



SKRIPSI

**FUNGSI PENGAWASAN BALAI TAMAN NASIONAL TAKA
BONERATE DALAM MENCEGAH PERUSAKAN EKOSISTEM LAUT**

OLEH

HUSNI RAMADIKA

B121 16 517

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI PENGAWASAN BALAI TAMAN NASIONAL TAKABONERATE
DALAM MENCEGAH PERUSAKAN EKOSISTEM LAUT**

OLEH

HUSNI RAMADIKA

B121 16 517

SKRIPSI

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

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut

Disusun dan diajukan oleh

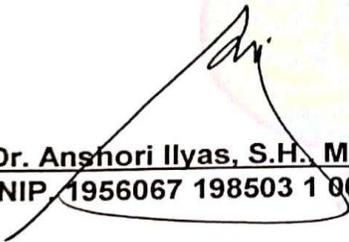
HUSNI RAMADIKA
B121 16 517

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Kamis, 11 Februari 2021 Dan Dinyatakan Diterima

Ketua

Panitia Ujian

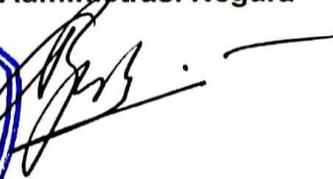
Sekretaris


Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 1956067 198503 1 001


Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara




Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : HUSNI RAMADIKA
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 517
Jenjang Pendidikan : S1
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut”** adalah **BENAR** merupakan hasil 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 Februari 2021

Yang membuat pernyataan



HUSNI RAMADIKA

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Husni Ramadika

Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 517

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

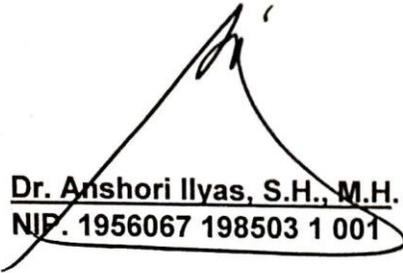
Judul : Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional
Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan
Ekosistem Laut

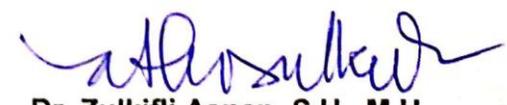
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 2 Januari 2021

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 1956067 198503 1 001


Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10**

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : HUSNI RAMADIKA
N I M : B12116517
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



ABSTRAK

HUSNI RAMADIKA (B121 16 517) “Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut” dibawah bimbingan Bapak Anshori Ilyas selaku pembimbing utama dan Bapak Zulkifli Aspan selaku pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui 2 hal. Pertama, Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate dalam hal pencegahan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate. Kedua, Untuk mengetahui penerapan dan pemberian sanksi administratif terhadap pelaku yang melakukan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate.

Penelitian ini dilakukan di Balai Taman Nasional Taka Bonerate dengan menggunakan Teknik wawancara dan pengumpulan data baik secara langsung ataupun website.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (i) Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Balai Taman Nasional Taka Bonerate masih belum optimal. Belum optimalnya pengawasan tersebut di dasari karena faktor teknis, seperti sinergitas antara instansi terkait yang tidak berjalan baik. Adapun faktor non-teknisnya yaitu, Keadaan cuaca yang tidak menentu sehingga menyebabkan proses patroli atau pengawasan menjadi terhambat. (ii) Balai Taman Nasional Taka Bonerate bisa dibilang cukup tegas dalam memberikan sanksi administratif kepada pelaku perusakan ekosistem laut di wilayah Taman Nasional Taka Bonerate. Bentuk sanksi administrasi yang diberikan kepada pelaku antara lain, yaitu: teguran tertulis, surat pembinaan dan pencabutan izi. Dari sanksi administrasi ini Balai Taman Nasional Taka Bonerate mengharapkan agar pemberian sanksi tersebut dapat mengakibatkan para pelaku perusak ekosistem laut dapat menjadi sadar akan pentingnya menjaga lingkungan.

Kata Kunci: Pengawasan, Sanksi Administratif, Ekosistem Laut.

ABSTRACT

HUSNI RAMADIKA (B121 16 517) "The Supervision Function of the Taka Bonerate National Park Office in Preventing Destruction of Marine Ecosystems" under the guidance of Mr. Anshori Ilyas as the main mentor and Mr. Zulkifli Aspan as the accompanying mentor.

This study aims to determine 2 things. First, to find out the implementation of the supervisory function of the Taka Bonerate National Park Office in terms of preventing the destruction of marine ecosystems in the Taka Bonerate National Park Area. Second, to find out the application and imposition of administrative sanctions against the perpetrators who destroy the marine ecosystem in the Taka Bonerate National Park area.

This research was conducted at the Taka Bonerate National Park using interview techniques and data collection either directly or website.

The results showed that (i) the implementation of the supervision carried out by the Taka Bonerate National Park Office was still not optimal. The lack of optimal supervision is based on technical factors, such as synergy between related agencies that are not running well. As for the non-technical factors, namely, erratic weather conditions that cause the patrol or surveillance process to be hampered. (ii) The Taka Bonerate National Park Office can be said to be quite strict in giving administrative sanctions to perpetrators of destroying marine ecosystems in the Taka Bonerate National Park area. The forms of administrative sanctions given to perpetrators include, among others, written warnings, letters of guidance and revocation of licenses. From this administrative sanction, the National Park Office of Taka Bonerate hopes that the imposition of these sanctions can cause the perpetrators of destroying marine ecosystems to become aware of the importance of protecting the environment.

Keywords: Supervision, Administrative Sanctions, Marine Ecosystems.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi ALLAH SWT. Yang telah memberikan begitu banyak Nikmat Petunjuk, dan Karunia-Nya yang tanpa batas kepada Penulis, sehingga Penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul ***“Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut”*** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Abd. Rifai Sarsa** dan Ibunda terkasih **Sumiaty** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Meskipun penulis sadar bahwa ucapan terima kasih ini tidak akan mampu untuk membalas segala hal yang telah mereka berikan. Tak lupa pula ucapan terima kasih kepada kakak-kakak saya,

Hendra Rifai, Haeril Rifai, dan Hardi Yanto Rifai serta **Salwa Jibrán** yang selalu memberikan dukungan dan motivasi, dan juga begitu banyak jasa lain yang tidak dapat dapat penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Prof. Dr. A. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si.** selaku Penguji I dan Bapak **Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan

Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

3. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H, M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selamaini.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Kepala Dinas Pariwisata Kota Makassar serta jajaran pegawai/staff yang telah menerima dan membantu penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Sahabat-Sahabat seperjuangan “VEXUNCH”, **Yapto Jabir, Huznul Faidzin, Andi Al-Amri Yahya, Muh. Fadhil Prawira, Muhammad Rajif, Muh. Uwais Al-Qarmy, Muh. Arfan Al-Qadri, Andi Aditya Ramadhana, Muh. Iqra Patandean, Jusriawan Fajri, M.**

Reformasi Bangun Anas, M. Adli Jamruddin, Azwar, Adnan Husain Lapi, Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Rinda Fatri Liani, S.H., Adelifka, Andi Faradilla Sulolipu, Andi Indira Tenriwaru, Kurniawati, dan Suryani Sakinah yang telah memberi banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkuliahan hingga proses penyelesaian skripsi.

8. Sahabat-Sahabat “Selayar”, **Muh. Zulfikhar Syahrir, Farhan Yaasir Husaini, Muh. Rusdin Rasyid, S.H., Akhmad Anshari, dan Khalil Gibran** yang selalu menemani dan menyemangati.
9. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis, dan tetaplah menjadi “Rumah” bagi penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN. **Saya HAN Saya Bangga.**
10. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
11. Kepada teman-teman magang, **Yapto Jabir, Nayyif Ikhwan, Muhammad Arfan, Restu Anggara Kenta dan Khairul** serta seluruh jajaran pegawai dan staff Badan Kepegawaian dan Sumber

Daya Manusia Daerah Kota Makassar atas segala pengalaman dan kesempatan yang telah diberikan.

12. Kepada teman-teman KKN Reguler Gelombang 102 Desa Pabentengan Kecamatan Eremerasa Kabupaten Bantaeng, **Ari Akhir Saleh, Azman, Diat, Mudhat, Inu, Afni, Inar, Azizah dan Mawa** atas segala cerita suka dan duka selama menjalani proses KKN.

13. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu telah membantu, memberikan semangat, perhatian dan dukungan serta dorongannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, 05 Januari 2021



Husni Ramadika

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH SKRIPSI	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	11
BAB II TINJUAN PUSTAKA	14
A. Negara Hukum	14
1. Sejarah Negara Hukum	14
2. Negara Hukum Demokratis	16
3. Tugas-tugas Pemerintahan dalam Negara Hukum Modern	19
B. Hukum Administrasi Negara	22
1. Istilah dan Pengertian Hukum Administrasi Negara	22
2. Penegakan Hukum Administrasi Negara	24
3. Sanksi Administrasi (Penaan Denda Administratif)	26
C. Kewenangan	29
1. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintahan	29
2. Wewenang Pemerintahan	31
3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan	33
D. Pengawasan	36
1. Pengertian Pengawasan	36
2. Bentuk-bentuk Pengawasan	37
3. Kewenangan Pengawasan	40
E. Tinjauan Umum Lingkungan Hidup	45
1. Pengertian Lingkungan Hidup	45

2. Asas-asas dan Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	49
BAB III METODE PENELITIAN	56
A. Lokasi Penelitian	56
B. Populasi dan Sampel.....	56
C. Jenis dan Sumber Data	57
D. Teknik Pengumpulan Data	58
E. Analisis Data	59
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	60
A. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Oleh Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Hal Pencegahan Perusakan Ekosistem Laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate.....	60
B. Penerapan dan Pemberian Sanksi Administrasi	77
BAB V PENUTUP.....	81
A. Kesimpulan.....	81
B. Saran.....	82
DAFTAR PUSTAKA.....	83
LAMPIRAN.....	86

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Rekapitulasi Jumlah Kasus yang Terjadi di Wilayah Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate Dari Tahun 2015-2019 Oleh Koordinator Polisi Kehutanan Balai Taman Nasional Taka Bonerate	63
2. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Inti	66
3. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Perlindungan Bahari	68
4. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Pemanfaatan.....	70
5. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Tradisional	71
6. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Khusus	72
7. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Rehabilitasi	73
8. Keterangan Lokasi dan Luas Pulau-Pulau yang Terletak Pada Zona Religi, Budaya, dan Sejarah.....	75

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Peta Zonasi Taman Nasional Taka Bonerate.....	65

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Berbicara hukum berarti berbicara aturan. Segala sesuatu tindakan setiap individu ataupun pemerintahan di Indonesia harus berdasarkan aturan atau dalam hal ini ialah hukum.

Hukum ibarat rumah virtual untuk hidup bersama. Di satu sisi, ia diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggendong risiko membatasi, persis seperti tembok-tembok yang menjadi tembok rumah maupun tembok penyekat kamar dalam rumah.¹

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar Negara harus merespons realitas sosial (*social reality*), dan respon terhadap realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga Negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi Negara didirikan. Bahwa Negara didirikan adalah untuk melindungi kemerdekaan individu, dan untuk melindungi kemerdekaan individu itu, Negara membuat hukum sebagai “alat bantu sosial” untuk menciptakan keteraturan.²

¹ Fajlurrahman Jurdi, Teori Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 13

² Ibid., hlm.14

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).³

Undang-undang Dasar 1945 adalah Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lingkungan hidup dalam konstitusi dimaksudkan pada bagian ini adalah tinjauan tentang bagaimana keberadaan lingkungan hidup dalam Undang-undang Dasar 1945, baik sebelum amandemen maupun setelah amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan. Secara umum perlindungan lingkungan hidup di Indonesia terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dimana pada alinea keempat menyatakan: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Suatu Pengantar), Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 160

kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”⁴

Dalam perkembangan selanjutnya, tentunya setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ada 2 (dua) penambahan pengaturan penting terhadap lingkungan hidup, yaitu:⁵

- a) Hasil perubahan keempat atas Undang-Undang Dasar 1945, dimana pada Pasal 33 yang semula terdiri dari 3 (tiga) ayat berubah menjadi 5 (lima) ayat. Dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ditambahkan ketentuan sebagai berikut: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

⁴ Muhammad Insa Ansari, Implikasi Pengaturan Lingkungan Hidup terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Kegiatan Bisnis (Perspektif Konstitusi), Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Volume 11 No. 2, Juni 2014, hlm. 279

⁵ Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002. hlm. 280

b) Hasil perubahan keempat juga ditambahkan pengaturan lingkungan hidup dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dimana disebutkan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Pasal 28 H ayat (1) tersebut merupakan hasil perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Singkatnya bahwa setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan dengan lingkungan hidup telah disebutkan dalam 2 pasal yang berbeda (dimana terdiri atas 3 ayat), yaitu Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga dalam konsideran mengingat dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menempatkan kedua pasal tersebut di dalamnya. Bahkan dalam konsideran menimbang huruf (a) dan huruf (b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masing-masing menyebutkan: a). bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b). bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.⁶

Dikutip dari buku Ridwan HR yang berjudul “Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi) dijelaskan dengan jelas bahwa, Hukum Administrasi Negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi Negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan Negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.⁷

Dalam Hukum Administrasi Negara terkandung dua aspek, yaitu: pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.⁸

Salah satu ruang lingkup Hukum Administrasi Negara ialah Hukum lingkungan/Lingkungan hidup. Tujuan dari Hukum lingkungan ialah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

⁶ Muhammad Insa Ansari, *Op.Cit.*, hlm. 281

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm.25

⁸ *Ibid.*, hlm. 37

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 1 ayat (2), menyebutkan bahwa:⁹

“Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum”.

Hadirnya UU No. 32 Tahun 2009 tersebut tentu saja dengan tujuan untuk menjamin terjaganya mutu dan kelestarian lingkungan hidup, sehingga undang-undang tersebut menjadi tolak ukur pengawasan, pelestarian serta pemberian sanksi terhadap anomali (penyimpangan) yang terjadi di sektor Lingkungan Hidup.

Dasawarsa ini, salah satu permasalahan utama dari Lingkungan hidup adalah perusakan ekosistem laut. Perusakan ekosistem laut ini menjadi perhatian serius karena dapat mempengaruhi kelestarian lingkungan laut yang tentu saja akan berdampak pada kemerosotan mutunya yang akan berakibat buruk pada generasi yang akan datang dalam hal pemanfaatan flora dan fauna laut.

Salah satu wilayah konservasi laut yang mengalami perusakan ekosistem laut adalah Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate

⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

(TNT). Menurut Zulkifli Aspan, dari kasus-kasus yang terekam, penyebab kerusakan terumbu karang diantaranya adalah pembangunan di kawasan pesisir, pembuangan limbah dari berbagai aktivitas di darat maupun di laut, sedimentasi akibat rusaknya wilayah hulu dan daerah aliran sungai, pertambangan, penangkapan ikan merusak yang menggunakan sianida dan alat tangkap terlarang, pemutihan karang akibat perubahan iklim, serta penambangan terumbu karang.¹⁰ Menurutny, kerusakan ekosistem laut di TNT setidaknya bisa diidentifikasi dari beberapa kasus. *Pertama*, penggunaan bom ikan oleh masyarakat di sekitar perairan atau nelayan pendatang. Selain karena kurangnya pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan, kondisi ini juga terjadi akibat ketidakpahaman masyarakat terhadap pentingnya menjaga kelestarian ekosistem perairan, khususnya terumbu karang. *Kedua*, perburuan biota laut secara besar-besaran, khususnya biota laut yang dilindungi. *Ketiga*, tingkat laju kerusakan ekosistem laut tidak sebanding dengan upaya pemulihan melalui konservasi. *Keempat*, lemahnya perangkat kelembagaan pemerintah daerah untuk melindungi ekosistem taman laut, termasuk dalam hal ini TNT.¹¹

Dalam Bab XII Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bagian kesatu mengatur tentang pengawasan dalam perlindungan

¹⁰ Zulkifli Aspan, *Perlindungan Hukum Terhadap Terumbu Karang Di Taman Nasional Takabonerate*, Universitas Hasanuddin, Volume 2 No. (2) , 2015, hlm. 76

¹¹ *Ibid.*, hlm.77

dan pengelolaan lingkungan hidup mulai Pasal 71 sampai Pasal 75

:¹²

Pasal 71 ayat (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Ayat (2) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Ayat (3) Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

Menurut Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa:¹³

Ayat (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di bidang Kehutanan, kelautan, serta energi sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.

¹² Sutrisno, Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Universitas Nahdlatul Ulama Surakarta, Surakarta, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18 Juli 2011: 444 – 464, hlm. 455-456

¹³ UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Ayat (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud (1) yang berkaitan dengan Taman Hutan Raya Kabupaten/Lota menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Namun secara spesifik yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam hal penanggulangan serta pengawasan ialah Balai Taman Nasional atau yang dalam hal ini penulis maksud adalah Balai Taman Nasional Taka Bonerate (BTNT). Balai Taman Nasional Taka Bonerate memiliki peran penting terhadap kasus tersebut, karena berdasarkan tugas pokok dan fungsinya Balai Taman Nasional Taka Bonerate berperan sebagai instrumen perlindungan dan pengamanan kawasan konservasi tersebut, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Organisasi Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional. Balai Taman Nasional Taka Bonerate terlihat masih belum optimal dalam pelaksanaan tugas pengawasan serta perlindungan terhadap kasus perusakan lingkungan, terbukti dengan masih banyaknya kasus-kasus perusakan yang dilakukan masyarakat sekitar yang tidak menjalankan peran melestarikan Lingkungan Ekosistem Laut. Balai Taman Nasional Taka Bonerate tidak sendiri dalam fungsi pengawasan dan perlindungan, Pemerintah Daerah Kab. Kep. Selayar memiliki peran dalam hal tersebut yaitu dengan Peraturan Daerah yang dikeluarkan dalam

hal pelestarian dan pengawasan Ekosistem Laut Taman Nasional Takabonerate.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti, mengkaji dan selanjutnya dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan judul: **“Fungsi Pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate Dalam Mencegah Perusakan Ekosistem Laut”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis menguraikan rumusan masalah berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Balai Taman Nasional Taka Bonerate dalam hal pencegahan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate?
2. Bagaimana penerapan dan pemberian sanksi administratif terhadap pelaku yang melakukan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Balai Taman Nasional Taka Bonerate dalam hal pencegahan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate.

2. Untuk mengetahui penerapan dan pemberian sanksi administratif terhadap pelaku yang melakukan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada banyak pihak. Adapun manfaat yang di harapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, baik untuk mahasiswa maupun pengajar dan praktisi di bidang hukum dalam hal penulisan karya tulis ilmiah mengenai fungsi dan tugas pengawasan Balai Taman Nasional terhadap pencemaran ekosistem lingkungan, khususnya lingkungan laut.
2. Manfaat praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam hal penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan hidup khususnya ekosistem laut.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Soleh (B121 13 318) mahasiswa Strata satu (S1) Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar dengan judul "*Pelaksanaan Tugas Perlindungan Hutan*

Balai Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung Dalam Pengelolaan Kawasan Taman Nasional". Hasil penelitian yang didapatkan adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan tugas perlindungan oleh Balai Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung dalam upaya pengelolaan kawasan taman nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tentang Perlindungan hutan sebagai peraturan pelaksanaannya. Selama ini sudah dilakukan dalam bentuk preemtif dan preventif yang paling sering dilakukan oleh pihak Balai Taman Nasional yang diharapkan dapat menimbulkan rasa memiliki terhadap kawasan hutan serta kerjasama dengan pihak Balai Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung dalam menjaga kelestarian hutan yang secara umum sudah berlangsung optimal.
2. Faktor yang mempengaruhi sehingga pelaksanaan tugas perlindungan hutan oleh balai taman nasional Bantimurung Bulusaraung dalam upaya pengelolaan kawasan taman nasional masih belum optimal ialah yaitu tidak adanya instrumen hukum daerah dalam mengendalikan aktifitas pertambangan yang berada sangat dekat dengan kawasan taman nasional tersebut berpotensi mengganggu keanekaragaman hayati dan ekosistem karst yang ada dalam kawasan taman nasional. Keterbatasan ketersediaan sumber daya manusia yang terbatas dan tidak

sebanding luasan kawasan serta pondok kerja setiap resort yang belum terselesaikan rendahnya pemahaman masyarakat terhadap perlindungan kawasan taman nasional.

Berdasarkan hasil penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan pada penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Muhammad Soleh dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah terkait Pelaksanaan tugas dan fungsi oleh Balai Taman Nasional Takabonerate dalam hal pencegahan pencemaran dan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman Nasional Takabonerate sedangkan penelitian sebelumnya membahas pelaksanaan tugas pengawasan Balai Taman Nasional Bantimurung Bulusaraung terhadap Perlindungan hutan di di wilayah kawasan tersebut. Kemudian penulis membahas tentang penerapan dan pemberian sanksi administratif terhadap pelaku yang melakukan pencemaran dan perusakan ekosistem laut di wilayah Kawasan Taman Nasional Taka Bonerate.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

1. Sejarah Negara Hukum

Secara embironik, gagasan Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya, sementara dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah Negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *politica*. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsure pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan

despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu Negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara menurut aturan-aturan tersebut.¹⁴

Gagasan Negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep (*rechtstaat*) dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant.¹⁵ Menurut Stahl, unsur-unsur Negara hukum (*rechtstaat*) adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada wilayah Anglosakson, muncul pula konsep Negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut:¹⁷

¹⁴ Ridwan HR, hlm. 2

¹⁵ Id.

¹⁶ Ibid., hlm. 3

¹⁷ Id.

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*);
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*)
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Menurut Sri Soemantri, tidak ada suatu Negara pun didunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, Negara hukum identik dengan Negara yang berkonstitusi atau Negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.¹⁸

2. Negara Hukum Demokratis

Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, "Demokrasi yang bukan Negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi

¹⁸ Ibid., hlm. 6

merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan control atas Negara hukum. Dengan demikian, Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis (*demokratische rechtstaat*). Disebut Negara hukum demokratis, karena didalamnya mengakomodir prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁹

J.B.J.M. ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi disebut tersebut sebagai berikut:²⁰

a. Prinsip-prinsip Negara hukum;

- 1) Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga Negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga Negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal).
- 2) Perlindungan hak-hak asasi
- 3) Pemerintah terikat pada hukum.

¹⁹ Ibid., hlm. 8

²⁰ Ibid., hlm. 9

- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus ditegakkan, ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum.
- 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintah. Oleh karena itu, dalam setiap Negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

b. Prinsip-prinsip demokrasi;

- 1) Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
- 2) Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik, yaitu kepada lembaga perwakilan.
- 3) Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.

- 4) Pengawasan dan kontrol. Penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol.
- 5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
- 6) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

3. Tugas-tugas Pemerintahan dalam Negara Hukum Modern (*Welvaartstaat*)

Sebelum menampilkan tugas-tugas pemerintahan dalam Negara hukum modern, terlebih dahuludikemukakan beberapa pendapat para ahli berkenaan dengan pembagian tugas-tugas Negara dan pemerintahan.²¹

Pentingnya pemencaran dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*spreading van machten of machtensscheiding*). Adalah John Locke yang dianggap pertama kali memperkenalkan ajaran pemisahan kekuasaan Negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan federative (keamanan dan hubungan luar negeri). Ajaran pemisahan kekuasaan ini menjadi kian populer segera setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis, Montesquieu, menerbitkan buku "L'Esprit des Loix (*The Spirit of the Law*), yang mengemukakan bahwa dalam suatu Negara ada tiga

²¹ Ibid., hlm. 11

organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Masing-masing organ ini harus dipisahkan, karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*).²²

Di samping pembagian organ tersebut terdapat pula pembagian lain yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Presthus, tugas Negara itu meliputi dua hal, yaitu: a. *policy making*; ialah penentuan haluan Negara, dan b. *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh Negara. Pembagian tugas Negara menjadi dua bagian ini dikemukakan pula oleh Hans Kelsen, yaitu: a. politik sebafei etik, yakni memilih tujuan-tujuan kemasyarakatan, dan b. politik sebagai teknik, yakni bagaimana merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Sementara Lemaire membagi tugas Negara dalam lima jenis, yaitu: a. perundang-undangan; b. pelaksanaan yaitu pembuatan aturan-aturan hukum oleh penguasa sendiri; c. pemerintahan; d. kepolisian, dan e. pengadilan.²³

Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi Negara menjadi pasif, dan oleh karenanya sering disebut Negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) atau (*nachtwachtersstaat*). Adanya pembatasan

²² Ibid., hlm. 12

²³ Ibid., hlm. 13

Negara dalam pemerintahan ini dalam praktiknya ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan warga Negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial. Dengan kata lain, konsepsi Negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.²⁴

Kegagalan implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*. Menurut E. Utrecht, sejak Negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Diberinya tugas "*bestuurzorg*" itu membawa bagi administrasi Negara suatu konsekuensi yang khusus.²⁵

Pemberian kewenangan kepada administrasi Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies Ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Nata Saputra mengartikan *Freis Ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi Negara mengutamakan keefektifan

²⁴ Ibid., hlm 14

²⁵ Ibid., hlm. 15

tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial atau warga Negara.²⁶

B. Hukum Administrasi Negara

1. Istilah dan Pengertian Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang tugas utamanya bukankah organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.²⁷

Hukum Administrasi Tata Negara atau Hukum Tata Pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Akan tetapi, tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN sebab ada peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk

²⁶ Id.

²⁷ Muhammad Rakhmat, Hukum Administrasi Negara Indonesia, Bandung, 2014, hlm. 18

dalam HAN, melainkan masuk pada lingkup HTN (Hukum Tata Negara).²⁸

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. HAN sebagai hubungan istimewa yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.²⁹

Menurut Sjachran Basah yang tertuang di dalam buku Ridwan HR yang berjudul Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), ia menjelaskan bahwa, Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya,

²⁸ Id.

²⁹ Ibid., hlm. 18

yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri.³⁰

Sementara itu, Utrecht menjelaskan bahwa Han adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi Negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (hukum Negara dalam arti sempit), Hukum Privat dan sebagainya.³¹

Berdasarkan beberapa defenisi tersebut di atas tampak bahwa dalam Hukum Administrasi Negara terkandung dua aspek, yaitu : pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbrekking*) antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.³²

2. `Penegakan Hukum Administrasi Negara

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*),

³⁰ Ridwan HR, hlm. 36

³¹ Id.

³² Ibid., hlm. 37

maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).³³

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.³⁴

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, “sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban pada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan”.³⁵

Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu:³⁶

a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)

³³ Muhtar Said, Asas-Asas Hukum Administrasi Negara, Thafa media, Yogyakarta, 2019, hlm. 49-50

³⁴ Ridwan HR, hlm. 291-292

³⁵ Ibid., hlm. 296

³⁶ Ibid., hlm. 303

- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya)
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)
- d. Pengenaan denda administratif (*administrative boete*)

3. Sanksi Administrasi (Pengenaan denda administratif)

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.³⁷

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara”. Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmidden*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).³⁸

Sanksi administrasi berbeda dengan sanksi pidana. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan member hukuman

³⁷ Ibid., hlm. 298

³⁸ Ibid., hlm. 300

berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi "*repatoir*" artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.³⁹

Menurut J.J Oosternbrink, Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga Negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga Negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (yaitu pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantaraan hakim.⁴⁰

Denda administratif (*bestuurslijke boetes*) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Pengenaan denda administratif tanpa perantaraan hakim ini tidak berarti pemerintah dapat menerapkannya secara arbitrer

³⁹ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 247

⁴⁰ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 298

(sewenang-wenang). Pemerintah harus tetap memerhatikan asas-asas HAN baik tertulis maupun tidak tertulis.⁴¹

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang langsung (*atributie*) mengenai sanksi *punitive* ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan. Berkenaan dengan denda administrasi ini, di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, disimpulkan bahwa, “*Administratieve boetes kunnen slechts worden opgelegd uit kracht van een bevoegdheis die is voorzien bij een wet in formele zin* (denda administratif hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal).⁴²

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu tugas pemerintah yang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan Negara. Menurut Siti Sundari Rangkuti (1982) dalam Koesnadi Hardjasoemanti, bahwa “bagian terbesar dari Hukum Lingkungan

⁴¹ Ibid., hlm. 316

⁴² Ibid., hlm. 317

merupakan hukum administratif, karena itu sanksi administratif sangat penting bagi keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup”.⁴³

C. Kewenangan

1. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintahan

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum dalam sistem kontinental.⁴⁴ Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*” (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau “*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*” (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang).⁴⁵

H.D. Stout, dengan menguti pendapat Verhey, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negative (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*). Aspek negative menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.

⁴³ A. M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, ARUS TIMUR, Jakarta, 2014, hlm. 97

⁴⁴ Ridwan HR, hlm. 90

⁴⁵ Ibid., hlm. 91

Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.⁴⁶

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat

⁴⁶ Ibid., hlm. 91

pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.⁴⁷

2. Wewenang Pemerintahan

Asas legalitas merupakan dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni *“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen”*, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:⁴⁸

“Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.

Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah “keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”.Selanjutnya menurut F.P.C.L. Tonnaer berpendapat bahwa (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan

⁴⁷ Ibid., hlm. 94

⁴⁸ Ibid., hlm. 97

begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara).⁴⁹

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. SteenBeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Administrasi Negara, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*". Kewenangan di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:⁵⁰

"Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu".

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan

⁴⁹ Ibid., hlm. 98

⁵⁰ Ibid., hlm. 99

(*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan.

R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat, yaitu:⁵¹

“Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat”.

3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi

⁵¹ Ibid., hlm. 100

pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁵²

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁵³

⁵² Ibid., hlm. 101

⁵³ Id.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁵⁴

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁵⁵

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum; baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang, maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Di

⁵⁴ Ibid., hlm. 102

⁵⁵ Ibid., hlm. 105

samping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang serta bagaimana mempertanggungjawabkan wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, karena berdasarkan pada wewenang inilah pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).⁵⁶

D. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Menurut George R. Terry, Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil sesuai dengan rencana.⁵⁷

Berdasarkan pemikiran Ten Berge yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon, Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁵⁸ Dalam suatu Negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-

⁵⁶ Ibid., hlm. 108-109

⁵⁷ Philipus M. Hadjon et al, hlm. 51

⁵⁸Ridwan HR, Op.Cit, hlm. 296

norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif.⁵⁹

Dari segi Hukum Administrasi Negara, pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target.

Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- 1) mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan
- 2) menyarankan agar ditekan adanya pemborosan
- 3) mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

2. Bentuk- bentuk pengawasan

Menurut Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Muhtar Said, memaparkan bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol, antara lain sebagai berikut:⁶⁰

- 1.) Pengawasan represif, yakni pengawasan yang dilakukan kemudian
- 2.) Pengawasan preventif, yakni pengawasan yang dilakukan sebelumnya
- 3.) Pengawasan yang positif

⁵⁹*Ibid.* hlm. 297

⁶⁰ Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa media, Yogyakarta, 2019, hlm. 53

- 4.) Kewajiban untuk memberitahu
- 5.) Konsultasi dan perundangan
- 6.) Hak banding administratif
- 7.) Dinas- dinas pemerintah yang didekonsentrasi
- 8.) Keuangan
- 9.) Perencanaan
- 10.) Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat

Ahmad Fikri Hadin mengungkapkan sistem pengawasan yang efektif itu berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan *extern* (*external control*). Selain dua cara tersebut maka dibutuhkan juga pengawasan dari masyarakat, supaya *good governance* dapat terwujud dengan baik. Sedangkan karakteristik pengawasan efektif itu yakni akurat, tepat waktu, obyektif, dan menyeluruh, terpusat pada titik-titik pengawasan strategic, realistik secara ekonomi, realistic secara organisasional, terkordinasi dengan aliran kerja organisasi, fleksibel, bersifat sebagai petunjuk dan operasional, serta diterima para anggota organisasi.⁶¹

Senada dengan pendapat sebelumnya, Paulus E. Lotulung yang dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol itu

⁶¹*Id*

terhadap badan atau organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan ini dilakukan oleh badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktural berada di luar pemerintah.⁶²

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E. Lotulung mengatakan bahwa kontrol yang dilakukan oleh peradilan Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri; *pertama*, ekstren, karena dilakukan oleh suatu badan atau

⁶² Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 296

lembaga di luar pemerintahan; *kedua*, a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; *ketiga*, control segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.⁶³

3. Kewenangan Pengawasan

Pengawasan, pada dasarnya merupakan bagian dari penegakan Hukum Lingkungan secara preventif, yaitu upaya mewujudkan “penataan” terhadap ketentuan-ketentuan di bidang lingkungan hidup, khususnya mengenai PPLH. Dikutip dalam buku Yunus Wahid tentang Pengantar Hukum Lingkungan, dijelaskan bahwa pengawasan merupakan bagian dari penegakan Hukum Lingkungan secara preventif, yaitu upaya mewujudkan “penataan” terhadap ketentuan-ketentuan di bidang lingkungan hidup, khususnya mengenai PPLH. Dalam Pasal 71 ayat (1) UUPPLH ditegaskan: “Menteri gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan hidup”. Selanjutnya, ayat (2) pasal ini menyatakan: “Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/ instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pada ayat (3),

⁶³*Ibid., Op. Cit*, hlm. 297

dikatakan: “Dalam melaksanakan pengawasan, menteri gubernur, atau bupati/ walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional”.⁶⁴

Dalam rangka pengawasan tersebut, Pasal 74 ayat (1) UUPPLH menetapkan bahwa: Pejabat pengawas lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 ayat (3) berwenang: (a) melakukan pemantauan; (b) meminta keterangan; (c) membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan; (d) memasuki tempat tertentu; (e) memotret; (f) membuat rekaman audio visual; (g) mengambil sampel; (h) memeriksa peralatan; (i) memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; dan/atau (j) menghentikan pelanggaran tertentu.⁶⁵

Selanjutnya mengenai kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota, dituangkan pada Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menegaskan:⁶⁶

“Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:

(a) Menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;

⁶⁴ A. M. Yunus Wahid, hlm. 210

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 211

⁶⁶ A. M. Yunus Wahid, Pengantar Hukum Lingkungan (Edisi Kedua), Prenadamedia Group, Jakarta Timur, 2018, hlm. 202

- (b) Menetapkan dan melaksanakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) tingkatkabupaten/kota;
- (c) Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH)kabupaten/kota;
- (d) Menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai AMDAL dan UKL-UPL;
- (e) Menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkatkabupaten/kota;
- (f) Mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- (g) Mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- (h) Memfasilitasi penyelesaian sengketa;
- (i) Melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- (j) Melaksanakan standar pelayanan minimal;
- (k) Melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan

hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;

(l) Mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;

(m) Mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;

(n) Memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;

(o) Menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan

(p) Melakukan penegakan hukum lingkungan pada tingkat kabupaten/kota”.

Adapun permasalahan perusakan ekosistem laut di Kawasan Taman nasional Taka Bonerate (TNT) menjadi tugas pengawasan dari Dinas Perikanan dan Kelautan, namun pengawasan yang lebih khusus dilaksanakan oleh Balai Taman Nasional Taka Bonerate (BTNT) karena berada dalam kawasan Konservasi yang merupakan wilayah kerja dari Balai Taman Nasional Taka Bonerate.

Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional melakukan penyelenggaraan konservasi sumber daya alam hayati dan

ekosistemnya, melaksanakan pengelolaan kawasan taman nasional berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia tentang Organisasi dan tata kerja unit pelaksana Taman Nasional. Dalam melaksanakan tugas, Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional menyelenggarakan fungsi:⁶⁷

- a) Inventarisasi potensi, penataan kawasan dan penyusunan rencana pengelolaan;
- b) Perlindungan dan pengamanan kawasan;
- c) Pengendalian dampak kerusakan sumber daya alam hayati;
- d) Pengendalian kebakaran hutan;
- e) Pengembangan dan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar untuk kepentingan non komersial;
- f) Pengawetan jenis tumbuhan dan satwa liar beserta habitatnya serta sumberdaya genetik dan pengetahuan tradisional di dalam kawasan;
- g) Pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan;
- h) Evaluasi kesesuaian fungsi, pemulihan ekosistem dan penutupan kawasan;
- i) Penyediaan data dan informasi, promosi dan pemasaran konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya;

⁶⁷“Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Taman Nasional”

- j) Pengembangan kerjasama dan kemitraan bidang konservasi sumberdaya alam dan ekosistemnya;
- k) Pengembangan bina cinta alam serta penyuluhan konservasi sumberdaya alam dan ekosistemnya;
- l) Pemberdayaan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan; dan
- m) Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga serta kehumasan.

E. Tinjauan Umum Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, lingkungan merupakan daerah (kawasan atau sebagainya) yang termasuk di dalamnya, semua yang mempengaruhi pertumbuhan manusia atau hewan.⁶⁸

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.⁶⁹

⁶⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia. <https://kbbi.web.id/lingkung.html>, diakses pada 12 Maret 2020, Pukul 3:01

⁶⁹ Arif Djohan Tunggal, *Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup*, Buku 1, Harvarindo, Jakarta, 1998, hlm.3

Pengertian lingkungan atau secara luas lingkungan hidup diterangkan sebagai semua benda dan daya serta kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam di mana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.⁷⁰

Menurut DR. I Supardi yang dimaksud dengan lingkungan atau sering juga disebut lingkungan hidup adalah jumlah semua benda hidup dan mati serta seluruh kondisi yang ada di dalam ruang yang kita tempati, secara garis besarnya ada dua macam lingkungan yaitu lingkungan fisik dan lingkungan biotik. Lingkungan fisik ialah segala benda mati dan keadaan fisik yang ada di sekitar individu-individu misalnya: batu-batuan, mineral, air, udara, unsur-unsur iklim cuaca, suhu, kelembaban, angin, faktor gaya berat dan lain sebagainya. Lingkungan biotik adalah segala makhluk hidup yang ada di sekitar individu baik tumbuh-tumbuhan, hewan dan manusia. Tiap unsur biotik ini berinteraksi antar biotik dan juga dengan lingkungan fisik.⁷¹

Lingkungan hidup sebagai suatu kesatuan ruang dengan segala komponennya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia. Selain dari hal itu, lingkungan hidup juga merupakan ruang dimana aktivitas berlangsung yang sekaligus

⁷⁰ M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, *Hukum Lingkungan (Perundang-undangan Serta Berbagai Masalah Dalam Penegakannya)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.16

⁷¹*Id.*

merupakan sumber daya alam yang harus dikelola sedemikian rupa hingga lebih baik.⁷²

Selanjutnya para ahli mengadakan pengelompokan lingkungan ini atas beberapa macam, secara garis besarnya lingkungan hidup manusia itu dapat digolongkan atas 3 golongan:⁷³

a) Lingkungan fisik (*physical Environment*)

Lingkungan fisik adalah segala sesuatu di sekitar kita yang berbentuk benda mati seperti rumah, kendaraan, gunung, udara, sinar matahari dan lain-lain yang semacamnya.

b) Lingkungan biologis (*Biological Environment*)

Lingkungan biologis adalah segala sesuatu yang berada disekitar manusia yang berupa organism hidup lainnya selain dari manusia sendiri, binatang, tumbuh-tumbuhan, jasad renik (plankton) dan lain-lain.

c) Lingkungan Sosial (*Social Environment*)

Lingkungan sosial adalah manusia-manusia lain yang berada disekitarnya seperti tetangga, teman dan lain-lain.

⁷² Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.15

⁷³ Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 8-9

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, “lingkungan hidup manusia” (*human environment*) sebenarnya merupakan konsep yang abstrak, maka semua bentuk upaya melestarikan fungsi lingkungan hidup, secara nyata tertuju pada sumber-sumber daya (SDA/SDB) sebagai aspek fisik lingkungan hidup dan dilaksanakan secara integral dengan pemanfaatan sumber-sumber daya tersebut.⁷⁴

Pelestarian fungsi lingkungan hidup hanya dapat terwujud apabila interaksi manusia dengan lingkungan hidupnya berlangsung dalam batas-batas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Seperti diketahui, bahwa ditinjau dari aspek manapun juga manusia selalu berada dan berinteraksi dengan lingkungan hidup tertentu. Guna menjamin kelangsungan hidup dan kehidupannya, manusia mutlak menggunakan sumber-sumber daya alam yang terdapat dalam lingkungan hidup ini. Pemanfaatan yang melampaui daya dukung dan/atau daya tampung lingkungan hidup, menimbulkan ketidakserasian, ketidakseimbangan, dan ketidakstabilan ekosistem, dan pada gilirannya juga siositem. Inilah akibat masalah lingkungan hidup yang dihadapi dan ingin ditanggulangi melalui upaya yang kita sebut pengelolaan lingkungan hidup, atau nama lain seperti pembangunan lingkungan hidup dan semacamnya.⁷⁵

⁷⁴ A. M. Yunus Wahid, hlm. 177

⁷⁵ *Id.*

2. Asas-asas dan Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Untuk melakukan pengelolaan itu diperlukan suatu asas pengelolaan. Pengelolaan lingkungan hidup, berazaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.⁷⁶

Asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (UUPPLH) tertuang dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu sebagai berikut:⁷⁷

1. Asas Tanggung Jawab Negara, mengandung arti bahwa:
 - a. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
 - b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

⁷⁶ Abdurrahman, hlm. 55

⁷⁷ A. M. Yunus Wahid, hlm. 187-188

- c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.
2. Asas Kelestarian dan Keberlanjutan, mengandung arti bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.
 3. Asas Keserasian dan Keseimbangan, mengandung arti bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
 4. Asas Keterpaduan, mengandung arti bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
 5. Asas Manfaat, mengandung arti bahwa segala usaha dan atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

6. Asas Kehati-hatian, mengandung arti bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.
7. Asas Keadilan, mengandung arti bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara profesional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
8. Asas Ekoregion, mengandung arti bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
9. Asas Keanekaragaman Hayati, mengandung arti bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama dengan unsur non-hayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.

10. Asas Pencemar Membayar, mengandung arti bahwa setiap penanggung jawab yang usaha atau kegiatannya menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
11. Asas Partisipatif, mengandung arti bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
12. Asas Kearifan Lokal, mengandung arti bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
13. Asas Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, mengandung arti bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
14. Asas Otonomi Daerah, mengandung arti bahwa Pemerintah serta Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan

keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun tujuan Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah ditegaskan dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, antara lain:⁷⁸

1. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.
2. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia.
3. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem.
4. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.
5. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup.
6. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan.
7. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia.
8. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana.
9. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan.
10. Mengantisipasi isu lingkungan global.

⁷⁸ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Guna mewujudkan tujuan tersebut, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan “sasaran-sasaran” yang harus dicapai dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu:⁷⁹

- (a) Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup;
- (b) Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
- (c) Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- (d) Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- (e) Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana; dan
- (f) Terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Dari sekian banyak tujuan maupun sasaran tersebut, sebenarnya hanya satu tujuan pokok, yaitu “mewujudkan keserasian

⁷⁹A. M. Yunus Wahid, 2014, hlm. 189

hubungan manusia dengan lingkungan hidup” dan kalau ini terwujud, maka dapat dipastikan (setidaknya diharapkan) bahwa yang lain juga tercapai.⁸⁰

Asas dan tujuan PPLH tersebut mengandung makna, bahwa PPLH harus dilaksanakan sejalan dan secara integral dengan pembangunan ekonomi. Oleh Karena itu, yang dianut dalam PPLH adalah “pelestarian fungsi dan kemampuan lingkungan hidup”, dan bukan pelestarian lingkungan hidup *an sich*”. Adapun pelestarian lingkungan hidup “*an sich*” (pelestarian lingkungan hidup itu sendiri melalui cagar alam, suaka marga satwa, hutan konservasi atau nama lain dan sebagainya) ini, memang juga harus ditempuh dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup tersebut secara berkelanjutan.⁸¹

Sekalipun ada kendala yang merintangai usaha pelestarian lingkungan bukan berarti merupakan suatu hambatan yang mutlak, akan tetapi patut untuk dijadikan pemacu bagi semua pihak untuk menjadikan sikap sayang lingkungan dengan berusaha membebani dan mengatasi kendala tersebut.⁸²

⁸⁰ A. M. Yunus Wahid, hlm. 190

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 191

⁸² M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, hlm. 6