

## **HARMONISASI PENDEKATAN *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW* DAN PENDEKATAN KONSERVASI PADA REGULASI PEMANFAATAN LAHAN GAMBUT DI INDONESIA**

**Rio Christiawan**

(Dosen Tetap pada Program Pasca Sarjana Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta dan Staff Pengajar Universitas Prasetya Mulya. Meraih Sarjana Hukum (S.H.) pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta (2003); Magister Hukum (M.Hum.) pada Universitas Atma Jaya Yogyakarta (2005); Magister Kenotariatan (M.Kn.) pada Universitas Gadjah Mada (2006); Doktor Ilmu Hukum (D.r.) pada Universitas Katolik Parahyangan Bandung (2012))  
(E-mail: rchristiawan@gmail.com)

### **Abstract**

*Government Regulation No. 57 of 2016 on Amendment to Government Regulation No. 71 of 2014 on protection and management of peat ecosystems that substantively emphasizes on sustainable management of peat so there must be a balance of conservation function and aquaculture function, especially on peatlands already opened and cultivated. Indonesian Peatlands Data that problems related to social and economic aspects will be experienced by many forestry and oil palm business actors including peasants who use peatlands because according to Article 23 paragraph (3) peatlands declared damaged if the groundwater surface in peatland 0.4 meters below the surface of the peat or exposure to pyrite sediments. Currently land for acacia and palm oil plants requires groundwater levels between 0.6-0.8 meters below the surface of the peat. Furthermore, with advances in current technology, the exposure of pyrite sediments can still be used for acacia plants and oil palm. The PP indicates the inconsistency of our peat regulation due to some previous legal products, namely: (i) of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia Article 33 paragraph 3 which states that: "Earth and water and natural resources stumbled in it is controlled by the State and used for the greatest prosperity of the people "; (ii) of Law No.32 of 2009 on Environmental Protection and Management in accordance with the provisions of Article 21 paragraph (3) letter f and paragraph 5, that in order to determine the occurrence of environmental damage, there shall be provisions of the defect criteria, including: standard criteria for ecosystem damage (one of which is the peat ecosystem) and standard criteria for damage due to climate change, (iii) the Importance of Peat Ecosystem Protection and Management.*

**Keywords:** *Inconsistency, Peat Regulation, sustainable management*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut yang secara substantif menekankan pada pengelolaan lahan gambut secara lestari dengan demikian harus ada keseimbangan fungsi konservasi dan fungsi budidaya,

khususnya pada lahan gambut yang sudah terlanjur dibuka dan dibudidayakan. Data Himpunan Gambut Indonesia bahwa meter di bawah permukaan gambut atau tereksposnya sedimen berpirit. Saat ini lahan untuk tanaman akasia dan kelapa sawit memerlukan muka air tanah antara 0.6-0.8 meter di bawah permukaan gambut.

Selanjutnya dengan kemajuan

teknologi saat ini tereksposnya sedimen berpirit masih dapat digunakan untuk tanaman akasia dan kelapa sawit. Oleh karena itu, dengan diimplementasikannya PP tersebut berdampak pada hampir semua kegiatan budidaya akasia dan kelapa sawit di lahan gambut akan dinyatakan rusak. Selanjutnya dampak turunan dari tidak dilanjutkannya kegiatan budidaya akasia dan kelapa sawit di lahan gambut diantaranya: (i) kehilangan nilai ekonomi kayu sekitar Rp 103 triliun untuk satu periode ijin penguasaan hutan dan potensi kerugian devisa dari pulp dan kertas sekitar US \$ 5.4 miliar per tahun; (ii) tertanggungnya investasi yang telah ada pada perkebunan kelapa sawit, yaitu untuk investasi kebun sebesar Rp. 138 triliun dan untuk nilai devisa sebesar US \$ 6.8 miliar per tahun. (iii) diperkirakan akan terjadi pemutusan hubungan kerja sebanyak 300 ribu KK pada usaha kehutanan dan sebanyak 340 KK pada usaha perkebunan kelapa sawit. Perhitungan tersebut belum termasuk potensi masalah pada kegiatan industri hilirnya.

Demikian pula potensi masalah yang terkait dengan aspek teknis adalah akan meluasnya kawasan lahan *open access*

sehingga dapat menyebabkan kerusakan lahan/lingkungan akan menjadi bertambah besar (sampai akhir 2014 sudah ada sekitar 30 juta ha kawasan hutan produksi yang terlantar).<sup>1</sup>

Masalah yang terkait dengan aspek sosial dan ekonomi akan banyak dialami oleh pelaku usaha kehutanan dan kelapa sawit termasuk para petani yang memanfaatkan lahan gambut karena menurut pasal 23 ayat (3) lahan gambut dinyatakan rusak apabila muka air tanah di lahan gambut 0.4 meter di bawah permukaan gambut atau tereksposnya sedimen berpirit. Saat ini lahan untuk tanaman akasia dan kelapa sawit memerlukan muka air tanah antara 0.6-0.8 meter di bawah permukaan gambut.

Selanjutnya dengan kemajuan teknologi saat ini tereksposnya sedimen berpirit masih dapat digunakan untuk tanaman akasia dan kelapa sawit. PP tersebut menunjukkan tidak konsistennya regulasi gambut kita karena beberapa produk hukum sebelumnya, yaitu : (i) Undang-undang (UU) Dasar

---

<sup>1</sup> Surat Himpunan Gambut Indonesia Kepada Bapak Presiden Republik Indonesia Nomor 14/HGI/XII/2017 perihal Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tertanggal 11 Januari 2017.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat 3 yang memuat ketentuan bahwa:”*Bumi dan air dan kekayaan alam yang tersandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”; (ii) UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terkait dengan ketentuan Pasal 21 ayat (3) huruf f dan ayat 5, bahwa untuk menentukan terjadinya kerusakan lingkungan hidup perlu ada ketetapan (aturan) kriteria baku kerusakan tersebut, meliputi: kriteria baku kerusakan ekosistem (yang salah satunya ekosistem gambut) dan kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim;(iii) Pentingnya Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Landasan hukum lainnya yang kurang menjadi bahan pertimbangan dalam penerbitan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut adalah (i) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, terutama yang diatur dalam Pasal 3 terkait dengan usaha mewujudkan kelestarian sumberdaya

hayati dan keseimbangan ekosistem untuk dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia; (ii) PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, terutama Pasal 52 ayat (1), mengatur bahwa kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya terdiri atas kawasan hutan lindung, kawasan bergambut dan kawasan resapan air, serta (iii) Peraturan Menteri Pertanian No.14 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit.

Potensi masalah yang terkait dengan aspek sosial ekonomi akan banyak dialami oleh sektor pertanian terutama para petani kelapa sawit yang memanfaatkan lahan gambut. Dari 1,7 juta ha sawit di lahan gambut, 1 juta hektar adalah lahan petani kecil. Jika penguasaan lahan rata-rata 3 ha, artinya sekitar 330.000 kepala keluarga akan kehilangan mata pencahariannya dan 350.000 pekerja akan menjadi pengangguran karena tidak beroperasinya perusahaan. Kerugian ekonomi yang timbul adalah investasi Rp 136 triliun dengan nilai devisa sebesar US \$ 6.8 miliar per tahun. Ini

belum termasuk *multiplier effect*, karena tidak berkembangnya ekonomi lokal akibat pengangguran, hal ini bertentangan dengan semangat dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut pada pokoknya menekankan pentingnya mengelola lahan gambut secara bertanggung jawab dan mengembangkan cara pemanfaatannya untuk mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup manusia.

Lahan gambut berfungsi sebagai daerah resapan air bagi daerah di bawahnya adalah daerah sekitar bagian kubah gambut (*peat dome*), yang dari segi topografi merupakan daerah atas dan perlu dilindungi supaya fungsi hidrologisnya dapat dipertahankan dengan fungsi hidrologisnya adalah: (a) menyerap dan menyimpan air pada musim hujan sehingga banjir akibat aliran airtanah dan limpasan permukaan (*runoff*) di daerah bawahnya dapat dikendalikan, dan (b) melepasnya secara perlahan-lahan dalam bentuk aliran airtanah bawah permukaan pada musim kemarau sehingga kedalaman air tanah

dapat dikendalikan dan kebakaran hutan di daerah bawahnya dapat dicegah.

Dampak terdegradasinya fungsi konservasi pada pengelolaan ekosistem gambut menurut data pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan per tahun 2016 yaitu: (1) 2669 juta ha atau 37 % lahan gambut di Sumatera rusak dan tidak produktif; (2) pengembangan lahan gambut semakin luas; (3) kemerosotan keanekaragaman hayati; dan (4) kebakaran hutan dan lahan sehingga menyebabkan penyakit karena asap dan gangguan keseimbangan lingkungan.

Sesuai amanat dalam Undang Undang Dasar 1945 bahwa negara wajib melindungi seluruh warga negara, dalam konteks pemanfaatan lahan gambut ini bahwa negara harus hadir melalui regulasi lahan gambut yang dapat mengakomodir baik kepentingan ekonomi dan investasi maupun kepentingan konservasi mengingat jika pemanfaatan lahan gambut tidak dikelola dengan baik akan dapat mengakibatkan bencana.

## **B. Perumusan Masalah**

Bagaimanakah regulasi pemanfaatan lahan gambut di Indonesia yang dapat menciptakan keseimbangan antara

optimalisasi potensi ekonomi dan konservasi?

## II. PEMBAHASAN

### A. Analisa Hukum dari Ekonomi (*Economic Analysis of Law*) pada Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 Tahun 2014

Bahwa sesuai dengan PP 57 Tahun 2016 yang dimaksud dengan Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi ekosistem gambut dan mencegah terjadinya kerusakan ekosistem gambut yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kegiatan pemanfaatan ekosistem gambut merupakan salah satu upaya untuk melestarikan ekosistem gambut, dengan tetap mengacu pada peraturan yang berlaku seperti tidak berada di kawasan lindung gambut dan menerapkan pengelolaan terbaik (*best practice management*).

Aturan perlindungan gambut yang ditetapkan melalui Peraturan pemerintah

(PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut memiliki potensi merugikan ekonomi nasional dan daerah karena dapat menyebabkan ketidakpastian dalam investasi. Menurut Lipsey dan Stainer dalam menerbitkan suatu peraturan harus memperhatikan korelasi antara biaya dan efisiensi, sedangkan yang dimaksudkan efisiensi dalam peraturan adalah :

*“Efficiency will be used to mean exploiting economic resources in such a way that goods and services is maximized”<sup>2</sup>*

Sebagai Perbandingan teori efisiensi dalam hukum disebutkan bahwa :

*“Efficiency as the allocation of social resources to their highest valued uses at minimum cost . Cost can be defined to consider not only market cost but also non market cost such as injury to individuals or the environment..”<sup>3</sup>*

Analisa Hukum dari Ekonomi (*Economic Analysis Of Law*) dalam hal ini bahwa dalam penerbitan sebuah regulasi harus mempertimbangkan siapa yang berhak atas sumber daya tersebut,

---

<sup>2</sup> Ronald Coase, “ *The Problem of Social Cost*”, *The Journal Law and Economic Volume 3* (1960), 1

<sup>3</sup> A. Mitchell Polinsky, *An Introduction to Law and Economic* ,(Boston Little Brown Company publishing 2ed 1983), 27

termasuk bentuk perlindungan hukum yang telah disediakan.

Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tersebut sulit diimplementasikan secara efektif karena ada beberapa hal substantif yang kurang sesuai dengan ilmu pengetahuan tentang gambut dan ilmu-ilmu lainnya yang terkait. Sehingga berpotensi menimbulkan masalah baik untuk saat ini maupun dimasa mendatang secara spesifik adalah sebagai berikut<sup>4</sup>:

- a) Pasal 9 (ayat 3) penetapan fungsi lindung ekosistem gambut paling sedikit 30% dan Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG) dan Pasal 9 (ayat 4) dalam hal diluar 30% dan KHG gambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih, menetapkan sebagai fungsi lindung

KHG meliputi tanah gambut dan system hidrologi disekitarnya artinya bahwa sebagian besar lahan gambut termasuk di dalamnya adalah perkebunan kelapa sawit di lahan gambut akan diubah fungsi menjadi fungsi lindung yang akan berdampak

---

<sup>4</sup> Surat Himpunan Gambut Indonesia Kepada Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 15/HGI/III/2017 perihal Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tertanggal 23 Maret 2017

pada jatuhnya produktivitas akibat berkurangnya lahan meningkatnya jumlah pengangguran dan tersendatnya ekonomi lokal.

- b) n
- b) Pasal 11 (ayat 1) Ekosistem gambut dengan fungsi budidaya dapat diubah menjadi ekosistem gambut dengan fungsi lindung dan Pasal 23 (ayat 2a). Ekosistem gambut dengan fungsi lindung dinyatakan rusak apabila terdapat drainase buatan di ekosistem gambut yang telah ditetapkan.

Ekosistem gambut fungsi budidaya yang diubah fungsinya menjadi fungsi lindung, maka tanaman perkebunan (Sawit dan Karet) akan mati terendam karena tidak diperbolehkannya drainase buatan, dan ini akan terjadi hingga jangka waktu izin berakhir. Dalam kondisi seperti ini, kegiatan operasional usaha tidak dapat dilakukan, sehingga menimbulkan dampak ekonomi (karena kerugian) dan sosial (karena banyak rakyat akan kehilangan mata pencaharian).

- c) Pasal 23 (ayat 3a), Ekosistem gambut dengan fungsi budidaya dinyatakan rusak apabila muka air tanah dilahan Gambut lebih dari 0.4 meter di bawah permukaan gambut.

Penerapan muka air tanah tidak lebih dari angka 0.4 meter adalah suatu kemustahilan bisa dilakukan pada musim kemarau. Ketersediaan air untuk mencapai angka tersebut sangat langka, meskipun pada ekosistem gambut tanpa drainase buatan. Sedangkan di saat musim penghujan, kondisi fisiologi tanaman budidaya tidak akan mampu

berproduksi bahkan mati dengan penerapan muka air tersebut karena terjadi aerasi yang buruk akibat perakaran terendam air.

Mengacu pada surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 149/ M- IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017 perihal pelaksanaan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 akan berdampak besar pada dua sektor industri strategis yaitu kelapa sawit dan Hutan Tanaman Industri<sup>5</sup>. Data hingga tahun 2016 devisa yang dihasilkan dari pulp and paper mencapai US\$ 5 miliar dan US\$ 19,6 Miliar untuk industri kelapa sawit sedangkan Penerimaan Pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pulp and paper 42,5 triliun rupiah dan 79,5 triliun rupiah dengan tenaga kerja terserap industri pulp and paper 1,49 juta orang dan 5,3 juta orang.<sup>6</sup>

Efisiensi dalam kaitannya dengan legal teori dalam kerangka analisis ekonomi dari hukum dikaitkan juga dengan suatu nilai (value yang diterapkan) dengan nilai kepuasan masyarakat<sup>7</sup>, sebagai perbandingan Ellikson berpendapat bahwa orang seringkali mengabaikan atau sebaliknya gagal menanggapi penerapan hukum yang berlaku dan ketika mereka berusaha untuk mengikuti hukum yang berlaku, terjadilah perbedaan penafsiran menyangkut rambu rambu hukum yang berlaku.<sup>8</sup>

Menurut Guido Calabresi bahwa dalam penerbitan suatu peraturan hukum harus mempertimbangkan 3 hal utama yaitu :

*First, the law must consider the primary cost and the parties losses, second, the law should consider secondary cost, those involve in shifting the lost, or risk of loss between the parties this include the costs associated with bargaining; Lastly the law should also account for tertiary cost, the cost of administering the disputes resolution system.*<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 149/ M- IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017 perihal pelaksanaan melalui Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014

<sup>6</sup> Laporan Utama “ Dua Tahun Setelah Amuk Lahan Gambut” *Majalah Tempo*, 22 – 28 Mei 2017, 85

<sup>7</sup> Richard Postner, *Economic Analisis Of Law*, (Boston Little Brown Company publishing, 1987), 36

<sup>8</sup> R. Elikson, “ *Bringing culture and human frailty to rational actors : a critique of classical law and economics*”, *Journal Of Chicago-Kent Law Review Vol 65 (1989)*, 23

<sup>9</sup> Guido Calabresi, “ *The Cost Of Accidents*, *Yale Law Review Vol 79 (1970)*, 130

Di tingkat propinsi bahwa keberatan terhadap Aturan perlindungan gambut yang ditetapkan melalui Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 juga disampaikan Gubernur Kalimantan Barat kepada Presiden Republik Indonesia melalui surat nomor 512 / 1345 / Dishut II / 2017 tertanggal 25 April 2017 yang pada intinya disampaikan keberatan atas ketentuan tersebut karena potensi ekonomi yang terhambat dan akan menyebabkan turunnya investasi.<sup>10</sup>

Di Propinsi Riau pemberlakuan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut karena sangat tidak berpihak pada perekonomian kerakyatan, bahwa Peraturan Pemerintah tersebut berlaku secara umum termasuk pada areal yang telah memiliki ijin sekalipun sertifikat hak guna Usaha atau bahkan sertifikat hak milik pada ekosistem gambut yang berfungsi lindung maka rakyat akan terusir dari tanahnya sendiri dan akan

terjadi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara massal.<sup>11</sup>

Selain hal tersebut yang perlu menjadi fokus adalah masalah sosial yang disebabkan karena terjadinya okupasi terhadap kawasan hutan serta akan menjadi mudah bagi orang untuk melakukan perambahan dalam kawasan hutan mengingat sebagian areal yang telah mengalami perubahan tata ruang melalui Implementasi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut akan menjadi rawan terhadap gangguan (*Open Access*).

Dalam hal ini dapat dipahami dari sisi konservasi bahwa diterbitkannya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut merupakan upaya untuk perlindungan ekosistem gambut yang rentan dan telah mengalami kerusakan, agar fungsi ekologis ekosistem gambut dalam mendukung kelestarian keanekaragaman hayati serta pengelolaan air, penyimpanan cadangan

---

<sup>10</sup> Surat Gubernur Kalimantan Barat kepada Presiden Republik Indonesia nomor 512 / 1345 / Dishut II / 2017 tertanggal 25 April 2017 perihal Implementasi peraturan pemerintah Nomor 57 tahun 2016.

---

<sup>11</sup> PP Gambut Rugikan Masyarakat Riau, *Majalah Sawit Indonesia* Vol VI Edisi 70,15 Agustus – 15 September 2017, hal 19



karbon, penghasil oksigen dan penyimbang oksigen tetap terjaga.

Dalam perspektif *economic analysis of law* bahwa regulasi di bidang pemanfaatan lahan gambut seharusnya disusun dengan mengacu pada filosofi *sustainable development* untuk mewujudkan pembangunan yang berdasarkan pedoman *green growth economic* sehingga dengan terciptanya regulasi yang berlandaskan pada konsep *green growth economic* maka akan tercipta keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan investasi serta kepentingan konservasi sehingga dengan demikian bahwa regulasi hukum di bidang pemanfaatan lahan gambut di Indonesia dapat mewujudkan keseimbangan antara kepentingan *people, profit* dan *planet*.

#### **B. Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta Peraturan turunannya dalam perspektif konservasi**

Latar belakang diterbitkannya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP

Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut adalah faktanya saat ini Indonesia memiliki lahan gambut terluas ke 4 di dunia setelah Kanada, Rusia dan Amerika Serikat, dan gambut yang dimiliki oleh Indonesia merupakan gambut tropika terluas di dunia yang menyimpan cadangan karbon gambut mencapai 46 giga ton atau sekitar 8 – 14 % dari total karbon yang terdapat dalam gambut dunia.<sup>12</sup>

Dalam perspektif konservasi bahwa ekosistem gambut dapat berfungsi sebagai pengendali banjir dan sebagai suplai air, stabilisator iklim, sebagai habitat keanekaragaman hayati yang perlu dilindungi. Fungsi konservasi tersebut sudah semakin terdegradasi bahwa pengelolaan lahan gambut kurang memperhatikan penerapan prinsip pemanfaatan berkelanjutan.

Mengingat dampak sebagaimana tersebut diatas bahwa terbitnya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan

---

<sup>12</sup> Materi Sosialisasi Peluncuran Peta Kesatuan Hidrologis Gambut Nasional (Skala 1 : 250.000) Tahun 2015 disampaikan Oleh Direktur Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 31 Maret 2016, hal 1

pengelolaan ekosistem gambut adalah bertujuan untuk fungsi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan serta sanksi pada pemanfaatan dan pengelolaan lahan gambut. Selain itu pada Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut juga mengatur mengenai fungsi ekosistem gambut apakah berfungsi sebagai gambut lindung atau gambut budidaya dengan memberikan kriteria baku kerusakan ekosistem gambut, perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut.

Bahwa dalam rangka menindaklanjuti Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut dan guna melakukan percepatan pemulihan lahan gambut, serta normalisasi fungsi hidrologis gambut serta *recovery* lahan sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan maka pemerintah membentuk Badan Restorasi Gambut berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 dengan masa tugas 5 tahun hingga 31 Desember

2020 dengan target restorasi ekosistem gambut hingga 2 juta hektar.

Pembentukan Badan Restorasi Gambut ini secara teknis adalah langkah cepat guna mengatasi kebutuhan konservasi ekosistem gambut yang mendesak meskipun secara teknis kelembagaan Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut ini belum terkait dengan peraturan yang lain sehingga secara kelembagaan Badan Restorasi Gambut memiliki 2 persoalan utama yaitu seharusnya sebagai kepala Badan Kepala Badan restorasi Gambut adalah dievaluasi oleh Presiden bukan dievaluasi pejabat setingkat Menteri dan bahwa sebagai Badan seharusnya Badan Restorasi Gambut tidak memiliki wewenang teritorial khususnya menyangkut penentuan zonasi baik pemanfaatan lahan gambut di wilayah Areal Penggunaan Lain (APL) atau terkait wilayah hutan yang sesungguhnya menjadi kewenangan Bupati/ Walikota, Gubernur dan Kementerian terkait.

Sesuai Pasal 21 ayat (1) Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut bahwa

zona gambut dengan fungsi lindung hanya dapat dipergunakan terbatas untuk Penelitian, Ilmu Pengetahuan, Pendidikan dan Jasa Lingkungan selanjutnya Pasal 21 ayat (2) Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut bahwa hanya zona berklasifikasi budidaya yang dapat dimanfaatkan untuk semua kegiatan usaha dengan syarat dilakukan rencana perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut.

Badan Restorasi Gambut dalam melaksanakan tugasnya membagi zonasi menjadi 4 bagian yaitu<sup>13</sup> :

1. Zona prioritas Pasca kebakaran 2015, adalah area gambut yang terbakar pada tahun 2015 meliputi keseluruhan area gambut yang memiliki ijin maupun tidak memiliki ijin, berkubah atau tidak berkubah, berkanal atau tidak berkanal baik di kawasan budidaya maupun kawasan lindung. ;
2. Zona restorasi kubah gambut adalah kawasan bergambut pada kubah

yang berindikasikan terdapat pembangunan kanal yang meskipun pada tahun 2015 tidak terbakar tetapi secara historis pernah mengalami kebakaran.;

3. Zona prioritas kubah gambut tidak berkanal adalah kawasan bergambut pada kubah yang belum mengalami pembukaan / pembangunan kanal baik pada kawasan gambut yang telah memiliki ijin maupun yang tidak memiliki ijin, area ini ditetapkan dalam kawasan gambut moratorium maupun ditambah area bergambut yang telah memiliki ijin.
4. Kawasan budidaya non kubah berkanal yaitu adalah kawasan bergambut non kubah yang sudah dibuka dan dibudidayakan yang telah dibangun kanal serta tidak pernah mengalami kebakaran baik tahun 2015 maupun tahun tahun sebelumnya, kawasan ini hanya perlu dipantau hidrologisnya untuk menghindari resiko kebakaran hutan dan lahan.

Dari seluruh kriteria zonasi tersebut hanya kawasan yang terklasifikasi dalam kawasan budidaya yang dapat diusahakan secara utuh dalam pengertian secara utuh hingga masa berlaku

---

<sup>13</sup> Materi sosialisasi restorasi gambut disampaikan oleh Deputi Perencanaan dan Kerjasama Badan Restorasi Gambut, di Palembang Sumatera Selatan, 9 Agustus 2016., hal 8

perijinan habis serta tidak perlu melakukan *revegetasi* (menggantiutupan lahan dengan tanaman lain) tidak ada larangan *replanting* (larangan menanam kembali setelah berakhirnya siklus tanaman) dengan tanaman yang sama, hanya wajib melakukan *rewetting* (pembasahan lahan gambut) guna menghindari potensi kebakaran hutan dan lahan sebagaimana terjadi pada tahun tahun sebelumnya.

Zona diluar zona budidaya harus dilakukan restorasi artinya bagi yang belum dibuka / di tanam maupun belum dilakukan land clearing harus direstorasi dan tidak boleh dibuka meskipun pemilik lahan telah mengantongi sertifikat hak atas tanah maupun ijin lainnya yang dikeluarkan pemerintah, sedangkan bagi area yang telah ditanam hanya diberikan waktu satu siklus saja dan setelahnya harus direstorasi dan wajib dilakukan *revegetasi* dan *replanting* dengan tanaman lain yang diijinkan pemerintah serta tetap saja ada kewajiban *rewetting* (pembasahan lahan gambut) guna menghindari potensi kebakaran hutan dan lahan sebagaimana terjadi pada tahun tahun sebelumnya.

Selanjutnya zonasi tersebut oleh Badan Restorasi Gambut (BRG)

diterbitkan dalam Peta Indikatif Prioritas Restorasi gambut nasional berdasarkan Keputusan kepala BRG nomor SK.05/BRG/KPTS/2016, peta indikatif yang dibuat Badan Restorasi Gambut dibuat tidak berdasarkan survey detail dan survei lapangan yang akurat sehingga hanya bersifat indikatif saja dalam menentukan zonasi, meskipun peta yang diterbitkan BRG melalui lampiran nomor SK.05/BRG/KPTS/2016 masih bersifat indikatif dan belum definitif tetapi menimbulkan kewajiban baru bagi pihak yang merasa keberatan. Untuk melakukan verifikasi atas perbedaan klasifikasi gambut, definisi kubah gambut dan luasan areal terbakar adapun kewajiban verifikasi tersebut lebih lanjut diatur dalam Peraturan Kepala Badan Restorasi Gambut nomor P.3/KB BRG-SB/11/2016 perihal tata cara verifikasi dan penetapan lokasi restorasi gambut bagi penanggung jawab usaha.

Kriteria fungsi lindung kawasan ekosistem gambut dalam hal ini tidak sinkron antara versi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan zona lindung versi Badan Restorasi Gambut oleh hal ini disebabkan karena, zona lindung pada

peta Badan Restorasi Gambut tidak mengacu pada fungsi lindung ekosistem gambut sebagaimana digunakan acuan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sedangkan Badan Restorasi Gambut menggunakan kubah gambut (*peat dome*) sebagai acuan.

Ketidaksinkronan lainnya adalah pada area prioritas restorasi kebakaran 2015 belum dapat dipastikan seluruhnya adalah zona lindung, kecuali jika Badan Restorasi Gambut mengasumsikan bahwa peta Balai Besar Sumber Daya Lahan Pertanian seluruhnya adalah kubah gambut padahal tidak demikian adanya hal ini disebabkan karena Zona lindung Badan Restorasi Gambut ditetapkan pada bulan September 2016 melalui Keputusan kepala BRG nomor SK.05/BRG/KPTS/2016, mendahului penetapan fungsi lindung ekosistem gambut oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada bulan Februari 2017 melalui Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan nomor 130/Men LHK/2017.

Melihat Ketidaksinkronan tersebut maka pada 24 April 2017 dan 2 Mei 2017 diadakan rapat koordinasi antar lembaga negara, dalam hal ini Badan Restorasi Gambut dan Kementerian Lingkungan

Hidup dan Kehutanan dan melalui Surat nomor KT.10 / PPK-2/REN/7/2017 tertanggal 10 Juli 2017 perihal validasi dan verifikasi, Badan Restorasi Gambut menjelaskan bahwa kewenangan untuk melakukan verifikasi dan validasi adalah kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan mempedomani Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 sedangkan wewenang Badan Restorasi Gambut hanya bersifat teknis saja.<sup>14</sup>

Persoalan yuridis yang timbul dalam hal ini adalah melalui Surat nomor KT.10 /PPK-2/REN/7/2017 tertanggal 10 Juli 2017 perihal validasi dan verifikasi, Badan Restorasi Gambut menjelaskan bahwa kewenangan untuk melakukan verifikasi dan validasi adalah kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan namun Keputusan kepala BRG nomor SK.05/BRG/KPTS/2016 tentang penetapan peta indikatif dan Peraturan Kepala Badan Restorasi Gambut nomor P.3/KB BRG-SB/11/2016 perihal tata cara verifikasi dan penetapan lokasi

---

<sup>14</sup> Surat Badan Restorasi Gambut kepada penanggung jawab kegiatan usaha nomor KT.10 / PPK-2/REN/7/2017 tertanggal 10 Juli 2017 perihal validasi dan verifikasi.

restorasi gambut bagi penanggung jawab usaha masih tetap berlaku dan belum resmi dicabut bahkan Peraturan Kepala Badan Restorasi Gambut nomor P.3/KB BRG-SB/11/2016 memiliki tenggat hingga waktu 30 Juni bagi para penanggung jawab usaha yang hendak menyampaikan keberatan.

Sesuai Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut bahwa fungsi lindung gambut yang harus direstorasi dan tidak boleh diusahakan kembali adalah kawasan dengan fungsi lindung gambut paling sedikit 30% dari seluruh luas kesatuan hidrologis gambut serta memiliki atau terdapat kubah gambut, di luar ketentuan tersebut Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut juga memasukkan dalam kriteria fungsi lindung dalam kondisi terdapat gambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih, terdapat plasma nutfah spesifik dan atau endemik, terdapat spesies flora maupun fauna yang dilindungi dalam kawasan tersebut serta telah ditentukan

sebagai kawasan lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Sebagai turunan dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menerbitkan 4 Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yaitu Peraturan Menteri Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang tatacara inventarisasi dan penetapan fungsi ekosistem gambut; Peraturan Menteri Nomor P.15/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang tatacara pengukuran air tanah dan titik penataan ekosistem gambut; Peraturan Menteri Nomor P.16/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang pedoman teknis pemulihan ekosistem gambut dan Peraturan Menteri Nomor P.17/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 sebagai perubahan Peraturan Menteri Nomor P.12/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 terkait pengembangan Hutan Tanaman Industri.

Selanjutnya sebagai dasar acuan konservasi ekosistem gambut Menteri

Lingkungan Hidup dan Kehutanan menerbitkan Surat Keputusan nomor 129/MENLHK/SETJEN/PKL.O/2/2017 tentang peta kesatuan hidrologis gambut dan Surat Keputusan nomor 130/MENLHK/SETJEN/PKL.O/2/2017 tentang penetapan peta fungsi ekosistem gambut nasional pada Februari 2017, walaupun kedua peta tersebut juga masih bersifat indikatif yang artinya tidak berdasarkan berdasarkan survey detail dan survei lapangan yang akurat.

Dalam perspektif konservasi bahwa pengelolaan dan perlindungan ekosistem gambut berdasarkan Peraturan Menteri Nomor

P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang tatacara inventarisasi dan penetapan fungsi ekosistem gambut menitikberatkan pada tata cara inventarisasi dan penetapan fungsi ekosistem gambut yang mencakup inventarisasi dan penetapan peta final Kesatuan Hidrologis Gambut, penetapan fungsi ekosistem gambut dan perubahan penetapan fungsi ekosistem gambut. Dalam Peraturan Menteri Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017

Ekosistem Gambut dengan fungsi budidaya dapat diubah menjadi

Ekosistem gambut dengan fungsi lindung atas dasar:

- a. Masih terdapat ekosistem gambut yang memenuhi kriteria fungsi lindung;
- b. Adanya urgensi ekologis untuk melakukan upaya pencegahan atau pemulihan kerusakan Lingkungan hidup;
- c. Adanya urgensi ekologis untuk melakukan upaya pencadangan Ekosistem Gambut di Provinsi/Kabupaten/Kota.

Sebagai dampak atas ketentuan ini maka sesuai Pasal 21 ayat (4) dan (5) maka penanggung jawab kegiatan usaha wajib melakukan revisi atas rencana kerja usaha serta dokumen pengelolaan lainnya wajib disesuaikan dengan Peraturan Menteri Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 serta penanggung jawab kegiatan usaha wajib melakukan revisi atas ijin lingkungan yang telah didapat. Melalui Peraturan Menteri Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 menegaskan bahwa peran pemerintah pusat adalah melakukan inventarisasi pada karakteristik ekosistem gambut, menetapkan peta kesatuan hidrologis

gambut, menetapkan peta fungsi ekosistem gambut serta melakukan pengawasan dan pembinaan.

Peran Pemerintah Daerah adalah membantu pemerintah pusat dalam melakukan inventarisasi pada karakteristik ekosistem gambut, memberikan data pendukung guna penyusunan peta kesatuan hidrologis gambut, memberikan masukan terkait peta fungsi ekosistem gambut, membantu pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan dan biaya biaya yang timbul tersebut sesuai Peraturan Menteri Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 ditanggung oleh APBN/ APBD .

Untuk kepentingan konservasi dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 bahwa jika Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang areal kerjanya seluas 40% atau lebih ditetapkan menjadi Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung, atas pertimbangan kesinambungan usaha dan manfaat bagi masyarakat dapat mengajukan areal pengganti(*land swap*) kepada Pemerintah sesuai ketentuan peraturan perundangan, ketentuan ini yang

kemudian sangat dipandang sangat pro konservasi namun sangat menghambat investasi karena hingga saat ini ketentuan lebih lanjut soal lahan pengganti juga belum diatur secara spesifik dan lahan pengganti juga belum tentu cocok dengan tanaman komoditi yang akan diusahakan.

Sebagai tindak Lanjut dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 diterbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 diterbitkan yang digunakan sebagai dasar penerbitan surat perintah pemulihan kepada penanggung jawab usaha dan atau kegiatan, sebagai dasar pelaksanaan pengawasan dan dasar evaluasi fungsi ekosistem gambut dan dalam peraturan ini mewajibkan adanya titik penataan bagi pemeliharaan dan pemulihan ekosistem gambut serta pengukuran muka air tanah dengan sebaran minimal 15 % dari luas keseluruhan area konsesi. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 ditindaklanjuti dengan Peraturan



Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.16/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 terkait pedoman teknis pemulihan ekosistem gambut yang mengatur bagaimana gambut yang telah terdegradasi dapat dikonservasikan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.16/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 sangat mengutamakan kepentingan konservasi, hal ini sangat terlihat dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.16/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 bahwa kubah gambut yang belum dilakukan budidaya akan serta merta ditetapkan sebagai kawasan lindung sedangkan bagi yang sudah ditanami akan diberi waktu satu siklus panen saja dan wajib dilakukan pemulihan serta pemeliharaan, peraturan ini juga berlaku bagi konsesi yang telah memiliki sertifikat Hak Guna Usaha dan atau Hak Milik.

### **C. Regulasi Pemanfaatan Lahan Gambut Yang Mengakomodir Kepentingan Investasi dan Kepentingan Konservasi**

Sebagaimana hasil KTT Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brasil,

pada tahun 1992, yang menegaskan mengenai konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*), Kemudian, di dalam Pertemuan Yohannesburg pada tahun 2002, memunculkan suatu prinsip baru di dalam dunia usaha, yaitu konsep *triple bottom line*. Pergeseran paradigma dari *single bottom line* menjadi *triple bottom line*, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya secara filosofis dilandasi dari pemikiran eksistensial, yakni bahwa keberadaan setiap subjek hukum harus dihargai sehingga dengan demikian dapat tercapai sinergi yang saling menguntungkan bagi setiap pihak.

Seiring dengan perkembangan jaman, telah mendorong masyarakat untuk menjadi semakin kritis dan menyadari hak-hak asasinya, serta berani mengekspresikan tuntutananya. Hal ini menuntut pihak yang terlibat dalam kegiatan usaha untuk menjalankan usahanya dengan semakin bertanggung jawab, hal ini sejalan dengan Sustainable Development Goals (SDGs) bahwa fokus dalam sebuah peraturan tidak hanya persoalan ekonomi tetapi juga aspek lingkungan sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan, artinya

harus ada keseimbangan antara tujuan ekonomi dan tujuan konservasi.

Dalam perspektif Ombudsman bahwa sebuah kebijakan semestinya harus memberikan kepastian hukum serta sesuai prinsip efisiensi berkeadilan hal ini yang tidak terdapat dalam Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut dikarenakan sudah ada Undang Undang Pokok Agraria dan Undang Undang Penanaman Modal yang mengatur tentang investasi dan penggunaan tanah sehingga regulasi dalam Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta peraturan turunannya adalah maladministrasi khususnya bagi areal konsesi yang telah mendapat hak atas tanah.<sup>15</sup>

Menyusun regulasi pemanfaatan lahan gambut di Indonesia harus mempedomani pada pemikiran pemikiran pada teori hukum kritis

(*critical legal studies*) yang memberi catatan bahwa :<sup>16</sup>

1. peraturan yang disusun untuk membuat legitimasi yang salah artinya terjadi mistifikasi dengan menggunakan prosedur hukum yang berbelit dan bahasa yang susah dimengerti sebagai alat untuk menekan.;
2. peraturan hukum dibelenggu oleh kontradiksi kontradiksi yang mengesampingkan prinsip prinsip dasar dalam hukum sehingga tidak netral.

Sesuai Prinsip Ke 13 Deklarasi Stockholm 1972 yang berbunyi :

*“In order to achieve a more rational management of resources and thus to improve the environment, states should adopan integrated and co-ordinated approach to their development planning so as to ensure that development is compatible with the need to protect and improve the human environment for the benefit of their population.*

Dalam hal ini maka pembangunan dan investasi tidak perlu dipertentangkan dengan lingkungan , bahwa investasi tetap harus dilaksanakan dengan menekan dampak negatif terhadap

---

<sup>15</sup> Menggugat Paket Kebijakan Gambut, Majalah Sawit Indonesia Vol VI Edisi 68,15 Juni – 15 Juli 2017, hal 53

---

<sup>16</sup> Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis : Paradigma Ketidakberdayaan Hukum* ,Penerbit PT Citra Aditya Bakti Bandung,2003, hal 6

lingkungan sehingga tercipta pembangunan yang berkelanjutan.

Selanjutnya deklarasi stockholm tersebut ditindaklanjuti melalui deklarasi Rio de Janeiro tahun 1992 khususnya pada prinsip ke 3 yaitu:

*“the right to development must be fulfilled so as to equitable meet developmental and environmental needs of present and future generation“*

Dari rumusan prinsip ini jelas bahwa suatu peraturan di bidang lingkungan harus memperhatikan keterpaduan antara konservasi lingkungan dan pembangunan ekonomi yang kemudian dikenal dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan diatur di dalam prinsip 4 deklarasi Rio de Janeiro tahun 1992:

*“In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute and integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it”.*

Menurut Th. G. Drupsteen bahwa peraturan di bidang hukum lingkungan merupakan instrumen yuridis bagi pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan bukan saja perlindungan

lingkungan sehingga definisi peraturan lingkungan menurut Th. G. Drupsteen adalah

*“Het juridisch instrumentarium , dat ten dienste staat van dit milieubeheer is het milieurecht. Milieurecht is dus het recht , dat in ruimste zin betrekking heeft op het natuurlijk milieu. De Omvang ervan hangt samen met en wordt bepaald door de omvang van het milieubeheer.”<sup>17</sup>*

Menurut L Wolgens dan Th. G. Drupsteen menyatakan bahwa peraturan hukum lingkungan itu memiliki sifat perencanaan dan suatu sarana untuk mengkaji antar instrumen hukum dan antar kepentingan untuk memberikan arah kepada keputusan penguasa yang dapat diterima secara intersubjektif <sup>18</sup> ,Sedangkan fungsi sinkronisasi kebijakan dikemukakan oleh P. De Haan bahwa peraturan hukum adalah sarana pemerintah menyelaraskan kebijakan antar lembaga pemerintahan dan badan hukum publik yang sifatnya saling terkait.<sup>19</sup>

Melihat latar belakang

<sup>17</sup> Muhammad Akib, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Holistik – Ekologis* Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta 2015 , hal 12

<sup>18</sup> L Wolgens dan Th. G. Drupsteen, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan ,diterjemahkan oleh Siti Sundari Rangkuti*, Penerbit Universitas Airlangga 1992 hal 33

<sup>19</sup> W Riawan Tjandra ,*Hukum Administrasi Negara* ,Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2008, hal 43

diterbitkannya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta peraturan turunannya hal tersebut sesuai dengan temuan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang menyebabkan bahwa peraturan perundangan lingkungan di Indonesia selalu bersifat insidental pada saat penerbitannya sebagai reaksi atas suatu hal, sifatnya formalitas dan sektoral maka BPHN merekomendasikan agar peraturan di bidang lingkungan bersifat komperhensif, kohesif dan konsisten<sup>20</sup>

Guna melakukan penyelarasan terhadap Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut untuk mengakomodir kepentingan investasi dan kepentingan konservasi secara seimbang melalui prinsip pembangunan berkelanjutan dalam hal ini pemerintah melalui menteri perindustrian menerbitkan surat nomor 150/ M-IND/3/ 2017 tertanggal 30 Maret 2017 kepada Presiden Republik

---

<sup>20</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup* Penerbit BPHN Jakarta 2007 hal 20

Indonesia dengan tembusan kepada Menteri Koordinator Perekonomian dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan<sup>21</sup>.

Dalam upaya memformulasikan peraturan pemanfaatan lahan gambut di Indonesia bahwa terhadap peraturan yang sudah ada yaitu Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta turunannya dapat dilakukan upaya melalui *Check and Balances system* mengingat Indonesia adalah negara hukum. Dalam teori trias politica dibuat agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan atau satu institusi tertentu, melainkan kekuasaan harus dipilah dalam tiga fungsi besar agar dapat saling mengawasi (*check*) dan saling mengimbangi (*balances*) dalam operasionalisasi kekuasaan yang riil.<sup>22</sup>

Dalam konteks Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan

---

<sup>21</sup> Surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 150 / M- IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017

<sup>22</sup> Hendra Nurtjahyo, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", Jurnal Konstitusi vol 4 (4) tahun 2007 hal 107

pengelolaan ekosistem gambut beserta turunannya bahwa *Check and Balances* sudah dilakukan dalam hal ini melalui Mahkamah Agung dalam Putusan Uji Materiil No 49 P/ HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017 tentang pembatalan Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 17 / Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 sebagai peraturan turunan dari Peraturan pemerintah (PP) sebagaimana dimaksud diatas.

Mahkamah Agung Dalam Putusan Uji Materiil No 49 P/ HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017 tentang pembatalan Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 17 / Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 menyatakan bahwa gugatan penggugat dalam hal ini Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) dapat dikabulkan sehingga konsekuensi dari putusan ini bahwa selambat lambatnya 90 hari sejak Putusan dikirimkan kepada instansi terkait (dalam hal ini kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) maka peraturan perundangan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Putusan Uji Materiil No 49 P/ HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017 mengabulkan gugatan Penggugat karena

dalam perspektif Mahkamah Agung bahwa jika pemanfaatan lahan gambut dilarang maka sebagian propinsi di Indonesia adalah sebagaian besar wilayahnya terdiri atas gambut, Mahkamah Agung menyebutkan contohnya Propinsi Riau sebagian besar wilayahnya terdiri atas lahan gambut dan jika lahan yang telah diusahakan dilarang maka menjadi tidak ada kepastian hukum dalam berinvestasi dan akan terjadi kerugian ekonomi yang sangat besar di seluruh Republik Indonesia dengan disertai persoalan sosial dengan banyaknya Pemutusan Hubungan Kerja, Pengangguran dan kriminalitas terkait lahan yang terbuka tanpa penanggung jawab (*open acces*) meskipun dalam pengelolaannya lahan gambut tetap harus mempedomani aspek konservasi lahan gambut sebagaimana sebelumnya telah diatur dalam peraturan menteri pertanian dan hingga saat ini belum dicabut.

Guna mewujudkan harmonisasi kepentingan investasi dan ekonomi serta kepentingan konservasi bahwa sejak tahun 2009 melalui Peraturan Menteri Pertanian nomor 14 /Permentan/PL110/ 2/2009 tentang Pedoman Budidaya Lahan Gambut yang masih berlaku serta dapat diimplementasikan hingga saat ini

justru dengan adanya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta peraturan turunannya akan tercipta ketidak pastian sehingga guna memberikan kepastian Mahkamah Agung berpendapat bahwa budidaya di Lahan Gambut dapat dilakukan dengan tetap menagkomodir sisi konservasi yaitu mempedomani Peraturan Menteri Pertanian nomor 14 /Permentan/PL110/2/2009.

Dengan telah dibatakannya oleh Mahkamah Agung Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 17 / Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 artinya terhadap setidaknya 4 peraturan turunan dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut dapat dilakukan uji materiil mengingat substansi dan dasar penerbitan aturan turunan dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 memiliki kemiripan secara substansi serta pendapat Mahkamah Agung pada Putusan Uji Materiil No 49

P/ HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017 dapat digunakan sebagai dasar uji materiil berikutnya.

Dalam hal pelaksanaan putusan uji materiil bahwa dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan beralasan dan dikabulkan, dalam hal ini karena bertentangan dengan konstitusi atau peraturan yang lebih tinggi maka permohonan dapat dikabulkan dengan menyatakan bahwa peraturan yang diuji tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat maka Mahkamah Agung memerintahkan kepada Instansi untuk mencabutnya dengan mekanisme dalam jangka waktu 30 hari setelah putusan diucapkan panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan dalam berita negara dan selambat lambatnya 90 hari sejak Putusan dikirmkan kepada instansi terkait maka peraturan perundangan dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>23</sup>

Dengan mengacu pada tata waktu diatas artinya jika Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta seluruh

---

<sup>23</sup> Ujang Abdullah, Hak Uji Materiil Di Bawah Undang Undang, Disampaikan pada Diklat Calon hakim Tata Usaha Negara, Malang, 27 Nopember 2006 hal 7

peraturan turunannya dilakukan uji materiil maka akan sangat menghabiskan energi dan biaya (*sangat costly*) sehingga ada baiknya bahwa uji materiil dilakukan sebagai upaya terakhir, dalam konteks eksekutif setidaknya menteri Perindustrian Republik Indonesia sudah menawarkan beberapa alternatif pemanfaatan lahan gambut melalui surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 150 / M- IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017 sehingga dapat segera ditindaklanjuti guna penyempurnaan regulasi pemanfaatan lahan gambut maupun melalui jalur legislatif Dewan Perwakilan Rakyat baik pusat maupun daerah dengan menginisiasi pembentukan regulasi pemanfaatan lahan gambut yang berorientasi pada *people, profit dan planet* sebagaimana diuraikan diatas.

Arah Kebijakan peraturan lingkungan harus sesuai konsep pembangunan berkelanjutan dengan usulan yaitu bahwa guna menjamin kepastian hukum dan menjaga iklim investasi bahwa pemegang konsesi dan Hak atas tanah masih dapat menjalankan aktivitas budidaya dengan syarat dapat mengimplementasikan teknologi terbaru

terkait tata kelola air pada gambut, hal ini dapat dipandang juga untuk melindungi kepentingan konservasi yaitu untuk meminimalkan emisi karbon dan mengantisipasi kebakaran lahan.

Alternatif lainnya adalah merevisi beberapa Pasal yang tercantum dalam Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut agar meminimalisir dampak pada sektor industri strategis terkait yang memberi kontribusi pada perekonomian negara sekaligus keberadaan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut masih tetap berlaku hanya merubah beberapa pasal guna menyeimbangkan kepentingan konservasi dan kepentingan investasi.

Penerapan fungsi budidaya menjadi fungsi lindung dapat dilaksanakan sepanjang telah terbit ketentuan mengenai lahan pengganti yang jelas dan dapat diterima serta telah terverifikasi hal ini guna menyeimbangkan kepentingan dan kepastian berinvestasi dan kepentingan konservasi khususnya

sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Sesuai perspektif keadilan, masyarakat luas, sesuai pemikiran *eksistensialisme*, bahwa manusia ada di dunia ini bersama yang lain, dengan pemahaman keadilan bahwa memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya, dengan demikian Konstitusi telah memberikan hak bagi setiap warga negara untuk turut menikmati dari pengaturan tentang cabang-cabang produksi yang penting dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Penyusunan regulasi terkait pemanfaatan lahan gambut di Indonesia harus menggunakan pendekatan holistik ekologis sehingga pendekatan yang digunakan dalam penyusunannya bersifat multidisipliner yang pada akhirnya dapat tercapai suatu keselarasan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan investasi sekaligus menghasilkan pengelolaan lingkungan

(bukan hanya perlindungan) sebagaimana sebagai bentuk implementasi dari konsep pembangunan berkelanjutan.

Bahwa regulasi di bidang pemanfaatan lahan gambut ini seharusnya dapat mendukung daya saing perekonomian Indonesia sekaligus dapat sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara melalui optimalisasi pemanfaatan lahan gambut sekaligus kesejahteraan diwujudkan melalui perlindungan lahan gambut sehingga tidak menimbulkan bencana yang justru merugikan perekonomian warga.

Dalam konteks ini penyusunan regulasi di bidang pemanfaatan lahan gambut, mengingat potensi ekonomi lahan gambut yang begitu besar maka regulasi harus dapat mendatangkan manfaat bagi sebanyak mungkin warga mengingat pemerintah (dalam hal ini melalui regulasi) harus hadir untuk melindungi warga negara dengan membuat regulasi yang dapat memberi keseimbangan antara faktor keberlangsungan investasi dan perekonomian namun juga tetap menjaga prinsip-prinsip logis kepentingan konservasi sehingga negara dapat hadir



melindungi seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana amanat Undang Undang Dasar 1945.

## **B. Saran-Saran**

Berikut ini saran-saran yang dapat disampaikan sesuai hasil penelitian dalam tulisan ini:

1. Pihak yang dirugikan dengan diterbitkan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut dan Peraturan turunan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kepala Badan Restorasi Gambut dapat mengajukan Uji Materiil kepada Mahkamah Agung sesuai TAP MPR RI No III/MPR/1978 Juncto Pasal 24 ayat (1) Undang Undang No 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 5 tahun 2004.
2. Mahkamah Agung dalam perannya mewujudkan *Check and Balances* menerbitkannya PERMA no 1 tahun 1999 juncto PERMA nomor 1 tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil, dalam

konteks peraturan turunan dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut, Mahkamah Agung telah menerbitkan Putusan Uji Materiil No 49 P/ HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017 tentang pembatalan Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 17 / Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017

sebagai peraturan turunan dari Peraturan pemerintah (PP) sebagaimana dimaksud sehingga terhadap peraturan turunan lainnya terbuka kemungkinan dilakukan koreksi melalui uji materiil.

3. Bahwa selain melalui jalur yudikatif upaya penyempurnaan dari Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut beserta peraturan turunannya dapat dilakukan melalui pemerintah sebagai eksekutif dengan menerbitkan regulasi di bidang pemanfaatan lahan gambut yang dapat menyempurnakan Peraturan pemerintah (PP) sebagaimana

dimaksud beserta peraturan turunannya, maupun melalui legislatif untuk menginisiasi pembentukan peraturan perundangan pemanfaatan lahan gambut sebagai upaya koreksi dan penyempurnaan dari regulasi yang telah ada, sehingga dapat terwujud kepastian hukum bagi investasi tanpa mengabaikan kepentingan konservasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Akib, Muhammad. *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Holistik – Ekologis*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2015.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup*. Jakarta: Penerbit BPHN, 2007.

Fuady, Munir. *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Polinsky, Mitchell Polinsky. *An Introduction to Law and Economic*,

Boston: Little Brown Company Publishing, 1983.

Postner, Richard. *Economic Analisis Of Law*. Boston: Little Brown Company Publishing, 1987.

Tjandra, Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008.

Wolgens L dan Th. G. Drupsteen. *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan diterjemahkan oleh Siti Sundari Rangkuti*. Surabaya: Penerbit Universitas Airlangga, 1992.

### Putusan Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Agung RI No 49 P/HUM/ 2017 tanggal 2 Oktober 2017

### Peraturan Perundang-Undangan

TAP MPR RI No III/MPR/1978

Undang Undang No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 Tahun 2014 tentang

perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999 juncto Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14 /Permentan/PL110/ 2/2009 tentang Pedoman Budidaya Lahan Gambut

Peraturan Kepala Badan Restorasi Gambut Nomor P.3/KB BRG-SB/11/2016 Perihal Tata Cara Verifikasi dan Penetapan Lokasi Restorasi Gambut Bagi Penanggung Jawab Usaha.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah di Titik Penataan Ekosistem Gambut

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.16/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Ekosistem Gambut.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017

Keputusan Kepala Badan Restorasi Gambut Nomor SK.05/BRG/KPTS/2016 tentang Penetapan Peta Indikatif Restorasi Gambut

### **Konvensi Internasional**

Konferensi Stockholm 1972 tentang Pembangunan Berwawasan Lingkungan

United Nation Conference on Environment and Development (UNCED), Konferensi Rio De Janeiro 1992 tentang bumi dan Lingkungan

### **Jurnal**

- Coase, Ronald. "The Problem of Social Cost", *The Journal Law and Economic*, Vol 3 (1960)
- Calabresi, Guido. "The Cost of Accidents", *Yale Law Review*, Vol 79 (1970)
- Elikson, R. "Bringing Culture and Human Frailty To Rational Actors: A Critique of Clasical Law and Economics", *Journal Of Chicago-Kent Law Review*, Vol 65 (1989)
- Nurtjahyo, Hendra. "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945". *Jurnal Konstitusi*, Vol 4 (2007)

### **Dokumen Resmi**

- Surat Himpunan Gambut Indonesia Kepada Bapak Presiden Republik Indonesia Nomor 14/HGI/XII/2017 perihal Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tertanggal 11 Januari 2017.
- Surat Himpunan Gambut Indonesia Kepada Menteri Pertanian

Republik Indonesia Nomor 15/HGI/III/2017 perihal Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tertanggal 23 Maret 2017

Surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 149/M-IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017 perihal pelaksanaan melalui Peraturan pemerintah (PP) Nomor 57 tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 71 tahun 2014

Surat Menteri Perindustrian Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia Nomor 150 / M-IND/3/2017 tanggal 30 Maret 2017

Surat Gubernur Kalimantan Barat kepada Presiden Republik Indonesia nomor 512 / 1345 / Dishut II / 2017 tertanggal 25 April 2017 perihal Implementasi peraturan pemerintah Nomor 57 tahun 2016.

Surat Badan Restorasi Gambut kepada penanggung jawab kegiatan usaha nomor KT.10 / PPK-2/REN/7/2017

tertanggal 10 Juli 2017 perihal  
validasi dan verifikasi.

Edisi 70, 15 Agustus – 15 September  
2017

### **Materi Sosialisasi**

Abdullah, Ujang. Hak Uji Materiil Di  
Bawah Undang Undang,  
Disampaikan pada Diklat Calon  
hakim Tata Usaha Negara, Malang,  
27 Nopember 2006

“Menggugat Paket Kebijakan Gambut”,  
*Majalah Sawit Indonesia Vol VI*  
Edisi 68, 15 Juni – 15 Juli 2017

Materi Sosialisasi Peluncuran Peta  
Kesatuan Hidrologis Gambut  
Nasional (Skala 1: 250.000) Tahun  
2015 disampaikan Oleh Direktur  
Jenderal Pengendalian Pencemaran  
dan Kerusakan Lingkungan,  
Kementerian Lingkungan Hidup  
dan Kehutanan, Jakarta 31 Maret  
2016

Materi sosialisasi restorasi gambut  
disampaikan oleh Deputi  
Perencanaan dan Kerjasama Badan  
Restorasi Gambut, di Palembang  
Sumatera Selatan, 9 Agustus 2016

### **Majalah**

Laporan Utama “Dua Tahun Setelah  
Amuk Lahan Gambut”. *Majalah*  
*Tempo*. 22 – 28 Mei 2017

“PP Gambut Rugikan Masyarakat Riau”,  
*Majalah Sawit Indonesia Vol VI*