian Perizinan.....	30
2. Pengaturan Perizinan Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan.....	31
3. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah	

Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan .....	37
4. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah	
Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan .....	44
C. Pengelolaan Terumbu Karang .....	51
1. Kewenangan Terhadap Terumbu Karang .....	51
2. Regulasi Tentang Pengelolaan Terumbu Karang.....	53
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>56</b>
A. Lokasi Penelitian.....	56
B. Jenis dan Sumber Data .....	56
C. Teknik Pengumpulan Data.....	56
D. Teknik Analisis Data .....	57
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>57</b>
A. Pelaksanaan Pengelolaan Daerah Perlindungan Laut yang Dilakukan Oleh Desa di Pangkep Berdasarkan Perda Pangkep Nomor 4 Tahun 2010 .....	57
B. Pengawasan yang Dilakukan Oleh Masyarakat Dalam Berdasarkan Perda Pangkep Nomor 4 Tahun 2010i .....	63
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran .....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>74</b>

## ABSTRAK

NASRUL (B121 15 043) DENGAN JUDUL **“PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN TERUMBUNG KARANG BERDASARKAN PERDA NO. 4 TAHUN 2010 KABUPATEN PANGKEP”**. Di bawah bimbingan (Prof. Dr. Andi Pangerang, S.H.,M.H., DPM) sebagai Pembimbing utama dan (Arini Nur Annisa S.H., M.H) sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan pengelolaan terumbu karang berdasarkan Perda No. 4 Tahun 2010 di Kabupaten Pangkep

Tipe penelitian yang digunakan Penulis adalah tipe penelitian hukum empiris. Penelitian ini dilakukan di Direktorat Konservasi Kawasan dan Jenis Ikan dan di Kementerian Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep. Kemudian data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, lalu disajikan secara deskriptif.

Adapun hasil penelitian dalam skripsi ini (1) Perizinan dalam pengelolaan terumbu karang bukan lagi menjadi kewenangan Dinas Kelautan dan Perikanan yang dimana menjadi kewenangan CDK dengan dibawah oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi. 2) Pelaksanaan pengawasan preventif yang dilakukan oleh masyarakat tidak efektif dan efisien dikarenakan masih ada masyarakat yang tetap melakukan kegiatan penangkapan ikan yang sudah dilarang yang berdampak pada terumbu karang.

Kata kunci: Pengawasan, Pengelolaan, Terumbu Karang

## ABSTRACT

NASRUL (B121 15 043) WITH THE TITLE “**CONTROL OF CORAL REEF MANAGEMENT BASED ON PERDA NO. 4 YEAR 2010 PANGKEP DISTRICT**”. Under the guidance of (Prof. Dr. Andi Pangerang, S.H., M.H., DPM) as the Main Advisor and (Arini Nur Annisa S.H., M.H) as the Assistant Advisor.

This study aims to determine the implementation of coral reef management supervision based on Regional Regulation no. 4 of 2010 in Pangkep Regency

The type of research used by the author is a type of empirical legal research. This research was conducted at the Directorate of Conservation of Areas and Fish Species and at the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, Pangkep Regency. Then the data obtained will be analyzed qualitatively, then presented descriptively.

The results of the research in this thesis are (1) Licensing in the management of coral reefs is no longer the authority of the Maritime Affairs and Fisheries Service which is the authority of the CDK under the supervision of the Provincial Marine and Fisheries Service. 2) The implementation of preventive surveillance carried out by the community is not effective and efficient because there are still people who continue to carry out prohibited fishing activities that have an impact on coral reefs.

Keywords: Monitoring, Management, Coral Reefs

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang berlaku secara menyeluruh. Sistem hukum merupakan alat kredibilitas bangsa Indonesia. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik." Artinya: dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu pemerintahan dan dipusatkan pada organ-organ Pemerintah.<sup>1</sup> Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagaimana ditentukan dalam pasal 18 UUD 1945, dan menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah yang mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan pemencaran kekuasaan dari Pemerintah.<sup>2</sup> Dengan adanya penyerahan kewenangan yang diberikan kepada daerah, dan berdasarkan urusan-urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah,

---

<sup>1</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Cet. Ketiga, Yogyakarta, 1993, hlm. 224.

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 156

termasuk pengaturan peraturan tingkat daerah. Berkaitan dengan itu Menurut Kranenburg, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah melalui badan legislatif nasional yang mempunyai kewenangan membentuk undang-undang.<sup>3</sup>

Sehubungan dengan itu sejalan dengan sistem desentralisasi menurut Dasril Radjab: dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, daerah-daerah otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organisasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom itu bersifat *zelfstansing (mandiri)*, tetapi tidak *onfhankeljk*.<sup>4</sup>

Era reformasi dan otonomi daerah sekarang ini telah berjalan di Negara kita diharapkan mampu memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat di berbagai sektor kehidupan, dengan adanya asas desentralisasi adalah memberikan kewenangan dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu

---

<sup>3</sup> Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, Diterjemahkan oleh Tk. B. Sabaroedin, PradnyaAramita, Cet. Kesebelas, Jakarta, 1980, hlm 81.

<sup>4</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 121.

sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>5</sup>

Apalagi dengan meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah yang sudah merasa cukup mampu atau mengetahui secara mendalam tentang seluk-beluk daerahnya spesifik, yang menuntut pengikut sertaan tenaga mereka dalam urusan-urusan pemerintahan dan lebih mengetahui dibanding pejabat-pejabat yang diangkat di pemerintahan pusat, masyarakat setempat juga diharapkan dapat berperan aktif dalam pengelolaan daerahnya itu sendiri, Peran masyarakat setempat sangat berpengaruh sekali terhadap laju perkembangan daerah dan juga jalannya pemerintahan tersebut.<sup>6</sup>

Walaupun demikian daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, dan tetap dilakukan pengawasan dari pemerintah, sebagaimana pendapat Bagir Manan : Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di suatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi

---

<sup>5</sup> Ni'Matul Huda. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 329.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 13.

tanpa sistem pengawasan.<sup>7</sup> Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap Peraturan Daerah (Perda). Melalui penyerahan dan/atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah. Selanjutnya bagaimana pengawasan terhadap pengaturan lebih lanjut peraturan daerah, Menurut Bagir Manan termasuk menyangkut cara membatasi wewenang, tugas dan tanggung jawab pada daerah-daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu.<sup>8</sup>

Pengawasan itu sangat penting, karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap Perda. Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (dahulu bernama Pangkajene Kepulauan, biasa disingkat Pangkep) adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Ibu kotanya adalah

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 153.

<sup>8</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 15 – 18

Pangkajene. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 1.112,29 km<sup>2</sup>, tetapi setelah diadakan analisis bersama Bakosurtanal, luas wilayah tersebut direvisi menjadi 12.362,73 km<sup>2</sup> dengan luas wilayah daratan 898,29 km<sup>2</sup> dan wilayah laut 11.464,44 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki 13 kecamatan dimana 4 kecamatan diantaranya terletak di wilayah kepulauan. panjang garis pantai di KabupatenPangkajene, dan Kepulauan yaitu 250 Km, yang membentang dari barat ketimur. Terdapat lebih dari setidaknya 115 pulau yang berada di wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Pulau-pulau tersebut sebagian besar berada di kecamatan Liukang Tupabbiring, Liukang Tangaya, dan Liukang Kalmas.<sup>9</sup>

Wilayah kepulauan Kabupaten Pangkajene, dan Kepulauan merupakan wilayah yang memiliki kompleksitas wilayah yang sangat urgen untuk dibahas, karena memiliki potensi wilayah yang sangat besar untuk dikembangkan secara lebih optimal, untuk mendukung perkembangan wilayah Kabupaten Pangkajene khususnya mengenai pengelolaan terumbu karangnya, dimana kawasan terumbu karang memiliki keanekaragaman sumberdaya alam dan jasa lingkungan yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat nelayan khususnya di wilayah kepulauan.

Diketahui bahwa terumbu karang adalah mahluk hidup yang sangat penting. Bukan cuma untuk kehidupan di laut, akan tetapi juga untuk semua mahluk yang ada di bumi. Hal ini dikarenakan seperempat darisemua

---

<sup>9</sup> Pemkab Pangkep. <https://pangkepkab.go.id/selayang-pandang> (diakses 20 Februari2022)

spesies di laut ternyata sangat bergantung pada terumbu karang. Bukan hanya untuk sumber makanan mereka, terumbu karang juga difungsikan sebagai tempat untuk bertelur bagi ikan-ikan. Sayangnya, terumbu karang sekarang sedang terancam kehidupan dan keberadaannya.

Keberadaan terumbu karang sedang mengalami penurunan kualitas dan kuantitas yang mengkhawatirkan sebagai akibat degradasi dan kerusakan yang sangat memprihatinkan. Sehubungan dengan gambaran tersebut, maka dalam pengelolaan terumbu karang perlu dilakukan upaya-upaya pelestarian yang berkelanjutan dengan sasaran isu- isu utama seperti bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir yang pada umumnya dengan tingkat ekonomi tergolong rendah dan kebanyakan dikategorikan sebagai nelayan tradisional. Masih sering ditemukannya penangkapan ikan dengan menggunakan potasium dan bahan peledak, dan masih terjadinya pengambilan terumbu karang untuk bahan bangunan, disamping masih sering terjadinya konflik pemanfaatan ruang pada kawasan terumbu karang.

Pengelolaan Terumbu Karang di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan telah diatur melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Terumbu Karang (selanjutnya disingkat Perda Pangkep Nomor 4/2010). Pada pasal 17, disebutkan bahwa setiap Desa dapat membentuk Daerah Perlindungan Laut (selanjutnya disingkat DPL).

Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Perda Pangkep Nomor 4/2010, “DPL adalah sebagian wilayah perairan desa yang disetujui oleh masyarakat untuk dilindungi dan ditutup secara permanen terhadap berbagai kegiatan penangkapan, pengambilan dan/atau pemeliharaan biota laut, serta jalur transportasi laut.” Dengan demikian tentu tujuan adanya DPL ini adalah agar pengelolaan terumbu karang bisa lebih optimal untuk wilayah tertentu.

#### Pasal 17

1. Setiap Desa dapat membentuk DPL yang diatur dalam Peraturan Desa.
2. DPL dibentuk dengan tujuan untuk menjaga sumberdaya laut di wilayah perairan desa.
3. Pengelolaan DPL dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan kondisi ekologi dan melibatkan peran serta masyarakat.
4. DPL ditutup secara permanen yang merupakan zona inti KKLD.

Selain itu, berdasarkan Pasal 42 Perda Pangkep Nomor 4/2010, diatur mengenai pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Perda Pangkep Nomor 4/2010 ditentukan bahwa Pengawasan oleh masyarakat dilakukan melalui penyampaian laporan dan/atau pengaduan kepada pihak berwenang.

Terkhusus di kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) memiliki kawasan terumbu karang yang cukup luas, tetapi sebagian besar berada pada kondisi yang rusak sehingga pengelolannya perlu dikendalikan secara bijaksana dan perlindungan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji tentang, **“Pengawasan Terhadap Pengelolaan Terumbu Karang Berdasarkan Perda Pangkep No. 4 Tahun 2010 di Kabupaten Pangkep”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimana peran pemerintah Daerah terhadap pengelolaan terumbu karang berdasarkan Perda Pangkep No. 4 Tahun 2010?
2. Bagaimana pengawasan masyarakat terhadap pengelolaan terumbu karang berdasarkan Perda Pangkep No. 4 Tahun 2010?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran pemerintah Daerah terhadap pengelolaan terumbu karang berdasarkan Perda Pangkep No. 4 Tahun 2010.
2. Untuk mengetahui pengawasan masyarakat terhadap pengelolaan terumbu karang berdasarkan Perda Pangkep No. 4 Tahun 2010.

## **D. Manfaat Penulisan**

Hasil penelitian diharapkan mempunyai manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan, memberikan tambahan wacana, serta dapat menjadi referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan pengetahuan

mengenai Hukum Administrasi Negara pada khususnya.

## 2. Manfaat Praktis

Mengembangkan penalaran, menumbuhkan analisis kritis, membentuk pola pikir dinamis, serta sekaligus mengetahui sejauh mana kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dan memberikan gambaran tentang pengawasan yang dilakukan dalam menjalankan peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Terumbu Karang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Pengawasan

##### 1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.<sup>10</sup>

Menurut Sujamto yang mengutip pendapat dari Terry menjelaskan bahwa pengawasan merupakan salah satu bagian penting dari manajemen dalam organisasi apapun bentuknya. Terry membagi fungsi manajemen menjadi empat, yakni:<sup>11</sup>

- a. Perencanaan (*planning*);
- b. Pengorganisasian (*organizing*);
- c. Pelaksanaan (*actuating*);
- d. Pengawasan (*controlling*).

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengawasan memiliki definisi suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih tinggi kepada pihak yang dibawahnya.<sup>12</sup>

Lembaga Administrasi Negara mendefinisikan pengawasan sebagai proses suatu kegiatan seseorang memimpin untuk menjamin

---

<sup>10</sup> Mr. Prajudi Atmosudirdjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, hlm. 81

<sup>11</sup> Angger Sigit Pramukti dan Melyani Chahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, Yogyakarta, hlm. 5

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 13

agar pelaksanaan kegiatan dari organisasi sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan.<sup>13</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Artinya menurut Soehino, : dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) segala kewenangan pemerintahan diletakkan pada satu pemerintahan dan dipusatkan pada organ-organ Pemerintah.<sup>14</sup> Dalam Sistem Ketatanegaraan RI negara kesatuan dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagaimana ditentukan dalam Manan Pasal 18 UUD 1945, dan menurut Bagir Manan Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan dan susunan pemerintahan daerah mengindikasikan pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada sistem desentralisasi, sehingga satuan-satuan pemerintahan di daerah yang dibentuk dan disusun sebagai daerah otonom memperoleh kewenangan menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan pemencaran kekuasaan dari Pemerintah.<sup>15</sup> Dengan adanya penyerahan kewenangan yang diberikan kepada daerah, dan berdasarkan urusan-urusan yang menjadi dasar otonomi daerah, juga menyangkut kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, termasuk pengaturan peraturan tingkat daerah. Berkaitan

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 13

<sup>14</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Cet. Ketiga, Yogyakarta, 1993, hlm. 224.

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 156.

dengan itu Menurut Kranenburg, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dari satuan-satuan pemerintahan tersebut, memperoleh kewenangan berdasarkan penentuan dari Pemerintah melalui badan legislatif nasional yang mempunyai kewenangan membentuk undang-undang.<sup>16</sup> Sebagai bentuk pengaturan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di atas semakin jelas makna sistem otonomi daerahnya semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan itu sejalan dengan sistem desentralisasi menurut Dasril Radjab: dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, daerah-daerah otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom itu bersifat *zelfstansing (mandiri)*, tetapi tidak

---

<sup>16</sup> Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, Diterjemahkan oleh Tk. B. Sabaroedin, Pradnya Aramita, Cet. Kesebelas, Jakarta, 1980, hlm 81.

***onfhankelijk.***<sup>17</sup>

Walaupun demikian daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, dan tetap dilakukan pengawasan dari pemerintah, sebagaimana pendapat Bagir Manan : Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di suatu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.<sup>18</sup> Pengawasan dimaksud termasuk pengawasan oleh pemerintah terhadap Peraturan Daerah.

Melalui penyerahan dan/atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah. Selanjutnya bagaimana pengawasan terhadap pengaturan lebih lanjut

---

<sup>17</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 121.

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 153.

peraturan daerah, Menurut Bagir Manan termasuk menyangkut cara membatasi wewenang, tugas dan tanggung jawab pada daerah-daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu.<sup>19</sup>

Pengawasan itu sangat penting, karena merupakan salah satu usaha untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan keserasian antara penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah-daerah dengan Pemerintah, serta menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam suatu ikatan negara kesatuan. Pengawasan atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan sifatnya yang dikenal antara lain pengawasan terhadap PERDA.

Dalam sistem pengawasan secara umum termasuk pengawasan terhadap Perda ada dikenal dengan istilah preventif ini berasal dari kata "*preventief*" yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan<sup>20</sup> artinya sebelum suatu Perda diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar Perda yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.

Dalam pengawasan Perda dapat dilakukan dengan

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 15 – 18.

<sup>20</sup> H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Intermasa, Cet. Kedua, Jakarta, 1986, hlm. 78.

mementukan kriteria-kreteria tertentu. Dalam kepustakaan Ilmu Hukum, sejak zaman Indonesia baru merdeka dan diberlakukannya undang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah, telah memiliki kriteria khusus atau tertentu, ada yang menyebut dengan tolok ukur objektif – normatif dan berdasarkan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1968, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan kriteria-kreteria tertentuat Perda. Dalam peraturan perundang-undangan tertentu, seperti Undang-Undang Nomor 11 Drt/Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 telah ditentukan secara tegas di mana perda tentang pajak dan retribusi baru dapat berlaku setelah sebelumnya dilakukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Artinya, selama ini walaupun tidak semua jenis perda memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang terdapat ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tertentu sehingga perda baru dapat berlaku setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Setiap pembentukan perda telah disyaratkan pula, berdasarkan Pasal 28 ayat (5) Nomor 22 Tahun 1948, tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atau perda yang lebih tinggi tingkatnya. Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ditentukan, selain perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya, juga tidak

boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Sedangkan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan bahwa suatu perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Demikian pula ketentuan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PERDA dimaksud adalah yang : a) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum; b) peraturan daerah lainnya dan c) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengaturan atas materi muatan perda tersebut secara tegas menjadi alasan bagi pejabat yang berwenang dalam rangka pelaksanaan pengawasan represif terhadap PERDA, tetapi alasan ini tidak diatur dan ditentukan secara tegas.

Menurut Soehino bahwa, Pelaksanaan pengawasan terhadap perda oleh pejabat yang berwenang selama ini selain memperhatikan kriteria khusus, dan alasan-alasan dalam rangka mencegah pelaksanaan pengawasan tersebut, juga dilakukan berdasarkan pada kriteria-kriteria yang ditentukan, antara lain dalam bentuk Surat Mendagri yang dikaitkan dengan syarat teknis dan proses perundang-undangan atau bentuk luar dari suatu perda.<sup>21</sup> Pelaksanaan pengawasan terhadap perda ini hanya dilakukan perubahan pada susunan konsideran dan bahasa, sementara asas-asas formal dan

---

<sup>21</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara (Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah)*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.40.

asas-asas materi<sup>22</sup> maupun “kriteria umum” serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada umumnya tidak diperhatikan.

Pelaksanaan pengawasan selama ini tidak ditentukan secara tegas perda yang tidak memerlukan pengawasan, sehingga dalam praktik untuk memperoleh kepastian hukum bagi daerah, nampaknya semua perda diajukan untuk memperoleh pengesahan<sup>23</sup> dan sebagai syarat untuk dapat diundangkan atau berlakunya suatu perda agar sesuai dengan tertib hukum yang berlaku.

Demikian juga, sifat dan bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda banyak mengikuti keputusan-keputusan yang ditentukan atau dibuat oleh pejabat berwenang yang memperoleh atribusi dari UU dan merangkap sebagai wakil pemerintah dalam bentuk pedoman, bimbingan, arahan dan konsultasi, sehingga pelaksanaan pengawasan terhadap perda tidak mengikuti ketentuan dalam tingkat undang-undang, melainkan tunduk pada aturan yang dikeluarkan atau berlaku dalam lingkungan organisasi di mana pejabat berwenang berada sebagai pelaksana asas dekonsentrasi.

---

<sup>22</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, “Temu Kenal Citra Hukum dan Penerapan Azas-azas Hukum Nasional”, Rumusan Hasil Seminar dalam Majalah Hukum Nasional, Edisi Khusus No. 1 tanggal 22 – 24 Mei 1995, hlm. 167.

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995, hlm. 55

## 2. Tujuan Pengawasan

Menurut Arifin Abdul Rachman, tujuan pengawasan yakni<sup>24</sup>:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Leonard D. White merumuskan maksud diadakan pengawasan sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
2. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan.
3. Untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang merugikan masyarakat, setidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm 17

<sup>25</sup> Angger Sigit Pramukti dan Melyani Chahyaningsih, *Op.cit*, hlm 17

Menurut Viktor M. Situmorang dan Jusuf Jukir, tujuan dari pengawasan adalah:<sup>26</sup>

1. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang efektif dan efisien serta ditunjangnya oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat, dan bertanggungjawab.
2. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan, tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

### **3. Jenis-jenis Pengawasan**

Perluasan sifat dan bentuk-bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda selama ini telah membuat suatu perda telah sesuai dengan tertib hukum yang berlakudan hampir tidak ada perda yang dilakukan pengawasan represif, karena bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan kata lain, dengan adanya pelaksanaan pengawasan terhadap perda pembentukan dan berlakunya perda selama ini hampir

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 18

tidak mendatangkan pertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sifat dan bentuk-bentuk pelaksanaan pengawasan tersebut telah membuat pula kewenangan daerah otonom untuk mengatur sesuatu urusan pemerintah menjadi sangat tergantung pada pejabat yang berwenang, sehingga keleluasaan dan kemandirian daerah membentuk perda dalam rangka otonomi daerah tidak ada. Dengan kata lain, otonomi daerah tidak ada berada pada daerah, melainkan berada pada pejabat berwenang, sehingga telah membuat hubungan hirarkis dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dalam pembentukan perda di mana pejabat berwenang tersebut berada.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dengan Daerah Provinsi secara hierarkhis tidak ada. Sifat dan bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap perda telah ditiadakan dan lebih ditekankan pada pengawasan preventif dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan, dimana perda tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari pejabat berwenang seperti pada waktu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku. Akan tetapi Gubernur sebagai wakil pemerintah tetap melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Hal ini berarti, walaupun Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada hubungan dengan Daerah Provinsi, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota

akan tetap mempunyai hubungan koordinasi, kerjasama dan/atau kemitraan dengan Daerah Provinsi dan Pemerintah dalam kedudukannya masing-masing. Hubungan dalam negara kesatuan tetap ada, karena untuk menentukan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan tidak dapat ditentukan secara pasti seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu hanya berada pada satu Daerah Kabupaten, Daerah Kota, Daerah Provinsi dan Pemerintah, melainkan masing-masing tetap diperlukan saling koordinasi agar kewenangan masing-masing tidak saling bertentangan.

Hubungan kerjasama dengan konsep “saling mengawasi” agar terjadi keserasian, keselarasan dan koordinasi dalam pelaksanaan suatu rencana antara lain membentuk perda yang berpusat pada satu tujuan pemerintah yang tanggung jawabnya berada pada pemerintah. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam rangka pembinaan, pemerintah memfasilitasi daerah melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi agar tidak terjadi penyimpangan atau kekeliruan dan kelalaian dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Fasilitas pemerintah ini, tidak berbeda dengan pengertian preventif yang mempunyai unsur pengarahan dalam bentuk pemberian petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan dan praktik pelaksanaan pengawasan terhadap perda selama ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sehingga walaupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara tegas mengatur pengawasan preventif, tetapi dari sifat dan bentuk-bentuk pengawasan terhadap daerah yang

dipraktikkan selama ini, maka dikuatirkan peniadaan pelaksanaan pengawasan terhadap perda tidak ada artinya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### 1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif diartikan sebagai bersifat mencegah sementara, diartikan bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang. Secara umum pengawasan itu mempunyai arti yang luas, yaitu suatu proses, cara perbuatan pengontrolan, pemeliharaan dan pemeriksaan dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan. Menurut *Bagir Manan*, bahwa: “Istilah “pengawasan” sering dipadankan (*equivalent*) dengan istilah “*toezicht*” (Belanda), “*upervision*” dan “*control*” (Belanda dan Inggris) pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka desentralisasi, maka lebih tepat dengan istilah *toezicht* atau *supervision* bukan dengan *control*. Sebab *control* kecuali mengandung maksud pengawasan, juga berarti pengendalian, mengarahkan, mengatur, dan mengurus. Sedangkan pengawasan dalam lapangan desentralisasi secara asasi tidak mengandung makna ikut mengarahkan, apalagi ikut mengatur atau mengurus. Pengawasan pada desentralisasi apakah keputusan pemerintah daerah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

Dalam keputusan ilmu pengetahuan banyak rumusan tentang konsep pengawasan, tetapi dalam rangka hubungan

kewenangan urusan pemerintahan daerah (perda) yang diserahkan, kepada daerah otonom oleh pemerintah yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dalam negara kesatuan, maka pengawasan preventif dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap kewenangan daerah mengenai hal tertentu berdasarkan pembagian kekuasaan pemerintahan secara vertikal yang ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan asas desentralisasi, tidak berarti dapat berbuat semau-maunya tanpa kontrol dari pemerintah (pusat), tetapi ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Pengawasan pemerintah ini pada umumnya menyangkut pengawasan kewenangan dalam bidang tertentu pada daerah, agar tetap terjadi hubungan kewenangan yang serasi atau sejalan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan daerah lain. Karena itu, dalam pembagian kewenangan berdasarkan sistem desentralisasi diatur dan ditentukan urusan pemerintahan tertentu sebagai bentuk pembatasan-pembatasan, apa yang menjadi tugas, fungsi, kewajiban, dan kewenangan daerah-daerah, sehingga antara daerah-daerah dengan pemerintah terjadi hubungan kewenangan dalam rangka kesetiaan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pengawasan terhadap perda dilakukan, selain dalam rangka menjamin pelayanan (dalam bidang tertentu) yang sama untuk seluruh rakyat (*azaz equal treatment*); menjamin keseragaman

tindakan tertentu (*asas uniformitas*), juga untuk menjaga hubungan antara pemerintah dan daerah tetap terpelihara dan menjamin keutuhan negara dan kesatuan pemerintah.

Pengawasan preventif tersebut diatas mempunyai makna yang luas yang dilakukan oleh pemerintah melalui pejabat yang berwenang sebagai usaha untuk memelihara hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Pengawasan preventif terhadap perda merupakan konsekuensi dan tanggungjawab pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang memegang "monopoli" kekuasaan pemerintahan, sehingga pemerintah menentukan cara-cara tertentu misalnya dalam bentuk pengawasan preventif, terhadap kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada tingkat-tingkat pemerintahan daerah agar urusan pemerintah dapat diselenggarakan secara tertib, pemerintahan melalui pengarah-pengarah pejabat yang berwenang.

Pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah dan daerah-daerah tidak berbenturan. Pemerintah menentukan cara-cara/bentuk pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu, agar dapat terjadi ketertiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah antara pemerintah dan daerah-daerah otonom.

Ketertiban kewenangan pemerintah ini. Tidak lain adalah

dalam rangka ketertiban hukum pada umumnya. Dengan kata lain, pengawasan preventif terhadap perda dibentuk tidak mempunyai kekurangan yuridis, tetapi perbuatan pemerintah membentuk perda tersebut akan menjadi sah setelah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang dalam rangka menyesuaikan dan membandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Agar dapat diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum dan mempunyai ketentuan hukum dan mempengaruhi pergaulanhukum. Walaupun demikian ada yang berpendapat bahwa pengawasan preventif terhadap perda sebagai salah satu tindak lanjut memperkuat atau untuk melihat lebih jauh sahnya suatu proses pembentukan perda, sehingga pengawasan preventif tidak hanya diwujudkan dengan pemberian atau ditolak pengesahan terhadap perda, tetapi dalam berbagai bentuk putusan pejabatberwenang. Dalam hal ini, maka badan/pejabat yang berwenang melakukan tindakan pengawasan preventif dapat dipandang dalam rangka meneliti dan mengevaluasi syarat-syarat pembentukan perdabaik secara formal maupun materil.

Menurut Bagir Manan bahwa : Dalam perkembangan, pengawasan dalam arti "*toezicht* " atau " supervision " mengalami perkembangan sepertiadanya " petunjuk ", "pedoman", "bimbingan", penentuan syarat-syarat yang harus diikuti. Perkembangan ini menyebabkan pengawasan tidak lagi sekedar "checking" atau dalam rangka "menjaga keseimbangan". pengawasan dalam kualitas tertentu menjadi semacam "mencampuri" wewenang

daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Dalam praktik syarat-syarat formal maupun materil dalam pembentukan perda sebagai peraturan perundang-undangan selalu diperhatikan oleh pejabat yang berwenang, sehingga alasan-alasan pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perdamenjadi luas, bahkan tidak lepas dari nuansa tindakan “politis” yang melekat pada pejabat yang berwenang sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi di daerah.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka alasan-alasan pengawasan preventif terhadap perda tidak lepas dari perwujudan kebijaksanaan dari pemerintah atas dasar kepentingan pemerintah, daerah propinsi dan daerah lain, sehingga pengawasan preventif terhadap perda dilakukan, juga antara lain dalam rangka:

1. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian perselisihan kepentingan;
2. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
3. Pengawasan kualitas : kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
4. Alasan-alasan keuangan : peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang aparat pemerintah yang lebih rendah;
5. Perlindungan hak dan kepentingan warga : jika situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

Alasan-alasan pengawasan preventif terhadap kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah tersebut dapat menjadi bagian dari tugas pemerintah pada umumnya. Akan tetapi, oleh karena orientasi pemberian otonomi kepada daerah pada pembangunan yang meliputi berbagai aspek, maka daerah berkewajiban untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sehingga pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perda tidak dapat dilepaskan dari orientasi pelaksanaan pembangunan. Hal ini berarti pelaksanaan pengawasan preventif terhadap perda tidak hanya terbatas pada alasan kepentingan dan peraturan daerah lainnya, tetapi dapat menyangkut kebijaksanaan Pemerintah, daerah, propinsi, daerah lain, dan Daerah sendiri dalam rangka pelaksanaan pembangunan. Dalam keadaan seperti itu, maka untuk kepastian kewenangan hak mengatur dari suatu daerah otonomi, maka pengawasan preventif terhadap perda merupakan hak "placet", yaitu suatu hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan perda tersebut. Keputusan badan pemerintahan yang mempunyai hak placet ini mempunyai kekuatan mengikat dan bersifat *einmahlig* yang tidak dapat ditarik kembali dan dipersoalkan dalam pengadilan.

## 2. Pengawasan Represif

Perda setelah dibentuk oleh daerah (pemerintah daerah) dan memenuhi syarat-syarat pembentukan dan memperoleh pengesahan, maka dapat diberlakukan. Pemberlakuan PERDA ini melalui pengumuman dalam lembaran daerah. Pengumuman atau pengundangan PERDA dilakukan agar PERDA dapat dilaksanakan (diterapkan) dan mempunyai kekuatan hukum untuk berlaku dan mengikat secara umum. Apabila dalam pelaksanaannya mendatangkan persoalan, maka PERDA tersebut dapat dilakukan pengujian. Pengujian terhadap PERDA dilakukan, sebagaimana berlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengujian dimaksud dilakukan baik secara formal maupun secara materil.

Walupun hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya melekat pada fungsi peradilan (berdasarkan perturan perundang-undangan maupun yuriprudensi), namun dalam perkembanganya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan bukan hanya menjadi monopoli dan merupakan fungsi peradilan tetapi pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibedakan atas pengujian secara yustisial (*judicial review*) dan bukan yustisial (*political control – poitical review*).<sup>27</sup>

Pengujian yustisial dilakukan oleh badan peradilan pada umumnya

---

<sup>27</sup> H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Intermasa, Cet. Kedua, Jakarta, 1986, hlm. 78.

sedangkan pengujian bukan yustisial merupakan pengujian yang dilakukan oleh badan yang berkarakter politik seperti antara lain DPR dan DPRD. Bagir manan berpendapat, bahwa selain kedua bentuk pengujian tersebut terdapat pula bentuk pengujian yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara seperti kewenangan Mendagri atau Gubernur (pejabat yang berwenang) untuk membatalkan PERDA yang dapat dikatakan merupakan pengujian administratif (*administrative review*) atau dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dikenal sebagai pengawasan represif. Pengawasan represif oleh pejabat yang berwenang ini berisi penangguhan/penundaan atau pembatalan terhadap putusan-putusan daerah otonom (PERDA dan keputusan kepala daerah) yang dapat dilakukan saat dalam jangka waktu yang tidak terbatas, apabila dipandang oleh pejabat yang berwenang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibandingkan PERDA lainnya.

Pengawasan represif terhadap PERDA oleh pejabat yang berwenang dengan ukuran-ukuran tersebut. Terkesan kuat tidak berbeda dengan pengujian dalam rangka pengujian secara maetrial terhadap peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Namun pengawasan represif oleh pejabat yang berwenang terhadap PERDA yang dibentuk berdasarkan pembagian kewenangan secara vertikal berdasar peraturan perundang-undangan, tidak hanya dibatasi pada rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi dapat berkembang dan

diperluas atas dasar kebijakan pemerintah dalam pemberian otonomi, kebijakan pemerintah (pusat), daerah propinsi dan daerah lain sesuai dengan fungsi pemerintahan yang diletakkan pada pemerintahan dan daerah. Karena itu, salah satu alasan dilakukan pengawasan represif terhadap PERDA adalah dasar kepentingan umum yang dapat merupakan perwujudan peraturan (putusan) kebijaksanaan. Pengawasan represif terhadap PERDA pada dasarnya adalah pengujian dibidang administrasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas dasar atribusi UU yang disesuaikan dengan fungsi pemerintahan, sehingga peraturan perundangan yang lebih tinggi lainnya termasuk peraturan (putusan) kebijaksanaan dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pengawasan.

## **B. Konsep Perizinan**

### **1. Pengertian Perizinan**

Perizinan merupakan instrumen pemerintahan untuk melakukan tindakan pemerintahan. Setiap izin yang dikeluarkan oleh pemerintah harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan pengertian dari izin, maka izin merupakan bagian dari tindakan pemerintahan, sehingga setiap penerbitan izin harus didasarkan pada legalitas.

Dalam kaitannya untuk menyelenggarakan otonomi daerah, izin sebagai salah satu bentuk dari pelayanan publik harus diatur di dalam peraturan daerah. Hal ini berkaitan dengan legitimasi dan

keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan terhadap masyarakat. Selain memberikan legitimasi kepada pemerintah, peraturan daerah selaku produk hukum memiliki fungsi untuk mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sehingga suatu Peraturan daerah tidak boleh semata-mata hanya memuat kepentingan dari penguasa.

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, terdapat hubungan pengawasan yang berfungsi untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan dalam rangka mewujudkan hubungan yang harmonis, transparan serta selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

## **2. Pengaturan Perizinan Terhadap Peraturan Daerah Kab./Kota Bidang Perizinan**

Pembentukan perda merupakan wujud kewenangan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut undang-undang yang lebih tinggi.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menimbulkan pola hubungan pengawasan. Meskipun pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah

tangganya sendiri, bukan berarti menghilangkan kewenangan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah yang memuat substansi penyelenggaraan perizinan. Pengawasan terhadap Peraturan daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah pusat untuk memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Substansi yang diatur dalam Peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam rangka melakukan pengawasan di bidang perizinan, pada tanggal 1 Juni 2016, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan instruksi dengan nomor 582/476/SJ yang kemudian dipertegas dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 582/1107/SJ tentang pembatalan produk daerah. Dari jumlah total 3.143 Peraturan daerah yang dibatalkan, sebagian besar adalah Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang mengatur tentang perizinan. Peraturan daerah-peraturan daerah tersebut dibatalkan karena dianggap menghambat kecepatan dalam menghadapi kompetisi untuk meningkatkan investasi dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain alasan itu, substansi yang dimuat dalam Peraturan daerah yang dibatalkan dinilai terlalu birokratis dan

menghambat kemudahan untuk mendapatkan izin usaha.

Pada praktiknya, pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dibidang perizinan dapat menimbulkan permasalahan hukum di daerah, yaitu potensi terjadinya kekosongan hukum dalam penyelenggaraan perizinan. Pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan dinilai terlalu membatasi kewenangan daerah untuk meningkatkan Penghasilan Asli Daerah (PAD) dan juga ruang gerak pemerintah daerah dalam memajukan daerahnya. Pembatasan tersebut bertentangan dengan semangat otonomi daerah, dimana daerah diberi kewenangan dan kemandirian untuk mengurus daerahnya, termasuk dalam rangka meningkatkan PAD. Setiap daerah, khususnya kabupaten/kota memiliki ciri khas dan kondisi yang berbeda, sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota telah disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Termasuk didalamnya adalah pengaturan tentang perizinan. Selain itu, dalam praktiknya, prosedur pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota masih belum sesuai dengan ketentuan yang diatur didalam UU No.23/2014.

Secara konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan daerah telah termuat di dalam Pasal 18 UUD RI Tahun 1945 pasca amandemen. Berpijak dari rumusan Pasal 18 UUD RI 1945 tersebut, daerah diberi kewenangan, hak, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan kepentingan

masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri daerahnya tidak berarti meniadakan keberadaan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 18, yang salah satunya adalah prinsip pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat selaku pemegang kendali atas penyelenggaraan urusan pemerintahan masih memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Hal ini merupakan bentuk konsekuensi yuridis dari dianutnya negara kesatuan oleh negara Indonesia. Prinsip pada negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat.

Bentuk negara kesatuan memberikan konsekuensi lain, yaitu setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus selaras dan harmonis dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak boleh mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perizinan merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintahan, sehingga kebijakan perizinan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat adalah perizinan. UU No.23/2014 telah membagi

secara jelas masing-masing izin yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan juga pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan tersebut memberikan makna bahwa pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota tidak boleh menerbitkan izin yang bukan menjadi kewenangannya. Hal ini sesuai dengan prinsip dalam hukum administrasi, dimana suatu wewenang dibatasi oleh waktu, tempat dan substansi.<sup>28</sup> Pemerintah daerah kabupaten/kota yang mengeluarkan kebijakan perizinan yang tidak sesuai dengan substansi yang diatur, maka tindakan pemerintah kabupaten/ kota tersebut adalah cacat wewenang. Konsekuensi yuridis dari cacat wewenang adalah batal demi hukum.

Perizinan merupakan salah satu kebijakan yang paling sering digunakan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini berkaitan dengan tujuan izin, yaitu untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat. Izin merupakan sarana untuk membatasi dan mengatur hak-hak setiap individu supaya tidak bertentangan atau melanggar satu sama lain (*as a tool as social control*). Sebagai instrumen yuridis yang berkarakter konstitutif, penerbitan izin menimbulkan hak serta kewajiban bagi pemerintah dan juga pemegang izin.<sup>29</sup> Bagi pemegang izin, izin menjadi dasar hukum

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika Nomor 5&6 tahun XII, September-Desember, 1997, h. 2.

<sup>29</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik*, Pidato Guru Besar Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, h.1.

untuk melakukan kegiatan sebagaimana yang dimohonkan. Sedangkan bagi pemerintah, izin digunakan sebagai sarana untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya lingkungan, atau untuk melindungi objek-objek tertentu.

Pengendalian tingkah laku masyarakat melalui perizinan merupakan salah satu bentuk dari tindakan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan atau dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menerbitkan atau mengatur izin wajib memperhatikan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini sebagaimana yang telah dipersyaratkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Syarat tersebut merupakan bentuk jaminan bagi masyarakat terhadap suatu kepastian dan perlindungan hukum. Sebagai negara hukum yang semuanya harus berdasarkan hukum, suatu kebijakan di bidang perizinan harus dituangkan didalam sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan supaya izin yang diterbitkan memiliki dasar hukum yang jelas dan sesuai dengan fungsi izin, yaitu sebagai landasan hukum (*legal base*), sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, dan sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan.<sup>30</sup> Berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun

---

<sup>30</sup> Sri Pudyatmoko, *Perizinan dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009, h. 22-24.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, figur hukum yang tepat untuk mengatur kebijakan perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah peraturan daerah kabupaten/kota.

Peraturan daerah kabupaten/kota (Peraturan daerah kabupaten/ kota) di bidang perizinan, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 harus memenuhi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil atau materi muatan yang diatur dalam Peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan adalah perizinan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut tentang pengaturan perizinan yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi. Syarat formil Peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan adalah pembentukan Peraturan daerah tersebut harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: 1) kejelasan tujuan, 2) kelembagaan/pejabat pembentuk yang tepat, 3) kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, 4) dapat dilaksanakan, 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, 6) kejelasan rumusan, 7) keterbukaan.

### **3. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Di Bidang Perizinan**

Perizinan merupakan bentuk tindakan pemerintahan, dimana pejabat yang mengeluarkan kebijakan dibidang perizinan harus memiliki kewenangan untuk itu. Berkaitan dengan wewenang,

setiap penggunaan wewenang harus dipertanggung jawabkan. Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip dalam negara hukum, yaitu *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).<sup>31</sup> Salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah di bidang perizinan adalah dengan melakukan pengawasan terhadap peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan. Selain sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah, pengawasan merupakan pola yang timbul dari hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan bandul pengikat agar penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi kebijakan di bidang perizinan tetap berada dalam koridor negara kesatuan. Hal ini dikarenakan otonomi yang dianut oleh negara Indonesia adalah model negara kesatuan dengan otonomi luas. Berpijak dari hal tersebut, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah di bidang perizinan.

Tujuan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah di bidang perizinan adalah, untuk memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diatur dalam peraturan daerah di bidang perizinan tidak bertentangan dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah disebut dengan *executive review*. Pengawasan

---

<sup>31</sup> HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 105.

pemerintah pusat terhadap peraturan daerah dibedakan menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kesalahan atau kekeliruan, sedangkan pengawasan represif adalah upaya untuk memperbaiki tindakan pemerintahan apabila telah terjadi kesalahan atau kekeliruan.<sup>25</sup> UU No. 23/2014 telah mengatur tentang prosedur pengawasan preventif dan pengawasan represif peraturan daerah. Prosedur pengawasan peraturan daerah khususnya peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang telah diatur didalam UU No. 23/2014. Pasal 91 ayat (2) UU No.23/2014 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pada ayat selanjutnya, disebutkan bahwa dalam rangka melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, gubernur memiliki wewenang untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota serta memberikan persetujuan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.

Pengawasan secara preventif ditunjukkan dengan frasa “wajib menyampaikan”, “persetujuan”, dan “evaluasi”. Sedangkan pengawasan secara represif ditunjukkan dengan frasa “pembatalan”. Hal ini senada dengan pendapat dari Bagir Manan yang menyatakan bahwa pengesahan merupakan perwujudan dari pengawasan, dimana sebelum dilakukan pengesahan harus

dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu.<sup>32</sup> Sehingga dapat diinterpretasikan bahwa frasa wajib menyampaikan, persetujuan dan evaluasi adalah salah satu bentuk pengawasan berupa pemeriksaan atau *checking*. Sementara itu, bentuk dari pengawasan represif adalah dengan adanya pembatalan.

Prosedur pengawasan preventif menurut UU No.23/2014 dilakukan dalam tahap penetapan. Mekanisme penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota menjadi peraturan daerah diatur dalam Pasal 242 juncto Pasal 245 UU No.23/2014. Sementara itu, pengawasan represif peraturan daerah kabupaten/kota telah diatur secara khusus di dalam Pasal 249 sampai dengan Pasal 252 UU No.23/2014. Adapun mekanisme pengawasan represif peraturan daerah kabupaten/kota berdasarkan UUNo. 23/2014 adalah sebagai berikut:

---

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995, h. 53-54.



Berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota, ditegaskan dalam setiap rumusan pasal, bahwa dalam hal ini gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat bukan sebagai kepala daerah. Wewenang yang didapat oleh gubernur dalam hal membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota bersumber dari pelimpahan wewenang secara dekonsentrasi. Artinya adalah, wewenang yang dimiliki oleh gubernur dalam melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota adalah wewenang mandat. Sehingga tanggung

jawab akhir tetap ada pada presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan.

Adapun alasan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota oleh gubernur didasarkan pada hal-hal berikut ini :

a) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, b) bertentangan dengan kepentingan umum, c) bertentangan dengan kesusilaan. Lebih lanjut, Pasal 250 ayat (2) memberikan pengertian secara limitatif apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, yaitu: terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender. Alasan pembatalan peraturan daerah yang didasarkan karena bertentangan dengan kepentingan umum, berpijak pada pemikiran bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap kepentingan umum, sehingga pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan.<sup>33</sup> Terhadap peraturan daerah yang dibatalkan, pemerintah daerah dapat melakukan upaya hukum berupa keberatan kepada Menteri. Upaya hukum keberatan diajukan paling lambat 14 (empat belas) hari sejak

---

<sup>33</sup> Sukardi, *Disertasi: Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibatnya*, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2009, h. 60.

keputusan pembatalan peraturan daerah.

Berkaitan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ juncto Nomor 582/1107/SJ tentang pembatalan produk daerah, figur hukum berupa instruksi menteri yang digunakan untuk membatalkan peraturan daerah adalah kurang tepat.

Sesuai dengan ketentuan pembatalan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 23/2014, figur hukum yang digunakan untuk melakukan pembatalan adalah berupa keputusan. Khusus untuk pembatalan peraturandaerah kabupaten/kota, figur hukum yang digunakan adalah Keputusan Gubernur. Dalam hal gubernur tidak membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota yang dianggap tidak memenuhi syarat formil dan materil, menteri dapat membatalkan peraturan daerah yang bersangkutan dengan menggunakan figur hukum Keputusan Menteri. Berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2016 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yang dimaksud dengan Instruksi Menteri adalah naskah dinas yang memuat perintah atau arahan tentang pelaksanaan kebijakan suatu peraturan perundang-undangan.

Figur hukum tersebut tidak sesuai dengan karakter pembatalan yang seharusnya dituangkan dalam figur hukum yang bersifat menetapkan, kongret dan individual. Alasan pembatalan yang digunakan untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap mengganggu iklim investasitelah sesuai dengan alasan pembatalan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 23/2014,

yaitu terganggunya ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### **4. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten /Kota Di Bidang Perizinan**

Pembatalan suatu peraturan daerah membawa akibat hukum tertentu, karena pembatalan dilakukan setelah peraturan daerah dinyatakan sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>34</sup> Menurut E. Utrecht, sah berarti diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti, kekuatan hukum (*rechtskracht*) berarti dapat mempengaruhi pergaulan hukum.<sup>35</sup> Akibat hukum terhadap tindakan pemerintahan dibedakan menjadi tiga, yaitu : batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*), batal (*nietig*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Batal berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekuensinya adalah suatu perbuatan dianggap tidak pernah ada. Batal demi hukum berarti bahwa suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu ada suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut.

Sedangkan untuk dapat dibatalkan, suatu perbuatan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai dengan waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintah lain yang kompeten.<sup>36</sup>

Akibat hukum dari pembatalan dan batal demi hukum dijelaskan

---

<sup>34</sup> Ibid, h.185.

<sup>35</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, jPustaka Tinta Mas, Surabaya,1986, h. 27.

<sup>36</sup> Sukardi, *Loc.Cit.*

dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1. Perbedaan dan Akibat Hukum Batal, Batal Demi Hukum dan Pembatalan

Uraian	Batal	Batal Demi Hukum	Pembatalan
Sejak kapan batal	<i>Ex.tunc</i>	<i>Ex.tunc</i>	<i>Ex.tunc</i>
Tindakan pembatalan	Dengan putusan/ keputusan Sifat putusan/ keputusan: deklaratur	Tanpa ada putusan/ keputusan	Mutlak harus ada putusan/ keputusan Sifat putusan/ keputusan: konstitutif

Yang dimaksud dengan *ex.tunc* adalah perbuatan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada. Sedangkan *ex.nunc* berarti perbuatan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai saat pembatalannya. Dalam Pasal 251 ayat (2) UU No.23/2014 disebutkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dari rumusan pasal tersebut, terutama frasa dibatalkan, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota dan akibat hukumnya tetap ada dan mengikat sampai pada saat peraturan daerah tersebut dibatalkan oleh gubernur. Hal ini juga sejalan dengan prinsip *praesumptio iustae causa* yang berarti bahwa suatu peraturan tetap berlaku hingga adanya pembatalan. Dalam hal peraturan daerah kabupaten/kota dianggap telah memenuhi syarat alasan pembatalan, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah gubernur mengeluarkan keputusan pembatalan peraturan

daerah/kabupaten, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan peraturan daerah yang dibatalkan dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut peraturan daerah yang dimaksud. Berpijak pada akibat hukum dari pembatalan, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum tetap sejak dikeluarkannya keputusan tentang pembatalan peraturan daerah yang dimaksud.

Dengan dibatalkannya suatu peraturan daerah, maka pemerintah tidak boleh melakukan perbuatan sebagaimana yang diatur didalam peraturan daerah yang dibatalkan. Hal ini dikarenakan, dengan dibatalkannya peraturan daerah, kewenangan dan dasar hukum pemerintah untuk melakukan tindakan pemerintahan juga ikut hilang. Apabila pemerintah tetap memberlakukan peraturan daerah yang dibatalkan, maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dikategorikan sebagai cacat wewenang. Karena peraturan daerah yang menjadi dasar untuk melakukan tindakan pemerintahan telah kehilangan kekuatan hukumnya sejak dibatalkan. Batas waktu 7 (tujuh) hari untuk mencabut peraturan daerah yang dibatalkan dianggap terlalu sempit dan tidak begitu saja dapat langsung dilaksanakan. Berkaitan dengan akibat hukum pembatalan peraturan daerah, E. Utrecht memberikan penjelasan bahwa perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung suatu

kekurangan).<sup>37</sup>

Bagi hukum, perbuatan itu ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (terkecuali dalam hal undang-undang menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus. Sebagaimana yang dijelaskan oleh E. Utrecht, timbulnya akibat hukum pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota adalah pada saat dikeluarkannya keputusan gubernur. Dengan demikian, dalam jeda waktu antara tanggal pembatalan peraturan daerah hingga batas maksimal 7 (tujuh) hari pencabutan peraturan daerah oleh kepala daerah dan DPRD, peraturan daerah yang dimaksud sudah tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Akibat hukum pembatalan berakibat hukum terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur didalamnya. Dalam hal peraturan daerah yang mengatur perizinan, pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk menerbitkan maupun memperpanjang izin sejak dibatalkannya peraturan daerah yang dimaksud. Hal ini didasarkan atas pendapat hukum dari E. Utrecht di atas dan juga syarat dari penerbitan izin yang harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Akibatnya, pembatalan peraturan daerah

---

<sup>37</sup> E. Utrecht, *Op.Cit.*, h.78.

yang mengatur tentang perizinan akan menimbulkan banyak kerugian kepada beberapa pihak.

Adapun konsekuensi hukum yang timbul dari pembatalan peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan dapat diigambarkan dengan ilustrasi sebagai berikut :

- a. Pada tanggal tanggal 20 Januari 2015, pemerintah daerah kabupaten A mengundang Peraturan Daerah tentang Izin Usaha Simpan Pinjam Koperasi
- b. Pada tanggal 10 Oktober 2015, gubernur mengeluarkan keputusan pembatalan Peraturan daerah Kabupaten A secara keseluruhandengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum.
- c. Pada bulan Juni, X mengajukan permohonan izin yang kemudian disetujui pada tanggal 30 Juni 2015.

Dari ilustrasi di atas, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten A telah kehilangan kekuatan hukum yang mengikat sejak pada tanggal 10 Oktober 2015. Dengan hapusnya kekuatan hukum Peraturan Daerah Kabupaten A tentang Izin Usaha Simpan Pinjam Koperasi, maka pemerintah daerah kabupaten tidak lagi memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin usaha simpan pinjam koperasi lagi terhitung sejak tanggal 10 Oktober 2015.

Terhadap izin yang dipegang oleh X, izin tersebut tetap berlaku. Izin merupakan KTUN dimana sebagai sebuah keputusan tata usaha negara, sehingga akan tetap berlaku hingga keputusan tersebut dibatalkan. Hal ini sesuai dengan asas *praesumptio iustae*

*causa* yang menganggap bahwa suatu peraturan atau keputusan tetap dianggap sah sampai dapat dibuktikan sebaliknya.<sup>38</sup> Izin merupakan bentuk penetapan (*beschikking*) pemerintah yang berupa keputusan tata usaha dalam kaitannya dengan tugas sebagai administrator negara.

Sebagai suatu keputusan tata usaha negara, izin memiliki karakter sebagai berikut:

- a. Tertulis
- b. Dikeluarkan oleh pejabat yang tata usaha negara yang berwenang
- c. Merupakan tindakan hukum tata usaha negara
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- e. Bersifat kongret
- f. Ditujukan kepada individu
- g. Bersifat final
- h. Memiliki akibat hukum tertentu

Sebagai suatu keputusan tata usaha negara, izin bersifat operasional, manajerial, dan informasional, sehingga apabila ada yang merasa dirugikandengan diterbitkannya suatu izin, pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan atau pembatalan. Keputusan-keputusan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional, dan operasional dapat dilawan melalui peradilan administrasi.<sup>39</sup> Terhadap upaya keberatan terhadap suatu

---

<sup>38</sup> Sukardi, *Op.Cit.*, h.187.

<sup>39</sup> PrajudiAtmosudirdjo, *Perizinan dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009, h.46.

izin, apabila hakim pengadilan administrasi menyatakan bahwa suatu izin tidak sah, maka izin tersebut dibatalkan. Upaya hukum lain terhadap izin yang dianggap merugikan adalah dengan melakukan pencabutan izin oleh pejabat yang berwenang.

Apabila ada pihak yang merasa dirugikan dengan izin yang dipegang oleh X, dapat mengajukan pembatalan. Selain melalui permohonan pembatalan, apabila dirasa izin yang dipegang oleh X menimbulkan kerugian untuk kepentingan umum, pemerintah daerah kabupaten/kota A dapat mencabut izin tersebut. Pencabutan izin oleh pejabat yang berwenang merupakan sesuatu yang diperbolehkan. Alasan-alasan pencabutan izin adalah sebagai berikut<sup>40</sup>:

- a. Karena perubahan kebijakan atau aturan
- b. Karena telah terjadi kesalahan keputusan dalam memberikan izin
- c. Karena perubahan keadaan
- d. Karena adanya pelanggaran oleh pemegang izin

Dengan demikian, meskipun peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan dibatalkan oleh pemerintah pusat, izin yang dipegang oleh pemohon izin tidak serta merta batal. Adapun peraturan daerah tentang perizinan yang dibatalkan, upaya hukum pemerintah daerah untuk menghindari kekosongan hukum adalah dengan melakukan tindakan pemerintahan yang bersifat temporal. Sedangkan untuk jangka waktu yang lama, upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan revisi atau

---

<sup>40</sup> *Ibid*, h.22-24.

membuat peraturan daerah yang baru yang sesuai dengan syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

## **C. Pengelolaan Terumbu Karang**

### **1. Kewenangan Terhadap Pengelolaan Terumbu Karang**

Salah satu habitat ekosistem laut adalah terumbu karang. Hasil penelitian Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mencatat, hingga 2013 pada 1.135 stasiun menunjukkan bahwa sebesar 30,4 persen kondisi terumbu karang di Indonesia mengalami kerusakan atau kurang baik. Hanya sebesar 5,29 persen dalam kondisi sangat baik, sebesar 27,14 persen masih dalam kondisi baik, dan sebesar 37,18 persen dalam kondisi cukup.<sup>41</sup>

Terumbu Karang menjadi pondasi atau dasar bagi komunitas kehidupan laut yang dinamis dan amat beragam. Sedangkan karang merupakan sebagian makhluk pembentuk terumbu, selebihnya adalah organisme yang lain. Ekosistem terumbu karang mempunyai manfaat yang bermacam-macam, yaitu sebagai digunakan sebagai bahan obat-obatan, dimanfaatkan sebagai objek wisata bahari dan sebagai penahan gelombang untuk melindungi pantai dari bahaya abrasi.

John Nevill, sebagaimana dikutip oleh Emmy Latifah, menyatakan terdapat lima hal yang mengancam kehidupan dan keberlangsungan ekosistem perairan.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> LIPI, 30,4% Terumbu Karang Rusak, sumber: <http://kependudukan.lipi.go.id/id/berita/liputan-media/146-lipi-30-4-persen-terumbu-karang-rusak> data akses 06 Januari 2023

<sup>42</sup> Emmy Latifah dan Moch Najib Imanullah, "Applying Precautionary Principle in Fisheries Management", *Jambe Law Journal*, Vol. 01 No. 01, 2018, hal. 13-14.

Kerusakan (degradasi) ekosistem terumbu karang di Indonesia disebabkan oleh enam faktor utama, yaitu: penambangan karang (coral mining) untuk keperluan bahan bangunan, pembuatan jalan, dan bahan hiasan, penggunaan bahan peledak bom, bahan beracun, dan teknik-teknik destruktif lainnya dalam aktivitas penangkapan ikan di kawasan terumbu karang, kegiatan wisata bahari yang kurang memperhatikan kelestarian sumber daya alam laut, pencemaran, baik yang berasal dari kegiatan-kegiatan ekonomi pembangunan di darat maupun di laut, sedimentasi akibat pengelolaan lahan atas (upland areas) yang tidak atau kurang mengindahkan kaidah-kaidah ekologis (pelestarian lingkungan), konservasi kawasan terumbu karang menjadi kawasan pemukiman, bisnis, industri dan lainnya melalui kegiatan reklamasi, Garis besar kerusakan ekosistem terumbu karang di laut Indonesia ada beberapa hal yang dilakukan nelayan atau hal-hal karena alam atau iklim global. Berdasarkan hasil penelitian Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Kondisi kesehatan laut menurun diakibatkan oleh perubahan iklim di dunia. Peningkatan iklim akan meningkatkan keasaman air laut dimana terumbu karang, sebagai penyedia makanan, pekerjaan, dan melindungi ratusan juta manusia dari badai akan punah pada tahun 2050.

Pasal 145 dalam UNCLOS 1982 mengenai Perlindungan Lingkungan Laut menjelaskan bahwa:<sup>43</sup>

“Tindakan-tindakan yang perlu berkenaan dengan kegiatan-kegiatan di Kawasan harus diambil sesuai dengan konvensi ini untuk menjamin perlindungan yang efektif terhadap lingkungan laut dari akibat-akibat yang

---

<sup>43</sup> UNCLOS 1982 Pasal 145.

merugikan yang mungkin timbul dari kegiatan-kegiatan tersebut. Untuk tujuan ini Otorita harus menetapkan ketentuan-ketentuan, peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur yang tepat untuk inter alia : (a) pencegahan, pengurangan dan pengendalian pencemaran dan bahaya-bahaya lainnya terhadap lingkungan laut, termasuk garis pantai, dan gangguan terhadap keseimbangan ekologis lingkungan laut, dengan memberikan perhatian khusus pada kebutuhan akan perlindungan terhadap akibat-akibat buruk dari kegiatan-kegiatan seperti pemboran, pengerukan, penggalian, pembuangan limbah, pembangunan dan operasi atau pemeliharaan instalasiinstalasi, saluransaluran pipa dan peralatan-peralatan lainnya yang bertalian dengan kegiatan-kegiatan itu dan (b) perlindungan dan konservasi kekayaan-kekayaan alam Kawasan dan pencegahan kerusakan terhadap flora dan fauna lingkungan laut.”

## **2. Regulasi Tentang Pengelolaan Terumbu Karang**

Indonesia sebagai negara maritim memanfaatkan fungsi laut secara maksimal. Fungsi laut dapat dibagi atas sebagai sumber makanan bagi umat manusia, sebagai jalan raya perdagangan, sebagai sarana untuk penaklukan, sebagai tempat pertempuran-pertempuran, sebagai tempat bersenang-senang dan rekreasi, sebagai alat pemisah dan pemersatu bangsa. Laut dapat digunakan oleh manusia sebagai sumber daya alam bagi penghidupannya, jalur lintas pelayaran, kepentingan pertahanan dan keamanan, dan kepentingan lainnya.<sup>44</sup>

Pengelolaan terumbu karang sebagai kegiatan konsewasi dengan

---

<sup>44</sup> Didik Mohamad Sodik, 2014, Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia, PT Refika Aditama, Bandung, hal. 1

tujuan untuk kesinambungan guna meningkatkan kualitas dan keanekaragaman dari sumber daya ikan, yang ditekankan pada sumber daya, keturunan jenis dan genetika daripada ikan. Ekosistem *triangle* terdiri dari ekosistem terumbu karang, mangrove dan lamun. Gangguan yang ditimbulkan manusia akan menyebabkan permasalahan terhadap ekosistem *triangle*, akar permasalahan itu dikarenakan kesadaran dan pengetahuan masyarakat. Undang-undang perikanan dan kebijakan yang kuat dari pihak yang berwenang akan menjamin kelestarian sumber daya terutama ekosistem terumbu karang. Akhir tahun lalu bangsa ini sudah berhasil merevisi undang-undang perikanan.

Peraturan perikanan yang baru cukup kental dengan norma-norma hukum yang seharusnya bisa menjamin selain pemanfaatan yang optimal bagi kesejahteraan, juga bisa menjadi suatu jaminan kelestarian sumber daya. Definisi I suatu batasan mengenai peraturan ini sangat penting. Seperti yang telah diketahui, dokumen-dokumen FAO misalnya, konservasi tidak pernah terpisah dengan sistem, dimana hampir setiap dokumen selalumenemukan kata *conservation* dan *business management*. Makna konservasi itu sendiri adalah sesuatu yang *to be held* (ditahan) dengan

pengertian pengelolaan perikanan, tidak bisa dipisahkan. Pada dasarnya konservasi bukan semata-mata sesuatu yang harus dijaga.

Istilah yang digunakan sekarang adalah *totally protective*. Jadi pengertian konservasi disini adalah perlindungan terumbu karang yang merupakan bagian dari ekosistem *triangle*. Ekosistem *trianglei* yang terdiri dari terumbu karang, mangrove dan lamun, harus dilestarikan dengan tujuan untuk kesinambungan bahkan memelihara guna meningkatkan kualitas dan

keanekaragaman sumberdaya ikan. Upaya konservasi dalam rangka pengelolaan sumber daya ikan menjadi sangat penting karena ada satu pemahaman bahwa konservasi dengan pengelolaan perikanan itu lain. Upaya konservasi ini dilakukan pada level ekosistem yang bukan hanya perairan asin (laut), tetapi juga *form* dan *reforcel*, kemudian juga pada level jenis atau genetik semata-mata.

Tabel 1. Kondisi Terumbu Karang di Indonesia (%Tutupan Karang Hidup)

Kondisi	Tahun		
	2002	2007	2020
Sangat Baik	5,2	6,48	6,21
Baik	21,7	22,53	23,72
Buruk	33,5	28,39	28,30
Sangat Buruk	39,5	42,59	41,78

Sumber: LIPI

Ada tabel 1. Dapat dilihat bahwa kondisi terumbu karang yang baik kurang dari 30%. Hal ini bisa terjadi karena permasalahan yang ditimbulkan oleh manusia. Gangguan yang ditimbulkan manusia itu contohnya: tangkap lebih, kperikanan destruktif (pemboman dan penggunaan racun), penambangan, pencemaran, sedimentasi, pariwisata, pengerukan, pengurungan, dan pembangunan pantai. Akar permasalahannya adalah kurangnya kesedaran dan pengetahuan masyarakat, lemiskinan, keserakahan, kebijakan dan strategi pengelolaan yang tidak jelas kelemahan kerangka perundang-undangan dan penegakan hukum.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 pasal 1 angka 8:

Koservasi sumberdaya ikan adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumberdaya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumberdaya ikan.

Pasal 13 ayat 1 dan 2

- (1) Dalam rangka pengelolaan sumberdaya ikan, dilakukan upaya konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan, dan konservasi genetika ikan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan dan konservasi genetika ikan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan dalam Perda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Nomor 4 tahun 2020 tentang pengelolaan Terumbu Karang pasal 3:

- (1) Meningkatkan kesadaran masyarakat dan para pemangku kepentingan dalam menjaga Terumbu Karang dari pengrusakan dan terpelihara secara berkelanjutan;
- (2) Meningkatkan kemampuan masyarakat / pemangku kepentingan mengelola sumber daya terumbu karang secara bertanggung jawab; dan
- (3) Meningkatkan kemandirian masyarakat dalam perlindungan dan pemanfaatan terumbu karang dan ekosistemnya.