

ALIH FUNGSI LAHAN CAGAR ALAM DANAU DENDAM TAK SUDAH MENJADI TAMAN WISATA ALAM DI KOTA BENGKULU

Giska Wulandari¹, Febri Hijriyani², Anggun Nanda Norantika³, Bdikar Anomtiko
Lingkricas⁴, Wulandari⁵

^{1,2,3,4,5}Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu

¹Email: giskaawulandrii@gmail.com

²Email: bklyani532@gmail.com

³Email: anggunnanda815@gmail.com

⁴Email: yasee4565@gmail.com

⁵Email: wulandari@unib.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.21154/antologihukum.v6i1>

Received: Mei, 2026

Revised: Mei, 2026

Approved: Mei, 2026

Abstract: *This study aims to analyze the conversion of the Dendam Tak Sudah Lake Nature Reserve (CA) into a Nature Tourism Park (TWA) in Bengkulu Province from the perspective of Indonesian environmental law. The background of this study is the tension between the absolute conservation interests of nature reserve areas and the pressure for economic development through the tourism sector. The main problem studied is the consistency of the land conversion policy with Law Number 5 of 1990 concerning the Conservation of Biological Natural Resources and their Ecosystems, and how the government's legal accountability mechanism in ensuring the sustainability of the ecosystem after the change in the status of the Area. The research method used is a normative legal research method with a statute approach, a conceptual approach, and a case approach. The data used are secondary data consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials which are analyzed descriptively and qualitatively with deductive logic. Through the Decree of the Minister of Environment and Forestry Number: SK.79 / MENLHK / SETJEN / PLA.2 / 12019 dated January 21, 2019 concerning Changes in the Main Function of Forest Areas from part of the Dusun Besar Lake Nature Reserve to a Nature Tourism Park in Bengkulu City, Bengkulu Province, covering an area of ± 88 Ha, this policy substantially risks violating the precautionary principle and threatens the habitat of the endemic species of Pencil Orchid (*Vanda hookeriana*). Legally, the government's accountability mechanism can be pursued through administrative channels (PTUN lawsuit), civil (Onrechtmatige Overheidsdaad), or criminal for actors who cause ecosystem damage. Environmental law enforcement must transform from mere administrative certainty to ecological justice by strengthening spatial data synchronization and technology-based monitoring to prevent irreversible environmental degradation in the future.*

Keywords: *Land-Use Conversion, Nature Reserve, Environmental Law, Conservation, Danau Dendam Tak Sudah.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alih fungsi lahan Cagar Alam (CA) Danau Dendam Tak Sudah menjadi Taman Wisata Alam (TWA) di Provinsi Bengkulu dalam perspektif hukum lingkungan Indonesia. Latar belakang

penelitian ini adalah adanya ketegangan antara kepentingan konservasi mutlak kawasan suaka alam dengan desakan pembangunan ekonomi melalui sektor pariwisata. Permasalahan utama yang dikaji adalah konsistensi kebijakan alih fungsi tersebut terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, serta bagaimana mekanisme pertanggungjawaban hukum pemerintah dalam menjamin kelestarian ekosistem pasca perubahan status Kawasan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan logika berpikir deduktif. Melalui Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor : SK.79/MENLHK/SETJEN/PLA.2/12019 tanggal 21 Januari 2019 tentang Perubahan Fungsi Dalam Fungsi Pokok Kawasan Hutan dari sebagian kawasan Cagar Alam Danau Dusun Besar menjadi Taman Wisata Alam di Kota Bengkulu Provinsi Bengkulu seluas ± 88 Ha, kebijakan ini secara substansial berisiko melanggar asas kehati-hatian (precautionary principle) dan mengancam habitat spesies endemik Anggrek Pensil (*Vanda hookeriana*). Secara yuridis, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah dapat ditempuh melalui jalur administrasi (gugatan PTUN), perdata (Onrechtmatige Overheidsdaad), maupun pidana bagi aktor yang menyebabkan kerusakan ekosistem. Penegakan hukum lingkungan harus bertransformasi dari sekadar kepastian administratif menuju keadilan ekologis (ecological justice) dengan memperkuat sinkronisasi data spasial dan pengawasan berbasis teknologi guna mencegah degradasi lingkungan yang tidak dapat dipulihkan di masa depan.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan, Cagar Alam, Hukum Lingkungan, Konservasi, Danau Dendam Tak Sudah.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang dikaruniai kekayaan sumber daya alam hayati yang sangat melimpah, sehingga negara memiliki tanggung jawab konstitusional untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup demi kesejahteraan rakyat. Dalam kerangka perlindungan tersebut, kawasan cagar alam merupakan salah satu instrumen hukum paling fundamental yang diakui oleh peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai kawasan suaka alam yang wajib dijaga keutuhan dan keasliannya.¹ Cagar alam secara normatif dilarang untuk dimanfaatkan secara komersial maupun dialihfungsikan, karena kawasan ini merupakan benteng terakhir bagi keberlangsungan keanekaragaman hayati. Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah merupakan salah satu kawasan konservasi yang terletak di Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu, yang telah ditetapkan statusnya

¹Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 1 angka 10.

melalui keputusan pemerintah.² Kawasan ini memiliki ekosistem unik berupa danau alam beserta lahan gambut dan hutan sekunder yang menjadi habitat bagi berbagai flora dan fauna endemik Sumatera. Keberadaan kawasan ini tidak hanya penting secara ekologis, tetapi juga memiliki nilai kultural dan historis yang dalam bagi masyarakat Bengkulu. Namun, tekanan pembangunan yang terus meningkat, pertumbuhan penduduk, serta desakan kepentingan ekonomi dan pariwisata daerah telah mendorong wacana dan bahkan implementasi alih fungsi kawasan cagar alam ini menjadi taman wisata alam.³ Secara yuridis, perlindungan kawasan konservasi di Indonesia diatur dalam berbagai instrumen hukum, mulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya., Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,⁴ hingga PP No. 108 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam.⁵ Kerangka hukum tersebut pada dasarnya memberikan batasan yang ketat terhadap setiap perubahan fungsi kawasan konservasi, karena perubahan tersebut berpotensi menimbulkan dampak lingkungan yang tidak dapat dipulihkan. Hukum lingkungan sebagai *lex specialis* menghendaki bahwa setiap kebijakan yang berkaitan dengan kawasan konservasi harus tunduk pada asas-asas hukum lingkungan, antara lain asas kehati-hatian, asas pencemar membayar, dan asas pembangunan berkelanjutan.⁶ Taman wisata alam sebagai salah satu bentuk kawasan pelestarian alam memang diperbolehkan untuk dimanfaatkan guna kepentingan pariwisata dan rekreasi alam.⁷ Namun demikian, pengalihan status dari cagar alam menjadi taman wisata alam tidak dapat

²Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 383/Kpts-II/1985 tentang Penunjukan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah di Provinsi Bengkulu seluas ± 577 Hektar.

³Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, (Jakarta: Mutiara, 1983), hlm. 45. Lihat pula N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hlm. 78.

⁴Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 angka 2.

⁶Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 130–135. Lihat juga Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 94.

⁷Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, Op.Cit., Pasal 1 angka 14. Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam.

dilakukan secara sembarangan. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah mengatur secara prosedural mekanisme perubahan fungsi kawasan suaka alam, yang mensyaratkan adanya kajian ilmiah, evaluasi kesesuaian fungsi, dan persetujuan berbagai pemangku kepentingan.⁸ Persoalannya adalah apakah proses alih fungsi yang terjadi pada Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah telah memenuhi seluruh persyaratan hukum yang berlaku, ataukah justru terdapat pelanggaran prosedural maupun substantif yang berimplikasi pada keabsahan kebijakan tersebut.⁹

Dari aspek empiris, kondisi Danau Dendam Tak Sudah dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan degradasi ekologis yang cukup serius. Berkurangnya tutupan vegetasi, meningkatnya sedimentasi danau, dan menurunnya populasi tumbuhan endemik seperti bunga anggrek pensil (*Vanda hookeriana*) yang menjadi ikon kawasan ini merupakan indikasi nyata bahwa tekanan terhadap kawasan konservasi ini semakin berat.¹⁰ Rencana pengelolaan kawasan yang telah disusun pun menghadapi berbagai tantangan implementasi, terutama berkaitan dengan konflik kepentingan antara konservasi dan pembangunan daerah.¹¹ Di sinilah letak urgensi kajian hukum lingkungan terhadap alih fungsi kawasan cagar alam menjadi taman wisata alam. Hukum lingkungan tidak sekadar menjadi instrumen administrasi, melainkan juga berperan sebagai katalisator perlindungan ekosistem yang berkelanjutan.¹² Kajian ini menjadi penting tidak hanya untuk mengungkap aspek legalitas alih fungsi kawasan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah, tetapi juga untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan hukum lingkungan Indonesia, khususnya dalam konteks pengelolaan kawasan konservasi yang berhadapan dengan kepentingan ekonomi dan pariwisata. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis merasa perlu untuk mengkaji lebih dalam permasalahan ini dalam sebuah penelitian hukum

⁸Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.76/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2019 tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, Pasal 3 ayat (1).

⁹Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 60–65.

¹⁰Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu, *Bengkulu Dalam Angka 2023*, (Bengkulu: BPS Provinsi Bengkulu, 2023), hlm. 3.

¹¹Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SK.185/IV-KKH/2012 tentang Rencana Pengelolaan Kawasan Konservasi Cagar Alam/Taman Wisata Alam Danau Dendam Tak Sudah Provinsi Bengkulu Periode 2012–2031.

¹²Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, (Jakarta: Djambatan, 2004), hlm. 202.

dengan judul: "*Alih Fungsi Lahan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah Menjadi Taman Wisata Alam dalam Perspektif Hukum Lingkungan.*"

RUMUSAN MASALAH

- a. Apakah alih fungsi lahan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah menjadi Taman Wisata Alam sesuai dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 adalah undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.?
- b. Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban hukum pemerintah terhadap alih fungsi lahan cagar alam tersebut dan upaya penegakan hukum lingkungan yang dapat dilakukan untuk melindungi kelestarian ekosistem dan mencegah pelanggaran serupa di masa depan?

TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis secara kritis konsistensi alih fungsi lahan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah menjadi Taman Wisata Alam terhadap instrumen hukum konservasi di Indonesia, khususnya pemenuhan asas kehati-hatian (*precautionary principle*) dan asas pembangunan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 adalah undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
2. Untuk menelaah mekanisme pertanggungjawaban hukum otoritas pemerintah dalam pengambilan kebijakan alih fungsi kawasan tersebut serta merumuskan strategi penegakan hukum lingkungan yang preventif dan represif guna menjaga integritas ekosistem serta keanekaragaman hayati di Provinsi Bengkulu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada analisis terhadap norma hukum positif, asas-asas hukum, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait konservasi sumber daya

alam. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk meninjau regulasi terkait seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya., pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna membedah prinsip-prinsip hukum lingkungan, serta pendekatan kasus (*case approach*) untuk menganalisis fenomena spesifik alih fungsi di Danau Dendam Tak Sudah. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini sepenuhnya berasal dari data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan pemerintah, bahan hukum sekunder seperti buku teks, jurnal ilmiah, dan laporan penelitian terkait, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui teknik studi kepustakaan yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan metode berpikir deduktif, yakni menarik kesimpulan dari pernyataan atau norma yang bersifat umum ke arah fakta-fakta hukum yang bersifat khusus guna menjawab permasalahan hukum yang diangkat secara komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis-Komprehensif Alih Fungsi Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah: Tinjauan Konsistensi terhadap Rezim Hukum Konservasi dan Konstitusi Hija

Diskursus mengenai alih fungsi Cagar Alam (CA) Danau Dendam Tak Sudah (DDTS) tidak dapat dilepaskan dari mandat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian nasional harus diselenggarakan berlandaskan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Secara konstitusional, lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah hak asasi setiap warga negara Indonesia (Pasal 28H ayat (1)).¹³ Dalam perspektif "Konstitusi Hijau" (*Green Constitution*), negara tidak sekadar memiliki kedaulatan atas sumber daya alam, tetapi juga memikul tanggung jawab (*stewardship*) untuk melindunginya bagi generasi mendatang. Penunjukan DDTS sebagai Cagar Alam pada tahun 1985 melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. 383/Kpts-II/1985 merupakan

¹³Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Ekonomi Hijau dan Green Constitution*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 85.

manifestasi dari fungsi perlindungan tersebut. Ketika negara melakukan alih fungsi menjadi Taman Wisata Alam (TWA), terjadi pergeseran fundamental dari fungsi "perlindungan mutlak" menjadi "pemanfaatan". Secara teoretis, kebijakan ini harus diuji: apakah ia menambah kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan atau justru merupakan bentuk pengabaian hak ekologis generasi masa depan demi pertumbuhan ekonomi sesaat.¹⁴

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya membagi kawasan konservasi menjadi dua kategori besar: Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). Cagar Alam (CA) menempati strata tertinggi dalam KSA. Pasal 17 ayat (1) secara eksplisit melarang segala bentuk kegiatan di CA kecuali penelitian, ilmu pengetahuan, dan pendidikan.¹⁵ Hal ini menjadikan CA sebagai *inviolable sanctuary* (suaka yang tidak boleh dilanggar). Perubahan status DDTS menjadi TWA berarti memindahkan kawasan tersebut dari kategori KSA ke KPA. Meskipun keduanya tetap berstatus kawasan konservasi, namun intensitas perlindungannya sangat berbeda. Dalam TWA, kegiatan pariwisata alam dan pembangunan sarana prasarana (seperti dermaga, jalan setapak, dan fasilitas komersial) diperbolehkan berdasarkan Pasal 31 UU No. 32 tahun 2024.¹⁶ Persoalan yuridis muncul pada interpretasi Pasal 19 ayat (1) yang melarang kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam. Alih fungsi itu sendiri, secara administratif, seringkali menjadi "alat legalisasi" untuk mengubah bentang alam yang sebelumnya dilarang. Jika alih fungsi didasarkan pada tekanan ekonomi daerah (seperti pengembangan sektor pariwisata Kota Bengkulu), maka terdapat kontradiksi dengan semangat Pasal 15 UU No. 32/2024 yang memerintahkan pengawetan keanekaragaman hayati melalui penjagaan keutuhan kawasan.¹⁷

Dalam hukum lingkungan internasional, dikenal prinsip *Non-Regression*, yang melarang negara menurunkan standar perlindungan lingkungan hidup yang

¹⁴Bagir Manan, *Lingkungan Hidup dan Hukum*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1995), hlm. 12-15.

¹⁵Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 17 ayat (1).

¹⁶*Ibid.*, Pasal 31 ayat (1).

¹⁷Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 148.

telah ditetapkan. Alih fungsi CA menjadi TWA di Danau Dendam Tak Sudah adalah contoh nyata dari *legal regression* (kemunduran hukum).¹⁸ Standar perlindungan di CA bersifat pasif; alam dibiarkan berevolusi secara alami tanpa intervensi manusia. Sebaliknya, standar di TWA bersifat aktif dan eksploitatif secara terbatas. Penurunan status ini berimplikasi pada hilangnya perlindungan ketat terhadap mikro-habitat. Misalnya, kebisingan dari aktivitas wisatawan dan polusi limbah domestik dari fasilitas wisata yang mungkin terbangun dapat merusak ekosistem air dan rawa gambut DDTs. Secara hukum, kebijakan yang menurunkan derajat perlindungan kawasan yang memiliki spesies endemik terancam punah (*Vanda hookeriana*) dapat dianggap bertentangan dengan kewajiban internasional Indonesia dalam *Convention on Biological Diversity* (CBD).¹⁹

Anggrek Pensil (*Vanda hookeriana*) adalah spesies kunci yang menjadi alasan utama status CA DDTs dipertahankan. UU No. 5/1990 dalam Pasal 21 tegas melarang perusakan habitat spesies yang dilindungi.²⁰ Alih fungsi CA menjadi TWA secara hukum memperlemah posisi habitat ini. Dalam TWA, zonasi seringkali dikompromikan untuk kepentingan estetika wisata. Dalam perspektif hukum lingkungan modern, spesies endemik mulai dipandang sebagai entitas yang memiliki hak untuk tetap ada (*right to exist*). Perubahan status kawasan yang meningkatkan risiko kepunahan Anggrek Pensil berarti pemerintah telah gagal melaksanakan mandat Pasal 20 UU No. 5/1990 mengenai pengawetan jenis tumbuhan. Secara yuridis, perlindungan spesies tidak boleh dipisahkan dari perlindungan habitatnya; merusak atau mengubah fungsi habitat secara signifikan sama saja dengan memusnahkan spesies tersebut secara perlahan.²¹

Meskipun alih fungsi merujuk pada UU Konservasi, ia tidak boleh menabrak standar dalam UU No. 32 Tahun 2009 (UU PPLH). Pasal 2 huruf f UU PPLH mewajibkan diterapkannya asas kehati-hatian (*precautionary principle*). Jika ada ketidakpastian ilmiah bahwa pariwisata di Danau Dendam Tak Sudah dapat merusak rawa gambut, maka negara wajib mengambil pilihan yang paling

¹⁸Benidictus Sulistiono, "Prinsip Non-Regression dalam Hukum Lingkungan Internasional," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4, No. 2, 2018, hlm. 208.

¹⁹*Convention on Biological Diversity (CBD)*, Pasal 8 tentang In-situ Conservation, yang diratifikasi melalui UU No. 5 Tahun 1994.

²⁰UU Nomor 5 Tahun 1990, *Op.Cit.*, Pasal 21.

²¹Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 88-92.

melindungi lingkungan, yaitu tetap mempertahankan status Cagar Alam.²² Selain itu, setiap rencana usaha di TWA wajib memiliki AMDAL. Namun, AMDAL seringkali muncul *setelah* kebijakan alih fungsi ditetapkan. Secara ideal, kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) harus mendahului perubahan status kawasan dalam RTRW. Jika prosesnya terbalik, maka alih fungsi tersebut hanyalah upaya untuk memberikan payung hukum bagi kegiatan yang sebenarnya secara ekologis tidak layak.²³ Namun di sisi lain menggunakan celah administratif untuk melegalkan eksploitasi lahan konservasi. Kebijakan ini tidak konsisten dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan Indonesia yang menghendaki perlindungan mutlak bagi kawasan suaka alam.²⁴ Eksistensi Cagar Alam sebagai benteng terakhir keanekaragaman hayati di Bengkulu kini terancam oleh narasi pembangunan pariwisata. Tanpa pengawasan yang ketat dan transparansi kajian ilmiah, alih fungsi ini berpotensi menjadi preseden buruk bagi kawasan konservasi lainnya di Indonesia, di mana perlindungan hukum dapat "dibeli" atau "diturunkan" atas nama pembangunan daerah.²⁵

Mekanisme Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah dan Strategi Holistik Penegakan Hukum Lingkungan Atas Alih Fungsi Lahan Cagar Alam

Hakikat cagar alam secara doktrinal merupakan kawasan dengan derajat perlindungan tertinggi yang bersifat tanpa kompromi (*non-derogable zone*). Merujuk pada Pasal 17 UU No. 32 Tahun 2009, aktivitas di kawasan ini sangat dibatasi hanya untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, dan pendidikan. Berbeda dengan Taman Nasional yang memiliki zona pemanfaatan, cagar alam secara legal merupakan zona inti yang tidak boleh disentuh oleh aktivitas ekonomi maupun pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, ketidakkonsistenan pemerintah dalam menjaga status *status quo* ini memicu malfungsi hukum yang berdampak pada kerusakan ekologis permanen. Alih fungsi lahan di wilayah ini bukan sekadar masalah tata ruang, melainkan bentuk pelanggaran nyata terhadap

²²UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 2 huruf f.

²³Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga Universi Press, 2005), hlm. 167.

²⁴N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hlm. 134.

²⁵Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, (Jakarta: Djambatan, 2004), hlm. 240.

hak konstitusional warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H UUD 1945.

Konstruksi pertanggungjawaban hukum pemerintah muncul ketika terjadi pembiaran atau pemberian izin yang bertentangan dengan fungsi lindung kawasan tersebut. Dalam aspek administrasi, meskipun pemerintah memiliki kewenangan atributif dalam pengelolaan hutan, kewenangan ini sering disalahgunakan melalui instrumen diskresi. Pejabat yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang melegalkan okupasi di cagar alam dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)²⁶, pengadilan dapat membatalkan izin alih fungsi jika terbukti melanggar asas kecermatan dan kepentingan umum, sehingga pemerintah wajib mencabut seluruh izin yang terbit di atas lahan cagar alam tanpa pengecualian. Selain itu, dalam ranah perdata, pemerintah dapat ditarik sebagai tergugat melalui konstruksi *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) atau Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa. Pertanggungjawaban ini muncul baik melalui tindakan aktif pemberian izin maupun tindakan pasif berupa pembiaran perambahan, di mana melalui putusan progresif, pemerintah dapat diperintahkan melakukan tindakan nyata (*mandatory injunction*) seperti reboisasi atau audit lingkungan menyeluruh²⁷.

Dinamika penegakan hukum lingkungan pasca-penetapan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja membawa paradigma *ultimum remedium* yang menekankan sanksi administratif sebagai langkah utama. Namun, khusus untuk cagar alam, prinsip ini tidak boleh menjadi celah pemutihan dosa lingkungan. Penegakan hukum administratif harus dilakukan secara progresif melalui paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) untuk mengosongkan lahan secara mandiri tanpa pengadilan, hingga pembekuan dan pencabutan izin usaha bagi korporasi yang merambah perbatasan cagar alam demi memberikan efek jera ekonomi.²⁸ Dalam hal penegakan perdata, mekanisme pertanggungjawaban kini mencakup

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 325.

²⁷ Marhaenianto, B., *Tanggung Jawab Negara dalam Pelestarian Hutan Lindung*, (Malang: Setara Press, 2019), hlm. 94.

²⁸ Syahrul Iswahyudi, "Efektivitas Sanksi Administratif dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 1, 2021, hlm. 22.

penghitungan kerugian ekologis yang komprehensif, mulai dari biaya pemulihan keanekaragaman hayati hingga ganti rugi atas hilangnya jasa ekosistem bagi masyarakat terdampak. Sementara itu, pada ranah pidana, fokus harus dialihkan dari pelaku lapangan ke aktor intelektual melalui doktrin *vicarious liability* untuk menjerat korporasi, serta penerapan pidana tambahan berupa perbaikan kerusakan dan penyitaan keuntungan hasil kejahatan.²⁹

Sebagai strategi pencegahan di masa depan, perlindungan cagar alam memerlukan pendekatan sistemik yang melampaui upaya litigasi di meja hijau. Penguatan Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) menjadi krusial untuk mensinkronisasi data spasial kehutanan dan tata ruang daerah guna menghapus alasan "ketidaktahuan" koordinat saat izin diterbitkan³⁰. Selain itu, penggunaan teknologi seperti *Cyber Forestry* yang berbasis *remote sensing* dan kecerdasan buatan (AI) memungkinkan deteksi perubahan tutupan hutan secara *real-time* untuk penanganan dini. Dari sisi ekonomi, pemerintah perlu menyediakan instrumen insentif seperti Dana Bagi Hasil (DBH) berbasis ekologis bagi daerah yang berhasil menjaga luas cagar alamnya, agar pemerintah daerah tidak tergiur melakukan alih fungsi demi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara teoretis, seluruh upaya ini mencerminkan transisi dari keadilan yang berpusat pada manusia (*anthropocentric justice*) menuju keadilan ekologis (*ecological justice*), di mana cagar alam diakui sebagai entitas hidup yang memiliki hak untuk tetap utuh, dan penegakan hukum dianggap gagal jika tidak berujung pada pulihnya ekosistem secara total.³¹

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa alih fungsi Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah menjadi Taman Wisata Alam merupakan bentuk kemunduran hukum (*legal regression*) terhadap standar perlindungan lingkungan di Indonesia. Meskipun secara administratif dimungkinkan melalui evaluasi fungsi kawasan, kebijakan ini secara substansial tidak selaras dengan spirit Pasal 17 UU Nomor 32

²⁹Pasal 87 UU PPLH mengatur tentang ganti kerugian lingkungan yang wajib dibayarkan oleh pelaku perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerusakan.

³⁰Ahmad Redi, *Hukum Kehutanan: Menuju Tata Kelola Hutan yang Berkelanjutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 210.

³¹Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, (Surrey: Ashgate Publishing, 2008), hlm. 53

Tahun 2024 yang menetapkan cagar alam sebagai kawasan suaka alam yang mutlak dan tidak boleh dilanggar. Penurunan status ini mengabaikan asas kehati-hatian (*precautionary principle*) karena membuka ruang bagi intervensi manusia dan pembangunan infrastruktur yang berisiko tinggi merusak ekosistem gambut serta mengancam habitat flora endemik seperti Anggrek Pensil (*Vanda hookeriana*). Kebijakan tersebut terlihat lebih memprioritaskan kepentingan ekonomi pariwisata jangka pendek daripada tanggung jawab konstitusional negara dalam menjaga "Konstitusi Hijau" demi keadilan ekologis antar-generasi.

Terkait mekanisme pertanggungjawaban, pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban melalui tiga jalur hukum, yaitu jalur administrasi melalui gugatan di PTUN jika terbukti ada cacat prosedur atau pelanggaran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), jalur perdata melalui doktrin perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) untuk menuntut pemulihan ekosistem, serta jalur pidana yang menyalah aktor intelektual di balik eksploitasi lahan. Sebagai strategi pencegahan di masa depan, diperlukan penguatan sistem satu peta (*one map policy*) dan pengawasan berbasis teknologi guna menghindari tumpang tindih lahan. Pemerintah wajib memastikan bahwa meskipun status kawasan telah berubah, manajemen pengelolaan yang diterapkan harus tetap mengadopsi standar perlindungan yang ketat pada zona-zona sensitif guna menjaga integritas hayati Danau Dendam Tak Sudah sebagai warisan alam yang tak ternilai harganya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution: Ekonomi Hijau dan Green Constitution*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Bengkulu. *Bengkulu Dalam Angka 2023*. Bengkulu: BPS Provinsi Bengkulu, 2023.
- Bosselmann, Klaus. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Surrey: Ashgate Publishing, 2008.
- Erwin, Muhammad. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*. Bandung: Refika Aditama, 2008.

- Hardjasoemantri, Koesnadi. *Hukum Perlindungan Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Manan, Bagir. *Lingkungan Hidup dan Hukum*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1995.
- Marhaenianto, B. *Tanggung Jawab Negara dalam Pelestarian Hutan Lindung*. Malang: Setara Press, 2019.
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press, 2005.
- Redi, Ahmad. *Hukum Kehutanan: Menuju Tata Kelola Hutan yang Berkelanjutan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.
- Salim, Emil. *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Mutiara, 1983.
- Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga, 2004.
- Soemarwoto, Otto. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan, 2004.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN & KEPUTUSAN

Convention on Biological Diversity (CBD).

Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SK.185/IV-KKH/2012 tentang Rencana Pengelolaan Kawasan Konservasi Cagar Alam/Taman Wisata Alam Danau Dendam Tak Sudah Provinsi Bengkulu Periode 2012–2031.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 383/Kpts-II/1985 tentang Penunjukan Cagar Alam Danau Dendam Tak Sudah di Provinsi Bengkulu.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.76/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2019 tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati).

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

C. JURNAL

Iswahyudi, Syahrul. "Efektivitas Sanksi Administratif dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup". *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 1, 2021.

Sulistiono, Benidictus. "Prinsip Non-Regression dalam Hukum Lingkungan Internasional". *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4, No. 2, 2018.