

Analisis Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Terhadap Kerusakan Ekosistem Mangrove Di Taman Wisata Alam Pulau Baai Berdasarkan Perspektif Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Diana Permata Hati¹, Thalita Olga Zhafirah², Ema Septaria³, Edra Satmaidi⁴, Muhammad Syirazi Neyasyah⁵

^{1,2, 3,4,5} Universitas Bengkulu, Indonesia

Email : dianapermatahati28@gmail.com¹, olgazhafirah@gmail.com², emaseptaria@unib.ac.id³, edra@unib.ac.id⁴, muhammad.syirazineyasyah@unib.ac.id⁵

Article History:

Received: 07 April 2026

Revised: 18 Mei 2026

Accepted: 01 Juni 2026

Keywords:

Pertanggungjawaban Daerah, Mangrove, TWA Pulau Baai, Otonomi Daerah, Kepastian Hukum.

Abstract: *Ekosistem mangrove di TWA Pulau Baai, Bengkulu, berada dalam kondisi kritis akibat tekanan antropogenik dan ketidakjelasan tata kelola pasca-desentralisasi. Penelitian ini bertujuan mengkaji pertanggungjawaban Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 serta hambatan yuridis akibat tumpang tindih kewenangan antarinstansi, pemerintah daerah, dan BUMN. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, penelitian ini menerapkan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah melalui Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) masih bersifat formalitas administratif dan belum mampu menyentuh substansi pemulihan fungsi ekologis yang nyata. Ketidakpastian status hukum pengukuhan kawasan TWA yang masih berada pada tahap penunjukan menciptakan celah hukum bagi perambahan ilegal dan konflik tenurial dengan PT Pelindo II. Selain itu, sentralisasi kewenangan melalui regulasi terbaru semakin mempersempit ruang kebijakan daerah dalam perlindungan ekosistem pesisir. Penuntasan proses penetapan kawasan hutan dan harmonisasi kebijakan antar-sektor menjadi prasyarat mutlak dalam mewujudkan keadilan ekologis di wilayah pesisir Bengkulu.*

PENDAHULUAN

Keberadaan ekosistem mangrove di wilayah pesisir Indonesia merupakan aset ekologis yang tidak ternilai, berfungsi sebagai penyangga kehidupan bagi masyarakat pesisir serta benteng alami terhadap ancaman bencana laut. Secara biologis, mangrove merupakan produsen primer yang sangat produktif, menyediakan nutrisi bagi jaring makanan di perairan sekitarnya, serta berfungsi

sebagai tempat pemijahan (*spawning ground*), pengasuhan (*nursery ground*), dan mencari makan (*feeding ground*) bagi berbagai biota laut. Di Provinsi Bengkulu, Taman Wisata Alam (TWA) Pantai Panjang dan Pulau Baai mewakili salah satu sisa ekosistem mangrove yang paling signifikan, namun kini menghadapi ancaman degradasi yang sangat serius akibat tekanan antropogenik yang terus meningkat.

Degradasi hutan mangrove di Pulau Baai bukan sekadar masalah hilangnya tutupan hijau, melainkan sebuah krisis sistemik yang mencakup kerusakan struktur tanah, penurunan kualitas air, dan hilangnya perlindungan terhadap intrusi air laut. Fenomena abrasi yang semakin masif di pesisir Bengkulu merupakan implikasi langsung dari hilangnya vegetasi mangrove dan cemara pantai yang selama ini berfungsi sebagai pemecah gelombang alami. Dalam dekade terakhir, konversi lahan mangrove menjadi kawasan pemukiman, tambak intensif, dan bahkan perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan konservasi telah mengubah lanskap ekologis Pulau Baai secara drastis.

Secara hukum, pengelolaan lingkungan hidup di era otonomi daerah didasarkan pada mandat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini meletakkan dasar bagi desentralisasi kewenangan, di mana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menjadi salah satu urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Namun, dalam konteks kawasan konservasi seperti TWA Pulau Baai, terjadi ambiguitas kewenangan yang kompleks. Sebagai kawasan konservasi, TWA secara teknis berada di bawah yurisdiksi pemerintah pusat melalui Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), namun secara geografis dan administratif, dampak kerusakannya dirasakan langsung oleh daerah dan masyarakat lokal yang berada di bawah wewenang pemerintah daerah.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hal ini menjadi krusial. Berdasarkan UU 32 2004, kepala daerah memiliki kewajiban untuk melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang mencakup capaian dalam urusan wajib lingkungan hidup, melalui Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, efektivitas mekanisme ini sering kali dipertanyakan ketika kerusakan lingkungan terus berlanjut tanpa ada konsekuensi yuridis maupun politis yang jelas bagi pengambil kebijakan di daerah. Sengketa lahan antara PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II dengan kawasan TWA, serta aktivitas industri seperti Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) di sekitar kawasan, menambah lapisan kompleksitas dalam menentukan siapa yang harus bertanggung jawab atas kehancuran ekologis yang terjadi.

Analisis ini akan membedah bagaimana kerangka pertanggungjawaban dalam UU 32 2004 diterapkan dalam kasus TWA Pulau Baai. Fokus utama akan diarahkan pada bagaimana pemerintah daerah menavigasi kewenangan mereka di tengah tumpang tindih regulasi, konflik kepentingan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan tantangan dalam menjaga integritas kawasan konservasi yang status hukumnya masih sering dipertanyakan. Melalui tinjauan mendalam ini, diharapkan dapat ditemukan solusi bagi kebuntuan manajemen lingkungan yang selama ini menghambat upaya restorasi mangrove di Bengkulu

METODE PENELITIAN

Epistemologi Metodologi Penelitian Hukum dalam Konteks Lingkungan Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang otonom dan preskriptif. Karakteristik ilmu hukum yang *sui generis* menuntut pendekatan yang berbeda dari ilmu sosial lainnya, di mana fokus utama adalah pada analisis teks peraturan, prinsip hukum, dan doktrin akademik untuk menjawab permasalahan hukum yang

dihadapi. Dalam konteks Sinta 2, metode penelitian harus dituliskan secara jelas, spesifik, dan sistematis agar dapat direplikasi oleh peneliti lain.

Tipe penelitian ini sering disebut sebagai penelitian hukum doktrinal karena objek kajiannya adalah norma-norma internal dari hukum positif. Untuk memberikan kedalaman analisis terhadap kasus TWA Pulau Baai, penelitian ini menerapkan beberapa pendekatan utama:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*):

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diketengahkan. Fokus utamanya adalah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH, serta regulasi sektoral terkait kehutanan dan konservasi.

2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*):

Pendekatan ini diterapkan dengan menganalisis peristiwa konkret kerusakan ekosistem di Pulau Baai dan konflik tenurial yang terjadi di lapangan. Tujuannya adalah untuk mempelajari bagaimana norma-norma hukum diterapkan dalam praktik dan mengidentifikasi celah antara hukum yang ada di buku (*law in books*) dengan hukum yang bekerja di masyarakat (*law in action*).

3. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*):

Pendekatan ini beranjak dari pandangan para sarjana dan doktrin hukum mengenai tanggung jawab negara (*state responsibility*), otonomi daerah, dan tata kelola perizinan yang baik (*good licensing governance*). Hal ini penting untuk membangun argumentasi hukum yang kuat mengenai batas-batas kewenangan daerah.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga kategori utama :

1. Bahan Hukum Primer: Terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mengikat secara yuridis, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Kehutanan, dan Peraturan Daerah terkait rencana tata ruang.
2. Bahan Hukum Sekunder: Memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, mencakup buku teks, jurnal ilmiah, laporan hasil penelitian, dan pendapat para pakar hukum yang relevan dengan pengelolaan lingkungan pesisir.
3. Bahan Hukum Tersier: Memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri dokumen-dokumen resmi dan literatur akademik. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis dengan menggunakan metode interpretasi, evaluasi, dan konstruksi hukum untuk menghasilkan simpulan yang komprehensif mengenai pertanggungjawaban pemerintah daerah. Dengan memadukan berbagai instrumen yuridis ini, penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan hukum lingkungan dan otonomi daerah di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Yuridis UU 32 2004 dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak sejarah dalam desentralisasi di Indonesia, yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Dalam UU ini, urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan yang dibagi antar tingkatan pemerintahan (*concurrent affairs*). Bidang lingkungan hidup secara eksplisit ditempatkan sebagai urusan wajib bagi pemerintah daerah provinsi dan

kabupaten/kota.

Kewenangan daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup mencakup berbagai aspek, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan. Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU 32 2004 menegaskan bahwa daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik dan peran serta masyarakat. Dalam konteks lingkungan, hal ini diimplementasikan melalui penetapan kebijakan daerah, pengelolaan dampak lingkungan (AMDAL), serta pengawasan terhadap kegiatan yang berisiko merusak ekosistem.

Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap pembangunan di wilayahnya tidak melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan. Instrumen seperti Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) menjadi wajib untuk mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW). Namun, dalam praktiknya, sering terjadi tumpang tindih regulasi antara UU Pemerintahan Daerah dengan undang-undang sektoral seperti UU Kehutanan atau UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati, yang sering kali membatasi ruang gerak daerah dalam mengelola kawasan konservasi yang berada di wilayah administratifnya.

Tabel 1. Kerangka Yuridis UU 32 2004 dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Unsur Otonomi	Deskripsi Berdasarkan UU 32 2004	Relevansi Lingkungan
Desentralisasi	Penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom.	Pengelolaan urusan wajib lingkungan hidup daerah.
Tugas Pembantuan	Penugasan dari pemerintah pusat ke daerah untuk urusan tertentu.	Rehabilitasi hutan atau pengamanan kawasan konservasi.
Urusan Wajib	Urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar.	Perlindungan ekosistem pesisir dan pengelolaan sampah.
Akuntabilitas	Kewajiban melaporkan kinerja kepada DPRD dan pusat.	LKPJ tahunan yang mencakup status mutu lingkungan.

Dalam perspektif UU 32 2004, pemerintah daerah bukan sekadar pelaksana kebijakan pusat, melainkan entitas yang bertanggung jawab secara mandiri atas kualitas hidup warga di wilayahnya. Hal ini mencakup perlindungan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, degradasi yang terjadi di TWA Pulau Baai secara yuridis juga merupakan beban pertanggungjawaban pemerintah daerah, meskipun pengelolaan teknisnya berada di tangan BKSDA.

Status Hukum dan Problematika Pengukuhan TWA Pulau Baai

Salah satu kendala utama dalam penegakan hukum di TWA Pulau Baai adalah ketidakpastian status pengukuhan kawasan hutan tersebut. Berdasarkan UU 41 1999 tentang Kehutanan, pengukuhan kawasan hutan harus melalui tahapan yang jelas: penunjukan, penetapan batas, pemetaan, dan penetapan. Kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai pada awalnya ditunjuk melalui SK Menhut No. 420 Tahun 1999 dengan luasan sekitar 967,20 hektar. Namun, hingga saat ini, statusnya dilaporkan masih berada pada tahap penunjukan dan belum memiliki SK penetapan kawasan yang final untuk seluruh areanya.

Absensi SK penetapan yang definitif menciptakan kerentanan hukum yang luar biasa. Pihak-pihak yang melakukan perambahan sering kali menggunakan dalih bahwa batas-batas kawasan belum dipatok secara sah di lapangan. Hal ini juga berdampak pada izin-izin usaha akomodasi wisata yang dikeluarkan di dalam kawasan. Sebagai contoh, organisasi lingkungan Kanopi Hijau Indonesia menyoroti bahwa izin yang dikeluarkan untuk entitas seperti PT NAB dianggap cacat hukum karena mendahului proses penetapan kawasan yang seharusnya menjadi prasyarat dikeluarkannya izin usaha penyediaan sarana wisata alam (IUPSWA).

Tahapan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam regulasi nasional bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi semua pihak. Tabel berikut merinci tahapan tersebut dan posisi TWA Pulau Baai:

Tabel 2. Status Hukum dan Problematika Pengukuhan TWA Pulau Baai

Tahapan Pengukuhan	Status di TWA Pulau Baai	Implikasi Hukum
Penunjukan (<i>Designation</i>)	Sudah dilakukan (SK Menhut No. 420/1999).	Menjadi dasar awal klaim kawasan hutan negara.
Penataan Batas	Belum tuntas/masih dalam konflik.	Batas fisik di lapangan tidak jelas dan mudah dirambah.
Pemetaan	Parsial (sering kali tumpang tindih dengan HPL).	Munculnya sertifikat tanah ganda atau klaim hak milik.
Penetapan (<i>Determination</i>)	Belum ada SK Penetapan final secara menyeluruh.	Lemahnya kekuatan hukum tetap untuk penindakan pidana.

Tanpa adanya kepastian hukum mengenai status kawasan, pemerintah daerah pun menghadapi dilema dalam menyusun RTRW. Jika daerah menetapkan area tersebut sebagai zona konservasi namun pusat belum menyelesaikan pengukuhanannya, maka penegakan sanksi tata ruang di tingkat daerah akan terus digugat oleh masyarakat atau perusahaan yang memegang klaim atas tanah tersebut. Ketidaksinkronan ini membuktikan bahwa pertanggungjawaban dalam UU 32 2004 menuntut adanya harmonisasi data dan legalitas antara pemerintah daerah dan instansi vertikal (BKSDA).

Konflik Tenurial: Tumpang Tindih Lahan dengan PT Pelindo II

Kawasan Pulau Baai merupakan pusat pertumbuhan ekonomi Bengkulu karena keberadaan pelabuhan laut internasional. Namun, letak pelabuhan ini berbatasan langsung dengan kawasan konservasi, yang memicu konflik tumpang tindih lahan antara Hak Pengelolaan (HPL) PT Pelindo II dengan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai. Klaim ini mencakup ratusan hektar lahan yang secara historis merupakan area mangrove, namun kini telah dibebani hak pengelolaan untuk industri pelabuhan.

Konflik ini menciptakan "area abu-abu" dalam pengelolaan lingkungan. Di satu sisi, BKSDA menganggap kawasan tersebut sebagai hutan negara yang berfungsi konservasi, sementara PT Pelindo II menganggap areal tersebut merupakan areal penggunaan lain yang dapat dikembangkan untuk tujuan ekspansi perusahaan. Dampak dari tumpang tindih ini sangat nyata di lapangan; kegiatan pengerukan pasir untuk alur pelayaran dan pembangunan infrastruktur pendukung industri sering kali dilakukan di area yang secara ekologis sensitif.

Pemerintah daerah sering kali terjebak dalam kepentingan pragmatis. Pembangunan Kawasan Industri Pulau Baai dipandang sebagai motor penggerak ekonomi daerah yang potensial untuk meningkatkan PAD dan menciptakan lapangan kerja. Dalam beberapa pertemuan koordinasi, pemerintah daerah didorong untuk mempercepat penyesuaian RTRW guna melegalkan zona industri di kawasan Pulau Baai, meskipun hal tersebut mungkin mengorbankan *fragmen mangrove* yang tersisa. Hal ini menunjukkan adanya pertentangan internal dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah: antara tanggung jawab ekonomi dan tanggung jawab ekologis.

Tabel 3. Konflik Tenurial: Tumpang Tindih Lahan dengan PT Pelindo II

Isu Konflik	Pihak yang Terlibat	Dampak Terhadap Mangrove
Tumpang Tindih HPL	PT Pelindo II vs BKSDA	Pembersihan lahan (<i>land clearing</i>) untuk fasilitas pelabuhan.
Perambahan Sawit	Masyarakat/Pemodal vs BKSDA	33,4 hektar mangrove/cemara pantai dikonversi menjadi sawit.
Pembangunan PLTU	PT TLB vs Aktivis Lingkungan	Dugaan pengerukan pasir dan pembuangan limbah FABA di pesisir.
Penataan RTRW	Pemda vs Fungsi Konservasi	Upaya pelepasan status hutan demi kepentingan industri.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam skema UU 32 Tahun 2004 seharusnya diarahkan untuk memediasi konflik ini dengan tetap mengedepankan prinsip keberlanjutan. Namun, lemahnya pengawasan di tingkat daerah sering kali dimanfaatkan oleh pemegang izin untuk memperluas operasional mereka melampaui batas yang diizinkan secara lingkungan. Kasus perambahan sawit di dalam TWA yang baru terdeteksi setelah mencapai puluhan hektar merupakan bukti nyata kegagalan sinergi pengawasan antara daerah dan pusat.

Mekanisme Pertanggungjawaban Daerah dan Capaian Kinerja

Dalam kerangka otonomi daerah, mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah diatur

secara ketat melalui Pasal 27 UU 32 2004. Terdapat tiga bentuk laporan utama: Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada masyarakat. Khusus untuk urusan lingkungan hidup, capaian kinerja harus diukur berdasarkan standar pelayanan minimal dan target-target pemulihan ekosistem yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan daerah.

Namun, terdapat kelemahan sistemik dalam pertanggungjawaban ini. Pertama, akuntabilitas politik melalui LKPJ sering kali tidak memberikan sanksi yang cukup bagi kegagalan di bidang lingkungan. DPRD dapat memberikan rekomendasi, namun kepala daerah tidak dapat diberhentikan hanya karena kinerja lingkungan yang buruk, kecuali jika terbukti melakukan tindak pidana. Kedua, pelaporan administratif sering kali hanya mencakup kegiatan seremonial (seperti jumlah bibit yang ditanam) tanpa menyertakan data mengenai tingkat keberlangsungan hidup (*survival rate*) tanaman tersebut atau penurunan laju abrasi yang nyata.

Pemerintah Provinsi Bengkulu sebenarnya telah berupaya memperkuat landasan hukum pengelolaan lingkungan melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 tentang RPPLH Provinsi Bengkulu 2022-2052. Perda ini menetapkan isu strategis seperti perubahan tutupan vegetasi dan perlindungan ekosistem sebagai prioritas dalam 30 tahun ke depan. Selain itu, pembentukan Kelompok Kerja Mangrove Daerah (KKMD) menjadi langkah nyata koordinasi lintas sektor.

Tabel 4. Mekanisme Pertanggungjawaban Daerah dan Capaian Kinerja

Mekanisme Pertanggungjawaban	Dasar Hukum (UU 32 2004)	Fokus Evaluasi Lingkungan
LPPD	Pasal 27 ayat (1)	Evaluasi oleh Pusat terhadap pembinaan lingkungan daerah.
LKPJ	Pasal 27 ayat (2)	Pembahasan internal DPRD atas capaian urusan wajib lingkungan.
ILPPD	Pasal 27 ayat (4)	Transparansi publik atas kondisi kualitas air dan udara.
Koordinasi Instansi Vertikal	Pasal 25	Sinergi kepala daerah dengan BKSDA dalam pengamanan TWA.

Meskipun instrumen hukum telah tersedia, tantangan di lapangan tetap besar. Sebagai contoh, monitoring kualitas air yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Bengkulu menunjukkan adanya degradasi lingkungan yang ditandai dengan penurunan kualitas air secara periodik sejak tahun 2021. Hal ini menunjukkan bahwa beban pencemaran dari wilayah daratan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdampak langsung pada kesehatan ekosistem mangrove di Pulau Baai, yang secara teknis merupakan domain pusat. Dengan demikian,

pertanggungjawaban pemerintah daerah harus dilihat secara holistik, mencakup dampak dari aktivitas perkotaan terhadap kawasan konservasi di sekitarnya.

Dampak Degradasi: Dari Kerusakan Biologis Hingga Abrasi Pantai

Kegagalan dalam melaksanakan pertanggungjawaban pengelolaan lingkungan di Pulau Baai telah membawa dampak ekologis yang destruktif. Mangrove di Pulau Baai saat ini mengalami berbagai jenis kerusakan pada organ tanaman, baik pada daun maupun batang, yang mengindikasikan ketidakseimbangan unsur hara di lingkungannya. Kekurangan nitrogen (N) menghambat proses pembentukan klorofil, yang pada akhirnya menurunkan kemampuan mangrove untuk melakukan fotosintesis dan menyerap karbon.

Dampak yang paling dirasakan oleh masyarakat adalah peningkatan laju abrasi. Mangrove yang sehat berfungsi sebagai pemecah gelombang alami yang efektif. Ketika kawasan ini dirambah dan digantikan dengan sawit yang tidak memiliki sistem perakaran sekuat mangrove untuk menahan tanah, daratan pesisir Bengkulu kehilangan perlindungannya. Perambahan di TWA Pulau Baai dilaporkan hanya menyisakan sekitar 30 meter vegetasi dari bibir pantai, jarak yang sangat tidak memadai untuk menahan gempuran ombak Samudra Hindia.

Fenomena abrasi ini bukan sekadar masalah hilangnya lahan, tetapi juga ancaman bagi infrastruktur strategis. Area tumpang tindih antara HPL Pelindo dan TWA merupakan titik kritis di mana abrasi mengancam operasional pelabuhan itu sendiri. Ironisnya, aktivitas industri di sekitar kawasan, seperti PLTU dan penambangan pasir, justru memperburuk kondisi pesisir tersebut. Data dari berbagai penelitian menunjukkan bahwa degradasi mangrove berkorelasi positif dengan peningkatan intrusi air laut ke sumur-sumur warga di sekitar Kelurahan Sumber Jaya dan Teluk Sepang.

Kegiatan rehabilitasi memang terus dilakukan, misalnya penanaman ribuan bibit mangrove oleh BUMN dan organisasi masyarakat. Namun, penanaman massal ini sering kali tidak dibarengi dengan penegakan hukum terhadap pelaku perambahan yang masih aktif. Sebagaimana ditegaskan oleh peneliti BRIN, pelestarian mangrove di pesisir sering kali terbentur permasalahan hukum dan kepemilikan lahan yang rumit. Tanpa penyelesaian sengketa lahan dengan Pelindo dan penertiban kebun sawit ilegal di dalam TWA, upaya rehabilitasi fisik hanya akan menjadi pemborosan anggaran tanpa hasil yang permanen.

Prinsip Pertanggungjawaban Negara dan Penegakan Hukum

Di bawah rezim hukum lingkungan Indonesia, asas tanggung jawab negara menjadi pilar utama. Negara, melalui pemerintah pusat dan daerah, menjamin hak setiap warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Berdasarkan asas ini, negara berkewajiban mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan.

Dalam konteks TWA Pulau Baai, penegakan hukum lingkungan harus dilakukan secara terpadu melalui jalur administratif, perdata, dan pidana. Penegakan hukum administratif dipandang sebagai instrumen terpenting karena bersifat preventif, yakni bertujuan untuk mencegah terjadinya kerusakan lebih lanjut melalui pengawasan izin dan pemberian sanksi administratif seperti pencabutan izin atau penutupan lokasi. Namun, efektivitas penegakan hukum ini sering kali melemah ketika pelakunya adalah entitas besar atau ketika terjadi ketidakjelasan yurisdiksi antara pusat dan daerah.

Teori pertanggungjawaban hukum pemerintah juga mengenal konsep tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam kasus-kasus tertentu, namun dalam ranah administrasi pemerintahan,

lebih ditekankan pada akuntabilitas manajerial. Pemerintah daerah dapat dianggap lalai jika membiarkan perusakan lingkungan terjadi di wilayahnya tanpa ada upaya pencegahan yang memadai. Menurut prinsip "*Good Licensing Governance*", pemberian izin harus didasarkan pada akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi. Kegagalan BKSDA dan pemerintah daerah dalam menanggapi laporan perambahan (seperti kasus "salah alamat" saat survei lapangan) merupakan bentuk kelalaian yang merusak kepercayaan publik terhadap integritas pengelola kawasan konservasi.

Tabel 5. Prinsip Pertanggungjawaban Negara dan Penegakan Hukum

Jenis Penegakan Hukum	Tujuan Utama	Aplikasi di TWA Pulau Baai
Administratif	Pencegahan dan pemulihan lingkungan.	Pencabutan izin usaha di dalam TWA atau penghentian pengerukan pasir ilegal.
Perdata	Ganti rugi dan pemulihan akibat pencemaran.	Tuntutan biaya rehabilitasi terhadap pihak yang merusak mangrove.
Pidana	Pemberian efek jera (<i>ultimum remedium</i>).	Pemidanaan terhadap pelaku perambahan hutan dan pembakar lahan.

Perluasan makna kewajiban hukum perusahaan melalui Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) juga harus dikawal agar tidak menjadi "*greenwashing*". Perusahaan yang beroperasi di sekitar Pulau Baai, seperti Pelindo dan unit pembangkit listrik, memiliki kewajiban hukum untuk memulihkan lokasi yang terkena dampak operasional mereka. Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hal ini adalah memastikan bahwa dana TJSL tersebut dialokasikan secara tepat sasaran untuk restorasi mangrove yang berkelanjutan, bukan sekadar seremonial penanaman bibit.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis mendalam mengenai pertanggungjawaban pengelolaan TWA Pulau Baai dalam bingkai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dapat disimpulkan beberapa poin fundamental:

Pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah meletakkan landasan yuridis yang kuat bagi pemerintah daerah untuk berperan aktif dalam perlindungan lingkungan sebagai urusan wajib. Namun, dalam kasus TWA Pulau Baai, mandat ini terhambat oleh dualisme kewenangan antara fungsi konservasi pusat (BKSDA) dan fungsi administratif-ekonomi daerah. Pertanggungjawaban daerah tidak dapat berjalan optimal selama sinkronisasi kebijakan antara instansi vertikal dan daerah belum terintegrasi secara substantif dalam dokumen perencanaan seperti RTRW dan RPPLH.

Kedua, ketidakpastian status hukum kawasan TWA yang masih berada pada tahap penunjukan merupakan faktor determinan yang memperlemah penegakan hukum. Hal ini menciptakan celah bagi perambahan ilegal dan konflik tenurial yang berkepanjangan dengan PT Pelindo II. Tanpa adanya percepatan proses penetapan kawasan oleh pemerintah pusat yang didukung oleh verifikasi lapangan dari pemerintah daerah, sengketa lahan di Pulau Baai akan terus

menjadi penghambat bagi upaya pelestarian mangrove.

Ketiga, mekanisme akuntabilitas melalui LKPJ dan LPPD di bawah rezim UU 32 Tahun 2004 cenderung bersifat administratif-prosedural dan belum mampu memberikan konsekuensi yang tegas terhadap kegagalan kinerja lingkungan. Meskipun degradasi mangrove dan abrasi pantai di Pulau Baai semakin nyata, hal tersebut belum menjadi indikator utama dalam evaluasi keberhasilan kepemimpinan di daerah. Dibutuhkan penguatan instrumen pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat dan audit lingkungan secara berkala untuk memastikan bahwa pertanggungjawaban pemerintah tidak hanya berhenti di atas kertas.

Keempat, pemulihan TWA Pulau Baai memerlukan pendekatan kolaboratif yang melampaui ego sektoral. Pemerintah daerah harus mampu memposisikan diri sebagai koordinator pembangunan yang tegas, memastikan bahwa investasi industri (seperti pelabuhan dan PLTU) tidak mengorbankan fungsi ekologis pesisir. Sinergi antara program rehabilitasi fisik, penegakan hukum administratif yang ketat, dan penyelesaian sengketa lahan secara berkeadilan adalah satu-satunya jalan untuk menyelamatkan sisa ekosistem mangrove di Bengkulu demi kesejahteraan generasi mendatang.

DAFTAR REFERENSI

- Analisis Tingkat Kerusakan Hutan Mangrove Berdasarkan NDVI dan Kriteria Baku di Kawasan - Neliti, diakses Maret 13, 2026, <https://media.neliti.com/media/publications/162523-ID-analisis-tingkat-kerusakan-hutan-mangrov.pdf>
- Identifikasi Kerusakan Tanaman Mangrove di Pulau Baii ... - SIDUCAT, diakses Maret 13, 2026, <https://siducat.org/index.php/isej/article/download/371/282>
- Legislator minta Pemda tuntaskan sengketa lahan PT Pelindo - Bengkulu - ANTARA News, diakses Maret 13, 2026, <https://bengkulu.antaranews.com/berita/31705/legislator-minta-pemda-tuntaskan-sengketa-lahan-pt-pelindo>
- Penataan TWA Pantai Panjang Dan Pulau Bai Bengkulu Jadi Sumber Ekonomi Masyarakat, diakses Maret 13, 2026, <https://siberzone.id/penataan-twa-pantai-panjang-dan-pulau-bai-bengkulu-jadi-sumber-ekonomi-masyarakat>
- Rehabilitasi Mangrove Kritis di Bengkulu Belum Terlihat - Mongabay, diakses Maret 13, 2026, <https://mongabay.co.id/2020/03/10/rehabilitasi-mangrove-kritis-di-bengkulu-belum-terlihat/>
- laporan pemantauan - kualitas sungai dan danau status mutu dan indeks kualitas air tahun 2023 - Dinas Lingkungan Hidup Kota Bengkulu, diakses Maret 13, 2026, <https://dlh.bengkulukota.go.id/wp-content/uploads/2023/10/Laporan-Pemantauan-Kualitas-Air-Tahun-2023.pdf>
- Ekspedisi Penanaman Mangrove sebagai Benteng Alami Mitigasi Abrasi Pantai, diakses Maret 13, 2026, <http://mapala.unand.ac.id/ekspedisi-penanaman-mangrove-sebagai-benteng-alami-mitigasi-abrasi-pantai/>
- 33 Hektare TWA Dibabat, BKSDA Bengkulu Sebut Lahan Pelindo - Infonegeri.id, diakses Maret 13, 2026, <https://infonegeri.id/2023/02/13/33-hektare-twa-dibabat-bksda-bengkulu-sebut-lahan-pelindo/>
- WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN IZIN LINGKUNGAN HIDUP Oleh: Vica J. E. Saija ABSTRACT The results showed that local g - Neliti, diakses Maret 13, 2026, <https://media.neliti.com/media/publications/316048-wewenang-pemerintah-daerah-dalam-pemberi-a5e19977.pdf>
- UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG

- PEMERINTAHAN DAERAH DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPU, diakses Maret 13, 2026, https://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2018/11/uu_32_2004_pemerintahandaerah.pdf
- sinkronisasi pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah ..., diakses Maret 13, 2026, <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS/article/view/819/376>
- IMPLIKASI PENOLAKAN LAPORAN KETERANGAN PERTANGGUNG- JAWABAN
KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA, diakses Maret 13, 2026, <https://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/download/64/177>
- Implikasi Politik Hukum Pengaturan Pertanggungjawaban Kinerja Kepala Daerah Pasca Reformasi
- Journal UII, diakses Maret 13, 2026, <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/download/12022/pdf>
- efektivitas kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup di era otonomi -
Jurnal Hukum Progresif, diakses Maret 13, 2026, <https://law.ojs.co.id/index.php/jhp/article/download/733/887/1471>
- Artikel • Meninjau Lokasi Abrasi Terindikasi Tumpang Tindih Lahan - ksdae, diakses Maret 13, 2026, <https://ksdae.kehutan.go.id/publikasi/artikel/meninjau-lokasi-abrasi-terindikasi-tumpang-tindih-lahan-WYKOpUT7/>
- Proyek PLTU di lahan sengketa PT Pelindo-BKSDA - ANTARA News Bengkulu, diakses Maret 13, 2026, <https://bengkulu.antaranews.com/berita/78924/proyek-pltu-di-lahan-sengketa-pt-pelindo-bksda>
- Status TWA Pantai Panjang belum ditetapkan, izin PT NAB cacat hukum? - Kanopi Hijau, diakses Maret 13, 2026, <https://kanopihijauindonesia.or.id/status-twa-pantai-panjang-belum-ditetapkan-izin-pt-nab-cacat-hukum/>
- kewenangan tata kelola lingkungan hidup oleh pemerintahan daerah dalam prespektif otonomi -
WASAKA HUKUM, diakses Maret 13, 2026, <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/download/43/40>
- kewenangan daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pasca berlakunya
undang, diakses Maret 13, 2026, <https://www.bhl-jurnal.or.id/index.php/bhl/article/download/177/120/269>
- PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN
LINGKUNGAN - JDIH Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, diakses Maret 13, 2026, [https://jdih.esdm.go.id/common/dokumen-external/UU%2032%20Tahun%202009%20\(PPLH\).pdf](https://jdih.esdm.go.id/common/dokumen-external/UU%2032%20Tahun%202009%20(PPLH).pdf)
- Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan
Lingkungan Hidup - Journal UII, diakses Maret 13, 2026, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/download/4017/3577>
- Kanopi: TWA Pantai Panjang Pulau Baai Dirambah - Betahita, diakses Maret 13, 2026, <https://betahita.id/news/detail/8451/kanopi-twa-pantai-panjang-pulau-baai-dirambah.html?v=1676334658>
- (PDF) Tipologi dan Resolusi Konflik Tenurial dalam Kawasan Hutan Konservasi Taman Wisata
Alam Pantai Panjang-Pulau Baai di Kota Bengkulu - ResearchGate, diakses Maret 13, 2026, https://www.researchgate.net/publication/343997673_Tipologi_dan_Resolusi_Konflik_Tenurial_dalam_Kawasan_Hutan_Konservasi_Taman_Wisata_Alam_Pantai_Panjang-Pulau_Baai_di_Kota_Bengkulu
- 1 PB | PDF - Scribd, diakses Maret 13, 2026, <https://id.scribd.com/document/500314008/28323->

95885-1-PB-1

- Pengembangan Kawasan Industri Pulau Baai untuk Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Bengkulu - Bappenas Working Papers, diakses Maret 13, 2026, <https://workingpapers.bappenas.go.id/index.php/bwp/article/download/391/154>
- Pemprov Bengkulu Bahas Pengembangan Kawasan Industri Pelabuhan Pulau Baai dengan Pelindo | Media Sinar Dunia, diakses Maret 13, 2026, <https://www.mediasinardunia.com/pemprov-bengkulu-bahas-pengembangan-kawasan-industri-pelabuhan-pulau-baai-dengan-pelindo>
- Pelindo Regional Bengkulu Dorong Pulau Baai Jadi Kawasan Industri, Terminal Curah Cair Siap 2026, diakses Maret 13, 2026, <https://bengkulu.totabuan.news/terkini/pelindo-regional-bengkulu-dorong-pulau-baai-jadi-kawasan-industri-terminal-curah-cair-siap-2026/>
- Kanopi: BKSDA Tak Serius, 33 Hektare TWA Pantai Panjang Sudah Ditanam Sawit, diakses Maret 13, 2026, <https://infonegeri.id/2023/02/10/kanopi-bksda-tak-serius-33-hektare-twa-pantai-panjang-sudah-ditanam-sawit/>
- Komitmen Lingkungan Berkelanjutan, 2.025 Mangrove Ditanam di Bengkulu - detikcom, diakses Maret 13, 2026, <https://www.detik.com/sumbagsel/berita/d-7772267/komitmen-lingkungan-berkelanjutan-2-025-mangrove-ditanam-di-bengkulu>
- GUBERNUR BENGKULU - JDIH, diakses Maret 13, 2026, https://admin-jdi.bnpp.go.id/storage/dokumen/PU221230083318_lampiran.pdf
- Pemprov Bengkulu Bentuk Pokja Mangrove - RRI.co.id, diakses Maret 13, 2026, <https://berita.rri.co.id/bengkulu/regional/2256016/pemprov-bengkulu-bentuk-pokja-mangrove>
- Pemprov Bengkulu bentuk kelompok kerja mangrove demi pelestarian - ANTARA News, diakses Maret 13, 2026, <https://bengkulu.antaranews.com/amp/berita/462011/pemprov-bengkulu-bentuk-kelompok-kerja-mangrove-demi-pelestarian>
- UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA PRESIDEN, diakses Maret 13, 2026, https://djpk.kemenkeu.go.id/attach/post-uu-no-32-tahun-2004-tentang-pemerintahan-daerah/UU-227-262-UU_No_32_Tahun_2004_Pemerintahan_Daerah.pdf
- Laporan pemantauan kualitas air sungai dan danau, status mutu dan indeks kualitas air - Dinas Lingkungan Hidup Kota Bengkulu, diakses Maret 13, 2026, <https://dlh.bengkulukota.go.id/wp-content/uploads/2023/08/Laporan-Pemantauan-Kualitas-Air-Sungai-Dan-Danau-Status-Mutu-Dan-Indeks-Kualitas-Air.pdf>
- Pertamina Hijaukan Pesisir Bengkulu, Tanam 2.200 Mangrove di Pulau Baai - Kompas.tv, diakses Maret 13, 2026, <https://www.kompas.tv/advertorial/637736/pertamina-hijaukan-pesisir-bengkulu-tanam-2-200-mangrove-di-pulau-baai>
- Pelestarian Mangrove Terbentur Permasalahan Hukum dan Kepemilikan Lahan - BRIN, diakses Maret 13, 2026, <https://www.brin.go.id/news/119907/pelestarian-mangrove-terbentur-permasalahan-hukum-dan-kepemilikan-lahan>
- Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diakses Maret 13, 2026, <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/10831>
- Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia - Journal UBB, diakses Maret 13, 2026, <https://journal.ubb.ac.id/progresif/article/download/2336/1498>
- UU 32/2024: Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber

-
- Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, diakses Maret 13, 2026,
<https://jdih.kemenkoinfra.go.id/berita/uu-322024-perubahan-atas-undang-undang-nomor-5-tahun-1990-tentang-konservasi-sumber-daya-alam-hayati-dan-ekosistemnya>
- Tanggung Jawab Administratif Pemerintah Dalam Perlindungan Lingkungan Hidup Pada Proyek Food Estate | JATISWARA - slot online, diakses Maret 13, 2026,
<https://jatiswara.unram.ac.id/index.php/js/article/view/1180>
- TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN PERSEROAN TERBATAS DALAM PEMANFAATAN AIR TERHADAP MASYARAKAT DI DAERAH - Journal Publicuho, diakses Maret 13, 2026,
<https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/article/download/89/71/1530>