



SKRIPSI

**PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP
PENGAWASAN KAWASAN HUTAN MANGROVE DI
KABUPATEN BARRU**

OLEH:

NUR ULFA SUKMA

B121 14 007

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

**PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP
PENGAWASAN KAWASAN HUTAN MANGROVE DI
KABUPATEN BARRU**

OLEH

NUR ULFAH SUKMA

B 121 14 007

SKRIPSI

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

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

PENGESAHAN SKRIPSI
PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP
PENGAWASAN KAWASAN HUTAN MANGROVE DI
KABUPATEN BARRU

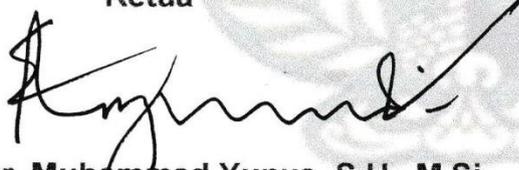
Disusun dan diajukan oleh

NUR ULFA SUKMA
B121 14 007

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 Senin, 07 Juni 2021
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si.
NIP. 19570801 198503 1 005

Sekretaris



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

Ketua

Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : NUR ULFA SUKMA
Nomor Induk Mahasiswa : B12114007
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara
Judul : Penegakan Hukum Administrasi Negara Terhadap
Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di KABUPATEN BARRU

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 21 Mei 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Muhammad Yunus SH., M.Si
NIP. 19570801 198503 1 005

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan SH., MH
NIP. 19680711 200312 1 004



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN TEKNOLOGI
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 : NUR ULFA SUKMA
N I M : B12114007
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Penegakan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di KAbupaten Barru

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

Makassar, Mei 2021

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



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731251 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nur Ulfah Sukma

Nomor Induk Kemahasiswaan : B 121 14 007

Judul Skripsi : **Penegakan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di Kabupaten Barru**

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagiarisme (duplikasi).

Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Mei 2021

Yang Bersangkutan



NUR ULFAH SUKMA

Abstrak

NUR ULFAH SUKMA (B121 14 007) Penegakan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di Kabupaten Barru dibawah Bimbingan dan Arahannya Bapak Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid, S.H., M.Si. Selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. Selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana Pengawasan terhadap Penerapan Hukum Administrasi Negara di Kawasan Hutan Mangrove Kabupaten Barru serta menjelaskan bagaimana Pelaksanaan Penjatuhan Sanksi terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di Kabupaten Barru.

Penelitian ini merupakan penelitian Empiris, dengan teknik Pengumpulan Data dilakukan dengan wawancara dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan topik penelitian. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Adapun hasil penelitian menunjukkan: 1. Peraturan Daerah sudah mencakup segala unsur mengenai penegakan hukum di dalam pengawasan kawasan hutan mangrove baik itu arahan sanksi serta bentuk sanksi dalam bentuk sanksi administratif 2. Pelaksanaan dari hukum administrasi negara mengenai pengawasan kawasan hutan mangrove belum berjalan dengan baik karena masih adanya kegiatan yang dilakukan oleh beberapa pihak yang tidak memiliki izin dari pemerintah daerah setempat, dan 3. Pelaksanaan penjatuhan sanksi terhadap pengawasan kawasan hutan mangrove belum berjalan dengan baik.

Abstract

NUR ULFAH SUKMA (B121 14 007) Enforcement Of State Administrative Law on Supervision of Mangrove Forest Areas in Barru Regency under the Guidance and Direction of Prof. Dr. A.M. YUNUS WAHID, S.H., M.Sc. As Advisor I and Mr. Dr. ZULKIFLI ASPAN, S.H., M.H. As Advisor II.

This study aims to find out and explain how the Supervision of the Implementation of State Administrative Law in the Mangrove Forest Area of Barru Regency and explain how the Implementation of the Imposition of Sanctions on the Supervision of Mangrove Forest Areas in Barru Regency.

This research is an empirical research, with data collection techniques carried out by interviews with parties related to the research topic. Furthermore, the data obtained were analyzed qualitatively and then presented descriptively.

The result of study show: 1. Regional regulations have included all elements regarding law enforcement in the supervision of mangrove forest areas, both in the form of sanction directives and in the form of sanction in the form of administrative sanctions 2. The implementation of state administrative law regarding the supervision of mangrove forest areas has not been going well because there are still activities carried out by several parties who do not have permits from the local government, and 3. The imposition of sanctions on the supervision of mangrove forest areas has not gone well.

KATA PENGANTAR

Assalamu alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Segala puji bagi Allah SWT. yang telah memberikan begitu banyak nikmat, petunjuk dan karunia-Nya yang tanpa batas kepada penulis. Shalawat serta salam juga selalu turunkan kepada Nabiullah Muhammad SAW. Beliau adalah sumber inspirasi, semangat dan tingkah lakunya menjadi pedoman hidup bagi penulis. Semoga Allah senantiasa memberikan karunia yang berlimpah kepada Beliau serta Keluarga, Sahabat dan Ummatnya.

Alhamdulillah, atas kehendak Allah SWT. penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Penegakan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove di Kabupaten Barru”** yang merupakan salah satu syarat memperoleh gelar sarjana hukum dalam Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terkasih kedua orang tua penulis, Ayahanda **H. Sukma** dan Ibunda **Hj. Nurfaidah** tercinta yang telah melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan penuh kesabaran, dan kasih sayang serta selalu memberikan dukungan dan mendoakan penulis tiada hentinya. Teristimewa

penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Ayahanda **H. Sukma** yang selalu mengerti dan memahami tekanan yang terjadi selama proses panjang ini. Dan untuk si kecil, adikku tercinta **Nur Sulfayani Sukma** yang selalu memberi semangat kepada penulis.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Bapak **Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid, S.H., M.Si.** dan Bapak **Dr. Zulkifli Aspan S.H., M.H.** selaku Pembimbing Penulis. Terima kasih atas bimbingannya, semoga suatu saat nanti penulis dapat membalas jasa yang telah kalian berikan dapat bermanfaat. Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**, Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** terima kasih atas kesediaannya menguji penulis dan menerima skripsi penulis.

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

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA.** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajarannya;
2. **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan jajarannya;
3. Ketua Prodi Hukum Administrasi Negara, Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**, yang telah sabar mencurahkan tenaga, waktu dan pikiran dalam pemberian saran dan motivasi;

4. Para dosen pengajar Program Studi Hukum Administrasi Negara yang senantiasa memberikan arahan yang sangat bermanfaat bagi penulis, terima kasih atas didikan dan ilmu yang diberikan selama perkuliahan'
5. Terima kasih kepada Pegawai atau Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dan keramahannya "melayani" segala kebutuhan penulis selama perkuliahan hingga penulisan karya ini sebagai tugas akhir terselesaikan;
6. Terima kasih kepada Staf/Pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Barru;
7. Keluarga Besar, SDN Pesse, SMPN 02 Tanete Riaja, SMAN 1 Barru dan Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat Penulis belajar dan mendapatkan ilmu pengetahuan sampai saat ini;
8. Terima kasih kepada Paman **Kopka Abdul Latif** dan Tante **Hj. Nurdiana, S.Pd.** yang telah dengan sabar membantu penulis dalam proses penelitian;
9. Terima kasih kepada Sahabatku yang terkasih **Ernita Rahmadhani Bym, S.H.** yang telah memberikan dukungan kepada penulis dan dengan sabar meluangkan waktu dan tenaganya untuk membantu penulis;

10. Terima kasih kepada Sahabatku yang tercinta **Yolanda, S.H.** yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk membantu penulis;
11. Terima kasih kepada Sahabatku **Dien Fitri Awalia Rahman, S.H., Suarni Sonda, S.H., Sariwana, S.H., Agnes Somi Hurint, S.H.,** dan **Riska Sari, S.H.**;
12. Terima kasih kepada Saudara **Ahmad Yani, S.H.** yang telah membantu mengarahkan penulis dalam penyelesaian proposal hingga skripsi;
13. Terima kasih kepada Saudara **Retno Indah Kwardani** yang telah membantu mengarahkan penulis, bersiap direpotkan serta memberikan semangat kepada penulis dalam penyelesaian skripsi;
14. Terima kasih kepada teman-teman Prodi Hukum Administrasi Negara, **Husriani, Nuraeni, Muh. Idris Sardi, S.H., Ahmad Ishak, S.H., Muh. Irvan Alamsyah, S.H.** dan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
15. Terima kasih kepada teman-teman DIPLOMASI 2014, terima kasih untuk semua kebersamaan yang telah penulis lalui bersama teman-teman sekalian;
16. Terima kasih kepada keluargaku KKN UNHAS Gelombang 96 Kab. Maros, Kec. Simbang;

17. Terima kasih kepada **Ricky Reynaldi** yang selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan skripsinya;

18. Terima kasih kepada segenap orang-orang yang telah mengambil bagian dalam penyelesaian skripsi ini namun tidak sempat dituliskan namanya. Terima kasih sebesar-besarnya. Jerih payah kalian begitu berarti.

Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis menyadari bahwa karya ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Maka dari itu kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima oleh semua orang yang membutuhkannya.

Makassar, Mei 2021

Nur Ulfah Sukma

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERRSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Lingkungan Hidup	9
1. Pengertian Lingkungan Hidup.....	9
2. Pengaturan Mengenai Lingkungan Hidup	11
B. Penataan Hutan Mangrove	15
1. Pengertian Hutan Mangrove	15
2. Ketentuan Zonasi Kawasan Hutan Bakau.....	17
3. Dasar Hukum Pengelolaan Hutan Mangrove	20
C. Teori Kewenangan	23
1. Pengertian Kewenangan.....	23
2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan	24
D. Konsep Penegakan Hukum Administrasi Negara	26
1. Penegakan Hukum.....	26
2. Penerapan Kewenangan Sanksi Pemerintahan.....	34
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	36
B. Lokasi Penelitian	36
C. Populasi dan Sampel.....	36
D. Jenis dan Sumber Data	37
E. Teknik Pengumpulan Data	37
F. Analisis Data.....	38
BAB IV PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Kabupaten Barru	39
1. Kondisi Geografis dan Batas Administrasi	39
2. Luas Wilayah.....	40
3. Kondisi Kawasan Hutan Mangrove	41
B. Pelaksanaan Hukum Administrasi Negara dalam Upaya Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove	43

C. Pelaksanaan Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Pengawasan Kawasan Hutan Mangrove	46
--	-----------

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	52
B. Saran	52

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lingkungan hidup ialah suatu tempat atau ruang yang ditempati oleh manusia dengan makhluk hidup lainnya. Manusia dan makhluk hidup lainnya sudah tentu tidak bisa berdiri sendiri dalam proses kehidupan, mereka saling berinteraksi, dan membutuhkan satu sama lain. Kehidupan yang ditandai dengan interaksi dan saling ketergantungan satu sama lain dan dilakukan secara terus menerus dalam kurun waktu yang teratur merupakan tatanan ekosistem yang di dalamnya mengandung intisari yang penting, dimana lingkungan hidup sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.¹

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki sumber daya alam sangat melimpah di dunia baik dari segi sumber daya laut, hutan maupun udara. Dari ketiga hal tersebut, permasalahan yang paling dirasa penting yaitu, perihal potensi kehutanan. Dalam Pasal 2 Butir 14 UU Kehutanan yakni sebagai berikut:

Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Hutan juga merupakan salah satu faktor krusial di dalam mata rantai permasalahan lingkungan hidup global. Sebenarnya pemerintah Indonesia telah menyatakan *concern* terhadap masalah degradasi lingkungan global diantaranya dengan komitmen untuk mengelola hutan secara lestari.

¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 4.

Hutan merupakan salah satu bagian dari lingkungan hidup yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa dan menjadi salah satu kekayaan alam yang sangat penting bagi umat manusia. Hal ini didasarkan pada banyaknya manfaat yang dapat di ambil dari hutan. Misalnya, hutan sebagai penyangga paru-paru dunia. Contohnya seperti hutan bakau atau biasa disebut dengan hutan mangrove.²

Hutan bakau atau mangal adalah sebutan umum yang digunakan untuk menggambarkan suatu varietas komunitas pantai tropik yang didominasi oleh beberapa spesies pohon-pohon yang khas atau semak-semak yang mempunyai kemampuan untuk tumbuh dalam perairan asin.³

Vegetasi hutan bakau dapat menjadi pelindung untuk bangunan, tanaman pertanian atau vegetasi alami dari kerusakan akibat badai atau angin yang bermuatan garam melalui proses filtrasi. Pengendapan lumpur berhubungan erat dengan penghilangan racun dan unsur hara air, karena bahan-bahan tersebut seringkali terikat pada partikel lumpur. Dengan adanya hutan bakau atau mangrove ini kualitas air laut menjadi lebih terjaga dari endapan erosi. Penambahan unsur hara pada hutan bakau cenderung memperlambat aliran air dan terjadi pengendapan seiring dengan proses pengendapan ini terjadi unsur hara yang berasal dari berbagai sumber. Penghambat racun yang memasuki ekosistem perairan dalam keadaan terikat pada permukaan lumpur atau terdapat di antara

² Suriansyah Murhaini. 2012. *Hukum Kehutanan Penegakan Hukum terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan*. Yogyakarta: CV Aswaja Presindo, hlm. 9.

³ Nybakken, *Biologi Laut Suatu Pendekatan Ekologis*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.

kisi-kisi molekul partikel air tanah. Beberapa spesies tertentu dalam hutan bakau bahkan membantu proses penghambatan racun secara aktif.

Kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya, sebagaimana dimaksud dalam Perda Nomor 4 Tahun 2012

Pasal 22 ayat (1) huruf c, terdiri dari kawasan pantai berhutan bakau, kawasan taman wisata alam laut, dan kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan. Kawasan pantai berhutan bakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dengan luasan kurang lebih 343,783 (tiga ratus empat puluh tiga koma tujuh ratus delapan puluh tiga) hektar, ditetapkan sebagian wilayah Kecamatan Mallusetasi dengan luasan kurang lebih 26,322 (dua puluh enam koma tiga ratus dua puluh dua) hektar, sebagian wilayah Kecamatan Soppeng Riaja dengan luasan kurang lebih 86,804 (delapan puluh enam koma delapan ratus empat) hektar, sebagian wilayah Kecamatan Balusu (termasuk Pulau Panikiang) dengan luasan kurang lebih 200,078 (dua ratus koma tujuh puluh delapan) hektar dan sebagian wilayah Kecamatan Barru dengan luasan kurang lebih 30,579 (tiga puluh koma lima ratus tujuh puluh sembilan) hektar.⁴

Ekosistem hutan mangrove adalah hutan yang memiliki ciri khas tertentu, mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan

⁴ Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Barru Tahun 2011-2031

ekosistemnya. Ekosistem hutan mangrove merupakan salah satu sumber daya alam hayati yang tergolong kedalam hutan konservasi.⁵

Luas hutan mangrove Pulau Panikiang tahun 1998 seluas 94,05 hektar mengalami perubahan menjadi non-vegetasi seluas 6,93 hektar (4,18%). Perubahan luas hutan mangrove Pulau Panikiang diakibatkan oleh kegiatan pembukaan lahan menjadi pemukiman seluas 1,53 hektar juga menjadi lahan tambak seluas 1,98 hektar. Selain itu penurunan juga diakibatkan semakin bertambahnya luas lahan kosong dari 0,36 hektar menjadi 0,81 hektar.⁶ Kegiatan tambak tersebut secara ekonomi telah meningkatkan pendapatan daerah di tempat tersebut, akan tetapi apabila tidak diikuti dengan pelestarian mangrove akan mengakibatkan kerusakan pada area tambak bahkan wilayah pemukiman desa akan terkikis abrasi laut.

Kerusakan sumber daya alam banyak disebabkan oleh aktivitas-aktivitas manusia. Banyak kasus tentang pencemaran tanah serta kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas manusia seperti pencemaran udara, air, tanah serta kerusakan hutan yang akhirnya merugikan manusia itu sendiri. Kerusakan yang biasa terjadi pada hutan mangrove diakibatkan oleh beberapa faktor, salah satu penyebab kerusakan kawasan hutan mangrove ialah alih fungsi lahan menjadi tambak, kebun kelapa sawit, persawahan, bahan produksi arang hingga

⁵ Muazzin dan Tinianus. 2010. *Alih Fungsi Hutan di Kabupaten Aceh Tamiang*. Vol.12 No.3.

⁶ Jurnal Environmental Sciences. 2019. *Perubahan Luas dan Kerapatan Hutan Mangrove di Pulau Pannikiang Kabupaten Barru*. Vol.1 No.2.

tak jarang ditemui pengalihfungsian lahan menjadi pemukiman masyarakat. Kerusakan tersebut dikarenakan sebagian manusia mengintervensi ekosistem mangrove tanpa mempertimbangkan kelestarian dan fungsinya terhadap lingkungan sekitar dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ada beberapa akibat yang didapatkan ketika lahan hutan mangrove menjadi rusak diantaranya intrusi air laut, turunnya kemampuan ekosistem mendegradasi sampah organik, minyak bumi dan lain-lain, peningkatan abrasi pantai, menurunnya sumber makanan tempat pemijah dan bertelur biota laut, serta menurunnya keanekaragaman hayati di wilayah pesisir. Akibatnya produksi tangkapan ikan menurun. Turunnya kemampuan ekosistem dalam menahan tiupan angin, gelombang air laut dan lain-lain, serta pencemaran pantai. Tidak hanya itu saja alih fungsi kawasan hutan merupakan permasalahan yang sangat penting dan marak terjadi di Indonesia. Dalam Pasal 19 Butir 14 UU Kehutanan Tahun 1999 yakni sebagai berikut:

alih fungsi adalah perubahan peruntukan kawasan hutan terjadi melalui proses tukar-menukar kawasan hutan dan pelepasan hutan.

Pada dasarnya kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah suatu kawasan yang memiliki fungsi perlindungan, dan harus dilakukan kajian yang mendalam serta komprehensif. Dalam

pemanfaatan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah.

Pelaksanaan penyerahan sebagai kewenangan negara bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Ketentuan mengenai kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.⁷

Dalam kasus alih fungsi hutan mangrove menjadi lahan tambak yang semakin luas seharusnya mendapat perhatian lebih dan penanganan yang khusus dari pemerintah setempat baik dalam bentuk kebijakan maupun penegakan hukumnya. Dikarenakan hutan mangrove sendiri sangat berperan penting dalam pelestarian lingkungan, maka dari itu perlunya solusi agar kawasan hutan mangrove tetap terjaga baik dalam wilayah cagar alam, hutan lindung, hutan produksi, dan areal penggunaan lain (APL) yang telah beralih fungsi bisa dikembalikan sesuai peruntukannya.

Pengaturan kawasan hutan mangrove sebagaimana yang telah diuraikan dalam perda diatas tidaklah selalu berjalan sesuai dengan

⁷ Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Jakarta:Sinar Grafika, 2014, hlm.228.

ketentuan yang berlaku. Dengan kata lain, ada beberapa aktivitas manusia yang terkesan justru tidak melindungi atau bahkan merusak dan menghilangkan kawasan hutan mangrove di kabupaten Barru. Misalnya, perubahan lahan mangrove menjadi lahan tambak, adanya kasus 1000 tanaman mangrove yang mati serta kasus reklamasi di wilayah pesisir.

Berdasarkan kasus diatas, sebenarnya fungsi penegakan hukum utamanya hukum administrasi negara dalam mengembalikan fungsi hutan mangrove kepada fungsi semula, sangat dibutuhkan. Singkatnya penegakan hukum terhadap kegiatan manusia yang merusak fungsi hutan mangrove harus ditegakkan. Berdasarkan hal-hal diatas, tulisan ini akan mengkaji mengenai penegakan hukum administrasi terhadap pengawasan kawasan hutan mangrove di Kabupaten Barru dalam mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan hukum administrasi negara dalam upaya pengawasan kawasan hutan mangrove di Kabupaten Barru?
2. Bagaimana pelaksanaan penjatuhan sanksi administratif pengawasan kawasan hutan mangrove di Kabupaten Barru?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengawasan terhadap penerapan hukum administrasi negara di kawasan hutan mangrove di Kabupaten Barru; dan

2. Untuk mengetahui pelaksanaan penjatuhan sanksi administratif terhadap pengawasan kawasan hutan mangrove di Kabupaten Barru.

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai penegakan hukum administrasi terhadap pengawasan serta penjatuhan sanksi administratif di kawasan hutan mangrove di daerah Kabupaten Barru.
2. Dapat dijadikan masukan dan sumber informasi bagi pemerintah dan lembaga yang terkait dengan pengawasan lingkungan hidup.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan yang kita tempati sekarang atau biasa disebut lingkungan hidup merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang sudah ada di dunia beberapa tahun lamanya sebelum terciptanya manusia. Lingkungan hidup ialah suatu tempat atau ruang yang ditempati oleh manusia dengan makhluk hidup lainnya. Manusia dan makhluk hidup lainnya sudah tentu tidak bisa berdiri sendiri dalam proses kehidupan, mereka saling berinteraksi, dan saling membutuhkan satu sama lain.

Kehidupan ini ditandai dengan adanya interaksi dan saling ketergantungan satu sama lain dan dilakukan secara terus menerus dalam kurun waktu yang teratur merupakan tatanan ekosistem yang di dalamnya mengandung intisari yang penting, dimana lingkungan hidup sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Adanya lingkungan yang tumbuh disekitar manusia dapat membantu manusia dalam mengelola udara yang dihirup olehnya.

Banyaknya masyarakat yang melakukan perpindahan ke kota-kota besar yang masih belum menentu akan tinggal dimana dan membuat perubahan pada sekitar tempat yang seharusnya ditumbuhi oleh tumbuhan-tumbuhan hijau, tak jarang masyarakat harus tinggal di Daerah Aliran Sungai atau biasa disingkat dengan DAS. Perbuatan ini adalah

perbuatan yang sangat mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya tumbuhan di sekitar DAS, belum lagi limbah rumah tangga yang selalu mereka buang ke sungai itu dapat mencemari sungai tersebut.

Kebijakan umum tentang lingkungan hidup di Indonesia, telah dituangkan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang merupakan ketentuan Undang-Undang paling berkaitan terhadap semua bentuk peraturan mengenai masalah dibidang lingkungan hidup.

Terkait dengan masalah lingkungan hidup, terdapat pengertian sendiri mengenai Lingkungan Hidup yang secara yuridis tertuang dalam Butir 32 UUPPLH yakni sebagai berikut:

lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Selain pengertian diatas terdapat beberapa pengertian menurut para ahli yang memberikan definisinya yang didasarkan atas latar belakang keilmuan yang mereka miliki. Emil Salim mendefinisikan lingkungan hidup sebagai berikut :

lingkungan hidup diartikan sebagai benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Definisi lingkungan hidup menurut Emil Salim dapat dikatakan cukup luas. Apabila batasan tersebut disederhanakan, ruang lingkungan hidup dibatasi oleh faktor-faktor yang dapat dijangkau manusia, misalnya faktor alam, ekonomi, politik dan sosial.⁸

⁸ Emil Salim, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)*, Depublish (Grup Penerbit CV. Budi Utama), 2020, hlm. 19.

Munadjat Danusaputro, menyatakan :

lingkungan adalah semua benda dan kondisi termasuk didalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang dimana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya.

Otto Soemarwoto, menyatakan :

lingkungan hidup adalah jumlah semua benda kondisi yang ada dalam ruang hidup kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita. Secara teoritis ruang itu tidak terbatas jumlahnya, oleh karena misalnya matahari dan bintang termasuk di dalamnya.⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tersirat bahwa lingkungan hiduplah yang mempengaruhi makhluk hidup, termasuk didalamnya manusia. Maka dari itu, manusia hendak menyadari kalau alamlah yang memberi kehidupan dan penghidupan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Pengaturan Mengenai Lingkungan Hidup

Dalam Perda Kab. Barru No. 4 Tahun 2012 mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah mencakup beberapa hal yang menyangkut tentang lingkungan hidup, yakni sebagai berikut:

Pasal 73 Ayat:

- (1) Arahan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) huruf d, diberikan dalam bentuk sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan bidang penataan ruang.

⁹ Ibid.

(2) Setiap orang yang melakukan pelanggaran di bidang penataan ruang dikenakan sanksi administratif.

(3) Pelanggaran di bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

- a. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang; dan/atau
- d. Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh Peraturan Perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan/atau
- e. Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh Peraturan Perundang-undangan sebagai milik umum.

(4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Penghentian sementara kegiatan;
- c. Penghentian sementara pelayanan umum;
- d. Penutupan lokasi;
- e. Pencabutan izin;
- f. Pembatalan izin;

- g. Pembongkaran bangunan;
- h. Pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. Denda administratif.

Pasal 74 menjelaskan:

Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (3) huruf a, terdiri dari:

- a. Memanfaatkan ruang dengan izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya;
- b. Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang sesuai peruntukannya; dan/atau
- c. Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya.

Pasal 75 menjelaskan:

Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (3) huruf b, terdiri dari:

- a. Tidak menindaklanjuti izin pemanfaatan luar yang telah dikeluarkan; dan/atau
- b. Memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang.

Pasal 76 menjelaskan:

Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (3) huruf c, terdiri dari:

- a. Melanggar batas sempadan yang telah ditentukan;
- b. Melanggar ketentuan koefisien lantai bangunan yang telah ditentukan;
- c. Melanggar ketentuan koefisien dasar bangunan dan koefisien dasar hijau;
- d. Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi bangunan;
- e. Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi lahan; dan/atau
- f. Tidak menyediakan fasilitas sosial atau fasilitas umum sesuai dengan persyaratan dalam izin pemanfaatan ruang.

Pasal 77 menjelaskan:

Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh Peraturan Perundang-undangan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (3) huruf d, terdiri dari:

- a. Menutup akses ke pesisir pantai, sungai, danau, situ dan sumber daya alam serta prasarana publik;
- b. Menutup akses terhadap sumber air;
- c. Menutup akses terhadap taman dan ruang terbuka hijau;
- d. Menutup akses terhadap fasilitas pejalan kaki;

- e. Menutup akses terhadap lokasi dan jalur evakuasi bencana; dan/atau
- f. Menutup akses terhadap jalan umum tanpa izin pejabat yang berwenang.

Pasal 78 menjelaskan:

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4), dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lebih lanjut mengenai pengenaan sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (1), diatur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.¹⁰

B. Penataan Hutan Mangrove

1. Pengertian Hutan Mangrove

Dari beberapa pengertian Mangrove, asal kata *mangrove* merupakan kombinasi antara kata *Mangue* (bahasa portugis) yang berarti tumbuhan dan *Grove* (bahasa inggris) yang berarti belukar dan hutan kecil. Ada yang menyatakan mangrove dengan kata *Mangal* yang menunjukkan komunitas suatu tumbuhan. Atau mangrove yang berasal dari kata *Mangro*, yaitu nama umum untuk *Rhizophora mangle* di Suriname. Di Perancis padanan yang digunakan untuk mangrove adalah kata *Manglier*.¹¹ Mengenai

¹⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Barru Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Barru Tahun 2011-2031.

¹¹ M. Ghufuran H. Kordi K., *Ekosistem Mangrove: Potensi, Fungsi dan Pengelolaan*, Rineka Cipta, 2012.

definisi hutan mangrove dapat kita lihat pendapat menurut para ahli sebagai berikut:

- a. Mangrove menurut Ghufuran sering disebut sebagai hutan bakau atau hutan payau (mangrove forest atau mangrove swamp forest) sebuah ekosistem yang terus-menerus mengalami tekanan pembangunan.
- b. Mangrove menurut Arief dikenal dengan istilah “payau” karena sifat habitatnya yang payau, yaitu daerah dengan kadar garam antara 0,5 ppt dan 30 ppt. Disebut juga ekosistem hutan pasang surut karena terdapat di daerah yang dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Berdasarkan jenis pohonnya, yaitu bakau, maka kawasan mangrove juga disebut hutan bakau.
- c. Mangrove menurut Supriharyono memiliki dua arti, pertama sebagai komunitas, yaitu komunitas atau masyarakat tumbuhan atau hutan yang tahan terhadap garam/salinitas dan pasang surut air laut, dan kedua sebagai individu spesies.
- d. Mangrove menurut Tomlinson adalah istilah umum untuk kumpulan pohon yang hidup di daerah berlumpur, basah, dan terletak di perairan pasang surut daerah tropis.

Berdasarkan pendapat para ahli tentang definisi mangrove, maka yang dimaksud dengan mangrove dalam penelitian ini adalah kelompok tumbuhan berkayu yang tumbuh di sekeliling garis pantai dan memiliki adaptasi yang tinggi terhadap salinitas payau dan harus hidup pada

kondisi lingkungan yang demikian. Penggunaan istilah hutan mangrove diganti dengan hutan bakau, mengingat di dalam Perda Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Barru menggunakan kata “Hutan Bakau”. Alternatif ini dilakukan dengan pertimbangan penelitian ini tidak mengalami bias pembahasan.

2. Ketentuan Zonasi Kawasan Hutan Bakau

Bakau merupakan tipe tumbuhan tropik dan subtropik yang khas, tumbuh disepanjang pantai atau muara sungai yang dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Hutan bakau banyak dijumpai di pesisir pantai yang terlindungi dari gempuran ombak dan daerah landai. Hutan bakau tumbuh optimal di wilayah pesisir yang memiliki muara sungai besar dan delta yang aliran airnya banyak mengandung lumpur, sedangkan di wilayah pesisir yang tidak memiliki muara sungai pertumbuhan vegetasi mangrove tidak optimal. Hutan bakau tidak atau sulit tumbuh di wilayah yang terjal dan berombak besar yang berarus pasang surut kuat, karena kondisi ini tidak memungkinkan terjadinya pengendapan lumpur yang diperlukan sebagai substrat (media) bagi pertumbuhannya.¹²

Ada lima faktor yang mempengaruhi zonasi hutan bakau di kawasan pantai tertentu, yaitu :

- a. Gelombang air laut yang menentukan frekuensi tergenang;
- b. Salinitas, kadar garam yang berkaitan dengan hubungan *osmosis* hutan bakau;

¹² Rokhmin Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut: Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003.

- c. Substrata atau media tumbuh;
- d. Pengaruh darat, seperti aliran air masuk dan rembasan air tawar;
dan
- e. Keterbukaan terhadap gelombang, yang menentukan jumlah substrat yang dapat dimanfaatkan.¹³

Supriharyono, ia membagi zona hutan bakau berdasarkan jenis pohon kedalam enam zona, yaitu: zona perbatasan dengan daratan, zona semak-semak tumbuhan atau biasa disebut *ceriops*, zona hutan *Lacang*, zona hutan bakau, zona *api-api* menuju laut, dan zona *Pedada*.

Sementara pembagian hutan bakau berdasarkan struktur ekosistemnya, yang secara garis besar dibagi menjadi tiga formasi, sebagai berikut :

- a. Hutan Bakau Pantai, pada tipe ini pengaruh air laut lebih dominan dari air sungai. Struktur horizontal formasi ini dari arah laut ke darat dimulai dari pertumbuhan *Pedada* diikuti oleh komunitas campuran *Pedada*, *Api-api*, *Bakau*, selanjutnya komunitas murni *Bakau* dan akhirnya komunitas campuran *Lacang*.
- b. Hutan Bakau Muara, pada tipe ini pengaruh air laut sama kuat dengan pengaruh air sungai. Hutan bakau muara dicirikan *Bakau* ditepian alur diikuti komunitas campuran *Bakau-Lacang* dan diakhiri dengan komunitas murni *Nipah*.

¹³ <https://hernandeaaff.wordpress.com/2016/02/28/zonasi-hutan-manrove/> diakses pada tanggal 9 Juni 2021.

c. Mangrove Sungai, pada tipe ini pengaruh air sungai lebih dominan daripada air laut dan berkembang pada tepian sungai yang relatif jauh dari muara. Pada tipe ini hutan bakau banyak berasosiasi dengan komunitas tumbuhan daratan.

Terkhusus zonasi untuk kawasan hutan bakau terdapat dalam Pasal 56 Butir 2 Perda No. 4 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Barru. Hal yang dimaksud sebagai berikut:

Pasal 56 Butir 2 ayat:

(1) Kegiatan yang diperbolehkan meliputi kegiatan penelitian, kegiatan pengembangan ilmu pengetahuan, kegiatan pendidikan, kegiatan konservasi, pengamanan abrasi pantai, pariwisata alam, penyimpanan dan/atau penyerap karbon serta pemanfaatan air, energi air, panas dan angin; Kegiatan yang diperbolehkan dengan syarat meliputi kegiatan selain sebagaimana dimaksud pada huruf a, yang tidak mengganggu fungsi kawasan pantai berhutan bakau sebagai pelindung pantai dari pengikisan air laut; dan Kegiatan yang tidak diperbolehkan meliputi kegiatan yang dapat mengubah atau mengurangi luas dan/atau mencemari ekosistem hutan bakau, merusak hutan bakau dan kegiatan lain yang mengganggu fungsi kawasan pantai berhutan bakau.

Ketentuan-ketentuan diatas mengenai zonasi kawasan hutan bakau seharusnya diperhatikan lebih lanjut oleh pemerintah dan masyarakat pada umumnya dan yang bertempat tinggal didaerah kawasan berhutan

bakau pada khususnya. Karena jika melakukan pelanggaran akan dikenakan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Lebih jelasnya diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Barru Pasal 73 ayat (2) mengatakan bahwa: Setiap orang yang melakukan pelanggaran di bidang penataan ruang dikenakan sanksi administratif.

3. Dasar Hukum Pengelolaan Hutan Mangrove

Ekosistem mangrove merupakan ekosistem yang sangat unik karena tumbuh pada daerah yang memiliki salinitas (kadar garam) yang relatif tinggi dan kondisi perairan yang berubah-ubah karena akan tergenang pada saat pasang dan terbebas dari genangan pada saat surut. Untuk dapat bertahan hidup mangrove melakukan adaptasi terhadap lingkungan dengan membentuk akar yang keluar dari dalam tanah dan mengeluarkan kelebihan garam dari dalam tubuhnya.

Dilindungi lintas sektoral, ekosistem hutan mangrove masih terancam. Hamparan tanaman di tepian pantai dengan fungsi ekologi, ekonomi, dan sosial bahkan kedaulatan negara ini masih rentan menjadi tambak dan kebun. Masih terjadi tumpang tindih pengelolaan mangrove di Indonesia.

Hutan mangrove merupakan sumber daya alam yang memiliki potensi ekologi, ekonomi dan sosial yang bermanfaat bagi masyarakat. Secara ekologis, hutan mangrove juga berperan dalam menstabilkan wilayah pantai karena sistem perakarannya mampu sebagai perangkap

sustrat lumpur. Sedangkan bagi ekosistem daratan, mangrove berperan sebagai penyangga aktivitas ekonomi manusia serta sebagai stabilisator pantai. Disamping peran tersebut, hutan mangrove secara langsung juga berperan sebagai sumberdaya yang mampu menghasilkan berbagai produk, yaitu arang, bahan bangunan kayu ekstrak tanin, bahan pulp dan kerjas. Potensi tersebut harusnya dikelola dengan baik oleh pemerintah dan masyarakat. Terdapat beberapa produk hukum yang mengatur pengelolaan hutan mangrove, mulai dari Pasal 33 Butir 3 Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menegaskan bahwa:

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung didalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.¹⁴

Undang –Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

¹⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 1 ayat:

(1) pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, antarsektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁵

Dan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sebelumnya, menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004, hutan mangrove merupakan sumber daya pesisir yang termasuk dalam pengelolaan pesisir dan menurut Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 hutan mangrove termasuk dalam hutan lindung. Kemudian dalam melaksanakan amanat dari produk hukum tersebut, dibentuklah salah satu lembaga pemerintahan yaitu Kementerian. Menurut Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian, Kementerian yang berwenang dalam pengelolaan hutan mangrove adalah Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Namun pada pembagian tugas dan fungsinya dalam pengelolaan hutan mangrove, Kementerian Kelautan dan Perikanan dan

¹⁵ Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan samasama memiliki kewenangan dalam pengelolaan hutan mangrove. Hal tersebut mengakibatkan ketidakpastian hukum pada masyarakat khususnya masyarakat disekitar mangrove atau masyarakat yang ingin memanfaatkan hutan mangrove.¹⁶ Mangrove merupakan sumber daya penting dalam menjaga keberlanjutan ekosistem pesisir yang berfungsi sebagai ruang berkembangbiaknya sumber daya ikan, "sabuk hijau" ketika bencana, pencegah laju abrasi pantai, hingga bahan bakar kayu. Namun, tetap saja perlindungan mangrove tak optimal.¹⁷

Untuk menanggulangi kerusakan pada hutan mangrove diperlukan upaya-upaya yang harus dilakukan dengan maksimal. Kerusakan hutan mangrove mempunyai dampak secara ekologi maupun ekonomi bagi masyarakat. Hal ini banyak dibuktikan dengan kajian-kajian yang menghasilkan penurunan tingkat pendapatan akibat kerusakan ekosistem hutan mangrove.¹⁸

C. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Asal legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara Hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap

¹⁶ Luciana Engelia Sari Sitorus. 2016. *Konflik Norma Pengaturan Kewenangan Kementerian Kelautan Dan Perikanan Dan Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Dalam Pengelolaan Hutan Mangrove*.

¹⁷<https://regional.kompas.com/read/2013/01/30/03291548/dilindungi.mangrove.masih.terancam>. diakses pada tanggal 16 Juli 2019.

¹⁸Pudji Purwanti, Edi Susilo, Erlinda Indrayani, 2017, *Pengelolaan Hutan Mangrove Berkelanjutan*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), hlm. 7-8.

penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.¹⁹ Sedangkan menurut para sarjana mengartikan kewenangan, menurut H. D Stoit mengatakan bahwa *wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik.*

Kewenangan publik mempunyai dua ciri, yaitu:

- a. Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat; dan
- b. Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik.²⁰

2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Secara teori, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi,

¹⁹ <http://kbbi.web.id/wewenang>. diakses pada tanggal 16 Agustus 2019.

²⁰ A.M. Yunus Wahid., *Pengantar Hukum Tata Ruang (Cetakan Pertama)*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 112.

dan mandat.²¹ Disisi lain ada yang berpendapat, bahwa dalam hukum administrasi ada dua cara utama memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi, sedangkan mandat kadang-kadang saja, oleh karena itu ditempatkan secara tersendiri, kecuali dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat disatukan karena penerima mandat tidak dapat di gugat secara terpisah.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat H.D. Van Wijk/Willem Konjinenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- 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 di jalankan organ lain atas namanya.²²

Setiap tindakan hukum oleh pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tanpa keputusan yang jelas tidak akan pernah dibuat keputusan konkret secara yuridis. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak dijadikan sebagai dasar tata cara penyelenggaraan pemerintah menjadi baik, adil, sopan, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Suatu

²¹Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagarfindo Persada , Jakarta, 2013, hlm. 73.

²² Ibid., hlm. 74.

keputusan/ketetapan pemerintah yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang layak berarti bertentangan dengan peraturan hukum.

Menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara meliputi :

Pasal 53 Butir 2 huruf b, yaitu sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum,
- b. Tertib penyelenggaraan negara,
- c. Ketertiban,
- d. Proporsionalitas,
- e. Profesionalitas, dan
- f. Akuntabilitas.”

Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan menaati asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak dalam penyelenggaraan pemerintah, diharapkan dapat terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

D. Konsep Penegakan Hukum Administrasi Negara

1. Penegakan Hukum

Penegakan hukum ialah suatu usaha dalam mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan sosial menjadi sebuah kenyataan. Jadi pada hakikatnya penegakan hukum ialah suatu proses yang dilakukan agar norma-norma hukum dapat berfungsi secara nyata

dan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²³ Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan serta ditegakkan dengan baik.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan.²⁴

Menurut Soerjono Soekanto arti dari penegakan hukum ada pada aktivitas penyesuaian hubungan nilai-nilai yang dijabarkan pada kaidah-kaidah yang kukuh serta tindakan selaku rangkaian pemaparan nilai proses terakhir, demi mewujudkan, menjaga dan mempertahankan ketentraman pergaulan hidup.²⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam makalahnya mengatakan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum kepada setiap pelanggaran yang dilakukan orang maupun badan hukum, yaitu melalui ketentuan peradilan maupun melalui ketentuan arbitrase dan proses penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes*

²³"penegakan hukum" melalui, <http://digilib.unila.ac.id/2827/12/BAB%2011.pdf>. Diakses pada tanggal 16 Agustus 2019.

²⁴Sudikno Mertokusumo. 2010. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. Hlm. 207.

²⁵Soejono Soekanto. 2016. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grasindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

or conflicts resolution), selain itu kegiatan penegakan hukum mencakup setiap aktivitas yang ditujukan supaya hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat orang atau badan hukum dalam segala bentuk kehidupan bermasyarakat dan bernegara sungguh-sungguh ditaati dan benar-benar ditaati sebagaimana mestinya. Penegakan hukum dalam artian sempit berkaitan dengan kegiatan penindakan kepada setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya melalui proses peradilan pidana serta adanya keterlibatan aparat kejaksaan, kepolisian, advokat, dan badan-badan peradilan. Terdapat pengertian yang berbeda mengenai penegakan hukum menurut Koesnadi Hardjasoemantri, bahwa penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak.²⁶

Penerapan penegakan hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri

Faktor utama lahirnya penegakan hukum adalah Undang-Undang. Undang-Undang dalam arti materiil menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mendefinisikan yaitu peraturan tertulis berlaku secara lazimnya yang dibentuk oleh penguasa pusat, berlaku bagi seluruh warga negara atau kalangan tertentu maupun berlaku jamak di sebagian wilayah negara dan peraturan setempat yang sekadar berlaku disuatu temoat atau daerah

²⁶ M. Hadin. Mujad, 2015, *Hukum Lingkungan: Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 199.

saja, untuk mencapai tujuannya guna undang-undang dapat berjalan efektif. Oleh karena itu, undang-undang haruslah menganut asas-asas umum, yaitu sebagai berikut :

- a. Undang-Undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-Undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, dan kedudukannya lebih tinggi pula;
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum. Artinya, suatu peristiwa khusus haruslah diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa tersebut (bersifat khusus), walaupun dapat diberlakukan undang-undang yang bersifat umum terhadap peristiwa khusus tersebut;
- d. Undang-Undang yang baru berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang telah berlaku lebih dahulu. Artinya adanya undang-undang yang baru berlaku belakangan yang mengatur tentang suatu hal tertentu, membatalkan undang-undang lain yang telah berlaku terlebih dahulu yang mengatur mengenai suatu hal tertentu pula, serta makna atau tujuannya harus berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama;;
- e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat; dan
- f. Undang-Undang merupakan salah satu sarana mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi melalui pelestarian atau pembaharuan (inovasi).

Undang-Undang selaku sumber hukum dan faktor dalam menunjang penegakan hukum, sering dijumpai hambatan dan permasalahan, yaitu sebagai berikut :

- a. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang; dan
- c. Ketidakjelasan makna kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan ketidakjelasan terhadap penafsiran serta penerapannya.
- d. Faktor penegak hukum

Penegak hukum yang ditujukan ialah mereka yang berurusan ataupun bertugas pada bidang penegakan hukum yang meliputi, Kehakiman, Kejaksaan, Kepolisian, Pengacara, dan Permasalahan.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa seorang penegak hukum sama seperti dengan masyarakat umum, biasanya memiliki beberapa kedudukan dan peranan, oleh karena itu tidak menutup kemungkinan timbul konflik antara adanya berbagai kedudukan dan peranan. Adanya suatu ketidakseimbangan antara peranan yang semestinya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan, maka terjadilah suatu ketidakseimbangan peranan.

- e. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka mustahil penegakan hukum akan berlangsung lancar. Sarana atau fasilitas itu diantaranya, meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain-lain. Jika hal itu tidak dipenuhi maka tidak mungkin penegakan hukum dapat mencapai tujuannya.

f. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berawal dari masyarakat, dan bertujuan agar menggapai kedamaian di dalam masyarakat, dengan demikian dilihat dari sisi tertentu, maka masyarakat bisa mempengaruhi penegakan hukum itu.

Permasalahan yang biasa muncul di dalam masyarakat yang bisa mempengaruhi penegakan hukum dapat berbentuk, sebagai berikut :

- a. Masyarakat tidak tahu atau tidak sadar, bilamana hak-hak yang dimiliki dilanggar atau terganggu;
- b. Masyarakat tidak tahu bahwa terdapat upaya-upaya hukum agar melindungi kepentingan-kepentingan mereka; dan
- c. Masyarakat memiliki kemampuan untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum disebabkan oleh faktor-faktor ekonomi, psikis, sosial, atau politik.
- d. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan menjadi faktor yang memiliki peran dalam mempengaruhi adanya penegakan hukum. Kebudayaan (sistem) hukum pada hakikatnya meliputi nilai-nilai yang menjadi dasar hukum yang

diterapkan, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi terkait apa yang dianggap baik dan tidak baik.

Indonesia merupakan negara hukum, oleh karena itu segala sesuatunya harus berdasarkan ketentuan hukum itu sendiri. Hukum mempunyai fungsi melindungi kepentingan manusia, agar kepentingan manusia dapat dilindungi maka hukum wajib dilaksanakan. Terdapat 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan dalam melakukan penegakan hukum, yaitu :²⁷

1. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*)

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum bertujuan menciptakan ketertiban masyarakat.

2. Kemanfaatan

Masyarakat berharap mendapatkan manfaat dengan dilaksanakannya atau ditegakkannya hukum. Manfaat itu dapat berupa rasa aman akan hidupnya, dan jangan sampai karena dilaksanakannya penegakan hukum masyarakat malah menjadi resah.

3. Keadilan

Hukum bersifat umum mengikat setiap orang serta bersifat menyamaratakan, padahal kondisi masyarakat berbeda-beda. Adil

²⁷ Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 130.

menurut masyarakat tertentu belum tentu adil untuk masyarakat lainnya. Oleh karenanya dalam rangka penegakan hukum harus sedapat mungkin menciptakan keadilan para pihak atau masyarakat.

Menurut teori dari Friedman, berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada, sebagai berikut :²⁸

1. Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum adalah semua institusi penegakan hukum, serta aparat penegak hukumnya. Meliputi Kepolisian serta para polisinya, Kejaksaan serta para jaksanya, kantor-kantor pengacara serta para pengacaranya, dan pengadilan serta para hakimnya.

2. Substansi Hukum (*legal substance*)

Substansi hukum adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, yang tertulis ataupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.

3. Budaya Hukum (*legal cultural*)

Budaya hukum adalah kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari aparat penegak hukum ataupun dari warga masyarakat. Adanya substansi dan aparatur saja tidak cukup untuk berjalannya sistem hukum.

Jika dilihat dari sudut instrumen penegak hukum, maka penegakan hukum terbagi menjadi 3 macam, yaitu :²⁹

²⁸Robby Aneuknangroe, Teori Penegakan Hukum, diakses <https://masalahukum.wordpress.com/2013/10/05/teori-penegakan-hukum/> pada tanggal 16 Agustus 2019.

²⁹Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertimbangan*, UII Press, Jogjakarta, hlm. 181.

1. Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan hukum yang dilakukan oleh instrumen administratif, yaitu pejabat administratif atau pemerintah.

2. Penegakan Hukum Perdata

Penegakan hukum yang dilakukan oleh pihak yang dirugikan, baik secara individual, kelompok, masyarakat atau negara.

3. Penegakan Hukum Pidana

Penegakan hukum yang dilakukan oleh negara melalui jaksa.

2. Penegakan Hukum Administrasi Negara

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 kepada individu, dan
2. Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.

Apa yang dikemukakan oleh Nicolai hampir sama dengan Berger, seperti penegakan hukum administrasi melalui pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan

aktivitasnya, sesuai dengan norma-norma hukum sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Akan tetapi, poin penting dari penerapan sanksi ini ialah memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, baik upaya administratif dan peradilan administrasi.

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintah dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut.³⁰

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, 2011, hlm. 296.