

POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LAHAN GAMBUT DI INDONESIA

Tiopan B. Sitorus dan Rini Maryam
Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM
Jln. Rasuna Said Kav 6-7, Kuningan, Jakarta Selatan, Indonesia
E-mail: tiopansitorus.law@gmail.com
(Naskah diterima 30/08/2018, direvisi 01/10/2018, disetujui 01/10/2018)

Abstract

This paper aims to examine legal politics in the form of policy directions underlying the birth of various regulations on peatland management in Indonesia. Some notes that the author found that the legal politics of managing peatland management are very varied and have led to sustainable development. Whereas the regulation related to peatland management still has inconsistencies in Law number 32 of 2009. The inclusion includes aspects: 1) Planning; 2) Control; 3) Maintenance; and (4) Administrative Sanctions. This paper uses normative writing methods with a statutory approach and historical approach

Keywords: Legal Politics, Peatland Management, Peat Policy

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji politik hukum berupa arah kebijakan yang melatarbelakangi lahirnya berbagai regulasi pengelolaan lahan gambut di Indonesia. Beberapa catatan yang penulis temukan bahwa politik hukum pengaturan pengelolaan lahan gambut sangat bervariasi dan sudah mengarah kepada pembangunan berkelanjutan. Sedangkan pengaturan terkait pengelolaan lahan gambut masih terdapat inkonsistensi terhadap UU 32/2009. Inkonsistensi tersebut meliputi aspek: 1) Perencanaan; 2) Pengendalian; 3) Pemeliharaan; dan (4) Sanksi Administratif. Tulisan ini menggunakan metode penulisan normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan historis (historical approach).

Kata Kunci: Politik hukum, Pengelolaan lahan gambut, Kebijakan gambut.

A. Pendahuluan

Indonesia memiliki sekitar 14,83 juta hektar lahan gambut sehingga tergolong sebagai negara dengan lahan gambut tropika terluas di dunia setelah Uni Soviet, Kanada, dan Amerika Serikat.¹ Gambut adalah material organik yang terbentuk secara alami dari sisa-sisa tumbuhan yang terdekomposisi tidak sempurna dan terakumulasi pada rawa. Lahan gambut memiliki arti penting sebagai cadangan terbesar karbon dunia dan merupakan sistem penyangga kehidupan, menjadi sumber air, sumber pangan, menjaga kekayaan keanekaragaman hayati, serta berfungsi sebagai pengendali iklim global.

Pengelolaan gambut telah dilakukan sejak era Pemerintahan Orde Baru hingga pemerintahan sekarang. Berbagai kebijakan, program, dan regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam merespon masalah seputar pengelolaan lahan gambut ini di mana beberapa diantaranya gagal, tepat sasaran, atau bahkan perlu dikaji ulang.²

Berbagai pertemuan baik pada tingkat nasional, regional, maupun internasional telah dilakukan dalam rangka membahas pentingnya pengelolaan lahan gambut. Di tingkat internasional terdapat Konvensi yang memberikan perhatian akan pentingnya pengelolaan lahan gambut antara lain adalah: Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD), Kerangka Kerja PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) dan Konvensi Ramsar .

Pada tingkat regional, melalui ASEAN, Indonesia telah terlibat dalam penyusunan dokumen "*Strategy and Action Plan for Sustainable Management of Peatlands in ASEAN Member Countries (2006-2007)*."

Sedangkan pada tingkat nasional, pengelolaan lahan gambut di Indonesia telah mengalami pasang surut dari masa ke masa. Pemanfaatan lahan gambut di Indonesia memiliki sejarah yang panjang. Berbagai regulasi lahir dengan kejadian kebakaran hutan yang setiap tahun terjadi di area lahan gambut.

Kebakaran hutan dan lahan gambut telah terjadi sejak tahun 1983 sampai dengan 1991 namun tidak ditindaklanjuti dengan pengaturan dalam produk hukum tertentu. Baru pada tahun 2015 ketika terjadi kebakaran yang disebut sebagai kebakaran hutan terbesar sepanjang sejarah Indonesia membuat Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang terkait dengan ekosistem gambut. Di tahun yang sama Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yang meleburkan Kementerian Lingkungan Hidup dengan Kementerian Kehutanan. Kemudian pada tahun 2016, dibentuknya Badan Restorasi Gambut/BRG dengan Perpres No. 1 Tahun 2016 sebagai aksi cepat tanggap Pemerintah atas kebakaran pada tahun 2015. Setelahnya, hal ini juga diikuti dengan peraturan yang muncul sebagai upaya pengelolaan gambut yang lebih baik.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini bermaksud untuk melihat politik hukum berupa arah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dan regulasinya baik dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden hingga Peraturan Menteri. Mengingat keterbatasan ruang maka pembahasan difokuskan pada analisis arah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dan menyoroti inkonsistensi peraturan pemerintah dengan Undang-Undang.

B. Pembahasan

1. Arah Kebijakan Pengelolaan Gambut

Sektor kehutanan menjadi penting dalam soal perubahan iklim karena ia menjadi penyumbang terbesar emisi dari Indonesia (kebanyakan dari kebakaran hutan dan pembukaan hutan – apalagi jika lahannya gambut). Dengan menurunkan emisi dari sektor kehutanan, maka Indonesia mempunyai peluang besar untuk menurunkan emisi sebanyak 26% di tahun 2020.³ Pengaturan mengenai

1 Indonesian National Carbon Accounting System, "Sekilas tentang Indonesia", <http://www.incas-indonesia.org/id/data/national-data/#source-5> diakses 10 Maret 2018.

2 Misalnya saja proyek pengembangan lahan gambut satu juta hektar di Kalimantan Tengah yang diluncurkan pada 1995 mengubah lahan gambut menjadi lahan penanaman padi. Proyek tersebut gagal total, padi tidak bisa tumbuh dengan baik karena gambut yang dikeringkan berlebihan menjadi rusak. Gambut menjadi kering pada musim kemarau sehingga memicu kebakaran.

3 Mumu Muhajir, 2010, Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia. Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus, Epistema Institute dan HuMa, Jakarta, hlm. 76.

perlindungan dan pengelolaan lahan gambut telah diatur di dalam berbagai produk hukum mulai dari Undang-Undang/UU, Peraturan Pemerintah/PP, Peraturan Presiden/Perpres, dan Peraturan Menteri/Permen. Apabila dirunut, kebijakan yang pertama kali dikeluarkan oleh Pemerintah terkait gambut adalah Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yang menyebutkan kawasan gambut dan kriterianya sebagai salah satu bagian dari kawasan yang memberikan perlindungan di bawahnya. Secara umum Keppres tersebut dilatarbelakangi semakin terbatasnya ruang untuk menyelenggarakan kehidupan dan pembangunan yang berkelanjutan, sehingga diperlukan pengaturan untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup.

Berbagai peristiwa kebakaran hutan di lahan gambut dan forum internasional mengenai gambut memunculkan respon kebijakan. Dalam kurun waktu sejak 1982 hingga 2017 telah terjadi beberapa kali kebakaran hutan di mana pada tahun 2015 yang dianggap sebagai kebakaran hutan di lahan gambut terbesar dan mendapat respon pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan (regulasi) mulai dari peraturan pemerintah hingga peraturan menteri. Sedangkan di tataran internasional, COP (*Conference of the Parties to the UNFCCC*) merupakan otoritas tertinggi dalam upaya global penanganan dan pengendalian perubahan iklim di bawah Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). COP telah diselenggarakan sejak tahun 1995 di Berlin setelah UNFCCC berkekuatan hukum pada tahun 1994.⁴ Sebagaimana diketahui, UNFCCC merupakan payung internasional yang diterjemahkan implementasinya melalui Protokol Kyoto (yang diadopsi pada 1997 dan berkekuatan hukum pada 2005) serta Persetujuan Paris (yang diadopsi pada 2015 dan berkekuatan hukum pada 2016).⁵ Berikut tabel kronologis respon kebijakan pengelolaan lahan gambut sejak tahun 1982 hingga 2017.

Tabel 1. Kronologis Respon Kebijakan Pengelolaan lahan Gambut

Tahun	Peristiwa	Tindak lanjut
1982-1983	Kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Timur seluas 3.600.000 ha.	Tidak ada respon dalam bentuk peraturan.
1987	Kebakaran hutan dan lahan di Sumatera bagian barat, Kalimantan, Timor Timur seluas 66.000 ha	Tidak ada respon dalam bentuk peraturan.
1991	Kebakaran hutan dan lahan (lokasi sama dengan tahun 1987) seluas 500.000 ha	Tidak ada respon dalam bentuk peraturan.
1994-1995	1. Kebakaran hutan dan lahan di Pulau Sumatera dan Kalimantan seluas 5.110.000 ha. 2. Program Lahan Gambut Sejuta Hektar melalui Keputusan Presiden No. 82 Tahun 1995 berimplikasi buruk terhadap lingkungan hidup	1. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 40/Men-LH/1997 tentang pembentukan Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. 2. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan.
1997-1998	Kebakaran hutan dan lahan seluas 10.000.000 ha	1. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 40/MenLH/1997 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. 2. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan.
2007-2009	1. <i>The Conferences of Parties (COP)-ke 13 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)</i> di Bali.	1. Perpres No.61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca.

4 Kuki Soejahmoen, Makna Penting dari Konferensi Iklim 2017. DW.com. Diunduh dari <https://www.dw.com/id/makna-penting-dari-konferensi-iklim-2017/a-41186935> pada tanggal 18 Juni 2018.

5 Ibid.

	2. COP-15 di Copenha- gen.	2. Inpres No. 8 Tahun 2015 juncto	2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri/HTI.
	3. COP-16 di Cancun.	Inpres No. 6 Tahun	
	4. G20 Pittsburgh Summit: Indone- sia berkomitmen menurunkan emisi karbon menjadi 26% dengan usaha sendiri pada 2020 dan 41% dengan bantuan internasional.	2013 juncto Inpres No. 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.	
		3. Peraturan Pemer- intah No. 71 Ta- hun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Eko- sistem Gambut.	
2015	Kebakaran hutan dan lahan gambut dalam eskalasi besar	1. Perpres No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut. 2. Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut 3. PermenLHK No. 14/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut. 4. Permen LHK No. 15/2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah di Titik Penataan Ekosistem Gambut. 5. Permen LHK No. 16/2017 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Fungsi Ekosistem Gambut. 6. Permen LHK No. 17/ 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12 Tahun	1. Dibatalkannya PermenLHK No. 17/ 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12 Tahun 2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri/HTI melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/ HUM/2017. 2. Pemerintah Jerman akan mendana program perubahan iklim di Indonesia mulai tahun 2019.
			2017
			1. PermenLHK No. 17/ 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12 Tahun 2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri/ HTI. 2. COP-23 di Bonn Jerman.

Sumber: Data diolah dari berbagai sumber

Teorinya, politik dapat dimaknai sebagai suatu kebijakan sehingga kebijakan pemerintah dalam pengelolaan lahan gambut secara utuh dapat dikategorikan sebagai politik lahan gambut pemerintah.⁶ Menurut Bram mengutip dari Hans Wehr⁷, secara etimologis politik hukum merupakan terjemahan dalam bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda “rechtpolitiek” yang merupakan gabungan dua kata yaitu “recht” dan “politiek”, yang dapat berarti putusan, ketetapan, perintah, pemerintahan, kekuasaan, hukuman dan lain-lain.

Mahfud⁸ menerjemahkan politik hukum sebagai kebijaksanaan (legal policy) yang dilaksanakan pemerintah secara nasional. Menurut Mahfud, politik hukum membahas mengapa politik mengintervensi hukum, bagaimana politik mempengaruhi hukum, sistem politik yang bagaimana melahirkan hukum yang bagaimana. Asumsi dasar yang melandasi pendapat Mahfud ialah bahwa hukum merupakan produk politik. Jika dikaitkan dengan pandangan Mahfud maka bagaimana politik hukum perlindungan dan pengelolaan gambut di Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah dapat dianalisis berdasarkan regulasi yang dikeluarkannya. Arah kebijakan masing-masing regulasi tersebut akan mencerminkan politik hukum

6 Menurut Wirjono kata politik dalam Kamus Bahasa Belanda yang ditulis Van Dear Tas mengandung arti beleid diartikan sebagai suatu kebijakan (Policy) yang mengandung makna rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Wirjono Prodjodikoro, 1991, Asas-Asal Ilmu Negara Hukum Dan Politik, Eresco, Jakarta, hlm. 6.

7 Deni Bram, 2014, Politik Hukum Pengelolaan lingkungan Hidup, Setara Press, Malang, hlm. 7.

8 Mahfud MD, 1998, Politik Hukum Indonesia, LPES, Jakarta, hlm. 1-12.

mengelola lahan gambut apakah berdasarkan prinsip pembangunan atau prinsip pengelolaan lahan gambut berkelanjutan (tabel 2 dan 3).

Tabel 2. Regulasi dan Arah Kebijakan di bidang Pengelolaan Gambut di Level Undang-Undang.

No.	Undang-Undang	Kaitan dengan Gambut	Arah Kebijakan
1.	Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Merupakan peraturan yang tidak menyebut gambut secara spesifik, namun berkaitan dengan gambut dalam kawasan hutan. Pada Kementerian Kehutanan tidak terdapat Direktorat yang menangani gambut secara khusus. Pengelolaan Gambut ditangani oleh Direktorat Lahan Basah.	Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan. Tidak terdapat asas pembangunan berkelanjutan. UU Kehutanan masih bercorak sentralistik karena tidak mempertimbangkan semangat otonomi daerah. UU ini juga hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata. Hal ini terlihat pada pertimbangan huruf a yang menyebut hutan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
2.	Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut	Merupakan peraturan induk yang berkaitan langsung dengan ekosistem gambut. Pasal 21 ayat (3) huruf f mengatur kriteria baku kerusakan ekosistem meliputi kriteria baku kerusakan gambut. Pasal 57 ayat (1) huruf a mengatur bahwa pemeliharaan lingkungan hidup dilakukan melalui upaya konservasi sumber daya alam. Pada penjelasan disebutkan konservasi sumber daya alam meliputi, antara lain konservasi sumber daya air, ekosistem hutan, ekosistem pesisir dan laut, energi, ekosistem lahan gambut, ekosistem karst.	Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggungjawab negara; kelestarian dan keberlanjutan; keserasian dan keseimbangan; keterpaduan; manfaat; kehati-hatian; keadilan; ekoregion; keanekaragaman hayati; pencemar membayar; partisipatif; kearifan lokal; tata kelola pemerintahan yang baik; dan otonomi daerah. Konsiderans: a. melindungi hak asasi manusia b. pembangunan ekonomi berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan c. semangat otonomi

daerah mengubah hubungan dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah d. perlu perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten e. perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup akibat pemanasan global f. menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sumber: Data diolah oleh penulis

Tabel 3. Regulasi dan Arah Kebijakan di bidang Pengelolaan Gambut di Level Peraturan Pemerintah.

No.	Peraturan Pemerintah	Kaitan dengan Gambut	Arah Kebijakan
1.	Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut	Merupakan peraturan turunan dari UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. PP ini sekaligus merupakan peraturan pertama yang khusus mengatur tentang gambut. Dalam PP ini diatur mengenai perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, sanksi administratif.	PP ini sudah memperkuat fungsi lindung gambut dengan menambahkan kriteria yang mengharuskan alokasi 30% (tiga puluh per seratus) dari seluruh luas Kesatuan Hidrologis Gambut serta terletak pada puncak gambut dan sekitarnya ditetapkan sebagai fungsi lindung (Pasal 9 ayat (3))
2.	Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan	Perubahan PP gambut ini berisi penyesuaian kewenangan; penyempurnaan fungsi lindung ekosistem gambut dan skala peta; penguatan terhadap pencegahan kerusakan;	PP ini memperkuat fungsi lindung dari yang terdapat dalam PP 71/2014 Pada bagian I Umum (Penjelasan) ditekankan bahwa Kesatuan Hidrologis Gambut merupakan kawasan yang tidak boleh terganggu atau

Pengelolaan Ekosistem Gambut	penguatan terhadap pemulihan ekosistem gambut; penyesuaian sanksi administratif dengan substansi; pertanggungjawaban penanggungjawab usaha dan/ atau kegiatan yang melakukan pemanfaatan ekosistem gambut yang melanggar ketentuan.	digunakan untuk penggunaan lahan (land use) yang mengganggu fungsi hidrologis Kesatuan Hidrologi Gambut.
------------------------------	---	--

Sumber: Data diolah oleh penulis

Dari tabel di atas terlihat kebakaran hutan di lahan gambut pada tahun 2015 memicu lahirnya berbagai kebijakan dari krisis yang disebut sebagai “tindakan kriminal lingkungan hidup terbesar pada abad ke-21”. Dalam upaya untuk menjembatani berbagai kepentingan di atas yang menekankan upaya penyelamatan hutan Indonesia⁹ serta sesuai dengan agenda perbaikan tata kelola yang akan mendorong koordinasi fungsi dan mandat institusi agar berjalan lebih cepat dan efisien¹⁰ maka pada tanggal 21 Januari 2015, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Perpres ini meleburkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan serta meleburkan Badan Pengelola REDD+ dan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) ke dalam Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan iklim di bawah kementerian tersebut.

Hal ini sekali lagi secara tidak langsung menunjukkan bahwa lahan gambut memiliki aspek yang sangat penting dalam keberlangsungan lingkungan hidup yang perlu kiranya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan khusus mengatur tentang batasan pengelolaan dan penggunaannya. Sebagai respon untuk mempercepat pemulihan gambut rusak akibat kebakaran, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut.

Penulis menilai bahwa sebelum meleburnya KLHK sebenarnya sudah ada politik hukum ke arah

penguatan terhadap perlindungan gambut pada fungsi budidaya. Hal ini ditandai dengan munculnya PP 71/2014 sebagai peraturan turunan dari UU 32/2009 yang menganut asas pembangunan berkelanjutan. Setelah peleburan KLHK, PP 71/2014 tersebut diperkuat lagi dengan munculnya PP 57/2016 beserta beberapa Permen LHK. Penguatan setelah peleburan KLHK tersebut terutama pada pemulihan ekosistem gambut yang telah rusak selama ini serta sanksi administratif berupa paksaan pemerintah kepada swasta.

Jika dilihat dari aspek kelembagaan, perubahan nomenklatur Kementerian dan perubahan arah kebijakan sesuai Renstra KLHK tahun 2015-2019, disusunlah revisi Rencana Kerja (Renja) tahun 2015 Kementerian Lingkungan Hidup dan Rencana Kerja (Renja) tahun 2015 Kementerian Kehutanan. Pada bagian Pengantar Renja tersebut tertulis:

“Meski tak semua nilai di dalam dua Kementerian dibongkar, tapi nilai baru justru ditelisik dan ditautkan sebagai semangat baru Kementerian ini. Semangat baru itu bernama pembangunan berkelanjutan.”

Berdasarkan kalimat tersebut dapat diartikan bahwa pembangunan berkelanjutan merupakan “nilai baru” bagi salah satu kementerian. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya mengenai asas yang terdapat pada UU No. 41/1999 dan UU No. 32/2009, bahwa asas pembangunan berkelanjutan tidak terdapat pada UU No. 41/1999. Pada bagian awal hasil penulisan ini juga dipaparkan oleh Yasin bahwa Kementerian Kehutanan mengacu kepada UU No.41/1999 dan peraturan turunannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Berdasarkan Renja ini dapat pula disimpulkan bahwa produksi/ budidaya pada ekosistem gambut tetap dapat dilaksanakan namun dengan catatan harus memperhatikan keberlanjutannya.

Pada tahun 2016, satu tahun setelah meleburnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor

9 Deni Bram, “Opini: Quo Vadis Institusional Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam”, <http://www.mongabay.co.id/tag/kementerian-lingkungan-hidup/>, diakses 26 Oktober 2014.

10 Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Penyelamatan Hutan Indonesia dan Iklim Global, “Briefing Paper: Perkuat Agenda Perubahan Iklim dan Komitmen Indonesia Melindungi Hutan”, http://huma.or.id/?attachment_id=5437.

71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Pada bagian I Umum (Penjelasan) ditekankan bahwa Kesatuan Hidrologis Gambut merupakan kawasan yang tidak boleh terganggu atau digunakan untuk penggunaan lahan (*land use*) yang mengganggu fungsi hidrologis Kesatuan Hidrologis Gambut. Lebih lanjut materi perubahan dalam PP No.57/2016 ini adalah kewenangan yang disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan substansi kebijakan yang kini termuat dalam PP 57/2016 menyangkut penyempurnaan kriteria fungsi lindung dan skala peta fungsi ekosistem gambut, penguatan terhadap pencegahan kerusakan, penguatan terhadap pemulihan fungsi ekosistem gambut, dan penyesuaian sanksi administratif dengan substansi yang salah satunya dikenai sanksi administratif berupa paksaan pemerintah.

Pada tahun 2017 diterbitkan 4 (empat) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) yang disebut Hasna sebagai perubahan signifikan (*significant changes*) pengelolaan gambut. Pertama, Permen LHK No. P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut. Permen ini diarahkan untuk meningkatkan upaya perlindungan fungsi ekosistem gambut yang rentan dan telah mengalami kerusakan. Catatan penting bagi penulis adalah dimungkinkannya penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan mengajukan lahan pengganti (*land swap*) dengan syarat luas areal kerja pengusaha yang ditetapkan Pemerintah menjadi fungsi lindung adalah 40% atau lebih.

Kedua, Permen LHK No. P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah Di Titik Penataan Ekosistem Gambut. Permen ini diarahkan untuk meningkatkan upaya perlindungan fungsi ekosistem gambut yang rentan dan telah mengalami kerusakan.

Ketiga, Permen LHK No. P.16/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Pedoman Teknis

Pemulihan Fungsi Ekosistem Gambut. Permen ini diarahkan untuk meningkatkan upaya perlindungan fungsi ekosistem gambut yang rentan dan telah mengalami kerusakan. Beberapa catatan penting penulis adalah pada Pasal 4 dinyatakan bahwa Kubah gambut adalah fungsi lindung; yang berada dalam areal usaha budidaya wajib dipertahankan sebagai fungsi lindung; yang berada dalam areal budidaya dan masih dipanen dilarang ditanami lagi dan wajib dilakukan pemulihan. Pasal 23 huruf (a) dinyatakan bahwa penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan revisi Rencana Tata Ruang, Rencana Kerja Usaha (RKU), Dokumen Rencana Usaha, Dokumen Rencana Pengelolaan.

Keempat, Permen LHK No. P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri. Permen ini diarahkan untuk meningkatkan upaya perlindungan fungsi ekosistem gambut yang rentan dan telah mengalami kerusakan dan pemegang izin usaha pemanfaatan hutan tanaman perlu merencanakan kembali penataan ruang areal gambut dalam wilayah kerjanya.

Peleburan kelembagaan di atas juga menyisakan persoalan bagaimana perspektif sektoral masih terlihat kental dalam pelaksanaan di lapangan. Hasil studi Bappenas tahun 2009 di Indonesia sudah terdapat beberapa kebijakan maupun peraturan yang memberikan perlindungan kepada gambut, namun implementasinya tidak bisa maksimal karena adanya pendekatan sektoral.¹¹

Hal ini terlihat misalnya saja dari putusan judicial review Permen LHK No. 17/ 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12 Tahun 2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri/HTI.

Dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah Agung menyoroti kesalahpahaman mengenai sejauh mana cakupan kewenangan KLHK ini.¹² Selain itu terlihat bagaimana yudikatif memaknai UU yang

11 Studi Bappenas tahun 2009 dalam , GB. Indrarto, "Aspek Legalitas dari Perlindungan dan Pengelolaan Gambut Indonesia (Presentasi Power Point), IPN Toolbox Tema A Subtema A3", www.cifor.org/ipn-toolbox.

12 Novita Kumala, Nadia Doman dan Josefhine Chitra, "Menelaah Lebih Dekat Putusan Mahkamah Agung dalam Pembatalan Peraturan tentang Gambut", diunduh dari <https://wri-indonesia.org/id/blog/menelaah-lebih-dekat-putusan-mahkamah-agung-dalam-pembatalan-peraturan-tentang-gambut> pada tanggal 10 Januari 2018.

mengatur lahan gambut secara parsial dan sektoral. Mahkamah Agung berpandangan Permen LHK No. 17/ 2017 sebagai pelanggaran dari UU Kehutanan tahun 1999 dan mengatur lahan gambut bukan merupakan kewenangan KLHK sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan. Lebih jauh Mahkamah Agung mengatakan bahwa Permen LHK No. 17/ 2017 bertujuan untuk memasukkan ekosistem gambut sebagai kategori baru dalam fungsi zona hutan yang saat ini ada untuk konservasi, perlindungan, dan produksi, yang tertera dalam UU Kehutanan tahun 1999.

Persepsi sektoral tersebut didasarkan pada perbedaan pengaturan dalam UU Kehutanan dan UU Lingkungan Hidup terhadap pengelolaan lahan gambut. Mahkamah Agung jarang merujuk pada Undang-Undang No. 32/ 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan dan berfokus hanya pada UU Kehutanan tahun 1999. Terbatasnya rujukan putusan pengadilan menunjukkan kurangnya pemahaman pengadilan tentang pentingnya undang-undang ini sebagai dasar untuk semua kegiatan yang berkaitan dengan aspek lingkungan hidup.¹³

2. Pengelolaan Lahan Gambut dalam Rezim Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Jika mengacu pada regulasi dan kelembagaan pengelolaan lahan gambut terlihat Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup mempunyai acuan berbeda dalam memperlakukan lahan gambut.¹⁴ Kementerian Kehutanan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan peraturan turunannya, sementara Kementerian Lingkungan Hidup mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan turunannya.¹⁵ Akibatnya dalam mengelola lahan gambut terdapat perbedaan yang signifikan antara Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup.

Pada UU No. 41/1999 Pasal 1 angka 2 hutan didefinisikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pengertian hutan dalam pasal ini tidak mengidentifikasi lahan gambut sebagai hutan, karena lahan gambut tidak “didominasi pepohonan”. Kementerian Kehutanan melihat gambut sebagai kawasan tergenang atau diklasifikasikan sebagai lahan basah (*wetlands*).¹⁶ Sementara itu menurut Pasal 21 ayat (3) UU No. 32/2009 gambut adalah sebagai ekosistem. Defenisi ekosistem¹⁷ adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

Terdapat juga perbedaan diantara Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup mengenai kriteria fungsi lindung dan fungsi budidaya. Narasumber penulisan ini mengemukakan bahwa Kementerian Kehutanan memandang gambut sebagai lahan yang memang seharusnya dimanfaatkan, bukan dilindungi. Hal ini menurutnya yang menjadi alasan HTI, HPH di Jambi dan Sumatera Selatan hampir semuanya berada di lahan gambut¹⁸.

Kementerian Lingkungan Hidup membagi kriteria fungsi lindung dan fungsi budidaya gambut berdasarkan kriteria 3 (tiga) meter. Gambut dengan ketebalan kurang dari 3 (tiga) meter adalah gambut dengan fungsi budidaya, sementara gambut dengan ketebalan lebih dari 3 (tiga) meter adalah gambut dengan fungsi lindung. Kriteria ini muncul pertama kali pada Keppres No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Pada Pasal 10 Keppres tersebut kriteria perlindungan tanah bergambut ialah dengan ketebalan 3 (tiga) meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawa. Poin ini menjadi pemisah antara gambut dengan fungsi lindung dan fungsi budidaya. Aturan ini diikuti oleh peraturan-

13 Ibid.

14 Hasil wawancara dengan Yasin-staf Sekretaris Badan Restorasi Gambut pada tanggal 14 Juli 2017.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

18 Yasin., Op.Cit.

peraturan selanjutnya yang mengatur tentang gambut hingga terakhir pada PP No. 71/2014 sebagaimana telah diubah oleh PP No.57/2016.

Hal yang berikutnya menjadi penting untuk diperhatikan adalah semangat nilai atau asas pembentukan UU No. 41/1999 dan UU No. 32/2009. Nilai keberlanjutan bukan merupakan landasan utama dalam pembentukan UU No. 41/1999. Hal ini juga diperkuat oleh kajian Nurjaya¹⁹ yang berpendapat bahwa UU No. 41/1999 memiliki paradigma pembangunan yang berbasis negara (*state-based resource development*), penggunaan manajemen pembangunan yang bercorak sentralistik dan semata-mata berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh instrumen hukum dan kebijakan yang bercorak represif.

3. Inkonsistensi Peraturan Pelaksana mengenai Pengelolaan Gambut

Selain perspektif pengaturan yang berbeda pada kedua Undang-Undang di atas, pada bagian ini ditinjau beberapa peraturan yang berpotensi menimbulkan celah bagi upaya terciptanya pengelolaan ekosistem gambut yang baik. Pertama ditinjau Peraturan Pemerintah (yang selanjutnya disebut PP) No. 71/2014 sebagaimana yang disempurnakan dengan PP No. 57/2016 yang untuk selanjutnya disebut PP mengenai Gambut. Penulis menguji konsistensi PP mengenai gambut ini secara vertikal dengan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup/ UUPPLH yang menjadi peraturan induk dari PP mengenai Gambut.

Pada prinsipnya, ruang lingkup PP mengenai gambut telah sesuai dengan ruang lingkup UUPPLH. Ruang lingkup PP mengenai gambut mengandung aspek perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Ruang lingkup ini sudah selaras dengan Pasal 4 UU No. 32/ 2009. PP mengenai gambut ini juga telah mengakomodir hak subjektif masyarakat yang diakui dalam Pasal 65 UUPPLH. Namun demikian, terdapat beberapa aspek yang belum sepenuhnya diakomodir oleh PP mengenai gambut.

Kajian terhadap PP mengenai gambut tersebut menghasilkan temuan inkonsistensi terhadap UUPPLH. Temuan-temuan tersebut meliputi aspek: 1) Perencanaan; 2) Pengendalian; 3) Pemeliharaan; dan (4) Sanksi Administratif.

1) Perencanaan

Perencanaan diatur dalam Bab III UUPPLH. Pada Pasal 5 dinyatakan bahwa perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui tahapan:

- a) Inventarisasi lingkungan hidup;
- b) Penetapan wilayah ekoregion; dan
- c) Penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH)

Logika berpikir UUPPLH di atas sama dengan logika berpikir PP mengenai gambut yang mana dalam Bab II Perencanaan, Bagian Kesatu Umum, Pasal 4 dinyatakan bahwa Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut dilakukan melalui tahapan:

- a) Inventarisasi ekosistem gambut;
- b) Penetapan fungsi ekosistem gambut; dan
- c) Penyusunan dan Penetapan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut

Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) UUPPLH dirinci mengenai pelaksanaan inventarisasi lingkungan hidup yang menyatakan bahwa inventarisasi lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 huruf a terdiri atas inventarisasi lingkungan hidup:

- a) Tingkat nasional;
- b) Tingkat Pulau/Kepulauan; dan
- c) Tingkat wilayah ekoregion.

Pada bagian ini logika berpikir UUPPLH di atas tidak diikuti oleh PP mengenai Gambut. PP mengenai Gambut tidak membagi inventarisasi ekosistem gambut pada tingkat pulau/kepulauan dan tingkat wilayah. Pada Pasal 5 ayat (2) PP mengenai Gambut dinyatakan bahwa pelaksanaan inventarisasi sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan peta indikatif sebaran Ekosistem Gambut nasional sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini.

19 I Nyoman Nurjaya, "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia", Jurnal Jurisprudence, Vol.2, No.1, Maret 2005:35-55.

Persoalan berikutnya mengenai pejabat yang berwenang menetapkan fungsi ekosistem gambut. Pada Pasal 9 ayat (1) PP 57/2016 berbunyi:

Penetapan fungsi ekosistem gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b dilakukan oleh Menteri setelah berkoordinasi dengan:

- (a) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Kehutanan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air dan penataan ruang, dalam hal Ekosistem Gambut ditetapkan berada di kawasan hutan; dan
- (b) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang bidang sumber daya air dan penataan ruang, dalam hal Ekosistem Gambut ditetapkan berada di luar kawasan hutan.

Sedangkan dalam Pasal 1 butir 5, pengertian Menteri diartikan sebagai menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sebelum KLHK melebur, yang dimaksud Menteri di sini pastilah Menteri Lingkungan Hidup. Namun demikian, setelah meleburnya KLHK Menteri pada Pasal 1 tersebut seharusnya adalah Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Oleh karena Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah 1 orang, maka akibatnya tidak ada perbedaan antara Pasal 9 ayat (1) huruf a dengan huruf b. Dalam menetapkan fungsi ekosistem gambut baik di dalam maupun di luar kawasan hutan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air dan penataan ruang.

2. Pengendalian

Pengendalian dalam UUPPLH diatur dalam Bab V. Pada Pasal 13 ayat (2) dinyatakan bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a). pencegahan; b) penanggulangan; dan c) pemulihan. Hal yang sama diatur juga dalam PP mengenai gambut pada Bab IV Pengendalian. Pada Pasal 22 ayat (2) PP mengenai gambut dinyatakan pengendalian kerusakan ekosistem gambut terdiri atas: a) pencegahan kerusakan ekosistem gambut; b)

penanggulangan kerusakan ekosistem gambut; dan c) pemulihan kerusakan ekosistem gambut.

Pada ruang lingkup yang mengatur aspek Pengendalian di atas, ada beberapa aturan yang tidak sinkron antara PP mengenai gambut dengan UUPPLH. Pertama, pada bagian pencegahan. Pasal 22 a PP mengenai gambut dinyatakan bahwa pencegahan kerusakan ekosistem gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) huruf a dilakukan dengan cara:

- a) Penyiapan regulasi teknis;
- b) Pengembangan sistem deteksi dini;
- c) Penguatan kelembagaan pemerintah dan ketahanan masyarakat;
- d) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- e) Pengamanan areal rawan kebakaran dan bekas kebakaran.

Instrumen pencegahan yang diatur dalam PP mengenai Gambut di atas tidak sinkron dengan instrumen pencegahan yang diatur dalam UUPPLH. Pada Pasal 14 UUPPLH dinyatakan bahwa instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas: a) KLHS; b) tata ruang; c) baku mutu lingkungan hidup; d) kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; e) AMDAL; f) UKL-UPL; g) perizinan; h) instrumen ekonomi lingkungan hidup; i) peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; j) anggaran berbasis lingkungan hidup; k) analisis resiko lingkungan hidup; l) audit lingkungan hidup; m) instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan. Dengan demikian tampak bahwa ada instrumen-instrumen yang tidak diakomodir dan/atau tidak sinkron oleh PP mengenai Gambut tersebut.

Kedua, masih pada bagian pencegahan. Pada Pasal 22 ayat (2) huruf a butir ke 2 di atas diatur bahwa salah satu instrumen pencegahan kerusakan ekosistem gambut ialah pengembangan sistem deteksi dini. Hal ini tidak sinkron jika dibandingkan dengan UUPPLH. Instrumen sistem deteksi dini pada UUPPLH tidak dimasukkan dalam ruang lingkup pencegahan, namun dalam ruang lingkup penanggulangan.

Pada Pasal 53 ayat (2) UUPPLH dinyatakan bahwa penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

- a) Pemberian informasi peringatan pencemaran

dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;

- b) Pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c) Penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
- d) Cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

3. Pemeliharaan

Pemeliharaan dalam UUPPLH diatur dalam Bab VI. Pada Pasal 57 ayat (1) dinyatakan bahwa pemeliharaan lingkungan hidup dilakukan dengan upaya: a) konservasi sumber daya alam; b) pencadangan sumber daya alam; dan/atau c) pelestarian fungsi atmosfer. Ketiga instrumen ini menjadi faktor penting terpeliharanya lingkungan hidup yang baik.

Pada PP mengenai gambut ruang lingkup pemeliharaan diatur dalam Bab V. Pada Pasal 33 dinyatakan pemeliharaan ekosistem gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b dilakukan melalui upaya: a) pencadangan ekosistem gambut; b) pelestarian dampak ekosistem gambut sebagai pengendali dampak perubahan iklim. Melalui instrumen pemeliharaan ini, tampak bahwa PP mengenai gambut hanya mengakomodir pencadangan dan pelestarian, namun tidak mengakomodir konservasi sebagai salah satu instrumen yang penting bagi terpeliharanya ekosistem gambut.

4. Sanksi Administratif

Pada prinsipnya sanksi administratif pada UUPPLH dan PP gambut mengatur hal yang sama. Sanksi administratif UUPPLH diatur dalam Bab XII Pengawasan dan Sanksi administratif. Pada Pasal 76 ayat (2) dinyatakan bahwa sanksi administratif terdiri atas: a) teguran tertulis; b) paksaan pemerintah; c) pembekuan izin lingkungan; atau d) pencabutan izin lingkungan. Keempat jenis sanksi administratif ini sudah diakomodir oleh PP mengenai gambut dalam Pasal 40 ayat (2).

Pada Pasal 79 UUPPLH juga diatur bahwa terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dikenakan sanksi administratif berupa pembekuan dan pencabutan izin lingkungan. Prosedur ini juga

telah diakomodir oleh PP mengenai gambut pada Pasal 42, Pasal 43 dan Pasal 44.

Namun demikian, terdapat hal yang tidak diakomodir oleh PP mengenai gambut. Denda bagi pelaku usaha. Pada Pasal 81 UUPPLH dinyatakan bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah. Namun demikian, pada PP mengenai Gambut pengaturan mengenai denda bagi pelaku usaha yang terlambat dalam melaksanakan paksaan pemerintah tidak tampak.

C. Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penulisan yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Politik hukum pengaturan pengelolaan lahan gambut sangat bervariasi. Ada yang mengarah kepada pembangunan berkelanjutan dan ada yang mengarah hanya kepada pengelolaan. Lahirnya peraturan pemerintah PP No. 71/2014 sebelum KLHK melebur adalah penanda bahwa politik hukum pengelolaan lahan gambut sudah mengarah kepada pembangunan berkelanjutan, namun dengan catatan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah tidak begitu ketat. PP tersebut merupakan penguatan terhadap perlindungan gambut pada fungsi budidaya. Setelah peleburan KLHK, politik hukum pengelolaan lahan gambut lebih diperkuat lagi kepada arah perlindungan. PP No. 71/2014 diperkuat dengan munculnya PP No. 57/2016 beserta beberapa Permen LHK. Penguatan setelah peleburan KLHK tersebut terutama pada pemulihan ekosistem gambut yang telah rusak selama ini serta paksaan pemerintah kepada swasta. Selain itu masih adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan pemerintah yang dianalisis dalam tulisan ini, terkait pengelolaan lahan gambut terhadap UU No. 32/2009. Inkonsistensi tersebut meliputi aspek: 1) Perencanaan; 2) Pengendalian; 3) Pemeliharaan; dan (4) Sanksi Administratif. Oleh karena itu perlu adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat nasional.

Daftar Pustaka

- Bram, Deni. 2014. *Politik Hukum Pengelolaan lingkungan Hidup*. Malang : Setara Press.
- Greenpeace International. 2015. Indonesia Terbakar: Dalam Kepungan Api. Krisis kebakaran adalah ujian komitmen korporasi terhadap perlindungan hutan. Amsterdam: Wetlands International.
- Kelompok Kerja Pengelolaan Lahan gambut Nasional. 2006. *Strategi dan Rencana Nasional Pengelolaan Lahan Gambut Berkelanjutan*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- MD, Mahfud. 1998. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: LPES.
- Muhajir, Mumu. 2010. Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia. Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus. Jakarta: Epistema Institute dan HuMa
- Prodjodikoro, Wirjono. 1991. *Asas-Asal Ilmu Negara Hukum dan Politik*. Jakarta: Eresco.
- Suryadiputra, Nyoman. 2015. Dimensi Kebijakan Terkait Peristiwa Kebakaran di Lahan Gambut dan Non Gambut. Bogor: Wetlands International.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Pengelolaan Ekosistem Gambut (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5580).
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Pengelolaan Ekosistem Gambut (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 260, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5580)
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 336).
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah Di Titik Penataan Ekosistem Gambut. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 337).
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.16/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Fungsi Ekosistem Gambut. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 338).
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri. (Berita Negara RI Tahun 2017 Nomor 339).
- Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut Untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah.
- Artikel**
- Kehati. "Kerusakan Lingkungan Mengancam Keanekaragaman Hayati". Tajuk Warta Kehati Juni-Juli 2000.
- Nurjaya, I Nyoman. "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia". Jurnal Jurisprudence, Vol.2, No.1, Maret 2005:35-55.
- Prasetiawan, Tedy. "Masa Depan Lahan Gambut Indonesia". Jurnal Aspirasi, No.2, Desember 2010.
- Internet**
- Bram, Deni. "Opini: Quo Vadis Instiusional Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam". <http://www.mongabay.co.id/tag/kementerian-lingkungan-hidup/>, diakses 26 Oktober 2014.
- Indrarto, GB. 2015. "Aspek Legalitas dari Perlindungan

dan Pengelolaan Gambut Indonesia (Presentasi Power Point), IPN Toolbox Tema A Subtema A3”, www.cifor.org/ipn-toolbox.

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Penyelamatan Hutan Indonesia dan Iklim Global. “Briefing Paper: Perkuat Agenda Perubahan Iklim dan Komitmen Indonesia Melindungi Hutan”, http://huma.or.id/?attachment_id=5437.

Kumala, Novita., Nadia Doman., dkk. “Menelaah Lebih Dekat Putusan Mahkamah Agung dalam Pembatalan Peraturan tentang Gambut”. diunduh dari <https://wri-indonesia.org/id/blog/menelaah-lebih-dekat-putusan-mahkamah-agung-dalam-pembatalan-peraturan-tentang-gambut> pada tanggal 10 Januari 2018.

Kuki Soejahmoen, Makna Penting dari Konferensi Iklim 2017. DW.com. Diunduh dari <https://www.dw.com/id/makna-penting-dari-konferensi-iklim-2017/a-41186935> pada tanggal 18 Juni 2018.

Wetlands International. <http://indonesia.wetlands.org/Default.aspx?tabid=2822&ID=4369>, diakses 2 Januari 2016