

# LOCAL GOVERNMENT OVERSIGHT OF SHRIMP AQUACULTURE BASED ON ARTICLE 71 OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION AND MANAGEMENT ACT IN GUMUKMAS DISTRICT PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP TAMBAK UDANG BERDASARKAN PASAL 71 UU PPLH DI KECAMATAN GUMUKMAS

Lidang Mampetua Siahaan<sup>1</sup>, Fauziyah<sup>2</sup>

<sup>1</sup>University Of Muhammadiyah Jember, Jember, Jawa Timur-Indonesia

Corresponding author: fauziyah@unmuhjember.ac.id

**Article Information:** submission received 28 May 2026; revision: 8 June 2026; accepted 20 June 2026; first published online 28 June 2026

## Abstract

Shrimp farming activities in Gumukmas District, Jember Regency, provide economic benefits but raise issues of environmental pollution that harm coastal communities. This study aims to analyze the implementation of supervision by the Regional Government based on Article 71 of Law Number 32 of 2009 and to examine the relevance of applying the Good Environmental Governance (GEG) principles in the management of these shrimp farms. This study uses a mixed-methods legal research approach with a statutory approach and a conceptual approach. Empirical data were obtained through public documentation studies and digital tracking of the escalation of environmental conflicts in the field. Research results show that the implementation of supervision has not been effective because the relevant agencies tend to apply a passive supervision model (complaint-based supervision). This condition indicates administrative omission and maladministration regarding the existence of illegal ponds. In addition, the GEG principle has not been optimally applied, as seen from the closed access to licensing documents and minimal local community participation, thus violating citizens' constitutional rights to a good and healthy environment.

**Keywords:** Supervision; Regional Government; Shrimp Ponds; Environmental Law; Maladministration

## I. PENDAHULUAN

Pembangunan daerah berbasis pemanfaatan sumber daya alam pesisir diarahkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, namun mutlak menuntut keseimbangan agar tidak menimbulkan degradasi ekologis (Halimah & Kurniati, 2025). Di Kabupaten Jember, khususnya kawasan pesisir Kecamatan Gumukmas, kegiatan budidaya tambak udang mengalami perkembangan yang pesat dan menjadi salah satu sumber pendapatan daerah. Secara umum, pengelolaan wilayah pesisir kerap dihadapkan pada dilema antara eksploitasi ekonomi dan konservasi lingkungan. Kajian oleh Witomo (2018) menegaskan bahwa budidaya tambak udang intensif yang tidak dikelola dengan sistem instalasi yang baik akan secara signifikan menurunkan kualitas perairan laut, merusak ekosistem

pesisir, dan berujung pada menurunnya hasil tangkapan laut yang secara langsung menekan taraf ekonomi masyarakat nelayan sekitarnya. Meskipun tambak udang memberikan kontribusi ekonomi, masih terdapat persoalan serius dalam pengawasan yang belum terselesaikan secara optimal. Bukti nyata di lapangan menunjukkan bahwa aktivitas tambak di pesisir Gumukmas memunculkan konflik ekologis berupa pencemaran limbah bersalinitas dan berkeasaman tinggi yang merusak keseimbangan daya dukung lahan. Hal ini secara langsung merugikan ratusan nelayan tradisional dan petani setempat, di mana tercatat sekitar 200 hektare lahan sawah produktif di Desa Kepanjen dan Mayangan terimbas limbah tambak hingga mengalami penurunan pH tanah secara drastis (mencapai pH 2-4), sehingga berstatus gagal panen dan tidak bisa lagi ditanami (Mongabay Indonesia, 2025b).

Kondisi tersebut mengancam hak konstitusional masyarakat atas lingkungan yang sehat dan mengindikasikan adanya celah dalam penegakan hukum tata usaha negara. Secara normatif, otonomi daerah melalui Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH memberikan kewenangan strategis kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan proaktif terhadap ketaatan pelaku usaha. Akan tetapi, dalam praktiknya di Kecamatan Gumukmas, instrumen pengendalian lingkungan kerap kali ditempatkan di bawah dominasi kepentingan investasi. Hal ini dibuktikan dengan lambatnya penanganan keluhan masyarakat oleh aparat terkait, yang cenderung menerapkan model pengawasan pasif atau pengawasan berbasis pengaduan (*complaint-based supervision*). Sikap pasif birokrasi ini dapat diklasifikasikan sebagai bentuk kelalaian kewenangan atau pembiaran administratif (*administrative omission*), di mana otoritas daerah abai dalam menggunakan instrumen sanksi hierarkis untuk menindak pelanggaran.

Sebagai pijakan akademis (*state of the art*), kajian ini merujuk pada penelitian terdahulu, seperti kajian Nur Asiyah (2019) yang membahas kebijakan pemerintah daerah berdasarkan prinsip *Good Environmental Governance* (GEG), serta penelitian Anugrah (2021) yang berfokus pada kewenangan pengelolaan lingkungan dalam perspektif otonomi daerah secara makro. Relevansi prinsip GEG dalam tata kelola lingkungan semakin krusial, sebagaimana ditegaskan oleh Al Fariz et al. (2024), di mana eksploitasi dan konversi lahan pesisir untuk kepentingan tambak komersial menuntut adanya peran tata kelola lingkungan yang baik guna mencegah hilangnya perlindungan alami terhadap abrasi dan kerusakan ekosistem berkelanjutan. Berbeda dengan kajian-kajian sebelumnya yang belum menyentuh spesifikasi eksploitasi pesisir dan model pengawasan birokrasi, kebaruan (*novelty*) dari artikel ini terletak pada pembedahan mendalam mengenai kelemahan model pengawasan pasif (*complaint-based supervision*) melalui pisau analisis Hukum Administrasi Negara berupa indikasi pembiaran administratif (*administrative omission*). Berdasarkan celah riset tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis secara komprehensif implementasi pengawasan lingkungan di kawasan tambak udang Kecamatan Gumukmas, serta menganalisis relevansi penerapan prinsip GEG dalam tata kelola lingkungan di Kabupaten Jember.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Lingkungan

Berdasarkan asas desentralisasi, urusan perlindungan lingkungan hidup merupakan wewenang yang diotonomikan. Pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang atributif untuk menetapkan kebijakan, melakukan pembinaan, serta melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha. Kajian yang dilakukan oleh Ruhiyat, Imamulhadi, dan Adharani (2022) menyoroiti secara langsung dinamika kewenangan daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, di mana otonomi tetap menuntut pemerintah daerah merespons ancaman dan karakteristik ekologis di wilayahnya. Secara lebih spesifik terkait wilayah pesisir, penelitian Yati, Rembrandt, dan Syofiarti (2023) mengenai upaya pemerintah daerah menertibkan usaha tambak udang yang belum berwawasan lingkungan menegaskan bahwa intervensi pemerintah mutlak diperlukan agar eksploitasi tidak merusak alam. Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut belum menyentuh aspek disfungsi pengawasan administratif. Oleh karena itu, kewenangan atributif ini menjadi landasan mutlak bagi Pemerintah Kabupaten Jember untuk secara proaktif menertibkan aktivitas tambak udang di Kecamatan Gumukmas yang terbukti mengancam daya dukung ekosistem pesisir.

#### B. Prinsip Good Environmental Governance (GEG)

GEG merupakan tata kelola pemerintahan yang secara seimbang dan berkelanjutan menjaga kelestarian ekosistem dalam kerangka pembangunan (Budiati, 2012). Implementasi prinsip GEG mensyaratkan mekanisme yang sistematis dan pelibatan partisipasi masyarakat lokal. Secara global, Partelow *et al.* (2020) dalam jurnal internasional *Ecology and Society* menegaskan bahwa penerapan teori tata kelola lingkungan pada sistem pesisir (*coastal systems*) sangat bergantung pada transparansi institusi dan pelibatan komunitas lokal secara deliberatif untuk mencegah dominasi eksploitasi sepihak. Mustaghfiroh *et al.* (2020) juga mengkaji bahwa penyelenggaraan tata kelola lingkungan tidak akan berjalan baik tanpa penerapan elemen pelibatan masyarakat secara substantif dalam pengawasan ruang hidup mereka (Mustaghfiroh *et al.*, 2020; Nur & Husen, 2022). Prinsip transparansi dokumen perizinan dan pelibatan masyarakat lokal secara deliberatif inilah yang kemudian menjadi tolok ukur esensial untuk menguji dan menilai ada tidaknya cacat prosedural dalam praktik pengawasan birokrasi terhadap tambak udang di Desa Kepanjen dan Mayangan.

#### C. Teori Maladministrasi dan Tanggung Jawab Hukum

Berdasarkan teori tanggung jawab Hans Kelsen, pemerintah sebagai subjek hukum publik wajib memikul tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan atau kelalaiannya terhadap kewajiban hukum (Putri *et al.*, 2024). Apabila aparat mengabaikan penegakan hukum lingkungan secara proaktif, hal ini melahirkan cacat prosedural yang diklasifikasikan sebagai kelalaian kewenangan (*omission of authority*) atau pembiaran administratif. Bukti dan contoh konkret terkait hal ini ditegaskan oleh Sagoni dan Wahyudi (2022) mengenai implikasi hukum terhadap maladministrasi penataan lingkungan, yang menyimpulkan bahwa kegagalan aparat daerah dalam menjatuhkan sanksi administratif (seperti teguran hingga pencabutan izin) terhadap pengusaha pelanggar aturan merupakan bentuk tindakan nyata maladministrasi di lapangan. Teori pembiaran administratif dan preseden kelalaian ini sangat relevan digunakan sebagai pisau bedah untuk membuktikan maladministrasi pada sikap pasif

Pemerintah Kabupaten Jember yang enggan mengeksekusi instrumen sanksi terhadap tambak-tambak tak berizin di Kecamatan Gumukmas.

#### D. Instrumen Hukum Administrasi Lingkungan

Pengendalian dampak ekologis membutuhkan instrumen administratif yang berjenjang. Hal ini mencakup dokumen persetujuan lingkungan sebagai prasyarat dasar (preventif), pengawasan lapangan secara rutin, dan penjatuhan sanksi administratif (teguran tertulis, paksaan pemerintah, hingga pencabutan izin) sebagai fungsi korektif serta represif. Praktik penegakan hukum lingkungan di daerah sering kali gagal karena birokrasi terjebak pada sekadar pemenuhan fungsi preventif (formalitas penerbitan izin) tetapi melumpuhkan fungsi represifnya (Jannah et al., 2025). Ketidakefektifan penggunaan instrumen sanksi hierarkis dalam hukum administrasi lingkungan inilah yang menjadi fokus utama dalam mengevaluasi disfungsi pengawasan pasif terhadap pencemaran tambak udang di Kecamatan Gumukmas.

### III. METODE

Artikel ini menggunakan jenis penelitian hukum campuran (*mixed methods*), yang mengintegrasikan pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan yuridis empiris untuk menelaah kesenjangan antara hukum yang tertulis (*law in books*) dengan praktiknya di masyarakat atau *law in action*. Pemilihan metode campuran ini didasarkan pada kebutuhan mendesak untuk menelaah secara kritis kesenjangan antara mandat pengawasan dalam Pasal 71 UU PPLH dengan realita di lapangan yang sarat dengan indikasi maladministrasi. Pendekatan penelitian yang diimplementasikan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menggali asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang dilanggar (Marzuki, 2021).

Pengambilan sampel lokasi ditetapkan secara *purposive* di pesisir Kecamatan Gumukmas, khususnya Desa Kepanjen dan Desa Mayangan, mengingat tingginya eskalasi konflik di area tersebut. Justifikasi pemilihan kedua desa ini didasarkan pada data empiris terkait meluasnya kerusakan lahan sawah dan dijadikannya lokasi tersebut sebagai sasaran inspeksi resmi (*sidak*) oleh Komisi B dan C DPRD Kabupaten Jember (Sekretariat DPRD Kabupaten Jember, 2026a). Pengumpulan data empiris sekunder didapatkan dengan memanfaatkan instrumen studi dokumentasi publik dan pelacakan jejak digital (*digital tracking*) terhadap pemberitaan media massa kredibel terkait pengaduan nelayan dan petani pesisir, serta menelaah dokumen rekomendasi resmi dari legislatif di daerah tersebut. Subjek data dan partisipan direpresentasikan secara tidak langsung melalui dokumen resmi yang memuat keluhan perwakilan kelompok tani, nelayan, serta temuan pelanggaran dari instansi terkait.

Secara terstruktur, alur penelitian ini dilaksanakan melalui empat tahapan operasional yang berkesinambungan. *Pertama*, tahap identifikasi masalah dengan memetakan kesenjangan antara norma Pasal 71 UU PPLH dengan praktik pengawasan pasif birokrasi. *Kedua*, tahap pengumpulan data lapangan menggunakan instrumen studi dokumentasi (hasil inspeksi DPRD) dan rekam jejak digital terkait konflik di Desa Kepanjen dan Mayangan. *Ketiga*, tahap analisis, di mana data dianalisis secara kualitatif deduktif untuk menilai kesesuaian antara tindakan faktual birokrasi daerah dengan

instrumen penegakan hukum tata usaha negara. Pada tahap ini, pengujian kesesuaian hukum dilakukan menggunakan pisau analisis teori maladministrasi dan prinsip *Good Environmental Governance* (GEG). Keempat, tahap penarikan kesimpulan guna mengevaluasi efektivitas penegakan hukum dan merumuskan rekomendasi kebijakan pengawasan yang lebih partisipatif

#### IV. HASIL/TEMUAN

##### A. Temuan Substansi Hukum dan Praktik Pengawasan

Secara normatif, Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UU PPLH) memberikan mandat atributif sekaligus kewajiban absolut (*compulsory compliance*) bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan aktif terhadap ketaatan penanggung jawab usaha. Namun, implementasi Pasal 71 UU PPLH di kawasan tambak udang Kecamatan Gumukmas menjadi tidak efektif. Jawabannya terletak pada reduksi makna pengawasan dalam tataran substansi hukum dan disfungsi aparatur di lapangan. Dari dimensi substansi hukum, persetujuan lingkungan sering kali hanya dimaknai sebatas pemenuhan syarat administratif (formalitas perizinan) di atas kertas, bukan sebagai instrumen pencegahan kerusakan ekologis yang mengikat.

Ketidakefektifan Pasal 71 UU PPLH ini dibuktikan dengan temuan empiris bahwa aparatur daerah, dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup (DLH), menerapkan model pengawasan pasif (*complaint-based supervision*). Pengawasan baru bergerak pasca-terjadinya gejolak sosial, di mana sekitar 150 hingga 200 hektare sawah warga telah terkontaminasi limbah beralinitas tinggi dan nelayan kehilangan wilayah tangkap. Berdasarkan hasil inspeksi resmi instansi legislatif, ditemukan fakta bahwa banyak tambak udang beroperasi tanpa perizinan lengkap dan tidak memiliki Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) yang standar (Sekretariat DPRD Kabupaten Jember, 2026b).

##### B. Indikasi Maladministrasi dan Dampak Sosial-Ekologis

Meskipun pelanggaran telah nyata, implementasi Pasal 71 gagal karena otoritas daerah enggan mengeskalisasi hasil temuan pengawasan tersebut menjadi sanksi administratif yang hierarkis dan represif sesuai mandat Pasal 76 UU PPLH. Keengganan menggunakan instrumen paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) atau pencabutan izin ini mengonfirmasi terjadinya kelalaian kewenangan (*omission of authority*). Dalam kerangka hukum administrasi negara, pembiaran eksploitasi tanpa izin ini merupakan wujud nyata maladministrasi (pembiaran administratif), di mana pemerintah daerah menyalahgunakan wewenangnya secara pasif demi menjaga laju investasi.

Praktik maladministrasi ini berkorelasi langsung dengan masifnya kerugian sosiologis dan ekologis di masyarakat. Berikut adalah ringkasan data empiris terkait eskalasi konflik tambak di kawasan Gumukmas:

Tabel 1. Ringkasan Temuan Empiris Dampak Tambak Udang di Gumukmas

Indikator Temuan	Deskripsi / Kuantitas Temuan di Lapangan
Estimasi Luas Lahan Terdampak	± 150 – 200 Hektare lahan sawah terkontaminasi

<b>Status Infrastruktur Lingkungan</b>	Mayoritas tambak ilegal beroperasi tanpa dilengkapi IPAL standar
<b>Fokus Area Terdampak</b>	Masyarakat pesisir di Desa Kepanjen dan Desa Mayangan
<b>Manifestasi Konflik Utama</b>	Penurunan drastis kualitas air baku, tanah bersalinitas tinggi, dan matinya biota tangkapan nelayan

Kondisi empiris tersebut dipertegas oleh keluhan nyata masyarakat terdampak yang direkam melalui laporan investigatif publik: "*Sawah kami yang dulu produktif sekarang mati karena airnya asin akibat limbah tambak yang dibuang sembarangan. Sumur warga juga ikut tercemar sehingga tidak bisa dipakai untuk kebutuhan sehari-hari.*" Narasi empiris ini menjadi bukti autentik bahwa kelumpuhan pengawasan bukan sekadar cacat administratif, melainkan telah menghancurkan instrumen penghidupan masyarakat lokal.

### C. Dekadensi Birokrasi, Reduksi GEG, dan Pelanggaran Konstitusional

Kegagalan implementasi Pasal 71 UU PPLH tidak hanya disebabkan oleh lemahnya instrumen penindakan, tetapi juga diakibatkan oleh rapuhnya budaya hukum (*legal culture*) yang berkembang di ekosistem birokrasi maupun korporasi. Budaya hukum kompromistis yang dianut oleh pemerintah daerah yang lebih menitikberatkan pada perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan pelestarian lingkungan membuat fungsi pengawasan dalam Pasal 71 UU PPLH menjadi tumpul. Lemahnya *law enforcement* ini secara langsung menumbuhkan *moral hazard* di kalangan pelaku usaha, yang menganggap pelanggaran operasional tambak dapat diselesaikan melalui negosiasi administratif tanpa risiko penutupan.

Dekadensi budaya hukum ini berimplikasi langsung pada tidak relevannya penerapan prinsip *Good Environmental Governance* (GEG) di Kabupaten Jember. Prinsip transparansi dan partisipasi publik dimatikan, terbukti dari tertutupnya akses informasi terkait dokumen persetujuan lingkungan tambak bagi warga Desa Kepanjen dan Mayangan. Nir-partisipasi ini merupakan bentuk cacat prosedural (*procedural flaw*) yang secara diametral melanggar hak akses masyarakat yang dijamin dalam Pasal 65 UU PPLH. Akibatnya, pengawasan berbasis partisipasi masyarakat yang seharusnya memperkuat efektivitas Pasal 71 menjadi lumpuh.

Dalam konstruksi Hukum Tata Negara dan teori tanggung jawab negara (Hans Kelsen), pembiaran administratif akibat lumpuhnya budaya pengawasan ini merupakan bentuk disfungsi negara kesejahteraan (*welfare state*). Penderitaan masyarakat pesisir bukan sekadar kerugian perdata, melainkan bukti pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Ketidakefektifan Pasal 71 dalam menindak pelaku pencemaran telah berujung pada pelanggaran hak konstitusional warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebuah hak yang dilindungi secara mutlak oleh Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Lebih jauh, praktik eksploitasi yang dilegitimasi oleh kelalaian aparaturnya ini mengkhianati prinsip konkordansi berwawasan lingkungan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

## V. DISKUSI

#### A. Implikasi Yuridis *Administrative Omission* dan Tumpuhnya Efek Jera dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Implementasi Pasal 71 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UU PPLH) di Kecamatan Gumukmas mengungkap sebuah anomali struktural dalam penegakan hukum administrasi lingkungan di tingkat daerah. Secara doktrinal, persetujuan lingkungan didesain sebagai instrumen preventif dengan pendekatan *command and control* untuk menyeimbangkan determinasi ekologi dan laju investasi. Namun, praktiknya telah terdegradasi menjadi sekadar legitimasi administratif formal guna memuluskan perizinan eksploitasi tambak udang. Penerapan model pengawasan pasif (*complaint-based supervision*) oleh aparat pemerintah daerah mencerminkan kelumpuhan instrumen *bestuur* dalam mendeteksi dan mencegah pencemaran secara dini. Kondisi ini mengonfirmasi bahwa pemerintah daerah terperangkap dalam antinomi antara tuntutan memacu pertumbuhan ekonomi lokal (Pendapatan Asli Daerah) dengan kewajiban perlindungan ekologis.

Benturan kepentingan ini memicu terjadinya kelalaian kewenangan (*omission of authority*), di mana pembiaran administratif terhadap puluhan tambak yang beroperasi tanpa kelengkapan izin dan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) dianggap sebagai kewajaran prosedural. Jika dianalisis menggunakan teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen, Pemerintah Kabupaten Jember selaku subjek hukum tata negara pemegang kewenangan atributif memiliki kewajiban mutlak (*state liability*) yang tidak dapat dilepaskan dengan dalih bahwa pencemaran dilakukan murni oleh entitas korporasi.

Secara sosiologis, malpraktik birokrasi ini tidak berdiri di ruang hampa, melainkan berakar pada budaya hukum kompromistis dan nilai-nilai birokrasi lokal yang korosif. Terdapat kecenderungan bertahannya kultur paternalistik dan relasi patron-klien antara oknum birokrat dengan pelaku usaha skala besar, yang melahirkan psikologi "sungkan" atau enggan melakukan penindakan tegas. Budaya kompromi demi mengejar target investasi jangka pendek ini mengikis independensi pengawasan. Keengganan pemerintah daerah mengeksekusi hierarki sanksi administratif secara progresif sebagaimana diamanatkan Pasal 76 UU PPLH pada akhirnya membuktikan hilangnya efek jera (*deterrent effect*). Absennya sanksi represif, seperti paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) hingga pencabutan izin, telah menyuburkan moral hazard di kalangan pelaku usaha. Instrumen hukum tata usaha negara tidak lagi dipandang sebagai batasan mutlak pelestarian alam, melainkan sekadar hambatan birokrasi yang dapat disubordinasi melalui negosiasi kompromistis.

#### B. Dekonstruksi Good Environmental Governance (GEG) dan Alur Kausalitas Maladministrasi

Karut-marutnya fungsi pengawasan tambak udang ini secara paralel menunjukkan kegagalan fundamental dalam penerapan prinsip Good Environmental Governance (GEG) pada tata kelola pemerintahan daerah. GEG secara esensial mensyaratkan adanya ekuilibrium antara ekstraksi sumber daya alam dan jaminan hak publik melalui transparansi serta partisipasi masyarakat lokal. Namun, fakta empiris menunjukkan tertutupnya akses informasi terkait dokumen perizinan lingkungan bagi warga terdampak di Desa Kapanjen dan Mayangan. Fenomena ini mencerminkan terjadinya

pengebirian hak prosedural lingkungan (*procedural environmental rights*) yang secara gamblang melanggar mandat perlindungan partisipasi publik dalam Pasal 65 UU PPLH.

Untuk memahami kedalaman kerusakan ini, terdapat hubungan kausalitas linear yang mengikat antara disfungsi birokrasi hingga terjadinya pelanggaran hak masyarakat. Rantai kausalitas ini dimulai dari (1) Adopsi Model Pengawasan Pasif oleh Dinas Lingkungan Hidup yang hanya bergerak jika ada konflik. Sikap pasif ini secara langsung bereskalasi menjadi (2) *Administrative Omission* atau Pembiaran Administratif, di mana tambak-tambak ilegal tanpa IPAL standar dibiarkan beroperasi tanpa sanksi formal. Pembiaran ini melahirkan (3) Maladministrasi Substantif, yakni penutupan akses informasi dokumen persetujuan lingkungan dan pengebirian ruang partisipasi deliberatif warga Desa Kepanjen dan Mayangan. Akibat lumpuhnya partisipasi publik sebagai benteng kendali ekologis, rantai ini bermuara pada (4) Degradasi Lingkungan Masif dan Pelanggaran HAM Konstitusional, ditandai dengan kontaminasi 200 hektare sawah, payaunya sumur warga, dan hilangnya ruang hidup nelayan tradisional.

### C. Peningkaran Tanggung Jawab *Welfare State* terhadap Konstitusi dan Rekomendasi Kebijakan

Implikasi hierarkis tertinggi dari kegagalan GEG dan masifnya maladministrasi ini bermuara pada peningkaran amanat konstitusi. Berdasarkan paradigma *welfare state* (negara kesejahteraan), eksistensi pemerintah daerah dituntut untuk memanifestasikan keadilan distributif dan kesejahteraan sosial, bukan sekadar memfasilitasi eksploitasi kapital yang merampas ruang hidup masyarakat marjinal (Nasir et al., 2023). Penderitaan nelayan tradisional dan petani yang kehilangan instrumen penghidupan akibat cemaran limbah bersalinitas tinggi bukan lagi sekadar sengketa keperdataan, melainkan wujud nyata dari pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) akibat kelalaian negara (*state omission*). Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menggariskan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi yang bersifat konstitusional dan tidak dapat direduksi atas nama investasi. Dengan membiarkan degradasi perairan pesisir terus berlangsung tanpa pengawasan proaktif, pemerintah daerah secara substansial telah mengkhianati Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang mewajibkan agar setiap penyelenggaraan perekonomian nasional dilaksanakan berlandaskan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Guna memitigasi karut-marut ekologis tersebut, reformasi kebijakan yang terukur dan progresif mutlak diimplementasikan melalui tiga pilar utama:

1. Transformasi Model Pengawasan Aktif Berbasis Teknologi:  
Pemerintah Kabupaten Jember harus meninggalkan model pasif dan beralih ke sistem pengawasan aktif melalui integrasi jurnalisme warga (*citizen science*) dan pemantauan spasial berbasis *Geographic Information System* (GIS) untuk mendeteksi pembuangan limbah tambak secara *real-time*.
2. Institusionalisasi Keterbukaan Informasi dan Partisipasi Deliberatif:  
Membuka secara penuh dokumen persetujuan lingkungan dan IPAL seluruh tambak di Gumukmas melalui pelataran digital publik, serta melibatkan perwakilan petani Desa Kepanjen dan Mayangan dalam tim pengawasan independen.
3. Reformasi Budaya Birokrasi dan Penegakan Sanksi Tegas:

Memutus kultur kompromistis dengan menerapkan *reward and punishment* yang ketat bagi aparaturnya, serta mengeksekusi sanksi administratif hierarkis secara konsisten mulai dari paksaan pemerintahan berupa pembekuan kegiatan hingga pencabutan izin usaha bagi tambak yang membandel.

Tabel 2. Matriks Rekomendasi Perbaikan Pengawasan Lingkungan Pesisir Jember

Aspek Pengawasan	Kondisi Saat Ini	Rekomendasi Perbaikan
<b>Model Pengawasan</b>	Pasif (berbasis pengaduan)	Pengawasan aktif dengan monitoring berkala berbasis teknologi
<b>Akses Informasi Dokumen</b>	Tertutup bagi masyarakat	Transparansi penuh dan publikasi dokumen perizinan lingkungan
<b>Penjatuhan Sanksi Administratif</b>	Jarang diterapkan, lemah	Sanksi progresif yang konsisten, termasuk tindakan pencabutan izin
<b>Partisipasi Masyarakat</b>	Minim dan formalitas	Pelibatan deliberatif dalam tim pengawasan lapangan
<b>Pemeliharaan IPAL dan Standar</b>	Banyak tambak belum memiliki IPAL standar	Penegakan standar mutu baku limbah secara ketat dan asistensi teknis

Matriks rekomendasi di atas menggarisbawahi bahwa penyelesaian konflik ekologis di pesisir Gumukmas tidak cukup diselesaikan melalui teguran administratif formalitas semata. Diperlukan komitmen politik dan hukum yang kuat dari Pemerintah Kabupaten Jember untuk menggeser paradigma dari pengawasan pasif menjadi tata kelola partisipatif yang proaktif. Sinergi antara pemanfaatan teknologi pemantauan, pembukaan akses transparansi publik, dan ketegasan eksekusi sanksi ini diharapkan tidak hanya memulihkan fungsi instrumen hukum tata usaha negara, tetapi juga mengembalikan muruah pemerintah daerah sebagai pelindung hak-hak konstitusional warga negara dalam bingkai *welfare state*.

## VI. KESIMPULAN

Implementasi pengawasan lingkungan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 71 UU PPLH di kawasan tambak udang Kecamatan Gumukmas terbukti belum berjalan efektif dan cenderung mengarah pada praktik pembiaran administratif (*administrative omission*). Hal ini dipicu oleh kecenderungan instansi terkait yang masih menerapkan model pengawasan pasif (*complaint-based supervision*) serta keengganan otoritas daerah dalam menjatuhkan sanksi administratif yang bersifat hierarkis dan represif terhadap operasional tambak-tambak ilegal, sehingga fungsi hukum tata usaha negara sebagai instrumen pencegahan menjadi tumpul. Di samping itu, kelemahan

pengawasan tersebut semakin diperparah oleh kegagalan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan prinsip *Good Environmental Governance* (GEG) secara optimal. Fakta di lapangan menunjukkan adanya penutupan akses transparansi perizinan dan minimnya ruang partisipasi bagi masyarakat lokal, yang mana hal ini merupakan bentuk cacat prosedural dan pelanggaran nyata terhadap Pasal 65 UU PPLH. Pada akhirnya, serangkaian kelalaian birokrasi ini membuktikan bahwa negara telah mengabaikan tanggung jawab kesejahteraannya (*welfare state*), mencederai hak konstitusional warga pesisir atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dijamin mutlak dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, serta mengkhianati prinsip pembangunan perekonomian yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sesuai amanat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

### Ucapan Terimakasih

Dengan penuh rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas penyertaan-Nya, penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua tercinta atas doa dan dukungan tiada henti, kepada Ibu Dr. Fauziyah, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing atas arahan akademisnya yang berharga, serta kepada pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, yakni Bapak Ahmad Suryono, S.H., M.H. selaku Dekan dan Bapak Lutfian Ubaidillah, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan, atas segala dukungan dan fasilitas pendidikan yang telah diberikan selama masa studi penyelesaian artikel ini.

### References

- Al Fariz, R. D., Muis, R., Anggraini, N., Rachman, I., & Matsumoto, T. (2024). Good environmental governance roles in sustainable solid waste management in Indonesia: A review. *Journal of Community Based Environmental Engineering and Management*, 8(1), 45-56.
- Anugrah, F. N. (2021). Kewenangan tata kelola lingkungan hidup oleh pemerintahan daerah dalam prespektif otonomi daerah. *Wasaka Hukum*, 9(2), 202-222.
- Asiyah, N. (2019). Kebijakan pemerintah kota langsa terhadap pengelolaan sampah dalam memenuhi prinsip good environmental governance. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 14(2), 316-327.
- Budiati, L. (2012). *Good governance dalam pengelolaan lingkungan hidup*. Ghalia Indonesia.
- Halimah, U. N., & Kurniati, E. (2025). Sinergi peran pemerintah dan masyarakat dalam mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan. *Journal of Social Science and Multidisciplinary Analysis*, 2(2), 1-19.
- Jannah, A. S., dkk. (2025). Tanggung jawab administratif pemerintah daerah dalam pengawasan izin lingkungan. *CONSTITUO: Jurnal Riset Hukum Kenegaraan dan Politik*, 4(1), 99-115.
- Marzuki, P. M. (2021). *Pengantar ilmu hukum*. Kencana.
- Mongabay Indonesia. (2025a, 23 Maret). *Cemari pesisir, aktivis desak setop tambak udang di Jember*. <https://mongabay.co.id/2025/03/23/cemari-pesisir-aktivis-desak-setop-tambak-udang-di-jember/>

- Mongabay Indonesia. (2025b, 7 Maret). *Kala tambak udang cemari lahan tani dan laut Jember*. <https://mongabay.co.id/2025/03/07/kala-tambak-udang-cemari-lahan-tani-dan-laut-jember/>
- Mustaghfiroh, U., Ni'mah, L. K., Sundusiyah, A., Addahlawi, H. A., & Hidayatullah, A. F. (2020). Implementasi Prinsip Good Environmental Governance dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(2), 279-291.
- Nasir, M., dkk. (2023). Kedudukan hukum dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di Indonesia. *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 5(1), 241-254.
- Nur, M. S., & Husen, A. (2022). Studi literatur: Penerapan good environmental governance dan pembangunan berkelanjutan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat. *Jurnal Green Growth dan Manajemen Lingkungan*, 11(1), 35-49.
- Partelow, S., Schlüter, A., Armitage, D., Bavinck, M., Carlisle, K., Gruby, R. L., ... & Van Assche, K. (2020). Environmental governance theories: a review and application to coastal systems. *Ecology and Society*, 25(4), 1-21.
- Putri, A. B., Cherieshta, J., & Rasji, R. (2024). Penguraian konsep tanggung jawab dalam filsafat hukum: Dari dimensi individu ke masyarakat. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(8), 570-574.
- Ruhyat, S. G., Imamulhadi, I., & Adharani, Y. (2022). Kewenangan Daerah Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. *Bina Hukum Lingkungan*, 7(1), 39-58.
- Sagoni, S., & Wahyudi, A. (2022). Implikasi Hukum Terhadap Mal Administrasi Kebijakan Penataan Lingkungan di Kota Sengkang. *Legal: Journal of Law*, 1(2).
- Sekretariat DPRD Kabupaten Jember. (2026a, 29 Mei). *Komisi B dan C DPRD Jember gelar sidang tambak udang di Kecamatan Gumukmas, ditemukan banyak persoalan yang merugikan petani*. <https://dprd.jemberkab.go.id>
- Sekretariat DPRD Kabupaten Jember. (2026b, 29 Mei). *Tambak udang modern berdiri 40 tahun lebih, DPRD Jember minta pengoperasiannya dihentikan sementara*. <https://dprd.jemberkab.go.id>
- Witomo, C. M. (2018). Dampak budi daya tambak udang terhadap ekosistem mangrove. *Buletin Ilmiah Marina Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 4(2), 75-85.
- Yati, L. M., Rembrandt, R., & Syofiarti, S. (2023). Upaya Pemerintah Daerah Menertibkan Usaha Tambak Udang yang Belum Berwawasan Lingkungan (Studi Kasus Kecamatan Batang Anai Kabupaten Padang Pariaman). *UNES Law Review*, 6(2), 6407-6420.

### **Postscript**

**The similarity index of the content should NOT exceed 20%** when checked using Turnitin or similar plagiarism detection tools. This ensures that the work maintains a reasonable level of originality and integrity, adhering to academic standards and ethical practices in research and writing.

