

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada hakikatnya diarahkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Dalam prosesnya, pembangunan tidak dapat dilepaskan dari pemanfaatan sumber daya alam sebagai modal utama. Pemanfaatan tersebut menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan agar tujuan pembangunan tidak justru menimbulkan dampak negatif bagi keberlangsungan lingkungan hidup.¹

Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak disertai dengan pengelolaan yang baik berpotensi menimbulkan berbagai persoalan lingkungan, seperti pencemaran dan kerusakan ekosistem. Persoalan ini kerap muncul ketika orientasi pembangunan lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi jangka pendek tanpa memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Akibatnya, kualitas lingkungan hidup mengalami penurunan yang pada akhirnya berdampak langsung terhadap kehidupan dan kesehatan masyarakat.

Seiring dengan arah kebijakan pembangunan daerah yang mendorong optimalisasi potensi wilayah, kawasan pesisir menjadi salah satu ruang yang intensif dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi. Wilayah pesisir memiliki nilai

¹ Ulfa Nur, and Erlin Kurniati. **Sinergi Peran Pemerintah Dan Masyarakat Dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah Yang Berkelanjutan**. *Journal of Social Science and Multidisciplinary Analysis* Volume 2, Nomor 2, 2025, hal. 3.

strategis karena kaya akan sumber daya alam dan memiliki potensi besar untuk dikembangkan, salah satunya melalui kegiatan budidaya perikanan. Namun, pemanfaatan kawasan pesisir yang tidak terkontrol berisiko menimbulkan tekanan terhadap ekosistem pesisir yang bersifat rentan.

Di Kabupaten Jember, khususnya di kawasan pesisir Kecamatan Gumukmas, kegiatan tambak udang *vaname* mengalami perkembangan yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir dan diklaim sebagai sumber perputaran ekonomi dan investasi yang masif. Akan tetapi, narasi bahwa tingginya aktivitas eksploitasi tersebut berbanding lurus dengan peningkatan kas daerah terbukti tidak berdasar. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Jember, realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor perikanan secara keseluruhan sangat disproportional, di mana pendapatan tertingginya tercatat hanya sebesar Rp 1,87 Miliar pada tahun 2022.² Lebih ironis lagi, merujuk pada keterangan resmi Dinas Perikanan Kabupaten Jember pada awal tahun 2025, secara spesifik operasional tambak udang berskala korporasi di kawasan pesisir selatan nyatanya sama sekali tidak memberikan kontribusi terhadap PAD, atau secara riil menyumbang Rp 0 (nol rupiah).³

Fakta nihilnya retribusi daerah ini terjadi akibat lemahnya tata kelola hukum administrasi Pemerintah Kabupaten Jember, di mana nomenklatur penarikan pajak operasional tambak udang secara spesifik belum diakomodasi

² Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, **Kabupaten Jember Dalam Angka 2023**, BPS Kabupaten Jember, Jember, 2023, hlm. 426.

³ Beritajatim, "**Dinas Perikanan Jember: Tambak di Pesisir Selatan Tidak Berkontribusi untuk PAD**", diakses melalui <https://beritajatim.com/dinas-perikanan-jember-tambak-di-pesisir-selatan-tidak-berkontribusi-untuk-pad>, pada tanggal 26 Juni 2026.

dalam Peraturan Daerah yang terbaru. Di tengah angka kontribusi yang nol tersebut, pembiaran eksploitasi tambak udang justru terus berlanjut dan memunculkan kerugian ekologis yang nyata. Masyarakat pesisir harus menanggung berbagai persoalan pelik, mulai dari pencemaran sungai akibat pembuangan limbah tanpa Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) yang memadai, peningkatan salinitas yang membunuh produktivitas lahan pertanian, hingga ancaman kerusakan daya dukung ekosistem laut. Kondisi ini secara doktrinal membuktikan terjadinya pembiaran kerusakan ekologis demi sebuah investasi yang pada akhirnya gagal dikonversi menjadi instrumen kesejahteraan rakyat (pelanggaran prinsip *welfare state*).⁴

Pencemaran lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan tambak udang umumnya berasal dari limbah hasil budidaya, penggunaan bahan kimia, serta sistem pengelolaan yang tidak ramah lingkungan. Limbah tersebut berpotensi mencemari perairan, tanah, dan ekosistem di sekitarnya apabila tidak dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan terlanggarnya hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁵

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak ini menegaskan bahwa negara, termasuk pemerintah daerah, memiliki kewajiban untuk melindungi dan

⁴ Mongabay Indonesia, "Cemari Pesisir, Aktivis Desak Setop Tambak Udang di Jember", diakses melalui <https://mongabay.co.id/2025/03/23/cemari-pesisir-aktivis-desak-setop-tambak-udang-di-jember/>, pada tanggal 12 Maret 2026

⁵ *Ibid*,

menjamin kualitas lingkungan hidup demi keberlanjutan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Sebagai bentuk pelaksanaan amanat konstitusi tersebut, negara telah menetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini memberikan kerangka hukum yang komprehensif mengenai kewenangan, tanggung jawab, serta instrumen pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Berdasarkan konteks otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam mengendalikan pencemaran lingkungan yang terjadi di wilayahnya. Pemerintah daerah tidak hanya berwenang dalam memberikan izin usaha, tetapi juga bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan, pembinaan, dan penegakan hukum lingkungan terhadap kegiatan usaha yang berpotensi mencemari lingkungan.⁶

Namun dalam praktiknya, implementasi ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di daerah sering kali menghadapi berbagai kendala. Kendala tersebut dapat berupa lemahnya pengawasan, kurangnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya, serta adanya kepentingan ekonomi yang lebih diutamakan dibandingkan perlindungan lingkungan hidup.

Secara normatif, perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 69 ayat (1) huruf a UU No. 32 Tahun 2009, yang secara tegas melarang setiap orang

⁶ Jannah, Annisa Sephia, et al. **Tanggung Jawab Administratif Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Izin Lingkungan.** *Constitutio: Journal Of State And Political Law Research*, Vol 4 No 1, 2025, hal. 100

melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap kegiatan usaha wajib memastikan aktivitasnya tidak menimbulkan dampak negatif terhadap media lingkungan, baik air, tanah, maupun udara.

Permasalahan tersebut juga terlihat dalam pengelolaan tambak udang di Kecamatan Gumukmas Kabupaten Jember. Dugaan pencemaran lingkungan yang terjadi menunjukkan adanya potensi kelemahan dalam pelaksanaan tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam aspek preventif maupun represif. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana pemerintah daerah telah melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan hukum lingkungan.

Selain pendekatan normatif melalui peraturan perundang-undangan, pengelolaan lingkungan hidup juga harus didasarkan pada prinsip-prinsip *Good environmental governance*. Prinsip ini menekankan pentingnya tata kelola lingkungan yang baik, yang meliputi pemberdayaan Masyarakat, transparansi, Desentralisasi yang demokratis Pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan, Pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat dan penegakan hukum.⁷

Penerapan prinsip *Good environmental governance* menjadi sangat relevan dalam menangani permasalahan pencemaran lingkungan akibat kegiatan tambak udang. Dengan tata kelola yang baik, pemerintah daerah diharapkan mampu menyeimbangkan kepentingan ekonomi dan perlindungan lingkungan, sekaligus menjamin hak masyarakat atas lingkungan hidup yang layak.

⁷ Sriyanti. "Pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup." *Jurnal Bintang Pendidikan Indonesia* Volume 1, Nomor 2, 2023, hal. 24

Namun demikian, dalam praktiknya prinsip *Good environmental governance* belum sepenuhnya terimplementasi secara optimal di tingkat daerah. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan lingkungan sering kali masih terbatas, sementara transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan juga belum berjalan secara maksimal.

Kondisi tersebut berdampak pada lemahnya perlindungan hak konstitusional warga atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Masyarakat yang terdampak pencemaran sering kali berada pada posisi yang lemah, baik dalam mengakses informasi maupun dalam menuntut pertanggungjawaban atas kerusakan lingkungan yang terjadi.

Oleh karena itu, diperlukan kajian yang mendalam mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam menangani pencemaran lingkungan akibat tambak udang. Kajian ini penting untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dan praktik yang terjadi di lapangan.

Selain itu, kajian mengenai relevansi prinsip *Good environmental governance* juga diperlukan untuk melihat sejauh mana prinsip-prinsip tersebut dapat menjadi instrumen dalam mewujudkan hak konstitusional warga atas lingkungan hidup yang baik dan sehat di Kabupaten Jember. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis bagi penguatan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagai pijakan akademis (*state of the art*), penelitian ini merujuk pada beberapa kajian terdahulu, di antaranya penelitian Nur Asiyah (2019) yang mengkaji kebijakan pemerintah daerah berdasarkan prinsip *Good environmental governance*, serta kajian Anugrah (2021) yang berfokus pada kewenangan tata kelola lingkungan hidup oleh pemerintah daerah dalam perspektif otonomi daerah. Namun demikian, penelitian-penelitian terdahulu tersebut lebih berfokus pada kewenangan tata kelola lingkungan perkotaan secara umum dan belum menyentuh aspek pengawasan spesifik yang berbenturan langsung dengan eksploitasi di sektor budidaya pesisir.

Oleh karena itu, kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada fokus kajian yang secara spesifik membedah implementasi kewenangan pengawasan berdasarkan Pasal 71 UU No. 32 Tahun 2009 terhadap konflik ekologis akibat tambak udang di Kecamatan Gumukmas. Penelitian ini tidak hanya mengkaji normanya secara tekstual, tetapi juga membedah kelemahan model pengawasan pasif (*complaint-based supervision*) melalui pisau analisis Hukum Administrasi Negara (HAN) dengan menyoroti pelanggaran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Lebih jauh, penelitian ini memberikan *insight* baru dalam kajian Hukum Tata Negara (HTN) dengan membenturkan penyelesaian antinomi antara hak ekonomi dan pelestarian lingkungan hidup melalui prinsip konkordansi berdasarkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Tambak Udang Kecamatan Gumukmas, Kabupaten Jember?
2. Bagaimana relevansi Prinsip *Good Enviromental Governance* Dalam Pengelolaan Tambak Udang untuk Mewujudkan Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat di Kecamatan Gumukmas, Kabupaten Jember?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam pengendalian pencemaran lingkungan akibat kegiatan tambak udang di Kecamatan Gumukmas, Kabupaten Jember.
2. Untuk menganalisis relevansi penerapan prinsip *Good environmental governance* dalam pengelolaan tambak udang untuk lingkungan hidup yang baik dan sehat di Kabupaten Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dihasilkan dengan adanya penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum lingkungan dan hukum administrasi negara, terutama yang berkaitan dengan konsep tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengendalian pencemaran lingkungan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2009 serta penguatan konsep *Good environmental governance* dalam perspektif pemenuhan hak konstitusional warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

- b. Secara praktis, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Jember, khususnya instansi yang berwenang di bidang lingkungan hidup, dalam meningkatkan efektivitas pengawasan, penegakan hukum, dan kebijakan pengelolaan lingkungan terkait kegiatan tambak udang. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi masyarakat terdampak sebagai referensi dalam memahami dan memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta bagi pelaku usaha tambak udang agar lebih patuh terhadap ketentuan hukum lingkungan yang berlaku.

1.5 Metode Penelitian

Metodologi dalam suatu penelitian adalah penjamin suatu kebenaran ilmiah. Metodologi penelitian berfungsi sebagai pedoman pada saat mengadakan analisis pada bahan hukum yang dihasilkan, untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pembahasan. Berikut adalah beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1 Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan

(*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸

Nantinya hasil dari telaah itu merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang diteliti. Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai “Pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.”⁹

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum campuran (*mixed methods*), yaitu penelitian yang menggabungkan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris.

Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur kewenangan pengawasan pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup beserta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

⁸ Marzuki Peter Muhammad, 2021, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta:Kencana., Prenada Media, hal 177-178

⁹ *Ibid.*

Adapun pendekatan yuridis empiris digunakan untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi norma tersebut dalam praktik. Data empiris diperoleh melalui studi dokumentasi publik, penelusuran jejak digital (*digital tracking*), laporan media massa yang kredibel, data pemerintah daerah, laporan masyarakat, serta berbagai informasi yang berkaitan dengan konflik lingkungan akibat aktivitas tambak udang di Kecamatan Gumukmas Kabupaten Jember.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menelaah hukum sebagai norma (*law in books*), tetapi juga mengkaji pelaksanaannya dalam kehidupan masyarakat (*law in action*).

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sumber penelitian bahan hukum primer dan sekunder

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 3) Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 32 Tahun 2009;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa data empiris diperoleh melalui pelacakan jejak digital (*digital tracking*) dan studi dokumentasi publik terkait realitas sosiologis pengaduan masyarakat pesisir Kecamatan Gumukmas (nelayan dan petani terdampak) yang dipublikasikan secara resmi melalui media massa kredibel dan pelaporan lingkungan (seperti Mongabay Indonesia). Semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan putusan pengadilan.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data dan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui dua instrumen utama yang selaras dengan pendekatan *mixed methods*:

1. **Studi Dokumen (Studi Pustaka)**, yaitu mengumpulkan, membaca, dan menganalisis bahan hukum tertulis baik berupa peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, maupun jurnal hukum yang relevan dengan regulasi pengawasan lingkungan hidup.
2. **Studi Dokumentasi Publik dan Jejak Digital (*Digital Tracking*)**, yaitu mengumpulkan data empiris melalui penelusuran rekam jejak digital, laporan media massa, serta dokumentasi pengaduan publik terkait konflik lingkungan tambak udang di Kecamatan Gumukmas. Data digital ini

digunakan untuk memotret realitas sosiologis di lapangan yang tidak tertangkap oleh dokumen hukum formal.

Selain menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, penelitian ini juga memanfaatkan data empiris sekunder yang diperoleh melalui studi dokumentasi publik. Data tersebut berupa pemberitaan media massa, laporan investigatif, dokumen pemerintah daerah, data inventarisasi wilayah, dan berbagai informasi digital yang relevan dengan objek penelitian.

Penggunaan data empiris sekunder dimaksudkan untuk memperkuat analisis mengenai implementasi kewenangan pengawasan pemerintah daerah terhadap aktivitas tambak udang di Kecamatan Gumukmas Kabupaten Jember.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengelolaan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis, baik menggunakan penalaran induksi maupun deduksi.

1.5.6 Tempat/ Daerah Penelitian

Penelitian ini difokuskan di wilayah Kabupaten Jember, dengan menetapkan lokasi spesifik di kawasan pesisir Kecamatan Gumukmas, khususnya pada wilayah desa yang terdampak langsung oleh aktivitas

tambak udang, seperti Desa Kepanjen dan Desa Mayangan. Pemilihan lokasi penelitian ini ditetapkan secara *purposive* dengan pertimbangan sosiologis dan yuridis bahwa di kawasan tersebut tengah terjadi eskalasi konflik lingkungan yang masif antara warga (nelayan dan petani) dengan pelaku usaha tambak. Selain itu, kondisi empiris di Kecamatan Gumukmas dinilai sangat representatif untuk dijadikan lokus penelitian guna mengukur efektivitas pelaksanaan kewenangan pengawasan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, serta membuktikan ada atau tidaknya pembiaran administratif (*administrative omission*) terhadap kelengkapan izin lingkungan di lapangan.

