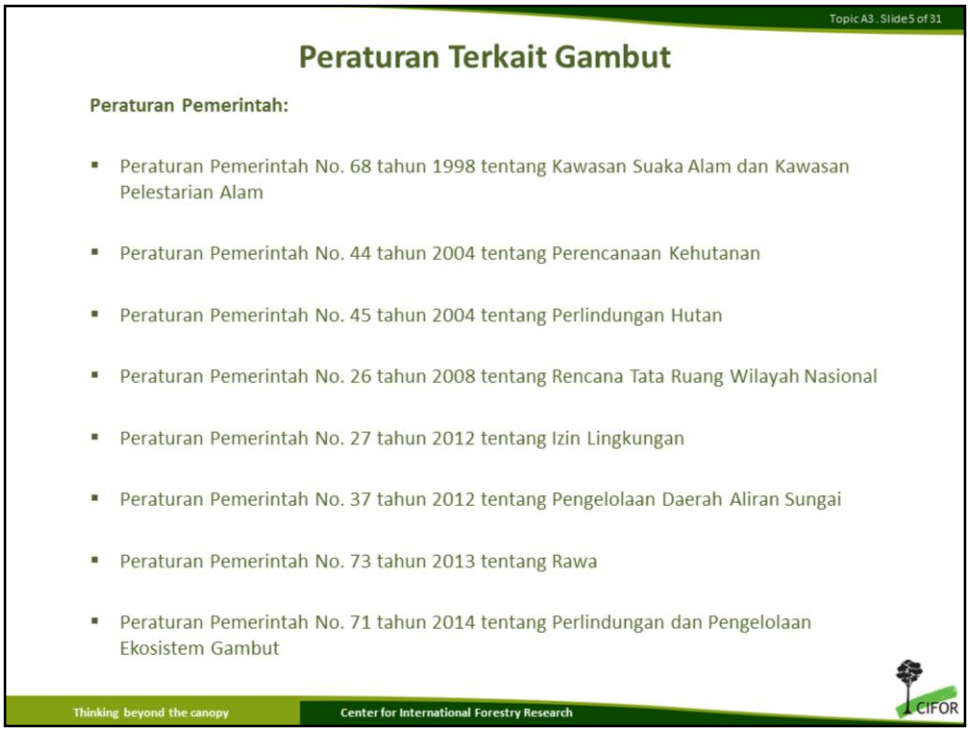
A3 – Aspek legalitas dari perlindungan dan pengelolaan gambut di Indonesia

Dalam presentasi ini, akan dijelaskan mengenai landasan dan analisa hukum dari perlindungan serta pemanfaatan lahan gambut di Indonesia. Kontradiksi dalam peraturan maupun penerapannya juga akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam presentasi ini. Dari resentasi ini, diharapkan anda akan mulai memahami beberapa kondisi umum yang penting untuk digaris bawahi dalam melihat legalitas pengelolaan ekosistem gambut di Indonesia.

Susunan presentasi ini akan dimulai dari pengenalan mengenai beberapa peraturan terkait dengan gambut di Indonesia. Dilanjutkan dengan latar belakang perlindungan dan pengelolaan kawasan gambut dalam periode awal (1990) hingga sekarang, dilanjutkan dengan penjelasan mengenai kebijakan Perlindungan dan Pengelolaan gambut yang didasarkan pada ketebalan gambutl. Terakhir, presentasi ini akan menjabarkan dinamika pengaturan maupun proses dari pengaturan lahan gambut melalui Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Presentasi akan ditutup dengan menjelaskan beberapa rekomendasi yang bisa menjadi masukan bagi perkembangan kebijakan di Indonesia

Sebelum lebih dalam membahas aspek legal, kita perlu mengenali terlebih dahulu beberapa peraturan perundangan di Indonesia yang terkait dengan gambut. Walaupun tidak semuanya terkait secara langsung, namun memiliki implikasi secara tidak langsung. Tidak semua peraturan yang dipaparkan pada presentasi ini menyebut secara langsung kalimat "Gambut / Ekosistem Gambut". Pada tataran Undang undang, maka UU No. 5 tahun 1990 akan terkait dengan gambut yang berada pada wilayah konservasi (taman nasional, cagar alam, dll). Demikian juga UU No. 41 tahun 1999 yang akan terkait dengan gambut yang berada di dalam kawasan hutan. Sedangkan untuk sektor perkebunan, maka UU No. 18 tahun 2004 akan menjadi acuan bagi komoditi perkebunan yang ada di lahan gambut (misal : kelapa sawit). Pada aspek keruangan, UU No. 27 tahun 2007 akan berimplikasi pada kesatuan hidrologis gambut dan kesesuaiannya dengan tata ruang. Dari kesemuanya, UU No. 32 tahun 2009 yang paling memiliki kaitan erat dan menjadi aturan yang memayungi ekosistem gambut.



Sedangkan pada tataran Peraturan Pemerintah, terdapat sedikitnya 8 peraturan pemerintah yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan gambut. Diawali dengan peraturan pemerintah tentang kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam yang merupakan landasan bagi perlindungan ekosistem. Perencanaan kehutanan dan perlindungan hutan yang akan terkait dengan gambut yang berfungsi lindung dan berada pada kawasan hutan juga diatur melalui peraturan pemerintah. Selain itu, peraturan pemerintah tentang izin lingkungan juga akan terkait dengan pemanfaatan ekosistem gambut yang berada pada fungsi budidaya. Dalam hal ekosistem gambut berada pada rawa, maka peraturan pemerintah tentang Rawa juga menjadi relevan dalam beberapa pengaturannya. Terakhir, tahun 2014 Pemerintah menerbitkan Peraturan mengenai perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut yang memang secara khusus memberikan pengaturan terkait gambut

Pada tataran yang paling rendah, terdapat Keputusan Presiden, Instruksi Presiden dan juga Peraturan Menteri yang mengatur beberapa hal terkait gambut. Walaupun tingkatannya dalam hierarki peraturan perundangan di Indonesia berada dibawa Undang undang dan Peraturan Pemerintah. Namun dalam konteks gambut, pengaturan awal yang terkait secara langsung adalah Keputusna Presiden No. 32 tahun 1990 dan memberikan pengaturan yang cukup mendasar terhadap ekosistem gambut, yaitu ketentuan mengenai kedalaman gambut yang perlu dilindungi. Ketentuan ini pada kemudian hari terus menjadi landasan dalam hal perlindungan gambut. Keppres juga ternyata memberikan landasan yang sangat kuat untuk pembukaan lahan gambut sejuta hektar yang kemudian hari disadari menjadi sebuah kesalahan terbesar dalam konteks kebijakan.

Semenjak lama, ekosistem gambut selalu dipandang sebagai sebuah ekosistem yang tidak memiliki "induk". Artinya pengelolaan dari lahan gambut selalu terbentur pada urusan cakupan kewenangan dari sebuah sektor. Misalnya Kementrian Kehutanan (sekarang menjadi Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) akan mengurusi ekosistem gambut yang berada pada kawasan hutan. Sedangkan Kementrian Pertanian akan mengurusi ekosistem gambut yang berada pada kawasan APL (Non-Kawasan Hutan), demikian juga kementrian (sektor) yang lain akan mengurusi ekosistem gambut pada wilayahnya masing-masing. Pada titik ini, dirasakan bahwa pengaturan tentang lahan gambut sangat diperlukan. Birokrasi yang cenderung sektoral perlu di perjelas, sehingga perlindungan dan pengelolaan lahan gambut juga menjadi jelas posisinya dalam agenda pembangunan. Pengaturan terkait lahan gambut juga akan menghadirkan kepastian hukum serta menguatkan landasan bagi perlindungannya. Terakhir, pengaturan akan memberikan sebuah koridor yang jelas untuk dapat meletakan hubungan antara manusia dengan ekosistem.

Latar Belakang - 1

Penentuan pengelolaan gambut (budidaya atau lindung) mengacu pada ketentuan dasar di dalam **Keputusan Presiden No. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung**

Cakupan Pengaturan	Pasal
Kawasan bergambut	Adalah kawasan yang unsur pembentuk tahahnya sebagian besar berupa sisa-sisa bahan organik yang tertimbun dalam waktu yang lama (Pasal 1 angka 4)
Perlindungan kawasan bergambut	Dilakukan untuk mengendalikan hidrologi wilayah, yang berfungsi sebagai penambat air dan pencegah banjir, serta wilayah, yang berfungsi sebagai penambat air dan pencegah banjir, serta melindungi ekosistem yang khas di kawasan yang bersangkutan. (Pasal 9)
Kriteria perlindungan	Tanah bergambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawa. (Pasal 10)

Aspek legalitas dalam pengelolaan lahan gambut di Indonesia mengacu kepada beberapa peraturan yang terkait dengan kawasan lindung dan diawali dengan Peraturan Presiden No 32 tahun 1990 tentang Kawasan Lindung. Dalam Keppres ini, terdapat 3 cakupan pengaturan yang cukup mencolok dan mengkhususkan pada gambut yaitu, definisi tentang kawasan bergambut, perlindungan kawasan bergambut, dan kriteria perlindungan untuk gambut. Poin yang terakhir, hingga saat ini telah memberikan pemisah antara gambut yang berstatus terlindungi dengan gambut yang berstatus budidaya. Namun demikian, perdebatan terkait dengan kriteria tersebut juga terus bergulir pada berbagai kalangan.

Latar Belakang - 2

Pada tahun 1991, Pemerintah meratifikasi *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat* melalui **Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1991**

Cakupan Pengaturan	Pasal
Lahan Basah (wetlands)	*For the purpose of this Convention wetlands are areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres. (Article 1)*
Perlindungan	*The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory. (Article 3)*

Konvensi ini berisi tentang ketentuan konservasi lahan basah dan mengenai Pengesahan situs-situs lahan basah yang mempunyai kepentingan internasional. Pada pengesahan tersebut Pemerintah RI telah mengajukan Taman Nasional Berbak di Jambi dan Taman Nasional Sembilan di Sumatera Selatan sebagai lahan basah/ekosistem rawa gambut yang memiliki nilai penting untuk dilindungi secara internasional.

Latar Belakang - 3

Pada tahun 2014, Pemerintah kemudian menerbitkan **Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut** yang lebih spesifik mengatur antara lain terkait dengan baku kerusakan ekosistem gambut dan rencana pengelolaan.

Cakupan Pengaturan	Pasal
Ekosistem Gambut	Tatanan unsur gambut yang merupakan satu kesatuan utuh menyeluruh yang saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas dan produktivitasnya. (Pasal 1 angka 3)
Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut	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. (Pasal 1 angka 1)
Kriteria perlindungan	Menteri Wajib menenetapkan fungsi lindung ekosistem gambut paling sedikit 30% dari seluruh luas kesatuan hidrologis gambut serta terletak pada puncak kubah gambut dan sekitarnya. (Pasal 9 ayat (3)) Dalam hal di luar 30% dari seluruh luas kesatuan hidrologis gambut sebagaimana dimaksud ayat (3) masih terdapat: a. Gambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih; b. Plasma nutfah spesifik dan /atau endemik; c. Spesies yang dilindungi sesuai dengna peraturan perundang undangan; dan/atau d. Ekosistem gambut yang berada di kawasan lindung sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah, kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan konservasi.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2014 terbit peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus pengelolaan dan perlindungna ekosistem gambut. Apabila disandingkan dengan Keppres sebelumnya. Dalam cakupan pengaturannya, terlihat bahwa dalam konteks kriteria perlindungan terdapat sebuah perbedaan yang mencolok dan sifatnya lebih detil. Namun tetap menggunakan kriteria 3 meter untuk menjadi salah satu kriteria dalam perlindungan lahan gambut. Pada sisi lain, peraturan ini sudah mulai melakukan penyesuaian dengan ketentuan tata ruang dan juga kehutanan yang mengharuskan 30% sebagai kawasan yang dilindungi.

Setelah melihat kedua dasar hukum yang melingkupi gambut dalam pemanfaatan serta perlindungannya, mulai bisa terlihat bahwa ada beberapa hal yang mencolok yaitu terdapat beberapa istilah / definisi yang digunakan. Hal ini akan berimplikasi terhadap konsekuensi yang diterapkan pada lahan gambut. Setidaknya terdapat 5 istilah yang perlu digaris bawahi, yaitu 1) Kawasan bergambut yang dinyatakan dalam Kepres 32 tahun 1990, 2) Lahan gambut yang dinyatakan dalam beberapa keppres dan juga peraturan menteri, 3) Kawasan Gambut yang dinyatakan dan didefinisikan dalam Peraturan menteri No. 14 tahun 2009, 4) ekosistem gambut, dan 5) kesatuan hidrologis gambut yang dinyatakan dalam PP no. 71 tahun 2014.

Legalitas aktivitas di lahan gambut

Istilah dalam peraturan	Pengertian	Catatan
Kawasan Bergambut	Adalah kawasan yang unsur pembentuk tahahnya sebagian besar berupa sisa-sisa bahan organik yang tertimbun dalam waktu yang lama (Pasal 1 angka 4) Keppres No. 32/1990	Istilah yang digunakan lebih menekankan pada unsur ekosistem dan substansi dari gambut.
Kawasan Gambut	Adalah suatu wilayah ekosistem gambut, baik yang berada di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan, yang berfungsi sebagai kawasan lindung atau kawasan budidaya. (Lampiran Poin 3.3) Permentan No.14/2009	Pada istilah ini, sudah terdapat penekanan yang diarahakan pada "jurisdiksi" kawasan hutan dan non kawasan hutan.
Lahan Gambut	Adalah kawasan gambut yang dapat dimanfaatkan untuk budidaya perkebunan kelapa sawit. (Lampiran Poin 3.5) Permentan No.14/2009	Dari semua peraturan dan kebijakan yang menggunakan istilah lahan gambut, pengertian dari istilah ini hanya bisa diperoleh pada lampiran. Tapi pendekatannya menjadi inkonsisten dengan kebijakan lainnya yang menggunakan istilah lahan gambut.
Ekosistem Gambut	Tatanan unsur gambut yang merupakan satu kesatuan utuh menyeluruh yang saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas dan produktivitasnya. (Pasal 1 angka 3) PP No. 71/2014	Kedua istilah ini adalah yang paling baru dan menyesuaikan dengan semangat pendekatan ekoregion yang dianut oleh Undang undang 32 tahun 2009.
Kesatuan Hidrologis Gambut	Adalah ekosistem gambut yang letaknya di antara 2 (dua) sungai, di antara sungai dan laut, dan/ atau pada rawa. (Pasal 1 angka 3) PP No. 71/2014	

Dari beberapa perbedaan istilah yang digunakan, terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan. Pada istilah Kawasan Bergambut yang digunakan pada Keppres 32 tahun 1990 penekanan pada unsur ekosistem dan substansi (elemen) dari gambut. Pengertian ini bersifat sangat umum dan membukan besar peluang untuk diperdebatkan dari sisi ilmiah. Untuk istilah kawasan gambut yang digunakan dalam Permentan No. 14 tahun 2009, konteks jurisdiksi antara "kawasan hutan" dan "non kawaan hutan". Sedangkan istilah Lahan Gambut, walaupun sudah digunakan pada beberapa peraturan namun definisinya hanya bisa ditemukan pada Permentan 14 tahun 2009. Walaupun demikian, pemahaman yang terdapat di peraturan ini menjadikan pemahaman pada peraturan lain inkonsinten. Karena hanya membatasi pada budidaya perkebunan kelapa sawit. Mungkin penyusun peraturan ini akan berargumen bahwa karena peraturan ini memang ditujukan untuk perkebunan kelapa sawit, sehingga pemahaman juga terbatas pada pengembangan kelapa sawit. Namun ini berarti bahwa istilah lahan gambut memiliki beberapa arti dalam beberapa peraturan. Istilah terakhir yang terdapat dalam peraturan di Indonesia adalah Ekosistem Gambut dan Kesatuan Hidrologis Gambut. Istilah tersebut pada dasarnya telah sejalan dengan semangat ekoregion yang dimandatkan dalam Undang undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Berbagai definisi dan cakupan dari lahan gambut pada prakteknya menimbulkan banyak perdebatan secara ilmiah maupun hukum. Inkonsistensi definis yang terdapat pada beberapa peraturan mengakibatkan adanya peluang yang sangat besar untuk

terjadinya perusakan. Dari aspek hukum, perbedaan ini bisa dicarikan solusinya melalui beberapa teori penafsiran dan argumentasi legal. Namun dari sisi kebijakan yang pro terhadap ekosistem, maka kondisi ini akan sangat merugikan.

Kriteria kedalaman 3 meter menjadi sedemikian penting, karena pada dasarnya ketentuan tersebut menjadi "pembeda" antara gambut dengan status lindung atau yang tidak dilindungi. Berdasar dari pengaturan tersebut maka dapat dipahami bahwa tidak semua kawasan bergambut adalah dilindungi, kawasan bisa dimanfaatkan ketika kedalamnya kurang dari 3 meter, gambut akan terlindungi apabila kedalmannya lebih dari 3 meter. Dalam PP 71/2014 pengaturan terkait dengan kedalaman gambut dan kesatuan hidrologis gambut mendapatkan pengaturan lebih rinci.

Terkait dengan syarat kedalaman Lebih dari 3 meter (lindung) dan Kurang dari 3 meter (bisa dimanfaatkan) yang tertuang dalam peraturan, tidak dapat ditemukan alasan yang jelas dari penentuan kedalaman ini. Bahkan hingga hari ini, alasan dari penentuan kedalaman tersebut masih terus menjadi perbincangan yang selalu muncul dalam beberapa diskusi terkait dengan gambut.

Dari dinamika kebijakan dan peraturan tentang gambut, Indonesia memiliki periode pasang surut. Ada dua variabel yang menunjukan posisi kebijakan tentang gambut di Indonesia, yaitu variabel yang menekankan pada nilai keberlanjutan (Sustainable Value) dan variabel yang menekankan pada nilai pembangunan (development value). Pada tahun 1990, pengaturan terkait dengan gambut dimulai dalam semangat perlindungan terhadap gambut, dilanjutkan dengan pengesahan konvensi lahan basah pada tahun 1991. Namun 5 tahun kemudian (1995) pemerintah mengeluarkan kebijakan yang sama sekali menegasikan kebijakan awal dan cenderung melakukan pembukaan lahan gambut sejuta hektar. Bahkan setelah jatuhnya pemerintahan orde baru, kebijakan ini masih terus dilanjutkan dengan menerbitkan pedoman umum. Kejanggalan dari kebijakan ini adalah pedoman umum disusun jauh setelah kebijakan pembukaan lahan diterbitkan. Dua kebijakan ini membawa Indonesia berada pada titik kelam pengelolaan gambut karena hanya fokus pada nilai "pembangunan" dan meninggalkan nilai keberlanjutan. Namun akhirnya,baru pada tahun 2007, Pemerintah mulai memberikan perhatian terhadap rehabilitasi gambut yang telah dibuka. Kebijakan ini diteruskan hingga muncul berbagai kebijakan lain yang menekankan pada keberlanjutan ekosistem gambut

Pada tahun 2007, Pemerintah mulai mengembangkan konsep untuk melakukan perbaikan pada lahan gambut yang rusak. Beberapa penelitian yang terdiri dari ahli menyusun sebuah arahan pembangunan yang lebih memperhatikan kerentanan lahan gambut tapi juga mencari cara (pedoman) untuk tetap bisa melakukan pemanfaatan diatas lahan gambut. Penelitian ini kemudian menjadi dasar dari pembentukan kebijakan yang berisi pedoman untuk melakukan budidaya kelapa sawit diatas lahan gambut. Terakhir, pada tahun 2014 Pemerintah menerbitkan sebuah peraturan pemerintah yang mengatur secara lebih rinci terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lahan gambut. Walaupun masih terdapat beberapa catatan penting (yang akan dibahas pada bagian selanjutnya), PP ini perlu dilihat sebagai sebuah langkah baru dalam pengelolaan lahan gambut di Indonesia. LSM, praktisi bahkan pengusaha masih terlibat dalam perdebatan pro-kontra hadirnya peraturan pemerintah ini. Sehingga patut kiranya semua pihak juga turut mencermati dan menyempurnakan peraturan pemerintah ini di masa yang akan datang.

Pada tahun 2007, Pemerintah mulai mengembangkan konsep untuk melakukan perbaikan pada lahan gambut yang rusak. Beberapa penelitian yang terdiri dari ahli menyusun sebuah arahan pembangunan yang lebih memperhatikan kerentanan lahan gambut tapi juga mencari cara (pedoman) untuk tetap bisa melakukan pemanfaatan diatas lahan gambut. Penelitian ini kemudian menjadi dasar dari pembentukan kebijakan yang berisi pedoman untuk melakukan budidaya kelapa sawit diatas lahan gambut. Terakhir, pada tahun 2014 Pemerintah menerbitkan sebuah peraturan pemerintah yang mengatur secara lebih rinci terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lahan gambut. Walaupun masih terdapat beberapa catatan penting (yang akan dibahas pada bagian selanjutnya), PP ini perlu dilihat sebagai sebuah langkah baru dalam pengelolaan lahan gambut di Indonesia. LSM, praktisi bahkan pengusaha masih terlibat dalam perdebatan pro-kontra hadirnya peraturan pemerintah ini. Sehingga patut kiranya semua pihak juga turut mencermati dan menyempurnakan peraturan pemerintah ini di masa yang akan datang.

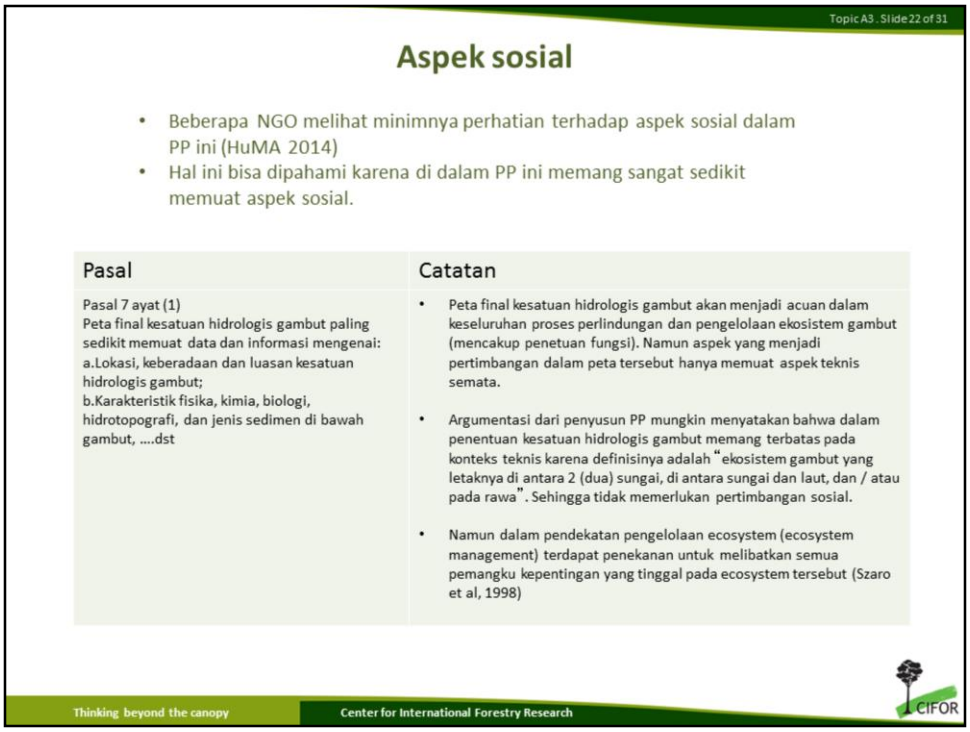
Dalam hal perlindungan, kebijakan di Indonesia menentukan bahwa gambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter, terdapat di bagian hulu sungai dan rawa harus dilindungi. Unsur ini sifatnya adalah kumulatif dan bukan alternatif. Artinya, kesemuanya harus terpenuhi untuk dapat dikategorikan sebagai lahan gambut yang dilindungi sehingga penerapannya menjadi cukup sulit. Walaupun demikian, saat ini kriteria tersebut telah disempurnakan melalui PP No. 71 tahun 2014. Perlindungan total "sementara" dilakukan pada tahun 2011 hingga 2015 melalui kebijakan penundaan izin baru atau lebih dikenal dengan kebijakan moratorium. Kebijakan ini tidak lagi membedakan antara gambut dengan ketebalan 3 meter atau kurang dari 3 meter, semuanya menjadi dilindungi dari konsesi perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Namun, kebijakan moratorium ini masih mengandung celah yang cukup signifikan. Karena mengatur berbagai pengecualian yang melemahkan esensi dari tujuan awal diberlakukannya moratorium. Pada akhirnya, kebijakan dan peraturan perundangan di Indonesia tidak pernah memposisikan secara jelas terkait lahan gambut karena lebih sering menjadi objek kompromi kepentingan. Kebijakan terkait ketebalan gambut (3 meter) masih menjadi perdebatan di kalangan ilmiah hingga hari ini. Kondisi ini menjadi penting untuk dapat diselesaiakn karena akan berpengaruh pada kondisi efektifitas dari implemetnasi peraturan dan keberlanjutan gambut.

Pada tahun 2009, Bappenas menerbitkan sebuah studi yang menekankan pada pilihan kebijakan yang bisa diambil untuk dapat menjadi solusi dari permasalahan kompleks pengelolaan gambut di Indonesia. Studi ini menggarisbawahi bahwa di Indonesia sudah terdapat beberapa kebijakan maupun peraturan yang memberikan perlindungan kepada gambut, namun implementasinya tidak bisa maksimal karena adanya pendekatan sektoral. Selain itu, penelitian ini juga menekankan bahwa dalam mengambil keputusan terkait dengan gambut, diperlukan pertimbangan dari sisi sosial. Dimana hal tersebut tidak dapat dilepaskan karena banyak lahan gambut yang sudah ditinggali masyarakat. Dalam penelitian ini, terdapat beberapa skenario yang bisa diambil oleh pemerintah Indonesia dalam konteks Perlindungan dan Pengelolaan lahan gambut sehingga dapat sesuai dengan prinsip keberlanjutan.

Selain kajian yang disusun oleh Bappenas, UKP-4 bersama dengan KemKumHAM menyusun dokumen peta jalan untuk pembaruan peraturan perundang undangan untuk mendorong penyempurnaan tata kelola hutan dan lahan gambut dalam kerangka REDD+. Walaupun mengedepankan REDD+ namun pemasalahan mendasar yang dihadapi dalam pengelolaan lahan gambut (dari sisi normatif maupun praktis) dijabarkan secara komprenehsif dalam dokumen ini. Pendekatan yang masih sektoral dalam pengelolaan gambut kembali menjadi perhatian dalam studi ini, dan diharapkan dapat diselesaikan melalui munculnya PP No. 71 tahun 2014. Walaupun kedua dokumen studi ini (Studi Bappenas dan UKP-PPP) bukan merupakan kebijakan yang formal, namun perlu untuk dijadikan dasar dalam penerbitan kebijakan formal. Karena keduanya merupakan studi resmi yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Dari kedua studi sebelumnya, PP tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut ini menjadi kebijakan yang dinantikan. Khususnya untuk dapat menjawab beberapa permasalahan terkait dengan pendekatan sektoral yang masih ditemukan dalam pengelolaan gambut. Walaupun PP ini tidak secara langsung dimandatkan oleh Undang-undang No. 32 tahun 2009, namun kriteria perlindungan dan baku mutu kerusakan untuk gambut memang dibutuhkan. Sehingga dimungkinkan untuk menyusun kedua kebutuhan pengaturan tersebut melalui sebuah Peraturan pemerintah. Semenjak awal penyusunannya, PP ini mengundang berbagai pro-kontra. Awalnya PP ini digabungkan menjadi satu dengan pengaturan mengenai rawa. Namun karena terdapat dinamika politik dalam konteks kewenangan jurisdiksi pengaturan terkait rawa yang lebih erat dengan sumber daya air. Maka akhirnya PP terkait dengan rawa dan gambut dituangkan secara terpisah.

Terdapat 5 poin penting awal yang perlu mendapatkan perhatian dari Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2014 ini. Poin tersebut adalah aspek sosial, konsistensi, pendekatan sektoral, pemantauan dan asas retroaktif. Kelima aspek ini akan mempengaruhi efektifitas dari perlindungan gambut apabila tidak diberikan perhatian yang serius. Perlindungan terhadap lahan gambut akan menjadi terbatas dan tidak maksimal. Poin-poin ini adalah perlu dipandang sebagai awal, dan besar kemungkinannya akan berkembang di kemudian hari.



Aspek sosial yang dimaksudkan di sini adalah aspek yang terkait dengan hubungan antara masyarkat dengan upaya perlindungan dan pengelolaan gambut.

Dalam kertas posisi yang diterbitkan Perkumpulan HuMA pada April 2014, salah satu keberatan yang diajukan adalah terkait dengan minimnya pengaturan aspek sosial di dalam PP ini. Misalnya dalam pengaturan mengenai penentuan peta final kesatuan hidrologis gambut yang semua aspek yang diperlukan adalah aspek teknis, tanpa mempertimbangkan adanya aspek sosial. Penyusun PP ini akan berargumentasi bahwa tidak dimuatnya aspek sosial dalam penyusunan peta kesatuan hidrologis gambut adalah karena memang ketentuan ini adalah tentang teknis dan tidak ada hubungannya dengan aspek sosial. Namun argumentasi tersebut kurang tepat apabila melihat gambut melalui pendekatan ekosistem yang menggarisbawahi bahwa pemangku kepentingan yang tinggal pada ekosistem tersebut dalam pengambilan keputusan.

Aspek sosial juga akan menjadi penting dalam penentuan peta final hidrologis gambut karena pada dasarnya, peta ini akan digunakan untuk menetukan fungsi dan Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Ekosistem Gambut (RPPEG). Sehingga apabila pada tahapan awal, aspek sosial tidak dicakupkan dalam penentuan. Maka dalam proses selanjutnya, aspek sosial tidak dapat dipertimbangkan secara komprehensif

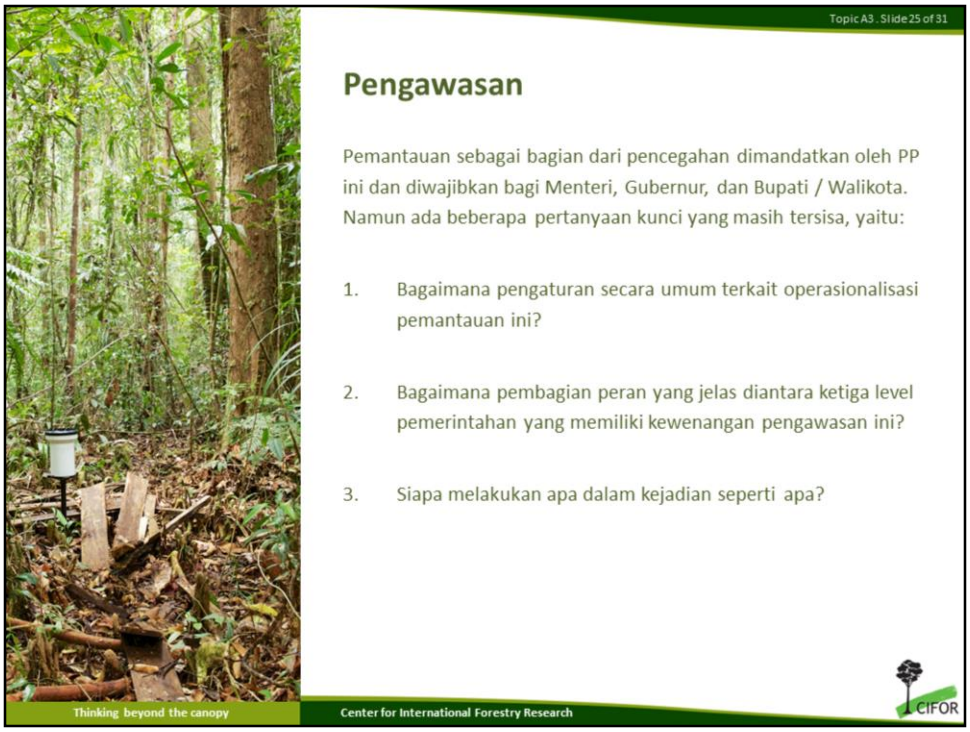
Catatan kedua yang perlu digarisbawahi dalam PP No. 71 tahun 2014 ini adalah aspek konsistensi. Setidaknya terdapat 3 peraturan perundangan yang mengharuskan dilakukannya inventarisasi, yaitu Undang undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang undang Kehutanan dan PP No. 71 ini. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah ini akan menjadi sebuah bentuk kegiatan inventarisasi lain daripada inventarisasi yang dimandatkan pada peraturan yang lain. Karena misalnya dalam UUPPLH inventarisais dilakukan pada semua ekosistem, dan bukankah itu juga mencakup ekosistem gambut. Namun PP ini tidak secara konkrit memberikan kaitan dengan inventarisasi yang dimandatkan oleh UUPPLH. Pertanyaan lainnya akan terkait dengan posisi RPPLH dan RPPEG dalam keseluruhan kerangka pengelolaan gambut di Indonesia. Namun dalam konteks ini, prinsip integrasi yang dikedepankan oleh UUPPLH menjadi terkesampingkan.

Selain itu, dalam dua studi sebelumnya, jelas terdapat penekanan bahwa aspek sosial (isu terkait hubungan masyarakat dengan ekosistem gambut) menjadi penting dalam pengambilan kebijakan yang terkait pada ekosistem gambut. PP ini pada akhirnya bisa dikatakan inkonsisten dengan berbagai studi kebijakan yang telah disusun sebelumnya.

Salah satu harapan yang ditumpukan pada PP ini adalah terkait dengan pendekatan sektoral yang masih kental dirasakan oleh beberapa pihak dalam pengelolaan lahan gambut. Tidak terdapat satu otoritas khusus yang mengatur dan memiliki kewenangan untuk memberikan pengaturan pada lahan gambut. Sehingga selama ini lahan gambut menjadi terombang ambing diantara berbagai sektor yang ada. PP ini telah meletakkan beberapa kewajiban untuk melakukan koordinasi dan meminimalisir pendekatan sektoral dalam pengelolaan lahan gambut. Namun demikian, pertanyaan yang muncul adalah bagaimana dengan peran berbagai lembaga lain yang sudah ada sebelumnya dalam konteks koordinasi. Misalnya saja BKPRN (Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional), apakah kemudian BKPRN menjadi tidak relevan dalam penentuan fungsi gambut? Selain itu, koordinasi yang dimandatkan dalam PP ini hanya dimandatkan kepada kementrian kehutanan dan kementrian pekerjaan umum (PU. Bagaimana dengan kementrian lain yang juga terkait dengan ekosistem gambut? Bukankah sebaiknya PP ini bisa memperkuat peran wadah koordinasi yang sudah ada.

Poin lain yang juga dirasakan penting untuk dijadikan pertimbangan dalam diskursus ini adalah mengenai keterkaitan kebijakan satu peta dengan Peta Final Kseatuan Hidrologis Gambut yang tertuang pada pasal 7 ayat (1) dan akan menjadi acuan dalam menetapkan fungsi ekosistem gambut. Keterkaitan antara keduanya tidak terlihat diatur secara jelas melalui PP ini. Bisa saja peta ekosistem gambut akan

menjadi sebuah peta tematik di dalam kebijakan satu peta. Namun hal tersebut perlu secara tegas dinyatakan di dalam PP ini, sehingga dalam implementasi tidak akan ditemukan celah yang menunda perlindungan ekosistem gambut.

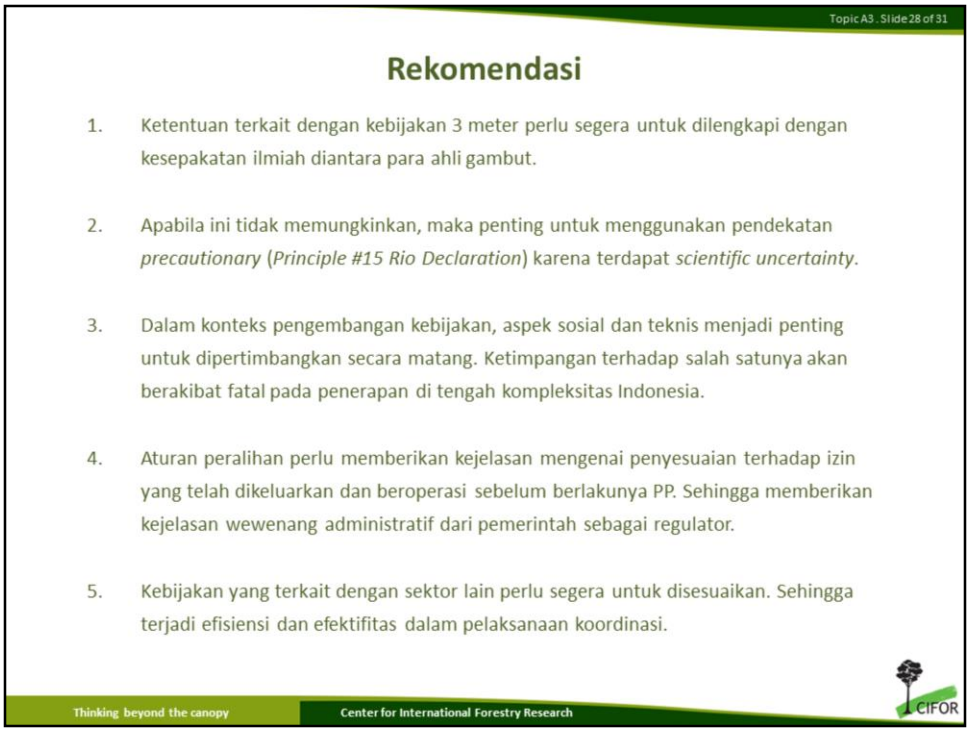


Catatan selanjutnya adalah terkait dengan pemantauan yang dimandatkan dalam PP ini, dimana Menteri, Gubernur, dan Bupati / Walikota diberikan kewajiban untuk melakukan pengawasan. Namun, PP ini tidak menjelaskan operasionalisasi dari pemantauan ini. Terdapat pengaturan pada pasal 37 mengenai apa yang bisa dilakukan dalam hal pengawasan (mencakup kewenangan dari pejabat yang melakukan pengawasan). Namun peran yang jelas diantara ketiga tingkat pemerintahan ini (Menteri, Gubernur, Bupati / walikota) dalam melakukan pengawasan belum secara jelas dijabarkan dalam PP ini. Siapa yang akan melakukan pengawasan dan apa yang memicu dilakukan pengawasan? Apakah ini merupakan tindakan rutin? Atau bersifat insidentil?

Kejelasan operasional dari pengawasan sangat penting untuk dituangkan dalam PP ini, karena belajar dari berbagai implementasi dari peraturan yang ada di Indonesia (khususnya yang terkait sumber daya alam) berbagai kegiatan pengawasan tidak dapat dilakukan secara efektif. Penting untuk PP ini memberikan pengaturan yang lebih terperinci mengenai pembagian peran dalam pengawasan, dan juga operasionalisasi dari pengawasan. Walaupun tidak perlu memuat langkah demi langkah pelaksanaan pengawasan, namun paling tidak dapat dijelaskan pembagian peran secara lebih jelas.

Catatan terakhir dari PP ini adalah mengenai ketentuan peralihan yang memungkinkan tidak terlindunginya sebagain besar kawasan gambut lindung yang telah diberikan konsesi sebelum PP ini diterbitkan. Pembuat peraturan ini mungkin akan mengatakan bahwa, ini dibutuhkan untuk menghindari keberlakuan peraturan yang sifatnya berlaku surut (retroaktif). Namun demikian, terdapat sebuah asas hukum *lex posterior derogat lex inferior* (hukum yang lebih baru menyampingkan hukum yang lebih lama). Artinya, ketentuan peralihan yang dituangkan dalam PP ini seharusnya mengharuskan pelaku usaha yang telah memiliki izin untuk menyesuaikan kegiatannya sesuai dengan ketentuan baru ini. Bukannya malah melakukan tetap berlaku sampai jangka waktu izin berakhir.

Dari penjabaran sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat banyak istilah yang digunakan dalam peraturan perundangan di Indonesia yang terkait dengan gambut. Terdapat aspek sosial maupun teknis yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pengambilan kebijakan terkait gambut. Kebijakan 3 meter masih menjadi acuan utama dalam semua peraturan terkait gambut di Indonesia dan memisahkan antara fungsi gambut sebagai lindung dan fungsi gambut sebagai budidaya. Penggunaan kesatuan hidrologis gambut, fungsi ekosistem gambut dan RPPEG merupakan bentuk pengarahan yang sangat baik, walaupun masih perlu disesuaikan dengan peraturan perundangan lainnya untuk memberikan efektifitas dalam pelaksanaannya.



Rekomendasi yang dapat disampaikan diantaranya adalah, perlunya segera didapatkan kesepakatan terkait kebijakan 3 meter dari para ahli gambut. Namun apabila tidak memungkinkan ditemukan kesepakatan, pendekatan kehati-hatian yang termuat sebagai prinsip ke 15 dari Deklarasi Rio perlu diterapkan. Aspek sosial dan teknis menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan. Mengingat kompleksitas yang terdapat dalam kondisi Indonesia. Kejelasan mengenai penyesuaian izin terhadap ketentuan yang terdapat dalam PP ini harus dilakukan. Sehingga tidak menjadi sebuah media untuk melakukan "pemutihan izin". Penyesuaian PP ini dengan berbagai kebijakan lain yang juga memiliki tujuan sama (RPPLH, Inventarisasi, dll) perlu untuk dilakukan, sehingga akan menciptakan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan.

Daftar Pustaka

Szaro RC et al. 1998. *The Emergence of Ecosystem Management as a Tool for Meeting People's Needs and Sustaining Ecosystems*, 40 LANDSCAPE & URE. PLAN. 1

Noor M, Supriyo A, Ar-Riza SUI. 1991. *Budidaya Padi Di Lahan Gambut dalam Prosiding Seminar Penelitian Sistem Usahatani Lahan gambut Kalimatan Selatan*. Balai Penelitian Tanaman pangan Banjarbaru.

Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+/Tim Khusus REDD+ Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan dan Kementerian Hukum dan HAM. *"Peta Jalan Pembaruan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendorong Penyempurnaan Tata Kelola Hutan dan Lahan Gambut dalam Rangka REDD+"*

[Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Reducing carbon emissions from Indonesia's peat lands Interim Report of a Multi-Disciplinary Study*.

Perkumpulan HuMA. 2014. *Analisis Hak Tenurial Masyarakat Adat dan Lokal dalam Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.*

Daftar Rujukan

Republik Indonesia. 1990. Undang undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 1999. Undang undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2007. Undang undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2009. Undang undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia . 2014. Undang undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2004. Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2004. Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2012. Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2013. Peraturan Pemerintah No. 73 tahun 2013 tentang Rawa. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Jakarta: Sekretariat Negara.

Daftar Rujukan

Republik Indonesia. 1990. Keputusan Presiden No. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindun. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 1995. Keputusan Presiden No. 82 tahun 1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 1999. Keputusan Presiden No. 80 tahun 1999 tentang Pedoman Umum Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2007. Instruksi Presiden No. 2 tahun 2007 tentang Percepatan Rehabilitasi dan Revitalisasi Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2011. Instruksi Presiden No. 10 tahun 2011 dan No. 6 tahun 2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2013. Instruksi Presiden No. 6 tahun 2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2009. Peraturan Menteri Pertanian No. 14 tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2010. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No.10 tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2012. Peraturan Menteri Kehutanan No. 41 tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan No. 32 tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan. Jakarta: Sekretariat Negara.

IPN Toolbox

CIFOR

Indonesian Peatland Network (IPN) Toolbox merupakan upaya kerjasama CIFOR dengan ICCC (Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup), dengan bantuan dana dari USFS.

Cara mengutip presentasi ini

Indrarto GB. 2015. Aspek legalitas dari perlindungan dan pengelolaan gambut Indonesia [Presentasi PowerPoint]. IPN Toolbox Tema A Subtema A3. www.cifor.org/ipn-toolbox

Photo credit

Daniel Murdiyarso, James Maiden, Nanang Sujana, Ryan Woo, Sigit Sasmito, Solichin.

Thinking beyond the canopy

Center for International Forestry Research