

**PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH TERHADAP CAGAR
BIOSFER GIAM SIAK KECIL BUKIT BATU BERDASARKAN
HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL**

Oleh : Ira Gesima Sirait

Pembimbing 1 : Dr. Firdaus, SH.,M.H

Pembimbing 2 : Widia Edorita, SH.,M.H

Alamat : Jl.Kembang Harapan No. 7D Gobah

Email : irasirait@yahoo.com

ABSTRACT

Biosphere Reserves are ekosistem mainland and coastal or ocean or a combination of more than one type of ecosystem, which is internationally recognized as part of the Man And Biosphere (MAB) Programme of UNESCO in accordance with the legal framework. Biosphere Giam Siak small rocks were designated as a Biosphere Reserve in the 21st Session Session Of The International Coordinating Council Of theman And the biosphere is one of 22 locations nominations proposed by 17 countries. Biosphere Giam Siak Kecil-Bukit Batu has advantages as the largest peat swamp forests, but the management and protection of the region is very poor, it is proved by the destruction of the heritage area due to human activities that have an impact on air pollution and has been designated as a national disaster. Based on the above description, the problem can be formulated as follows: First, How is the implementation of the responsibilities undertaken by the government of the region of the biosphere reserve in accordance with international environmental law? Secondly, The extent to which the government's efforts in implementing Article 9 of the Seville Strategy 1995 on the network of biosphere reserves?

This type of research can be classified into types of normative juridical, namely the study of the principles contained in the International and National Law. From the research, there are two main things that can be inferred. First, the Government has taken concrete steps in order to biosphere reserves, namely the presence of Riau Governor Decree No. Kpts. 920 / V / 2010 Date of May 14, 2010 on the establishment of the Management Coordination Agency GSK-BB Biosphere Reserve. The decision contains Coordination and its partnership between the manager who has an interest. Each party involved in the management team reserves giam siak biosefer small rock hill has roles and responsibilities of different but interrelated. However, the implementation, the Government did not carry out their roles and responsibilities to the maximum so that the biosphere reserve is damaged and bad. ; Secondly, Based on the mandate of the Seville strategy, if reserves were damaged and not functioning as it should, then the government has the responsibility to perform the restoration effort, however based on the data obtained, the government did not implement the program for reserve recovery seriously and quickly. Suggestions Author, First, management of funds (trust fund) that is transparent to carry out activities Coordinating and managing the reserve It needs a special Budget allocation for the management of biosphere reserves. Second, a special team should be formed outside the biosphere reserve of the existing government institutions, so as to maximize its performance and focused. If there should be rules regarding sanctions for a team that does not perform its responsibilities.

Keywords: Biosphere - Responsibility - Strategy seville

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki masa modern dimana teknologi dan informasi semakin canggih, membuat manusia lebih berperan sebagai subyek bagi dirinya sendiri. Manusia mulai menguasai dan mengeksplorasi alam untuk kepentingan pribadi, inilah yang menjadi ciri sikap *Anthropocentris*.¹ Akibat nyata yang timbul kemudian adalah rusaknya lingkungan yang pada akhirnya merugikan manusia itu sendiri.²

Dalam perkembangannya semakin banyak lahir program lingkungan internasional dari badan-badan khusus organisasi internasional, salah satunya adalah UNESCO yang merancang suatu program untuk menjawab permasalahan lingkungan hidup melalui program cagar biosfer atau yang lebih dikenal dengan *Man And Biosphere (MAB) Programme*, dengan tujuan untuk menyelaraskan konservasi keanekaragaman hayati, pencaharian bagi perkembangan ekonomi dan sosial sekaligus melestarikan nilai-nilai budaya terkait.³

Cagar Biosfer adalah ekosistem daratan dan pesisir atau laut atau kombinasi lebih dari satu tipe ekosistem, yang secara internasional diakui keberadaannya sebagai bagian dari *Man And Biosphere (MAB) Programme* UNESCO sesuai dengan kerangka hukum.⁴ Program ini telah disahkan melalui Konferensi Internasional di

Seville, Spanyol pada bulan Maret 1995 yang dihadiri oleh 44 pakar, 102 Negara serta 15 Organisasi Internasional dan regional yang menghasilkan “Strategi Seville” yang berisi rekomendasi bagi pengembangan cagar biosfer abad ke-21. Pada Konferensi Seville juga dirumuskan suatu kerangka hukum yang menetapkan persyaratan pelaksanaan jaringan cagar biosfer dunia.

Cagar Biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu (GSK-BB) terletak di 2 wilayah pemerintahan yaitu Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Siak Provinsi Riau. Kawasan ini ditetapkan sebagai Cagar Biosfer dalam Sidang *21st Session Of The International Coordinating Council Of The Man And biosphere* adalah salah satu nominasi dari 22 lokasi yang diusulkan oleh 17 negara.

Manfaat terpilihnya kawasan ini menjadi cagar biosfer adalah perlindungan dan pemeliharaan keanekaragaman hayati didukung oleh masyarakat internasional dengan adanya skema bantuan pendanaan (Financial measures to support nature conservation) dari luar negeri yang ditawarkan oleh Negara-negara Uni Eropa dan Jepang dalam konferensi perubahan iklim antar pihak ke 15 di Copenhagen, Denmark, pada bulan Desember 2009⁵. Kawasan ini juga mendapatkan keuntungan dari perdagangan karbon melalui skema *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)* yang dibentuk oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁶

¹Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.118.

²Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi, PT.Alumni, Bandung, 2001, hlm.19.

³<http://www.Cagarbiosfer-strategi-seville-dan-kerangka-hukum-jaringan-dunia.html>. Diakses, Tanggal 10 November 2014.

⁴*Strategi Seville* 1995, Pasal 1.

⁵Ludwig Kramer, *EC Environmental Law, Great Britain MPG books*, London, 2003, hlm.185

⁶Artikel oleh Haris Gunawan, *Melihat Sedekat Mungkin Cagar Biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu*, Edisi XXXIII, 2012.

Namun, keindahan alam dari cagar ini tidak berlangsung lama, pada tahun 2014, terjadi kebakaran dikawasan Cagar Biosfer Giam Siak Kecil-Bukit Batu, Provinsi Riau. Sebelum terjadinya kebakaran telah terindikasi adanya eksploitasi dan konversi hutan oleh manusia yang ingin mengambil keuntungan dari kekayaan dengan melakukan perambahan hutan.⁷ Menurut kepala dinas kehutanan Provinsi Riau, Zulkifli Yusuf bahwa kondisi kawasan cagar biosfer sudah rusak dan sudah tidak memenuhi Kriteria sebagai cagar biosfer lagi.⁸

Rusaknya cagar biosfer giam siak kecil bukit batu berpengaruh luas terhadap lingkungan sekitarnya. Pencemaran udara yang sangat berbahaya akibat asap kebakaran mengganggu kesehatan penduduk dan aktivitas sehari-hari.

Berdasarkan latar belakang diatas maka menarik untuk diteliti dan dituangkan dalam bentuk proposal skripsi dengan judul *"Pertanggungjawaban Pemerintah Terhadap Cagar Biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu Berdasarkan Hukum Lingkungan Internasional"*

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Giam Siak kecil Bukit Batu diakui sebagai Cagar Biosfer oleh Dunia?
2. Bagaimanakah Pertanggungjawaban pemerintah terhadap kawasan cagar biosfer serta sejauh mana upaya pemerintah dalam mengimplementasikan Pasal 9 Strategi Seville 1995 Tentang Jaringan cagar biosfer ?

⁷Public-private-partnership-dalam-pengelolaan-kawasan-konservasi-cagar-biosfer-giam-siak-kecil-bukit-batu/. Diakses, Tanggal 10 November 2014.

⁸<http://www.goriau.com/berita/peristiwa/waduh-hutan-cagar-biosfer-dibabat-kayu-diambil-lahan-dibakar.html>. Diakses, Tanggal 15 November 2014.

3. Bagaimana solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya perlindungan cagar biosfer?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk Mengetahui Giam Siak kecil Bukit Batu sebagai Cagar Biosfer yang diakui oleh Dunia.
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintah terhadap cagar biosfer serta implementasi pasal 9 strategi Seville 1995 tentang jaringan cagar biosfer
- c. Untuk mengetahui solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya perlindungan cagar biosfer

2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan bagi Penulis Penelitian ini tidak hanya sebagai syarat kelulusan untuk mendapat gelar sarjana hukum tapi juga berguna untuk menambah wawasan, pengetahuan dan pengalaman terutama mengenai lingkungan hidup yang telah menjadi fokus dunia saat ini.
- b. Kegunaan bagi dunia Akademik untuk memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi mahasiswa Universitas Riau terutama Fakultas Hukum
- c. Kegunaan bagi Instansi terkait Dengan adanya penelitian ini, semoga dapat memberi masukan atau pertimbangan kepada pemerintah dan organ-organ yang erdapat didalamnya untuk bersama-sama menjaga dan melindungi lingkungan hidup dengan benar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

D. Kerangka Teori

1. *Asas Pacta Sunt servand*

Pacta Sunt Servanda (*agreements must kept*) adalah asas hukum yang menyatakan bahwa

“setiap perjanjian menjadi hukum yang mengikat bagi para pihak yang melakukan perjanjian. Asas ini menjadi dasar hukum Internasional karena termaktub dalam pasal 26 Konvensi Wina 1969 yang menyatakan bahwa “*every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith*”(setiap perjanjian mengikat para pihak dan harus dilaksanakan dengan itikad baik)⁹ Dalam kaitannya dengan *strategi seville*, salah satu produk perjanjian internasional yang mengatur jaringan cagar biosfer dunia tentunya negara sebagai pihak dalam perjanjian memiliki hak menikmati hasil dan manfaat yang tinggi untuk pelestarian lingkungan hidup dan kemajuan kawasan terpilih, serta memiliki kewajiban untuk menjaga, mengelola dan melestarikan kawasan tersebut.

2. Asas Tanggung Jawab Negara

Perlu adanya tanggung jawab Negara dalam pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan berdasarkan kepentingan bersama seluruh umat baik secara Internasional maupun nasional berdasarkan pada teori tanggung jawab negara, berkelanjutan, dan manfaat.¹⁰ Asas tanggung jawab negara dalam pengelolaan lingkungan hidup, secara teoritis merupakan perwujudan dari prinsip negara sebagai organisasi yang berkewajiban melindungi warga negaranya, teritorialnya dan semua kekayaan sumber daya alam serta harta bendanya. Dalam prinsip 21 dan 22 Deklarasi lingkungan hidup

manusia, dinyatakan tiga prinsip hukum internasional :¹¹

1. Negara-negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya yang mereka miliki sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan bidang lingkungan mereka.
2. Negara-negara bertanggung jawab untuk menjamin bahwa aktivitas yang berlangsung di dalam yurisdiksi atau kontrol mereka tidak menimbulkan kerugian terhadap lingkungan Negara-negara lain atau kawasan-kawasan di luar batas-batas yurisdiksi nasional.
3. Negara-negara berkewajiban untuk bekerja sama guna mengembangkan lebih lanjut hukum internasional mengenai tanggung jawab dan anti rugi terhadap korban-korban pencemaran dan kerusakan lingkungan lain yang disebabkan oleh aktivitas-aktivitas terhadap kawasan-kawasan di luar yurisdiksi nasional.¹²

Berdasarkan asas tanggung jawab negara tersebut, upaya dan gerakan-gerakan perlindungan lingkungan hidup yang diprakarsai oleh pemerintah sebagai salah satu bentuk nyata dari upaya pengelolaan lingkungan hidup, pada hakikatnya adalah implementasi jaminan Negara untuk melindungi lingkungan hidup dari ancaman kerusakan atau pencemaran yang menyebabkan kualitas lingkungan hidup tidak dapat dimanfaatkan secara optimal.¹³

⁹United Nation Conventions on the Laws of Treaties, Viena 23 May 1969 , Article 26.

¹⁰Lihat : Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹¹J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 545.

¹²*Ibid*, hlm. 546.

¹³Syamsuhara Bethan , *Op.Cit*, hlm. 128.

3. Prinsip *Good Environmental Governance* (GEG)

OECD (*The Organization for economic cooperation and development*) dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan dalam terminologi hukum, politik, ekonomi dan budaya mendefinisikan *Good Environmental Governance* sebagai penggunaan kekuasaan pemerintah atas kontrol terhadap masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya bagi pembangunan sosial dan ekonomi. Untuk mencapai *Good Environmental Governance* dibutuhkan kestabilan politik, sistem birokrasi, sistem fiskal yang sehat dan rendahnya korupsi.¹⁴

Salah satu prasyarat tercapainya penyelenggaraan *Good Environmental Governance* dicirikan dengan berfungsinya semua institusi Negara secara efektif dengan fokus kepada kepentingan-kepentingan publik secara luas dengan tetap menjaga keseimbangan ekosistem sumber daya alam.¹⁵ Adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan dalam sebuah tatanan pemerintahan yang demokratis. Dengan dilaksanakannya prinsip tanggung jawab pemerintahan ini secara konsisten dan konsekuen, yang sesungguhnya akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya (*trust*), dalam hukum Romawi berlaku prinsip hukum *sic utere tuo ut alienum non laedas*, yaitu

prinsip hukum yang mengatur kewajiban penggunaan hak milik yang tidak merugikan pihak lain.¹⁶ Negara sebagai pemegang kekuasaan atas alam (sebagaimana dalam pasal 33 UUD 1945) harus senantiasa berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap lingkungannya baik melalui pemerintah maupun masyarakat.

E. Kerangka Konseptual

1. Pertanggungjawaban adalah perbuatan atas suatu respon terhadap hal yang menjadi kewajiban untuk diperbuat.¹⁷
2. Pemerintah adalah sekelompok orang yg secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya.¹⁸
3. Cagar Biosfer adalah ekosistem daratan dan pesisir atau laut atau kombinasi lebih dari satu tipe ekosistem, yang secara internasional diakui keberadaannya sebagai bagian dari *Man And Biosphere (MAB) Programme* dari UNESCO sesuai dengan kerangka hukum.¹⁹
4. Hukum Lingkungan Internasional adalah produk hukum internasional yang memberi hak kepada manusia untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumberdaya alamnya juga memberi kewajiban kepada Negara-negara agar menjaga lingkungan dari perusakan dan pencemaran dalam melakukan

¹⁴N.H.T.Siahaan, *Op.Cit*, hlm. 354.

¹⁵*Ibid*

¹⁶*Ibid*, hlm. 355.

¹⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, edisi ketiga, 2001

¹⁸*Ibid*

¹⁹*Strategi Seville*, 1995, pasal 1.

eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alam.²⁰

5. REDD+ adalah *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan) yakni Sebuah mekanisme untuk mengurangi emisi GRK dengan cara memberikan kompensasi kepada pihak-pihak yang melakukan pencegahan deforestasi dan degradasi hutan.
6. Konversi lahan adalah berubahnya fungsi sebagian atau seluruh kawasan dari fungsinya semula seperti direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum Normatif.

2. Sumber data

a) **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

Deklarasi Stockholm 1972

Strategi Seville 1995

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

b) **Bahan Hukum Sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti hasil penelitian, jurnal, artikel, serta buku.

c) **Bahan Hukum Tertier**, yaitu bahan hukum normatif digunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter.

3. Teknik Pengumpul Data

Kajian kepustakaan, adalah untuk memperlengkapi data yang

dibutuhkan dalam penelitian ini, penulis melakukan pengumpulan data dengan literatur kepustakaan yang mempunyai hubungan logis dengan permasalahan yang diteliti dan mengambil data dari instansi yang terkait dengan penelitian. Hal ini dilakukan untuk mencari data sekunder guna sebagai pendukung terhadap data primer.²¹

4. Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis kualitatif dengan model interaktif. Setiap unit data yang diperoleh dari beragam sumber data, selalu diinteraksikan atau dibandingkan dengan unit data lain untuk menemukan beragam hal yang diperlukan sesuai dengan tujuan penelitian. Proses interaktif dilakukan dengan membandingkan data yang telah diperoleh lewat instansi terkait dan studi kepustakaan.

II. TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP KAWASAN CAGAR BIOSFER

Salah satu bentuk pertanggungjawaban adalah dengan mengaktifkan dan mengontrol institusi-institusi serta membuat kebijakan. *Institutions provide the rules of the game a society. These are the rules concocted by humans to assist them in their cohabitation. Law is an institution. One of the goals of law is to establish rules that would increase the predictability and certainty of outcomes and, thus, facilitate transaction costs of cooperation and states. The purpose of international law is to facilitate state interaction by introducing order where, otherwise, would be disorder, anarchy and war. The primary goal of the*

²⁰Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru, 2009, hlm. 4.

²¹Sodjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 51.

*united states is to safeguard peace, a precondition for cooperative outcomes. Various international organizations and treaties have been adopted with the purpose of coordinating state interaction by standardizing expected behaviour.*²² Ini berarti lembaga menyediakan kebijakan yang melibatkan peran masyarakat, Aturan tersebut untuk membantu masyarakat untuk dapat hidup bersama dengan alam.

J.J. Van der gouw mengatakan bahwa baik Negara, Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta badan-badan lainnya yang memiliki tugas pemerintahan, digolongkan sebagai badan hukum (*legal person*) yang dapat dimintai pertanggungjawabannya.

The following environmental conventions belong to this group of convention on nature protection :

- a. Bonn Convention of June 23, 1979 on the conservation of migratory species of wild animals
- b. Rio de Janeiro convention of June 5, 1992 on biological diversity
- c. Salzburg convention of November 7, 1991 on the protection of the Alps
- d. Geneva convention of February 26, 1994 on tropical wood
- e. Paris convention of June 17, 1994 on combatting desertification.

Salah satu bentuk pertanggungjawaban adalah dengan mengaktifkan dan mengontrol institusi-institusi serta membuat kebijakan. *Institutions provide the rules of the game a society. These are the rules concocted by humans to assist them in their cohabitation. Law is an institution. One of the goals of law is to establish rules that would increase the predictability and certainty of outcomes and, thus, facilitate transaction costs of cooperation and states. The purpose of*

²²Elli Louka, *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, And World Order*, Cambridge University Press, 2006, Hlm.59.

*international law is to facilitate state interaction by introducing order where, otherwise, would be disorder, anarchy and war. The primary goal of the united states is to safeguard peace, a precondition for cooperative outcomes. Various international organizations and treaties have been adopted with the purpose of coordinating state interaction by standardizing expected behaviour.*²³ Ini berarti lembaga menyediakan kebijakan yang melibatkan peran masyarakat, Aturan tersebut untuk membantu masyarakat untuk dapat hidup bersama dengan alam. Salah satu tujuan hukum adalah untuk menetapkan aturan yang akan meningkatkan prediktabilitas suatu kepastian hasil. Tujuan hukum internasional adalah untuk memfasilitasi interaksi Negara dengan negara lain agar tidak mendapat gangguan dan hubungan buruk karena tujuan utama dari Negara-negara bersatu adalah untuk menjaga perdamaian. Berbagai organisasi internasional dan perjanjian telah diadopsi dengan tujuan mengkoordinasikan interaksi Negara dengan itikad baik yang diharapkan.

1. Aturan Hukum Nasional

Salah satu tujuan hukum adalah untuk menetapkan aturan yang akan meningkatkan prediktabilitas suatu kepastian hasil. Tujuan hukum internasional adalah untuk memfasilitasi interaksi Negara dengan negara lain agar tidak mendapat gangguan dan hubungan buruk karena tujuan utama dari Negara-negara bersatu adalah untuk menjaga perdamaian. Berbagai organisasi internasional dan perjanjian telah diadopsi dengan tujuan mengkoordinasikan interaksi Negara dengan itikad baik yang diharapkan.

²³Elli Louka, *Op.Cit*

Dalam produk hukum nasional, pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, juga dimuat mengenai upaya dan tanggungjawab : “Upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum, Jadi penting disini adalah membangun dengan berdasarkan wawasan lingkungan bukan membangun yang berwawasan ekonomi semata.²⁴

Kegiatan eksploitasi hutan, kebakaran hutan, pendudukan tanah hutan, perladangan berpindah merupakan bentuk-bentuk kegiatan yang dapat menimbulkan dampak kerusakan lingkungan hidup.²⁵ Untuk itu diperlukan tanggung jawab semua umat manusia untuk memelihara kelestarian lingkungan hidup secara global.²⁶ Pertanggungjawaban dalam konteks ini juga berarti suatu kebebasan bertindak untuk melaksanakan tugas yang dibebankan, tetapi pada akhirnya tidak dapat melepaskan diri dari hasil yang harus diperoleh dari kebebasan bertindak, berupa penuntutan untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.²⁷ Roscoe Pound juga menyatakan bahwa timbulnya pertanggungjawaban tidak saja karena kerugian yang ditimbulkan oleh suatu tindakan, tetapi juga karena suatu kesalahan

²⁴Imam Supardi, *Lingkungan Hidup Dan Kelestariannya*, PT.Alumni, Bandung, 2003, Hlm.171.

²⁵Alam Setia Zain, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, PT. Rineka Cipta, 2000, hlm. 15.

²⁶Djanius Djamin, *Pengawasan Dan Pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 4.

²⁷Sutarto, *Encyclopedia Administrasi XXVII*, Jakarta, hlm. 291.

2. Aturan hukum Internasional

Prinsip tanggung jawab negara ini sejalan dengan pasal 21 Deklarasi Stockholm 1972 tentang tanggung jawab Negara terhadap setiap aktivitas pengelolaan lingkungan hidup di dalam yurisdiksinya, prinsip ini ditindaklanjuti dalam pasal 2 Deklarasi Rio tahun 1992 yakni “ Negara harus bertindak sesuai dengan piagam PBB dan prinsip-prinsip hukum internasional, hak *sovereign* untuk mengeksplorasi sumber daya sendiri sesuai dengan kebijakan pembangunan berkelanjutan dalam lingkungan dan tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kegiatan-kegiatan yang berada dalam yurisdiksi atau kontrol tidak menyebabkan kerusakan lingkungan ke negara lain atau kawasan di luar batas-batas yurisdiksi nasional.

Pengembangan kelembagaan pengelolaan lingkungan pada tingkat lokal (daerah) secara substantif mengikuti dinamika kesadaran ekologis (*Environmental Consciousness*) global, regional, dan nasional. Pada tataran mondial-intemasional, penyelenggaraan *United Nations Conference On The Human Environment* (Konferensi Stockholm) yang dilangsungkan pada tanggal 5-16 juni 1972 di stockholm, swedia. Jiwa kesadaran ekologi umat manusia yang bersendikan hasil konferensi stockholm telah mempengaruhi kesadaran lingkungan nasional pemerintah indonesia dan terasa menjiwai muatan normatif pengundangan tentang pegelolaan lingkungan hidup.²⁸

Oleh karena itu perlu adanya penguatan kelembagaan

²⁸Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan, Kelembagaan Pengelolaan Ligkungan Di daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, Hlm .1.

pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan lingkungan yang efektif secara institusional dan totalitas mekanisme penegeloaan lingkungan pada tingkatan struktural nasional maupun daerah²⁹

*Environmental assessment possesses several key regulatory characteristics, the primary one of which is that it is procedural in nature, setting requirements for the style and structure of decision making, rather than containing specific standards. The element of legal control is broadly indirect: environmental assessment provides a conduit by which information may enter decision making procedures, but, in theory at least, it will not determine the outcomes of these procedures. This means that, should an environmental assessment establish that significant environmental harm will ensue from a particular development or project, this will be taken into account, but will not necessarily lead to a refusal of development consent for project, or policy being abandoned.*³⁰

Salah satu tujuan hukum adalah untuk menetapkan aturan yang akan meningkatkan prediktabilitas suatu kepastian hasil. Tujuan hukum internasional adalah untuk memfasilitasi interaksi Negara dengan negara lain agar tidak mendapat gangguan dan hubungan buruk karena tujuan utama dari Negara-negara bersatu adalah untuk menjaga perdamaian. Berbagai organisasi internasional dan

²⁹Wolfgang Lohrer Dalam Suparto Wijoyo.2005. *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, Hlm .166.

³⁰Jan Holder And Maria Lee, *Environmental Protection Law And Policy*, Second Editon, Cambridge University Press, England, 2007, hlm.551.

perjanjian telah diadopsi dengan tujuan mengkoordinasikan interaksi Negara dengan itikad baik yang diharapkan. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengambil langkah konkret sebagai upaya pengelolaan cagar biosfer, yakni dengan adanya Keputusan Gubernur Riau Nomor Kpts. 920/V/2010 Tanggal 14 Mei 2010 Tentang Pembentukan Badan Koordinasi Pengelolaan Cagar Biosfer GSK-BB. Berdasarkan data yang diperoleh dari BBKSDA dapat dilihat bahwasanya setiap peran lembaga pemerintah saling berkaitan erat satu dengan lainnya. Dibutuhkan saling koordinasi antar para pihak dan partisipasi dalam menjalankan peran untuk mengelola dan melindungi cagar biosfer giam siak kecil bukit batu. Partisipasi merupakan keikutsertaan individu atau kelompok yang terlibat dalam upaya mencapai tujuan bersama dan turut bertanggung jawab terhadap upaya tersebut.

III. Upaya Pemerintah dalam perlindungan cagar biosfer giam siak kecil bukit

1. Strategi Seville 1995

Pada tahun 1983, UNESCO dan UNEP bekerjasama dengan FAO dan IUCN menyelenggarakan Kongres Internasional Pertama Cagar Biosfer di Minsk (Belarus). Kegiatan Kongres yang dirumuskan pada tahun 1984 menjadi "Rencana Tindak untuk Cagar Biosfer", yang secara resmi disahkan oleh Konperensi Umum UNESCO dan oleh Dewan Kerja UNEP. Walaupun sebagian besar Rencana Kerja tersebut masih berlaku hingga saat ini, namun implementasi pengelolaan cagar biosfer telah banyak mengalami perubahan, sebagaimana disebutkan dalam UNCED terutama

setelah adanya Konvensi Keanekaragaman Hayati.

Konvensi tersebut ditandatangani dalam "Earth Summit" di Rio de Janeiro pada bulan Juni 1992 dan berlaku mulai bulan Desember 1993 dan sampai saat ini telah diratifikasi oleh lebih dari 100 negara. Tujuan utama Konvensi ini adalah: konservasi keanekaragaman hayati; pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan, dan pembagian yang adil dan merata atas keuntungan yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya genetik. Cagar biosfer mendorong pendekatan terpadu dan dengan demikian mempunyai posisi yang baik untuk mendukung proses implementasi Konvensi

2. Konsep Pengelolaan Cagar Biosfer

Kasus kerusakan dan atau pencemaran lingkungan ini adalah sangat berbaaya bagi kesejahteraan umat manusia. Perusakan atau pencemaran terhadap sumber daya hayati, maupun nonhayati aan menyebabkan habisnya atau punahnya sumber daya tersebut, dan kalau ini terjadi yang rugi bukan satu dua orang saaja melainkan seluruh umat manusia di bumi ini. Aspek penegakan hukum memerlukan perhatian dan aksi pemberdayaan secara maksimal.³¹

Berdasarkan data menunjukan bahwa belum adanya partisipasi pemerintah dalam tahap pemantauan dan evaluasi. Hal ini dikarenakan pengelolaan CB-GSK-BB bersifat kolaboratif (*co-management*) sehingga tidak ada kontrol dari satu atau beberapa Pengelola melainkan semua pihak yang terlibat bekerja dan bertanggung jawab bersama-sama. Dalam *co-management* terdapat mekanisme pelembagaan yang menuntut kesadaran dan distribusi tanggung-jawab

pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya secara formal.

Wilayah pengelolaan kolaboratif yang berada di antara manajemen di bawah kontrol penuh pemerintah dan di bawah kendali penuh *stakeholders*. Arah kerja *co-management* tersebut mencakup berbagai cara menerapkan manajemen kerjasama yang adaptif, mulai dari konsultasi aktif, mencari konsensus, negosiasi, *sharing* otoritas dan transfer otoritas.³²

Faktanya, Pemerintah belum dapat berperan aktif dalam pengelolaan dan perlindungan cagar biosfer tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh ternyata Pemerintah hanya sekedar menjalankan tugasnya semula sesuai dengan tanggungjawab pekerjaannya. Tidak ada yang berubah atau berpengaruh dengan status kawasan sebelum ditetapkan UNESCO maupun sesudah ditetapkan sebagai cagar biosfer. Berdasarkan konvensi internasional, Strategi Seville 1995 pasal 9 butir 5, menyatakan :

“Apabila ICC menganggap cagar biosfer tidak lagi memenuhi kriteria yang tercantum dalam Pasal 4, maka ICC dapat merekomendasikan agar pemerintah negara yang bersangkutan mengambil langkah-langkah untuk menjamin agar sesuai dengan kriteria Pasal 4, dengan memperhatikan konteks budaya dan sosial-ekonomi dari negara yang bersangkutan. ICC menyampaikan kepada sekretariat langkah-langkah yang harus diambil untuk membantu Negara yang bersangkutan dalam mengimplementasikan langkah-langkah tersebut.”

3. Upaya pemulihan dan perlindungan cagar biosfer GSK-BB

³²Purwanti F., Konsep *co-management* Taman Nasional Karimunjawa [disertasi]., Institut Pertanian Bogor, 2008.

³¹Muhamad Erwin, *Ibid*, hlm.115.

Strategi seville berisi rekomendasi bagi pengembangan cagar biosfer yang efektif dan bagi pengembangan fungsi Jaringan Cagar Biosfer Dunia agar bekerja dengan baik. Strategi ini tidak mengulangi prinsip-prinsip dasar Konvensi Keanekaragaman Hayati maupun Agenda 21, tetapi hendaknya mengidentifikasi peran khusus cagar biosfer dalam mengembangkan visi baru mengenai hubungan antara konservasi dan pembangunan. Oleh karena itu, dokumen ini menitikberatkan pada beberapa prioritas.

Sampai saat ini, Pemerintah belum mengambil langkah-langkah yang signifikan dalam upaya pemulihan Cagar Biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu, terbukti dengan masih ditemukannya tanaman sawit di beberapa titik dalam kawasan cagar dan masih saja ada kebakaran lahan dikawasan tersebut meskipun titik apinya tidak sebanyak pada tahun 2014. Hal ini membuktikan kurangnya kepedulian dan ketegasan pemerintah dalam menanggapi permasalahan lingkungan hidup.

Salah satu upaya yang telah dilakukan pemerintah yakni oleh BAPPEDA yakni mensosialisasikan dan menginformasikan mengenai kondisi cagar biosfer terhadap masyarakat dan meminta peran aktif masyarakat, namun hal ini belum berdampak luas karena sedikit sekali persentase masyarakat yang mengetahui kondisi cagar di wilayah Provinsi Riau khususnya, dan belum ada langkah konkret penyelamatan hutan yang dilakukan. Selain itu, BBKSDA telah melaksanakan Operasi gabungan dengan mengerahkan 200 orang tim untuk menumbang tanaman sawit dan memutus akses masuk melalui kanal-kanal, pada November 2014. Langkah ini perlu diapresiasi namun

tidak cukup sampai disitu, diperlukan adanya tahapan peninjauan kembali atas upaya tersebut dan koordinasi terhadap pemerintah daerah dan penegak hukum dalam menjalankan langkah lanjutan operasi gabungan tersebut. Sampai para pihak yang merusak cagar tidak lagi memiliki celah untuk kembali mengambil keuntungan dengan merusak kawasan. Serta semakin banyak pihak-pihak yang peduli lingkungan turut serta membantu pemulihan kerusakan cagar biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Cagar biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu memiliki keunggulan sebagai hutan rawa gambut terbesar di dunia. Ekosistem hutan rawa gambut mempunyai variasi kekayaan jenis fauna tersendiri yang langka dan masih terlindungi. Giam siak kecil bukit batu ditetapkan sebagai cagar biosfer oleh UNESCO dalam sidang *21st Session Of The International Coordinating Council Of The Man And biosphere* dari 22 Cagar Biosfer yang diusulkan oleh 17 negara-negara di dunia yang diterima oleh sidang MAB/ICC, sementara 9 usulan ditunda dan satu ditolak. Cagar Biosfer GSK-BB ini merupakan cagar biosfer Indonesia yang ke tujuh setelah 6 cagar biosfer sebelumnya yang ditetapkan oleh UNESCO 28 tahun yang lalu.
2. Pemerintah bertanggungjawab meningkatkan peranan cagar biosfer dengan menyebarluaskan bahan-bahan informasi, mengembangkan kebijakan komunikasi, memobilisasi dana untuk kepentingan cagar biosfer

serta memantau, menentukan dan menindaklanjuti implementasi strategi Seville, dan menganalisa faktor-faktor yang membantu maupun yang menghambat indikator-indikator tersebut. Untuk mewujudkan tanggungjawab tersebut, gubernur Riau mengeluarkan surat keputusan yang berisikan koordinasi dan kerjasama antar pihak pengelola yang memiliki kepentingan. Namun, pada faktanya pemerintah gagal melindungi cagar biosfer, hal ini dikarenakan banyaknya program pemerintah yang tidak berjalan serta belum adanya partisipasi pemerintah dalam tahap pemantauan dan evaluasi sehingga tidak ada kontrol antar pengelola.

3. Upaya pemerintah dalam perlindungan cagar biosfer tidak lepas dari perlunya aturan hukum yang mengatur peran dan sanksi tegas dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Pemerintah juga perlu mengadakan aturan dasar kolaborasi antar lembaga inti yang bertanggungjawab dalam pengelolaan cagar biosfer serta member perhatian dan manajemen kinerja yang baik terhadap 15 *stakeholders* pengelola cagar biosfer agar dapat berperan maksimal dan saling berkoordinasi satu dengan yang lainnya.

B. Saran

1. Perlu penelitian lebih lanjut tentang potensi sumberdaya dan jasa dari hutan untuk dimanfaatkan oleh masyarakat yang sinergi dengan fungsi cagar biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu
2. Pengelolaan dana (trust fund) yang transparan untuk

melaksanakan kegiatan badan koordinasi dan mengelola cagar biosfer perlu adanya alokasi anggaran khusus untuk pengelolaan cagar biosfer, sehingga para pihak pengelola tidak lagi terhambat oleh karena minimnya anggaran.

3. Perlu dibentuk tim khusus pengelolaan cagar biosfer diluar lembaga pemerintahan yang ada, sehingga kinerjanya lebih maksimal dan terfokus. Jika perlu ada aturan mengenai sanksi bagi tim yang tidak menjalankan tanggung jawabnya.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimmly, 2009, *Green Constitution*, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Rajawali Pers, Jakarta.
- Akib, Muhammad, 2014, *Hukum Lingkungan Perspektif Global Dan Nasional*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bahri, Ruray, Syaiful, 2012, *Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Pt. Alumni, Bandung.
- Bahri, Syaiful, 2012, *Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Pt. Alumni, Bandung.
- Bethan, Syamsuharya, 2008, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi*

- Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industrial Nasional*, PT. Alumni , Bandung.
- Borrini-Feyerabend G, Pimbert M, Farvar MT, Kothari A, Renard Y. 2004. *Sharing Power: Learning-by-Doing in Co-Management of Natural Resources throughout the World*. Tehran: IIED and IUCN/CEESP.
- Bram, Deni, 2014, *Hukum Lingkungan Hidup*, Gramata Publishing, Jakarta
- Danusaputro, Munadjat, 1984, *Hukum Lingkungan Nusantara Dalam Sistem Nasional Dan Internasional*, Jilid Ii, Bina Cipta, Bandung
- Darmawan Dan Sugeng, 2006, *Dalam Memahami Negara Kesejahteraan : Beberapa Catatan Bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta
- Erwin, Muhamad, 2011, *Hukum Lingkungan Dalam System Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Lingkungan Hidup*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Harkrisnowo, Harkristuti, 2003, *Ham Dalam Kerangka Integrasi Nasional Dan Pembangunan Hukum. Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia*, Jakarta.
- Husin, Sukanda, 2009, *Hukum Lingkungan Internasional*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru
- Imam Supardi, 2003, *Lingkungan Hidup Dan Kelestariannya*, PT.Alumni, Bandung.
- Joko,P.Subagyo,2005, *Hukum Lingkungan Masalah Dan Penanggulangannya*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Keraf, A, Sonny, 2010, *Etika Lingkungan Hidup*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Kiss Alexandre And Shelton, 2000, *International Environmental Law, Second Edition, Translational Publisher, Inc., Ardsley, New York*.
- Kusumanto T, Elizabeth LY, Phil M, Yayan I, Hasantoha A. 2006. *Belajar Beradaptasi : Bersama-sama Mengelola Hutan di Indonesia*. Irfani R, Paus NS, Rianingsih D, penerjemah; Wan M, editor. CIFOR. Bogor: Press Yogyakarta.
- Louka, Elli, 2006, *International Enviromental Law, Fairness, Effectiveness, And World Order*, Cambridge University Press, England
- Pasang, Haskarlianus, 2011, *Mengasihi Lingkungan*, Perkantas, Jakarta.
- Pramudianto, Andreas, 2014, *Hukum Perjanjian Lingkungan Internasional*, Setara Press, Malang.
- Saile, Said, 2003, *Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Cv. Restu Agung Jakarta.

- Setia, Alam, 2000, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Pt. Rineka Cipta, Jakarta.
- Siahaan, N.H.T, 1991, *Hukum Lingkungan Dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta.
- _____, 2008, *Hukum Lingkungan, Edisi Revisi*, Pancuran Alam, Pt. Alumni, Jakarta.
- Silalahi, Daud, 2001, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung.
- Soemartono, RM. Gatot P, 1996, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Starke, J, G, 2008, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suporahardjo. 2005. *Manajemen Kolaborasi: Memahami Pluralisme Membangun Konsensus*, Pustaka LATIN, Bogor.
- Wijoyo, Suparto, 2005, *Hukum Lingkungan, Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Di Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya.
- _____, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*. Airlangga University Press, Surabaya
- B. Artikel/Jurnal, Skripsi/ Tesis, Kamus, Ensiklopedia**
- Haris Gunawan, *Melihat Sedekat Mungkin Cagar Biosfer Giam Siak Kecil Bukit Batu*, Edisi Xxxiii, 2012.
- Surna T. Djajadiningrat, *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun I No.1/1994, ICEL, Jakarta
- Yasser Pramana, *Bentuk dan Tingkat Partisipasi Stakeholders dalam Pengelolaan Cagar Biosfer Giam Siak Kecil-Bukit Batu (CB-GSK-BB)*, Provinsi Riau, Skripsi, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, 2012
- Budianto, *Pelaksanaan Sistem Kebijaksanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dengan Pengelolaan Pembangunan Berkelanjutan Dan Berwawasan Lingkungan*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Fakultas Hukum, Semarang, 2008
- Basri, Hasan, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta
- Purwanti F. 2008. *Konsep co-management Taman Nasional Karimunjawa*, Disertasi, Institut Pertanian Bogor.
- LIPI, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2008. *Laporan akhir kerjasama LIPI-PT Arara Abadi : kajian keanekaragaman hayati di kawasan Giam Siak Kecil-Bukit Batu, Riau*. Cibinong, Bogor.

Departemen Kehutanan. 2006. *Pedoman penyusunan master plan pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan konservasi. Bogor: Direktorat Pemanfaatan Jasa Lingkungan dan Wisata Alam Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.*

Sutarto, 2003, *Encyclopedia Administrasi*, Jakarta.

C. Peraturan perundang-Undangan

Deklarasi Stockholm 1972 Tentang Lingkungan Internasional

Strategi Seville 1995 Tentang Jaringan Cagar Biosfer

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130

Undang-Undang 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya, Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068

D. Website

Antarnews.Com, Diakses, Tanggal 24 Oktober 2014.

[Http://Ekowisata.Org/Public-Private-Partnership-Dalam-Pengelolaan Kawasan-Konservasi-Cagar-Biosfer-Giam-Siak-Kecil-Bukit-Batu/](http://Ekowisata.Org/Public-Private-Partnership-Dalam-Pengelolaan-Kawasan-Konservasi-Cagar-Biosfer-Giam-Siak-Kecil-Bukit-Batu/), Diakses, Tanggal 15 November 2014.

[Http://Www.Goriau.Com/Berita/Peristiwa/Waduh-Hutan-Cagar-Biosfer-Dibabat-Kayu-Diambil-Lahan-Dibakar.Html/](http://Www.Goriau.Com/Berita/Peristiwa/Waduh-Hutan-Cagar-Biosfer-Dibabat-Kayu-Diambil-Lahan-Dibakar.Html/) Diakses, Tanggal 15 November 2014.

[Http://Asashukum.Blogspot.Com/2012/03/Pacta-Sunt-Servanda.Html](http://Asashukum.Blogspot.Com/2012/03/Pacta-Sunt-Servanda.Html). Diakses. Tanggal 20 November 2014.

[Http:// www.Cagarbiosfer- Strategi - Seville-Dan- Kerangka - Hukum- Jaringan- Dunia.Html](http://www.Cagarbiosfer-Strategi-Seville-Dan-Kerangka-Hukum-Jaringan-Dunia.Html). Diakses, Tanggal 10 November 2014.