

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional memiliki keterkaitan erat dengan hukum, karena hukum berfungsi sebagai instrumen pembangunan negara yang memberikan ruang lebih besar bagi partisipasi masyarakat dalam mendukung jalannya pembangunan. Salah satu bidang yang menjadi fokus pengembangan adalah pariwisata, mengingat sektor ini merupakan andalan utama dalam menghasilkan devisa negara. Meski demikian, perkembangan pariwisata harus disertai perhatian terhadap aspek hukum yang mengatur agar dampak negatifnya, khususnya terhadap kelestarian lingkungan dan keseimbangan alam, dapat diminimalisasi.

Kabupaten Banyuwangi di Jawa Timur memiliki posisi strategis dalam upaya pelestarian penyu karena wilayah ini menjadi lokasi penting pendaratan dan peneluran beberapa spesies, seperti di Pantai Sukamade, Bangsring, Pulau Tabuhan, dan kawasan pesisir lainnya. Kehadiran penyu tidak hanya memperkuat fungsi ekologis, tetapi juga menjadi daya tarik wisata bahari yang berkontribusi terhadap perekonomian masyarakat setempat.

Destinasi yang menjadi daya tarik utama antara lain Kawah Ijen, Pantai Pulau Merah, Pantai Plengkung, Taman Nasional Alas Purwo, Sukamade, serta berbagai desa wisata. Keindahan alam yang memukau dan kekayaan budaya yang khas menjadikan Banyuwangi mampu menarik wisatawan, baik dari dalam negeri maupun mancanegara. Potensi besar ini juga berkontribusi signifikan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu, Banyuwangi memiliki garis pantai sepanjang kurang lebih 175 km, yang mencakup kawasan konservasi alami

penyu di beberapa lokasi seperti Pantai Sukamade, Pantai Boom, dan Pantai Cacalan.

Kehadiran kawasan konservasi tersebut menjadikan Banyuwangi sebagai salah satu daerah strategis di Jawa Timur dalam upaya pelestarian penyu, yang memiliki nilai ekologis tinggi serta peran penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem laut. Penyu merupakan satwa laut purba yang memegang peranan penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem laut. Seluruh spesies penyu, termasuk *Chelonia mydas* (penyu hijau), *Eretmochelys imbricata* (penyu sisik), dan *Dermochelys coriacea* (penyu belimbing), telah dikategorikan sebagai satwa yang dilindungi sepenuhnya melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.20/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2018.¹

Secara normatif, kewenangan pemerintah provinsi sesungguhnya telah memiliki landasan hukum, baik melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) Tahun 2018–2038. Kendati demikian, pengaturan yang ada masih sebatas menetapkan kawasan subzona konservasi dan wisata bahari di beberapa titik di Banyuwangi tanpa memberikan aturan spesifik terkait konservasi penyu.

Hal ini menimbulkan adanya kekosongan norma karena hingga kini belum tersedia perda khusus yang secara komprehensif mengatur konservasi penyu di tingkat Provinsi Jawa Timur di Kabupaten Banyuwangi. Kekosongan tersebut dapat

¹Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

menimbulkan ketidakpastian hukum, baik bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya maupun bagi masyarakat pesisir yang terlibat dalam kegiatan konservasi, mengingat konservasi penyu merupakan kegiatan yang membutuhkan instrumen hukum yang jelas, tegas, dan dapat diterapkan. Tanpa adanya peraturan daerah khusus, pelaksanaan konservasi hanya mengandalkan regulasi umum atau kebijakan non-formal yang seringkali tidak memiliki kekuatan mengikat optimal.

Kondisi ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten, serta melemahkan penegakan hukum terhadap praktik-praktik yang mengancam kelestarian penyu. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif mengenai kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan konservasi penyu di Kabupaten Banyuwangi menjadi sangat relevan. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji dasar yuridis kewenangan provinsi, mengidentifikasi kekosongan norma yang ada, sekaligus menyusun argumentasi akademis mengenai pentingnya pembentukan perda khusus konservasi penyu sebagai instrumen hukum yang lebih pasti, terpadu, dan berkelanjutan dalam rangka menjaga kelestarian ekosistem laut serta mendukung keberlangsungan hidup masyarakat pesisir.

Mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki kekayaan sumber daya laut sangat melimpah, termasuk berbagai jenis biota yang dilindungi, salah satunya penyu. Satwa ini memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem laut, antara lain sebagai pengendali populasi ubur-ubur, penyebar biji lamun, serta penanda kesehatan lingkungan pesisir. Di samping nilai

ekologisnya, penyu juga memiliki nilai ekonomi yang signifikan, baik melalui pengembangan ekowisata maupun sebagai bagian dari tradisi serta kearifan lokal masyarakat pesisir. Akan tetapi, keberadaan penyu kini menghadapi ancaman serius, seperti perburuan ilegal, kerusakan habitat, pencemaran laut, hingga eksploitasi wilayah pesisir, sehingga statusnya ditetapkan sebagai satwa yang dilindungi oleh hukum nasional.²

Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945, Indonesia menganut sistem desentralisasi yang melahirkan keberadaan pemerintah daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, diterapkan asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan ini menegaskan peran pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa Ratio Legis Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur Dalam Konservasi Penyu Di Kabupaten Banyuwangi ?
2. Apa Urgensi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur di Kabupaten Banyuwangi Tentang Konservasi Penyu ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ratio legis kewenangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur dalam konservasi penyu di Kabupaten Banyuwangi.
2. Untuk mengetahui Urgensi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Kabupaten Banyuwangi Tentang Konservasi Penyu.

² Yunias Dao, *Indonesia Sebagai Negara Kepulauan Berdasarkan UNCLOS 1982*, 2023.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis, dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum lingkungan dan hukum daerah. Hasil kajian ini dapat menambah pemahaman mengenai pentingnya peraturan daerah dalam upaya melindungi satwa langka, khususnya penyu, serta kaitannya dengan pembangunan pariwisata yang berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini juga dapat menjadi rujukan dalam pengembangan literatur akademik yang membahas hubungan antara hukum konservasi dan tata kelola pemerintahan daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis, bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur Kabupaten Banyuwangi, hasil penelitian dapat dijadikan masukan dalam penyusunan, revisi, maupun penguatan Peraturan Daerah terkait pelestarian penyu, sehingga mampu menghadirkan kepastian hukum yang jelas, komprehensif, dan efektif. Bagi Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) penelitian ini dapat menjadi referensi dalam memahami aspek hukum perlindungan penyu serta mendorong partisipasi masyarakat secara aktif dalam upaya pelestarian satwa tersebut. Dan bagi Akademisi dan Peneliti penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang berfokus pada kebijakan perlindungan satwa langka di tingkat daerah, sehingga membuka peluang untuk kajian yang lebih luas dan mendalam.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran peneliti terhadap penelitian hukum terdahulu yang berbentuk Skripsi, Peneliti mendapatkan beberapa penelitian terdahulu sebagaimana dimaksud yang objek penelitiannya berkaitan dengan objek penelitian hukum yang peneliti ajukan. Adapun beberapa penelitian hukum yang berbentuk skripsi terdahulu sebagaimana dimaksud antara lain:

Mursidah Nur Fajri, Peran Pengelola Konservasi Penyu Dalam Meningkatkan Daya Tarik Wisata Di Pantai Mampie Kabupaten Polewali Mandar, Institut Agama Islam Negeri Parepare, Skripsi, Tahun 2024, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah 1. Bagaimana peran pengelola dalam melindungi penyu di Pantai Mampie sebagai daya tarik wisata? 2. Bagaimana pengelola melestarikan jumlah penyu di Pantai Mampie ? 3. Program apa saja yang dilakukan pengelola dalam meningkatkan daya tarik wisata penyu di Pantai Mampie ?. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologi. Adapun jenis penelitian yang digunakan dengan mengumpulkan data secara langsung yang sesuai dengan fakta yang ditemukan di lapangan (*field research*) yang bersifat deskriptif kualitatif. Kesimpulan penelitian ini adalah Peran Pengelola Konservasi Penyu Dalam Meningkatkan Daya Tarik Wisata Di Pantai Mampie Kabupaten Polewali Mandar Maka dapat di simpulkan sebagai berikut: 1. Peran pengelola dalam melindungi penyu di pantai mampie dengan mengimplementasikan praktik pengelolaan pantai yang berkelanjutan, seperti membatasi jumlah orang yang dapat mengunjungi pantai pada waktu yang sama, membatasi penggunaan bahan kimia berbahaya, dan

mengedukasi pengunjung tentang pentingnya melindungi penyu dan habitat mereka. Selain itu, penting bagi pengelola pantai untuk bekerja sama dengan organisasi dan lembaga pemerintah lokal untuk mengimplementasikan undang-undang dan peraturan yang melindungi penyu dan habitat mereka. Dengan mengambil langkah-langkah ini, pengelola pantai dapat membantu memastikan bahwa penyu dan habitat mereka tetap aman dan terlindungi untuk generasi mendatang.

2. Pengelola di pantai Mampie memiliki peran penting dalam melestarikan jumlah penyu di Pantai Mampie. Dengan cara mengambil langkah-langkah untuk melindungi habitat penyu, seperti menciptakan cagar dan melindungi mereka dari ancaman seperti perburuan ilegal dan populasi. Mereka juga bekerja sama untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya melestarikan penyu dan mengurangi dampak aktivitas manusia pada populasi 83 84 penyu. Dalam upaya melestarikan jumlah penyu di pantai Mampie, peran pengelola sangat penting.

3. Untuk meningkatkan daya tarik wisata penyu di pantai Mampie, pengelola dapat melakukan berbagai tindakan. Ini termasuk membangun dan memelihara habitat penyu seperti tempat penampungan penyu dan tempat perlindungan. Ini akan membantu memastikan bahwa penyu dapat berkembang biak dan bertahan hidup di pantai. Selain itu, pengelola dapat mempromosikan keberlanjutan dengan mengimplementasikan praktik berkelanjutan seperti mengurangi sampah, menggunakan energi terbaru, dan mendidik wisatawan tentang pentingnya menjaga lingkungan.

Reni Aprillia, Peran Pemerintah Dalam Upaya Mempertahankan Potensi Penangkaran Penyu Di Pekon Muara Tembulih Kecamatan Ngambur Perspektif

Fiqh Siyasah (Studi Pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Pesisir Barat), Universitas Islam Negri Raden Intan Lampung, Skripsi, Tahun 2021, adapun rumusan masalah sebagai berikut Bagaimana Peran Pemerintah dalam upaya mempertahankan potesi Penangkaran penyu di Pekon Muara Tembulih dan bagaimana pandangan fiqh siyasah terhadap peran pemerintah dalam upaya mempertahankan potensi penangkaran penyu dengan menggunakan metode penelitian teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara dan pengamatan. Data primer di peroleh langsung dari responden mengenai Bagaimana peran pemerintah dalam upaya mempertahankan potensi penangkaran penyu dipekon Muara Tembulih Kecamatan Ngambur menurut Fiqh Siyasah sedangkan Data sekunder berupa teori teori yang diperoleh dari kepustakaan, dokumentasi Dan monografi penangkaran. Semua data tersebut merupakan bahan-bahan untuk mendiskripsikan peran Pemerintah dalam upaya mempertahankan potensi Penangkaran Penyu di Pekon Muara Tembulih Kecamatan Ngambur. Dan kesimpulannya adalah Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pesisir Barat mempunyai kelemahan dalam mengambil kebijakan dan keputusan karena setiap keputusan yang diambil oleh Dinas Kabupaten/Kota memerlukan izin dari Dinas Provinsi. Oleh karena itu dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pesisir Barat memiliki wewenang terbatas dalam mengambil keputusan untuk melestarikan penangkaran penyu yang berda di Pekon Muara Tembulih Kecamatan Ngambur Kabupaten Pesisir Barat. Peran pemerintah dinas kelautan dan perikanan kabupaten Pesisir Barat dalam mempertahankan potensi penangkaran penyu

menurut Fiqh Siyasah, peran pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan tidak memenuhi ciri-ciri dan hak kewajiban sebagai Ulil Amri.

Sedangkan Penelitian hukum yang Peneliti lakukan berjudul Kepastian Hukum Pengelolaan Konservasi Penyu Di Propinsi Jawa Timur (Studi Konservasi Penyu di Kabupaten Banyuwangi) berbeda dengan penelitian di atas. Selain itu peneliti menggunakan penelitian hukum normative dengan pendekatan melalui Peraturan Perundang-Undangan (*statue approach*), pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan Perbandingan (*comparative approach*).

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan merupakan aturan tertulis yang berisi norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Keberadaan peraturan ini sangat penting sebagai instrumen hukum yang menjamin tertibnya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai prinsip negara hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat sejumlah asas yang wajib dipenuhi agar suatu peraturan memiliki kualitas yang baik, yakni kejelasan tujuan, ketepatan lembaga atau pejabat pembentuk, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, memiliki daya guna dan hasil guna, kejelasan rumusan, serta keterbukaan. Selain itu, materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas pengayoman,

kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, kepastian hukum, serta keseimbangan dan keselarasan.³

Untuk menjamin kepastian hukum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari;

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Peraturan Presiden (Perpres); dan
7. Peraturan Daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Hierarki ini berfungsi menjaga agar setiap peraturan yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Adapun fungsi utama Undang-Undang dan Perppu adalah mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945, memberikan pedoman dasar dalam batang tubuh konstitusi, serta mengatur hubungan antar lembaga negara maupun antara negara dan warga negara. Materi muatan yang wajib dimuat dalam Undang-Undang meliputi hal-hal mendasar, seperti hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan, kependudukan, serta keuangan negara. Lebih lanjut,

³ Nuryanti Widyastuti, *Jenis, Hirarki, Fungsi, Dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, 2021.

peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atau dibentuk oleh DPR dan disahkan Presiden, serta peraturan yang ditetapkan langsung oleh lembaga atau pejabat berwenang tanpa memerlukan persetujuan DPR. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai pedoman hukum formal, tetapi juga menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan, ketertiban, dan keseimbangan dalam tata kelola kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴

Dalam UUD NRI Tahun 1945 merujuk pada Pasal 18 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk republik, sehingga setiap daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya tetap berada dalam kerangka kesatuan negara. Untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, dibentuklah daerah otonom yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sesuai dengan undang-undang. Pemerintahan daerah menjalankan urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum serta kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Daerah memiliki hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan

⁴ *Ibid.*

otonomi dan tugas pembantuan, dengan susunan dan tata cara penyelenggaraan yang diatur dalam UU.⁵

Selain itu, dalam pasal 18A, diatur pula bahwa hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maupun antara provinsi dan kabupaten/kota, mencakup aspek keuangan, pelayanan publik, dan pemanfaatan sumber daya alam, yang harus dilaksanakan secara selaras, serasi, dan seimbang dengan memperhatikan keragaman daerah. Sementara itu, pasal 18B menegaskan pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih relevan dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa daerah bukan merupakan negara sendiri, melainkan daerah otonom atau administrasi yang membagi wilayah Indonesia menjadi provinsi dan selanjutnya ke kabupaten atau kota, dengan pengakuan terhadap daerah khusus dan masyarakat hukum adat. Setiap daerah otonom membentuk DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilu, menjalankan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, serta menjalin hubungan yang selaras dan adil dengan pemerintah pusat.⁶

Dalam teori hierarki norma hukum dikembangkan oleh Hans Kelsen dan kemudian diperluas oleh Hans Nawiasky. Kelsen memperkenalkan konsep

⁵ Amad Supardi, Implementasi Perda Banyuman, Fakultas Hukum UMP, 2017.

⁶ *Ibid.*

Stufenbau des Recht atau *The Hierarchy of Law*, yang menekankan bahwa norma hukum tersusun secara berjenjang, di mana setiap norma yang lebih rendah bersumber dari norma yang lebih tinggi. Menurut Kelsen, hukum bersifat dinamis (*nomodynamics*), karena pembentukan dan penghapusan norma dilakukan oleh lembaga atau otoritas yang berwenang. Dengan demikian, sahnya suatu norma hukum ditentukan bukan semata dari isi norma, tetapi dari prosedur pembentukannya yang sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Setiap norma inferior memperoleh legitimasi dari norma superior, membentuk struktur hierarkis yang berlapis-lapis hingga mencapai norma dasar (*grundnorm*), yang bersifat hipotesis dan fiktif sebagai titik awal legitimasi hukum.

Kelsen juga membedakan norma hukum menjadi norma umum (*general norm*) dan norma individual (*individual norm*). Norma umum mencakup kebiasaan (*custom*) dan perundang-undangan (*legislation*), sedangkan norma individual mencakup keputusan badan administrasi (*administrative acts*) serta transaksi hukum (*legal transaction*), seperti kontrak atau perjanjian (*contract* atau *treaty*). Hans Nawiasky mengembangkan teori Kelsen melalui konsep *Die Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*, yang membagi norma hukum menjadi tiga lapisan, yaitu *grundnorm* (norma dasar), *grundgesetze* (aturan dasar), dan *formelle Gesetze* (Peraturan Perundang-Undangan), termasuk *Verordnungen* dan *autonome Satzungen* sebagai peraturan pelaksanaan. Nawiasky menekankan bahwa lapisan-lapisan norma ini berbentuk bertingkat (*Stufenforming*), menyerupai kerucut atau

stupa, dengan lapisan tambahan di antaranya yang disebut *stupa antara*, yang tetap memuat norma-norma hukum bersifat umum (*algemeen*).

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, Peraturan Perundang-Undangan tersusun dalam hierarki yang jelas, di mana setiap bentuk peraturan memiliki tingkat kedudukan tertentu. Peraturan yang berada di tingkat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi yang terkandung dalam peraturan yang lebih tinggi. Prinsip ini sejalan dengan asas *lex superior derogat inferiori*, yang menegaskan bahwa hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah. Penerapan hierarki ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, konsistensi norma, serta harmonisasi sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Hal ini pada aturan pada Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen hukum daerah yang memiliki kekuatan mengikat di wilayah kabupaten/kota maupun provinsi, yang dibentuk melalui kerja sama antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan Daerah Provinsi merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota. Kedua jenis Perda ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, memuat materi yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan,

sekaligus menampung kondisi khusus daerah dan atau menjadi penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Lebih lanjut, Pasal 33 ayat (2) menjelaskan bahwa materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus memuat keterangan mengenai konsepsi rancangan, yang mencakup latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin dicapai, pokok pikiran serta lingkup atau objek yang akan diatur, dan jangkauan serta arah pengaturan. Seluruh materi tersebut, setelah melalui pengkajian dan penyelarasan, dituangkan dalam Naskah Akademik sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3), sehingga Perda tidak hanya memiliki dasar hukum yang jelas tetapi juga terstruktur secara sistematis dan relevan dengan kebutuhan daerah serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam konteks perlindungan serta penangkaran penyu, Perda memiliki peran strategis sebagai landasan hukum operasional untuk mengatur berbagai kegiatan konservasi, mulai dari penetapan kawasan pesisir sebagai wilayah konservasi penyu, larangan pengambilan telur atau penangkapan penyu tanpa izin, hingga mekanisme kerja sama antara pemerintah daerah, masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Selain itu, Perda juga dapat memuat ketentuan mengenai sanksi administratif maupun pidana sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga keberadaannya menjadi instrumen penting dalam mewujudkan upaya pelestarian penyu yang berkelanjutan.

1.6.2 Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bagi warga negara Indonesia didefinisikan sebagai upaya untuk melindungi individu dari tindakan yang merugikan oleh pihak lain. Dalam literatur Belanda, istilah ini dikenal dengan “*rechtsbescherming van de Burgers tegenover de overheid*”, sedangkan dalam literatur Inggris disebut “*Legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities.*” Menurut Satjipto Rahardjo, tujuan perlindungan hukum adalah menjaga hak asasi manusia agar masyarakat dapat menikmati hak-hak yang dijamin oleh hukum. Muktiel A. Fadjar menambahkan bahwa perlindungan hukum terbatas pada perlindungan yang diberikan secara formal oleh hukum. Sebagai subjek hukum, setiap individu memiliki hak dan kewajiban untuk melaksanakan tindakan hukum, sehingga perlindungan hukum juga terkait dengan hak dan kewajiban tersebut. Untuk mewujudkan perlindungan ini, digunakan sarana dan mekanisme hukum yang tersedia. Dengan demikian, hukum berfungsi menjaga hak dan kepentingan manusia, menjadikannya otoritas tertinggi dalam menentukan kepentingan yang harus diatur dan dilindungi.

Menurut Utrecht, hukum merupakan kumpulan peraturan yang terdiri atas perintah dan larangan yang mengatur ketertiban dalam masyarakat dan harus dipatuhi oleh seluruh anggotanya. Hukum memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai alat pengatur serta alat perlindungan, yang tujuannya menciptakan hubungan hukum antar-subjek yang harmonis, damai, seimbang, dan adil.

Tujuan ini tercapai apabila setiap subjek hukum memperoleh haknya secara wajar dan menjalankan kewajibannya sesuai dengan aturan yang berlaku.⁷

Saat ini, hampir seluruh negara di dunia menerapkan konsep negara hukum, termasuk Indonesia, yang menempatkan hukum sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan. Negara hukum Republik Indonesia memiliki tujuan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi seluruh bangsa dan wilayah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta berperan dalam ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam konteks ini, hukum menjadi otoritas tertinggi dalam penyelenggaraan negara.⁸

Konsep negara hukum Indonesia menurut UUD NRI 1945 adalah negara hukum Pancasila, yang didasarkan pada tiga pilar utama: pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta asas legalitas baik secara formal maupun material. Prinsip negara hukum harus dikembangkan sesuai prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Menurut Muladi, hukum kini bukan sekadar cerminan kekuasaan, tetapi juga harus memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Oleh karena itu, salah satu fungsi negara hukum adalah menjamin hak asasi manusia bagi setiap warganya melalui perlindungan hukum.

⁷ Anggun Lestari Suryamizon, *Perlindungan Hukum Preventif Terhadap Kekerasan Perempuan dan Anak dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*, Jurnal Perempuan, Agama dan Jender, Vol. 16 No. 1, 2017, h.119.

⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, CV Citra Aditya Bakti, 2000, h.69.

Menurut para ahli, pengertian perlindungan hukum meliputi: Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah pemberian pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan pihak lain, sehingga masyarakat dapat menikmati hak-hak yang dijamin hukum. Perlindungan hukum mencakup berbagai bentuk perangkat, baik preventif maupun represif, baik secara lisan maupun tertulis. Secara keseluruhan, perlindungan hukum menggambarkan fungsi hukum yang menekankan keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian.

Perlindungan hukum mencerminkan penerapan fungsi hukum dalam mencapai tujuan-tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Perlindungan ini diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, baik dalam bentuk preventif maupun represif, serta bisa berupa aturan tertulis maupun tidak tertulis, sebagai upaya penegakan peraturan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum dibagi menjadi dua jenis:⁹

1. Perlindungan hukum preventif, yaitu bentuk perlindungan yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah bersifat definitif. Keputusan definitif adalah keputusan yang berlaku secara permanen. Perlindungan jenis ini bertujuan mencegah terjadinya sengketa dan sangat penting bagi penyelenggaraan

⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

pemerintahan yang mengutamakan kebebasan bertindak, karena mendorong pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan.

2. Perlindungan hukum represif, yaitu bentuk perlindungan yang difokuskan pada penyelesaian sengketa yang telah terjadi. Di Indonesia, penanganan sengketa oleh Peradilan Umum termasuk dalam kategori perlindungan hukum represif.

1.6.3. Provinsi Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi terluas di Pulau Jawa dengan luas wilayah sekitar 48.036 km² serta jumlah penduduk mencapai kurang lebih 41,9 juta jiwa pada pertengahan tahun 2024.¹⁰ Lokasinya sangat strategis karena berbatasan dengan Laut Jawa di sebelah utara, Samudra Hindia di selatan, Selat Bali di timur, serta Provinsi Jawa Tengah di bagian barat. Dalam lintasan sejarah, Jawa Timur berperan penting sebagai pusat politik dan kebudayaan sejak masa klasik, ditandai dengan keberadaan Kerajaan Singhasari dan Majapahit yang meninggalkan warisan besar dalam tradisi dan budaya Jawa.

Secara ekonomi, provinsi ini menyumbang sekitar 15% dari total PDB nasional, dengan sektor utama meliputi pertanian, perdagangan, serta industri. Namun, penelitian mutakhir menunjukkan adanya pergeseran struktur ekonomi, di mana sektor jasa mengalami perkembangan yang lebih pesat

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/East_Java, diakses pada tanggal 19 agustus 2025.

dibanding sektor primer.¹¹ Dari aspek sosial budaya, Jawa Timur ditinggali oleh kelompok etnis yang beragam seperti Jawa, Madura, Pandalungan, Tengger, dan Bawean, dengan kekayaan kesenian khas seperti reog, ludruk, dan wayang kulit yang masih lestari hingga kini.¹²

Secara keseluruhan, Jawa Timur dapat dipandang sebagai provinsi yang memiliki kontribusi signifikan terhadap pembangunan nasional dalam aspek ekonomi maupun budaya. Sementara itu, Banyuwangi tampil sebagai representasi unik yang memperlihatkan keterpaduan antara potensi alam, tradisi lokal, dan pengembangan pariwisata yang berorientasi pada keberlanjutan. Dengan karakteristik tersebut, Banyuwangi sekaligus menjadi ruang kajian yang menarik dalam memahami bagaimana pembangunan daerah dapat berjalan beriringan dengan konservasi budaya dan lingkungan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipahami sebagai suatu strategi pembangunan yang memiliki orientasi ganda. Pertama, pemberian kewenangan otonomi merupakan langkah strategis untuk menjawab tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga persoalan utama, yakni pembagian kekuasaan (*sharing of power*), distribusi pendapatan (*distribution of income*), serta kemandirian dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Kedua, otonomi daerah juga diposisikan sebagai sarana untuk memperkuat struktur perekonomian daerah sehingga mampu menopang ketahanan ekonomi

¹¹ Anita Roosmawarni, *Model Pengembangan Dan Pemetaan Potensi Jawa Timur Melalui Peranan Key Sector Kota/Kabupaten*, ISSN No. 1411-9501 Vol. XXII No. 1 Juli 2017.

¹² https://id.wikipedia.org/wiki/Jawa_Timur, diakses pada tanggal 19 agustus 2025.

nasional, khususnya dalam menghadapi persaingan global pada era perdagangan bebas.¹³

Dalam perkembangannya, penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan dan strategis bagi pelaksanaan fungsi pemerintahan, khususnya pada lingkup pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara tegas membagi urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan berlandaskan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Urusan pemerintahan konkuren tersebut terbagi ke dalam dua kategori, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib sendiri diklasifikasikan menjadi dua, yakni yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Kedua klasifikasi ini menjadi landasan utama bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di luar urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, daerah diberikan hak untuk mengurus dan mengatur sendiri berbagai aspek pemerintahan, termasuk menyusun kebijakan daerah yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik, memperluas partisipasi masyarakat, mendorong inisiatif lokal, serta memberdayakan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Klasifikasi urusan tersebut juga menjadi pedoman dalam penataan kelembagaan perangkat daerah yang wajib mengacu

¹³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2002, h. 14.

pada hasil pemetaan urusan pemerintahan wajib non-pelayanan dasar dan urusan pilihan yang ditetapkan oleh kementerian maupun lembaga pemerintah non-kementerian. Pemetaan inilah yang kemudian dijadikan dasar dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, hingga penganggaran urusan pemerintahan di tingkat daerah.

Substansi urusan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota juga mencakup kewenangan pengelolaan unsur manajemen yang terdiri atas sarana dan prasarana, personel, bahan, serta metode kerja, disertai dengan kewenangan penyelenggaraan fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, koordinasi, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, serta pengelolaan informasi. Semua unsur tersebut menjadi kewenangan yang melekat pada masing-masing tingkatan pemerintahan, kecuali jika suatu unsur manajemen atau fungsi tertentu telah secara khusus ditetapkan menjadi kewenangan tingkatan pemerintahan lain. Salah satu bidang pemerintahan yang masuk dalam kategori kewenangan daerah ialah urusan kelautan dan perikanan, yang di dalamnya termasuk aspek konservasi sumber daya hayati laut, seperti konservasi penyu yang memiliki nilai ekologis sekaligus strategis bagi kelestarian lingkungan pesisir.

Salah satu wilayah penting yang patut mendapat perhatian lebih adalah Kabupaten Banyuwangi. Kabupaten Banyuwangi terletak di ujung timur Pulau Jawa dan merupakan kabupaten terluas di Provinsi Jawa Timur dengan kondisi wilayah yang beragam, mulai dari dataran rendah hingga kawasan pegunungan.

Di perbatasan dengan Kabupaten Bondowoso terdapat jajaran Dataran Tinggi Ijen yang mencakup Gunung Raung dengan ketinggian 3.344 meter, Gunung Merapi setinggi 2.799 meter, serta Kawah Ijen yang menjadi salah satu destinasi alam unggulan. Bagian selatan wilayah ini didominasi oleh perkebunan peninggalan era Hindia Belanda, sementara kawasan perbatasan dengan Kabupaten Jember menjadi bagian dari konservasi Taman Nasional Meru Betiri yang terkenal dengan Pantai Sukamade sebagai habitat penyu. Di Semenanjung Blambangan juga terdapat Taman Nasional Alas Purwo yang merupakan kawasan cagar alam penting.¹⁴

Pada sisi timur, Banyuwangi berbatasan langsung dengan Selat Bali yang menjadi salah satu pusat produksi ikan terbesar di Jawa Timur, dengan Pelabuhan Muncar sebagai pusat aktivitas perikanan. Selain itu, Pelabuhan Ketapang di bagian utara berfungsi sebagai jalur strategis yang menghubungkan Pulau Jawa dengan Bali. Wilayah daratan Banyuwangi sendiri terbagi atas dataran tinggi yang banyak menghasilkan produk perkebunan, dataran rendah yang potensial untuk pertanian, serta kawasan pesisir yang membentang dari utara ke selatan dan kaya akan hasil laut.

Penduduk Banyuwangi memiliki keragaman etnis. Suku Osing sebagai penduduk asli dianggap sebagai sub-suku Jawa dengan bahasa Osing yang diyakini sebagai salah satu bentuk tertua bahasa Jawa. Selain itu, terdapat pula komunitas Suku Madura yang tersebar di Muncar, Wongsorejo, Kalipuro,

¹⁴ [Kabupaten Banyuwangi - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas](#), diakses pada tanggal 17 Agustus 2025.

Glenmore, dan Kalibaru; Suku Jawa dengan jumlah yang cukup besar; serta kelompok minoritas seperti Suku Bali, Mandar, dan Bugis. Suku Bali banyak bermukim di Kecamatan Rogojampi, bahkan Desa Patoman di wilayah tersebut sering disebut sebagai miniatur Bali di Pulau Jawa. Daerah ini memiliki sumber daya alam yang sangat menonjol, antara lain Taman Nasional Alas Purwo dengan hutan hujan tropisnya, Pantai Plengkung (*G-Land*) yang dikenal secara internasional oleh para peselancar karena ombaknya yang spektakuler, serta Kawah Ijen yang memiliki fenomena langka berupa api biru (*blue fire*) dan aktivitas penambangan belerang tradisional yang unik. Dari sisi kebudayaan, Banyuwangi memiliki identitas kuat melalui keberadaan suku Osing dengan bahasa dan tradisi yang khas. Tari Gandrung sebagai salah satu warisan budaya telah mendapat pengakuan dunia dari UNESCO. Selain itu, sejak 2018 Banyuwangi juga ditetapkan sebagai geopark nasional, menegaskan peran strategisnya dalam memadukan pelestarian lingkungan, pengembangan pariwisata, serta pertumbuhan ekonomi berkelanjutan.

Selain potensi pertanian, Banyuwangi juga dikenal sebagai daerah penghasil tanaman perkebunan, kehutanan, serta peternakan yang berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi masyarakat. Kabupaten ini juga memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, termasuk tambang emas yang cukup besar setelah Papua, serta berbagai destinasi wisata alam yang menjadikannya salah satu daerah penting di Indonesia dalam bidang pariwisata dan ekonomi berbasis sumber daya alam.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan menggunakan penelitian hukum normatif, yang menelaah kesesuaian internal maupun eksternal dalam ilmu hukum. Pendekatan ini dapat berupa analisis terhadap keselarasan antara fakta-fakta hukum dengan aturan hukum, norma-norma hukum (seperti Peraturan Perundang-Undangan, putusan pengadilan, kontrak, dan sejenisnya), asas-asas hukum, maupun nilai-nilai hukum yang berlaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuannya adalah untuk menemukan tingkat koherensi hukum serta menghasilkan rekomendasi atau preskripsi yang relevan dari hasil penelitian hukum yang dilakukan.

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

- a) Primer : Peraturan Perundang-Undangan
- b) Sekunder : Buku, Jurnal, Skripsi
- c) Tersier : Website, Media Elektronik.

1.8 Sistematika Penulisan

Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti. Adapun perinciannya sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan. pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.
- b. Bab II Pembahasan Pertama. Merupakan bab tinjauan umum, pada bab ini berisi uraian atas jawaban permasalahan hukum dari rumusan masalah yang pertama. Berisikan Ratio Legis Kewenangan Pemerintah Daerah Jawa Timur Dalam Konservasi Penyu Di Kabupaten Banyuwangi.
- c. Bab III Pembahasan Kedua. Pada bab ini berisi uraian atas jawaban permasalahan hukum dari rumusan masalah yang kedua, yaitu Urgensi Peraturan Daerah Provinsi Banyuwangi Tentang Konservasi Penyu.
- d. Bab IV Penutup. Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan jawaban dari hasil penelitian dan pembahasan. Sedangkan dalam saran nantinya akan didasarkan pada pengambilan kesimpulan yang telah dibuat. Dengan demikian antara kesimpulan dan saran saling mendukung satu sama.