



**KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT PERLINDUNGAN
EKOSISTEM GAMBUT**



A. Latar belakang



Kajian ini merupakan rangkuman sekaligus panduan untuk memahami upaya perlindungan ekosistem gambut berdasarkan kerangka peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengaturan terkait ekosistem tersebut dimuat dalam berbagai level peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengaturannya juga tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral.

Secara umum, peraturan perundang-undangan di Indonesia menentukan dua kriteria ekosistem gambut, yaitu (1) ekosistem gambut fungsi lindung; dan (2) ekosistem gambut fungsi budidaya. Perbedaan ini akan menentukan, mana areal ekosistem gambut yang dapat dipergunakan dan mana yang ditentukan sebagai areal konservasi. Pengaturan lainnya juga menentukan ekosistem gambut sebagai rujukan penyusunan kebijakan tata ruang dan kriteria baku mutu kerusakan lingkungan hidup.

Sebaran peraturan perundang-undangan terkait ekosistem gambut dipayungi oleh tiga peraturan, yaitu (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan (UU PPLH) Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja); (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) sebagaimana telah diubah oleh Perppu Cipta Kerja; dan (3) dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Upaya perlindungan ekosistem gambut dalam kerangka hukum di Indonesia telah eksis sejak tahun 1991, jauh sebelum diterbitkannya UU Penataan Ruang dan UU PPLH. Upaya perlindungan ekosistem gambut pertama kali diatur melalui penerbitan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Walaupun pengaturannya dilakukan melalui *beschikking*, namun pada periode tersebut, Keputusan Presiden masuk

dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga hal yang dimuat oleh Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 harus dimaknai sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.

B. Batasan Penulisan



Kajian peraturan perundang-undangan terkait ekosistem gambut ini disusun berdasarkan dua batasan. **Pertama**, kajian mengenai riwayat tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bagian ini akan membantu pembaca untuk memahami tata urutan perundang-undangan di Indonesia dari periode ke periode. Tata urutan akan memandu, sejauh mana aturan lebih rendah mengatur hal lebih konkrit dan sejauh mana aturan tersebut sepatutnya tidak menyimpang dari aturan di atasnya. **Kedua**, cakupan perundang-undangan terkait ekosistem gambut. Bagian ini akan menyajikan hal-hal khusus terkait pengaturan perlindungan dan pengelolaan gambut di Indonesia.

C. Memahami Riwayat Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia



Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia mengalami dinamika perubahan. Paling tidak terdapat empat fase pengaturan tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Pada fase pertama hingga ketiga menggunakan terminologi tata urutan dan fase keempat menggunakan terminologi tata urutan. Masing-masing fase ini akan diuraikan pada bagian di bawah.

1. Fase Pertama (Masa Berlakunya TAP MPRS XX Tahun 1966)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor: XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia merupakan peraturan pertama di Indonesia yang merumuskan jenis dan tata urutan peraturan

perundangan secara eksplisit. Sedangkan pada masa Pemerintahan Presiden Soekarno, tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan secara eksplisit. Pada masa tersebut, hanya terdapat peraturan yang menentukan jenis peraturan perundang-undangan. Pada Angka II Memorandum TAP MPRS XX Tahun 1966 disebutkan tata urutan peraturan perundangan, yaitu:

- Undang-undang Dasar 1945
- Ketetapan MPR
- Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden
- Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
 - Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri
 - dan lain-lainnya

Uraian di atas memperlihatkan, Keputusan Presiden merupakan salah satu jenis peraturan perundangan dalam tata urutan tertib hukum di Indonesia.

2. Fase Kedua (Masa Berlakuknya TAP MPR III Tahun 2000)

Terbitnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan omor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangn mengubah tata urutan atau hierarki peraturan perundangan di Indonesia yang sudah berlangsung lebih dari tiga puluh tiga tahun. Pasal 2 TAP MPR ini menentukan "*Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:*

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Pada fase berlakunya TAP MPR III Tahun 2000, Keputusan Presiden masih eksis dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Norma dalam TAP MPR ini juga secara tegas mencabut berlakunya TAP MPRS XX Tahun 1966.

3. Fase Ketiga (Masa Berlakunya UU No. 10 Tahun 2004)

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn melahirkan dinamika baru terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Beberapa dinamika tersebut diantaranya, yaitu (1) terminologi tata urutan diganti dengan terminologi hierarki; dan (2) terdapat perubahan jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang ini menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah, yang terdiri dari
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan

rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Fase berlakunya dan hierarki peraturan perundang-undangan ini menghapus Keputusan Presiden sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Lalu lahir pertanyaan, bagaimana posisi Keputusan Presiden atau peraturan perundangan lain seperti TAP MPR yang dihapus. Terkait posisi Keputusan Presiden, Pasal 56 UU No.10 Tahun 2004 menegaskan *"Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini."* Hal ini berkonsekuensi seluruh Keputusan yang bersifat mengatur yang diterbitkan oleh Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya harus dibaca sebagai peraturan.

Sedangkan keberlakuan TAP MPR tidak ditegaskan oleh UU ini. Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya hanya menentukan peraturan perundang-undangan lain di luar yang disebutkan di atas. Ketentuan tersebut menyatakan *"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."* Selanjutnya, pada penjelasan disebutkan *"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan*

Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat." Tidak dijelaskannya posisi TAP MPR melahirkan kontroversi di kalangan ahli hukum di Indonesia. Hal ini yang akhirnya mendorong lahirnya UU No.12 Tahun 2011.

4. Fase Keempat (Masa Berlakunya UU No. 12 Tahun 2011)

Fase ini menjawab kontroversi dikeluarkannya TAP MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan *"Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota."

Selain mengembalikan posisi TAP MPR masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 juga menentukan kembali posisi keputusan yang bersifat mengatur harus dimaknai sebagai peraturan. Hal ini dirumuskan dalam Pasal 100 yang menyatakan *"Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini."*

Rumusan ini jelas dan tegas menentukan posisi Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 harus dimaknai sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan sebagai salah satu objek kajian ini harus dibaca sebagai suatu peraturan. Konsekuensinya, hingga saat ini seluruh hal yang diatur oleh Keputusan Presiden tersebut tetap berlaku.

Sama halnya dengan pengaturan di UU sebelumnya, Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 juga menentukan beberapa jenis peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Ketentuan tersebut menyebutkan:

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia,

Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.



D. Cakupan Perundang-undangan Terkait Perlindungan Ekosistem Gambut



Bagian ini akan menyajikan analisis peraturan perundang-undangan terkait ekosistem gambut.

Kajian ini akan merujuk pada 20 peraturan perundang-undangan. Detail rujukan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah:

Undang-Undang	
1.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah oleh Perppu Nomor 02 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
2.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah oleh Perppu Nomor 02 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
3.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air
Peraturan Pemerintah	
1.	Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2013 tentang Rawa
3.	Peraturan Pemerintah Nomor 04 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral
5.	Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Hutan
6.	Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
Keputusan Presiden	
1.	Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung
Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	
1.	Permenlhk Nomor P.32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan
2.	Permenlhk Nomor P.37 Tahun 2019 tentang Perhutanan Sosial pada Ekosistem Gambut
3.	Permenlhk Nomor 14 Tahun 2012 tentang Panduan Valuasi Ekonomi Ekosistem Gambut
4.	Permenlhk Nomor P.10 Tahun 2019 tentang Penentuan, Penetapan, dan Pengelolaan Puncak Kubah Gambut Berbasis Kesatuan Hidrologis Gambut
5.	Permenlhk Nomor P.15 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah di Titik Penatahan Ekosistem Gambut
6.	Permenlhk Nomor P.14 Tahun 2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut
Peraturan Menteri Pertanian	
1.	Permentan Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit
2.	Permentan Nomor 47 Tahun 2014 tentang Brigade dan Pedoman Pelaksanaan Pencegahan serta Pengendalian Kebakaran Hutan dan Kebun
3.	Permentan Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit
Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN	
1.	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan, Peninjauan Kembali, dan Revisi Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional, dan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara

Berdasarkan rujukan peraturan perundang-undangan di atas, bagian ini akan dibagi menjadi lima sub, yaitu tentang definisi, fungsi, terkait baku mutu lingkungan hidup, kebijakan penataan ruang, dan pemanfaatan berdasarkan sektor. Kelimanya disajikan pada uraian di bawah.

1. Mengenal Definisi Gambut dan Ekosistem Gambut

Berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia menggunakan beberapa terminologi tentang gambut dan ekosistem gambut. Sayangnya, tidak semua peraturan perundang-undangan

memberikan definisi terhadap terminologi tersebut. Bahkan beberapa peraturan perundangan yang memberikan definisi terhadap terminologi tersebut tidak mempunyai keseragaman. Hal tersebut merupakan persoalan yuridis yang membuka peluang penyalahgunaan definisi sesuai dalam proses-proses penerbitan kebijakan. Adapun terminologi beserta definisi yang diberikan masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah.

No.	Rujukan Peraturan PerUUan	Terminologi	Definisi
1.	Keppres 32/1990 (Pasal 1 angka 4)	Kawasan Bergambut	<i>kawasan yang unsur pembentuk tanahnya sebagian besar berupa sisa-sisa bahan organik yang tertimbun dalam waktu yang lama.</i>
2.	UU No. 26/2007 (Penjelasan Pasal 5 ayat (2))	Kawasan Bergambut	Tidak merumuskan definisi
3.	UU No.32/2009 Pasal 21 ayat (3) huruf f Penjelasan Pasal 57 ayat (1) huruf a	Gambut Ekosistem Lahan Gambut	Tidak merumuskan definisi
4.	UU No. 17 Tahun 2019 Penjelasan Pasal 24 ayat (3)	Gambut	Tidak merumuskan definisi
5.	PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 Pasal 1 angka 2 Pasal 1 angka 3 Pasal 1 angka 4	Gambut Ekosistem gambut	Gambut adalah material organik yang terbentuk secara alami dari sisa_sisa tumbuhan yang terdekomposisi tidak sempurna dengan ketebalan 55 (lima puluh) centimeter atau lebih dan terakumulasi pada rawa. Ekosistem Gambut adalah tatanan unsur Gambut yang merupakan satu kesatuan utuh menyeluruh yang saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitasnya. Kesatuan Hidrologis Gambut adalah Ekosistem Gambut yang letaknya di antara 2 (dua) sungai, di antara

			sungai dan laut dan/atau pada rawa.
6.	Peraturan Menteri Pertanian Nomor:14/Permentan/PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit Lampiran pada bagian I angka 3.1 s/d 3.5	Gambut, Lahan Gambut, Kawasan Gambut, Kawasan Budidaya Gambut	3.1. Gambut adalah tanah hasil akumulasi timbunan bahan organik lebih besar dari 65% (enam puluh lima persen) secara alami dari lapukan vegetasi yang tumbuh di atasnya yang terhambat proses dekomposisinya karena suasana anaerob dan basah. 3.2. Karakteristik gambut adalah sifat-sifat dari badan alami yang terdiri dari atas sifat fisika, kimia, dan biologi serta macam sedimen dibawahnya, yang akan menentukan daya dukung wilayah gambut, menyangkut kapasitasnya sebagai media tumbuh, habitat biota, keanekaragaman hayati, dan hidrotopografi. 3.3. 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. 3.4. Kawasan budidaya gambut adalah kawasan yang mempunyai fungsi utama untuk dibudidayakan di luar kubah gambut, lapisan sedimen berpirit, dan lapisan pasir kuarsa sesuai dengan potensi wilayah. 3.5. Lahan gambut adalah kawasan gambut yang dapat dimanfaatkan untuk budidaya perkebunan kelapa sawit.
7.	Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18/Permentan/KB.330/5/2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit Lampiran huruf D bagian Pengertian	Lahan Gambut	8. Lahan Gambut adalah kawasan gambut yang dapat dimanfaatkan untuk budi daya Perkebunan Kelapa Sawit.

Enam peraturan perundang-undangan di atas merupakan peraturan kunci yang menentukan terminologi dan/atau definisi gambut dan ekosistem gambut. Terdapat perundang-undangan lain yang menggunakan terminologi dan definisi gambut dan ekosistem gambut, namun peraturan tersebut merupakan peraturan teknis di level kementerian/Lembaga dan lazimnya menggunakan definisi yang dirumuskan PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016.

2. Berdasarkan Fungsi

Penentuan fungsi gambut diklasifikasi berdasarkan ekosistem. Pembagian fungsinya dibagi dua, yaitu fungsi lindung dan budidaya. Rujukan utama penentuan fungsi tersebut mengacu pada PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016. Pasal 9 ayat (2) PP menyebutkan fungsi Ekosistem Gambut meliputi (1) fungsi lindung Ekosistem Gambut; dan (2) fungsi budidaya Ekosistem Gambut. PP hanya menentukan secara rinci kriteria fungsi lindung Ekosistem Gambut, sedangkan yang tidak memenuhi kriteria diklasifikasikan sebagai fungsi budidaya Ekosistem Gambut.

Kriteria fungsi lindung Ekosistem Gambut ditentukan oleh Pasal 9 ayat (3), (4), dan (5). Dalam uraian ketentuan tersebut dapat dijelaskan kriteria fungsi lindung Ekosistem Gambut, yaitu:

1. 30% (tiga puluh per seratus) dan seluruh luas Kesatuan Hidrologis Gambut yang letaknya dimulai dari 1 (satu) atau lebih puncak kubah gambut;
2. di luar 30% (tiga puluh per seratus) dari seluruh luas Kesatuan Hidrologis Gambut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) masih terdapat:
 - a. Gambut dengan ketebalan 3 (tiga) meter atau lebih;
 - b. plasma nutfah spesifik dan/atau endemik;

- c. spesies yang dilindungi sesuai dengan 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.

Penetapan fungsi lindung ekosistem gambut tersebut ditetapkan oleh Menteri (Lingkungan Hidup dan Kehutanan) melalui keputusan yang memuat peta final Kesatuan Hidrologis Gambut. Terkait penentuan fungsi lindung Ekosistem Gambut, terdapat dua peraturan yang telah diterbitkan, yaitu Permen LHK Nomor P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.10/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2019 tentang Penentuan, Penetapan dan Pengelolaan Puncak Kubah Gambut Berbasis Kesatuan Hidrologis Gambut.

Selain uraian di atas, terdapat peraturan lain yang menentukan ekosistem gambut sebagai kawasan lindung. Hal ini dapat dilihat dalam Keppres No. 32 Tahun 1990 dan UU No. 26 Tahun 2007, gambut disebut sebagai Kawasan Lindung. Pembeda dalam kedua peraturan perundang-undangan ini yaitu pada Keppres No. 32 Tahun 1990 dalam Pasal 10 disebutkan kriteria sebagai kawasan bergambut yang merupakan Kawasan lindung adalah tanah bergambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawa. Sedangkan UU No. 26 Tahun 2007 dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (2) hanya menyebut bahwa kawasan bergambut merupakan kawasan lindung. Secara teknis, penentuan kriteria Kawasan

bergambut yang mempunyai fungsi lindung merujuk pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan, Peninjauan Kembali, dan Revisi Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional, dan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara. Lampiran VI.2 Peraturan tersebut menentukan kriteria gambut yang dimasukkan sebagai kawasan lindung sesuai dengan rumusan Pasal 10 Keppres No. 32 Tahun 1990 dan mengacu pada Permen LHK Nomor P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem Gambut.

Saat ini, rujukan keberadaan fungsi lindung Ekosistem Gambut dan fungsi budidaya Ekosistem Gambut secara nasional didasarkan pada Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.129/MENLHK/SETJEN/PKL.0/2/2017 tentang Penetapan Peta Kesatuan Hidrologis Gambut Nasional.

3. Berdasarkan Baku Mutu Lingkungan Hidup

Uraian bagian ini mempunyai rujukan utama pada UU No.32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU PPLH). Pengaturan gambut dalam UU ini terkait dengan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dan pemeliharaan lingkungan hidup.

Pasal 1 angka 13 UU PPLH menyebut "*Baku Mutu Lingkungan Hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar*

yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur Lingkungan Hidup." Pasal 21 ayat (1) dan (2) UU PPLH penentuan kerusakan lingkungan hidup ditetapkan berdasarkan baku kerusakan ekosistem dan kriteria kerusakan akibat perubahan iklim. Pada ayat (3) ditentukan kriteria baku kerusakan ekosistem salah satunya meliputi kriteria baku kerusakan gambut. Ketentuan ini yang menentukan salah satu kriteria kerusakan baku mutu lingkungan hidup adalah kerusakan ekosistem gambut. Pada ayat (5) disebutkan kriteria baku kerusakan tersebut diatur melalui peraturan pemerintah. Rujukan inilah yang menjadi dasar terbitnya PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016.

Sebelum mengurai kriteria kerusakan ekosistem gambut, bagian ini akan terlebih dahulu menjelaskan norma terkait pemeliharaan lingkungan hidup dan gambut. Pasal 57 ayat (1) UU PPLH merumuskan yang dimaksud dengan Pemeliharaan lingkungan hidup dilakukan melalui upaya:

- a. konservasi sumber daya alam;
- b. pencadangan sumber daya alam; dan/atau
- c. pelestarian fungsi atmosfer.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 57 ayat (1) huruf a menjelaskan yang dimaksud dengan "pemeliharaan lingkungan hidup" adalah upaya yang dilakukan untuk menjaga pelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya penurunan atau kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh perbuatan manusia." Yang dimaksud dengan Konservasi sumber daya alam meliputi: konservasi sumber daya air, ekosistem hutan, ekosistem pesisir dan laut, energi, **ekosistem lahan gambut**, dan ekosistem karst. Rumusan norma dan penjelasan

ketentuan tersebut menerangkan pemeliharaan lingkungan hidup melalui upaya konservasi sumber daya alam di antaranya adalah konservasi ekosistem lahan gambut. Pasal 57 ayat (5) menyebutkan ketentuan lebih lanjut terkait Pasal 57 ayat (1) diatur oleh peraturan pemerintah. Ketentuan Pasal 57 ini menjadi dasar terbitnya PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016.

Pasal 23 ayat (1) PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 menentukan *"Kerusakan Ekosistem Gambut dapat terjadi pada Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung; dan Ekosistem Gambut dengan fungsi budidaya."* Pada ayat (2) ketentuan tersebut menyebutkan *"Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung dinyatakan rusak apabila melampaui kriteria baku kerusakan sebagai berikut:*

- a. terdapat drainase buatan di Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung yang telah ditetapkan;
- b. tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa di bawah lapisan Gambut; dan/atau
- c. terjadi pengurangan luas dan/atau volume tutupan lahan di Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung yang telah ditetapkan.

Lalu, Penjelasan Pasal 23 ayat (2) huruf b menyebutkan:

Yang dimaksud dengan "tereksposnya sedimen berpirit" adalah sedimen berpirit muncul atau tersingkap ke zona oksidasi atau tidak lagi terendam air.

Yang dimaksud dengan "tereksposnya sedimen kwarsa" adalah tersingkapnya kwarsa ke permukaan atau kwarsa tidak lagi tertutup oleh lapisan Gambut.

Terkait kriteria kerusakan Ekosistem Gambut Fungsi Budidaya diatur oleh Pasal 23 ayat (3). Ketentuan ini menentukan kriteria baku kerusakan tersebut, yaitu:

- a. muka air tanah di lahan Gambut lebih dari 0,4 (nol koma empat) meter di bawah permukaan Gambut pada titik penaatan; dan/atau
- b. tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa di bawah lapisan Gambut.

Penjelasan Pasal 23 ayat (3) huruf a menyebut *Yang dimaksud dengan "titik penaatan" adalah lokasi yang ditetapkan sebagai titik pemantauan tinggi muka air tanah di lahan gambut."* Pada ayat (4), (5), dan (6) dijelaskan secara berurutan bahwa pengukuran muka air tanah sebagaimana dilakukan pada titik penaatan yang telah ditetapkan berdasarkan karakteristik lahan, topografi, zona pengelolaan air, kanal dan/atau bangunan air. Detail tata cara pengukuran muka air di titik penaatan diatur dalam Peraturan Menteri. Pengaturan teknis ini diatur oleh Peraturan Menteri LHK Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah di Titik Penaatan Ekosistem Gambut.

Selanjutnya, Pasal 24 dan 25 PP juga memberi pedoman teknis terkait kerusakan Ekosistem Gambut fungsi budidaya. Pasal 24 menentukan kriteria baku kerusakan Ekosistem Gambut fungsi budidaya sebagaimana ditentukan pada Pasal 23 ayat (3) tidak berlaku pada lokasi yang ketebalan gambutnya kurang dari 1 m (satu meter). Kriteria baku kerusakan Ekosistem Gambut pada lokasi tersebut ditetapkan dalam Izin Lingkungan (kini persetujuan lingkungan). Pasal 25 menentukan, pelaku usaha pada lokasi tersebut harus mempunyai Analisis

Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (*Environmental Impact Assessment/AMDAL*) atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup wajib memperoleh izin lingkungan (kini persetujuan lingkungan) dari Menteri, gubernur, dan/atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Guna mencegah terjadinya kerusakan ekosistem gambut, Pasal 26 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 merumuskan perbuatan larangan, yaitu:

- a. membuka lahan baru (*land clearing*) sampai ditetapkannya zonasi fungsi lindung dan fungsi budidaya pada areal Ekosistem Gambut untuk tanaman tertentu;
- b. membuat saluran drainase yang mengakibatkan Gambut menjadi kering;
- c. membakar lahan Gambut dan/atau melakukan pembiaran terjadinya pembakaran; dan/atau
- d. melakukan kegiatan lain yang mengakibatkan terlampauinya kriteria baku kerusakan Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud dalam PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016.

Pada ayat (2) ketentuan tersebut, disebutkan ketentuan mengenai tanaman tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur dengan Peraturan Menteri. Sayangnya, peraturan yang diterbitkan Menteri LHK hanya sekedar mengatur tentang perizinan sektor kehutanan, khususnya tentang Hutan Tanaman Industri (HTI). Aturan ini dimuat dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan

Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri. Sedangkan aturan di komoditi lain merujuk pada aturan pada kementerian lain.

Pada PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016, bagian di atas merupakan bagian pencegahan kerusakan ekosistem gambut. Kriteria-kriteria di atas menjadi rujukan untuk menentukan baku kerusakan ekosistem gambut. Guna mengefektifkan perlindungan ekosistem gambut, PP ini juga menyertainya dengan ancaman penjatuhan sanksi administrasi. Ketentuannya diatur pada Pasal 40 sampai dengan Pasal 44. Dasar penjatuhan sanksinya merujuk pada pelanggaran terhadap (1) aktivitas larangan sebagaimana ditentukan pada Pasal 26 ; (2) pelanggaran atau tidak melakukan kewajiban penanggulangan pada Pasal 27-28; dan (3) pelanggaran atau tidak melakukan kewajiban pemulihan pada Pasal 30, 31, dan 31A.

Adapun rumusan ketentuan Pasal 27 dan 28 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016, yaitu:

Pasal 27

(1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pemanfaatan Ekosistem Gambut yang menyebabkan kerusakan Ekosistem Gambut di dalam atau di luar areal usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan penanggulangan sesuai kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan.

(2) Penanggulangan kerusakan Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap kerusakan akibat:

- a. terjadinya kebakaran Gambut;
 - b. tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa;
 - c. pembangunan drainase yang mengakibatkan Gambut menjadi kering; dan/atau
 - d. pembukaan lahan pada Ekosistem Gambut.
- (3) Penanggulangan kerusakan Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui:
- a. pemadaman kebakaran;
 - b. pengisolasian area yang sedimen berpiritnya dan/atau kwarsanya terekspos;
 - c. pembuatan tabat atau bangunan pengendali air; dan/atau
 - d. cara lain yang tidak menimbulkan dampak negatif terhadap Ekosistem Gambut.

Pasal 28

Dalam hal penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melakukan penanggulangan kerusakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dalam jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) jam sejak diketahuinya terjadi kerusakan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan pihak ketiga untuk melakukan penanggulangan kerusakan Ekosistem Gambut atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Uraian Pasal 27 menentukan kewajiban penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melakukan penanggulangan sesuai kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan terhadap kerusakan sebagaimana ditentukan ayat (2). Terhadap kerusakan tersebut penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib

melakukan kegiatan sebagaimana ditentukan pada ayat (3). Sedangkan uraian Pasal 28 menentukan apabila penanggung jawab kegiatan dan/atau kegiatan tidak melakukan penanggulangan dalam waktu 24 jam sebagaimana diatur dalam Pasal 27, maka Menteri, gubernur, atau bupati/walikota akan menetapkan pihak ketiga untuk melakukan penanggulangan yang biayanya dibebankan pada penanggung jawab kegiatan dan/atau kegiatan.

Selanjutnya, Pasal 29 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 menentukan biaya yang dibebankan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tersebut diperhitungkan sebagai kerugian lingkungan. Besaran kerugian lingkungan tersebut ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dengan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Adapun rumusan Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 31A PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 dapat dilihat pada sajian di bawah.

Pasal 30

- (1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pemanfaatan Ekosistem Gambut yang menyebabkan kerusakan Ekosistem Gambut di dalam atau di luar areal usaha dan/atau kegiatan wajib melakukan pemulihan sesuai kewajiban yang tercantum dalam izin lingkungan.
- (2) Pemulihan di dalam dan di luar areal usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap kerusakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2).

- (3) Pemulihan dilakukan dengan cara:
- suksesi alami;*
 - rehabilitasi;*
 - restorasi; dan/atau*
 - cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.*
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pemulihan fungsi Ekosistem Gambut diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 31

Dalam hal penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melakukan pemulihan fungsi Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diketahuinya terjadi kerusakan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi Ekosistem Gambut atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.

Pasal 31A

Dalam hal pemulihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 merupakan akibat kebakaran dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melakukan pemulihan fungsi Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diketahuinya terjadi kebakaran, Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota berkoordinasi dalam pemulihan fungsi Ekosistem Gambut atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk pelaksanaan lapangan.

Ketentuan di atas mengatur kewajiban pemulihan. Bentuk tindakan pemulihan

ditentukan dalam Pasal 30. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemilihan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melakukan pemulihan fungsi Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diketahui terjadi kerusakan. Biaya pemulihan dibebankan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Rumusan pemulihan dengan skema pihak ketiga dengan beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan juga berlaku untuk kerusakan yang diakibatkan kebakaran.

Guna memperkuat norma penanggulangan dan pemulihan, PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 merumuskan ketentuan penerapan sanksi administratif. Pasal 40 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 menentukan hal terkait kewenangan dan jenis sanksi administratif:

- Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya menerapkan sanksi administratif.*
- Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:*
 - teguran tertulis;*
 - paksaan pemerintah;*
 - pembekuan izin lingkungan; atau*
 - pencabutan izin lingkungan.*
- Paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi:*
 - penghentian sementara kegiatan;*
 - pemindahan sarana kegiatan;*
 - penutupan saluran drainase;*
 - pembongkaran;*

- e. *penyitaan barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;*
- f. *penghentian sementara seluruh kegiatan; dan/atau*
- g. *tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.*

Terkait skema penjatuhan sanksi administratif pada Pasal 40 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 dapat dilihat pada tabel di bawah.

Jenis Sanksi	Dasar Hukum	Pelanggaran dan Detail Sanksi Administrasi
Teguran Tertulis	Pasal 40 ayat (2) huruf a	Tidak diatur jenis pelanggaran dan waktu penjatuhan sanksi
Paksaan Pemerintah	Pasal 40 ayat (2) huruf b jo. Pasal 40 ayat (3)	<p>Jenis Sanksi Administratif yang dapat diterapkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>penghentian sementara kegiatan</i> b. <i>pemindahan sarana kegiatan</i> c. <i>penutupan saluran drainase</i> d. <i>pembongkaran</i> e. <i>penyitaan barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran</i> f. <i>penghentian sementara seluruh kegiatan</i> g. <i>tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup</i> <p>Jenis Pelanggaran dan Skema Penjatuhan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penjatuhan sanksi berdasarkan pelanggaran Pasal 26. Subjek yang diminta pertanggungjawaban setiap orang (baik badan usaha atau orang perorangan). Tidak disebutkan secara tegas sanksi mana yang harus lebih dahulu dijatuhkan. Rujukan penerapan sanksi Pasal 41; - Penjatuhan sanksi berdasarkan pelanggaran Pasal 26. Subjek yang dijatuhkan sanksi adalah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Rujukan penerapan sanksi Pasal 42; - Penjatuhan sanksi berdasarkan pelanggaran Pasal 27 dan Pasal 28. Subjek yang dijatuhkan sanksi adalah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Rujukan penerapan sanksi Pasal 43; - Penjatuhan sanksi berdasarkan pelanggaran pada Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 31A. Subjek yang dijatuhkan sanksi adalah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Rujukan penjatuhan sanksi Pasal 44.
Pembekuan izin lingkungan	Pasal 40 ayat (2) huruf c	- Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1). Pelanggaran yang dilakukan sebagaimana

		<p>ditentukan Pasal 26. Ketentuan penerapan sanksi pada Pasal 42 ayat (2);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (1). Pelanggaran yang dilakukan sebagaimana ditentukan Pasal 27 dan 28. Dasar penerapan sanksi Pasal 43 ayat (2); - Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pemanfaatan Ekosistem Gambut tidak melaksanakan paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 44 ayat (1). Ketentuan penerapan sanksi Pasal 44 ayat (2).
Pencabutan izin lingkungan	Pasal 40 ayat (2) huruf d	<ul style="list-style-type: none"> - Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak mematuhi ketentuan dalam pembekuan izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada Pasal 42 ayat (2). Pelanggaran yang dilakukan merujuk pada Pasal 26. Dasar penerapan sanksi Pasal 42 ayat (3); - Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak mematuhi ketentuan dalam pembekuan izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (2). Dasar penerapan sanksi Pasal 43 ayat (3); - Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak memenuhi ketentuan dalam pembekuan izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada Pasal 44 ayat (2). Dasar penerapan sanksi Pasal 44 ayat (3)

PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 tidak merumuskan detail terkait penerapan sanksi administratif. Pada ketentuan Pasal 41-44 tidak ditentukan jangka waktu penjatuhan masing-masing sanksi administratif. Hanya saja, di setiap ketentuan ayat (4) Pasal 42-Pasal 44 menentukan kriteria dan jangka waktu pemenuhan terhadap ketentuan paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, dan pencabutan izin lingkungan diatur dengan Peraturan Menteri. Sebelum diterbitkannya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah dibatalkan dan normanya dihidupkan kembali oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, tahapan dan tenggang waktu penjatuhan sanksi administratif tunduk pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02

Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun setelah rezim UU No. 11./2020 dan Perppu 2 Tahun 2022, penerapan sanksi administratif harus memperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP No. 22/2021).

Lalu lahir pertanyaan, apakah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 masih berlaku? Jawabannya dapat merujuk pada ketentuan Pasal 533 PP No. 22/2021 yang menyatakan "*Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan dan sanksi Administratif disesuaikan dengan ketentuan dalam*

Peraturan Pemerintah ini.” Artinya, seluruh norma Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 masih berlaku dengan catatan harus menyesuaikan dengan ketentuan penerapan sanksi administratif yang ditentukan PP No. 22/2021.

Terkait kewenangan penerapan sanksi administratif, Pasal 505 PP No. 22/2021 masih menentukan kewenangannya berada pada Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota selama terkait dengan pelanggaran terhadap ketentuan Perizinan Berusaha atau Persetujuan Pemerintah. Kewenangan penerapan sanksi didasarkan pada penerbitan Perizinan Berusaha atau Persetujuan Pemerintah. Kewenangan ini juga dapat didelegasikan kepada pejabat yang membidangi penegakan hukum atau perangkat daerah yang membidangi Lingkungan Hidup (Pasal 506 dan 507 PP No. 22/2021).

Perbedaan lain yang dimuat oleh PP No. 22/2021 dengan PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 terkait dengan jenis sanksi administratif. Pasal 508 menambah satu jenis sanksi administratif, yaitu denda administratif. Sebelumnya, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 juga mengenal jenis sanksi tersebut, hanya saja penerapannya dilakukan atas dasar keterlambatan pelaksanaan sanksi Paksaan Pemerintah.

Terkait penerapan sanksi administratif, baik PP No. 22/2021 maupun Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 memberi pedoman. Terkait hal ini, tentu rujukan utamanya adalah ketentuan PP No.22/2021. Pasal 510 PP No.22/2021 menentukan sanksi administratif berupa teguran tertulis diterapkan apabila penanggung jawab usaha dan/atau Kegiatan melanggar

ketentuan dalam Perizinan Berusaha, atau persetujuan Pemerintah atau Pemerintah Daerah terkait persetujuan Lingkungan, dan peraturan perundang-undangan di bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang bersifat administratif.

Sedangkan pengenaan sanksi paksaan pemerintah dapat diterapkan dengan diawali teguran tertulis atau tidak. Penerapan yang diawali teguran dilakukan setelah Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan perintah yang dimuat dalam teguran tertulis dalam jangka waktu yang telah ditetapkan (Pasal 511 ayat (1)). Pasal 511 ayat (2) PP No.22/2021 menegaskan penerapan paksaan pemerintah yang tidak diawali teguran tertulis dapat dilakukan apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup; dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau kerusakannya; dan/ atau kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau kerusakannya.

Guna memaksimalkan penerapan sanksi administratif paksaan pemerintah, PP No.22/2021 merumuskan penerapan denda administratif dengan kriteria dan jumlah nominal tertentu. Penerapannya dilangsungkan apabila penanggung jawab usaha dan/atau Kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah.

Terkait jangka waktu penjatuhan sanksi administratif pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan tidak diatur dalam PP No. 22/2021 maupun aturan sebelumnya. PP No. 22/2021 hanya merumuskan kriteria penerapannya. Hanya saja, izin lingkungan pada PP No. 71/2014

sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 harus dimaknai sebagai perizinan berusaha. Pasal 521 menentukan penerapan pembekuan izin dilakukan apabila tidak dilaksanakannya paksaan pemerintah; tidak dibayarnya denda administratif; dan/atau tidak dibayar denda keterlambatan atas pelaksanaan paksaan pemerintah. Pasal 522 menentukan penerapan pencabutan perizinan berusaha dilakukan apabila tidak dilaksanakan kewajiban paksaan pemerintah; tidak dibayar denda administratif; tidak membayar denda atas keterlambatan pelaksanaan paksaan pemerintah; tidak melaksanakan kewajiban dalam pembekuan Perizinan Berusaha atau Persetujuan pemerintah; dan/atau melakukan pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan yang tidak dapat ditanggulangi atau sulit dipulihkan.

PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 yang merupakan bagian dari UU PPLH berkonsekuensi pada berlakunya ketentuan penerapan sanksi administratif lapis kedua. Hal ini sesuai dengan rumusan Pasal 77 UU PPLH, *Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam hal Menteri menganggap Pemerintah Daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Norma ini dipertegas oleh PP No.22/2021 maupun aturan sebelumnya. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 523 PP No.22/2021.

Selain itu, Permen Pertanian No. 14/Permentan/OT.140/PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit juga mengatur tentang pembinaan dan pengawasan terhadap pemanfaatan

gambut untuk budidaya kelapa sawit. Bagian Lampiran IV Permen menyebutkan, pembinaan dilakukan oleh Direktur Jenderal Perkebunan, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan dilakukan secara berkala paling kurang 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun oleh Direktur Jenderal Perkebunan, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan dilakukan, antara lain terhadap:

- a. pengusahaan lahan gambut, untuk menghindari kerusakan fungsi lingkungan; dan
- b. penanggulangan dampak dan pemulihan fungsi lingkungan hidup yang telah dilakukan berkaitan dengan kerusakan lahan gambut.

Apabila hasil pengawasan ditemukan adanya ketidaksesuaian pelaksanaan pengembangan dengan ketentuan yang berlaku, Direktur Jenderal Perkebunan, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya memberikan peringatan secara tertulis kepada pelaku usaha perkebunan untuk menghentikan pelanggaran dan melakukan tindakan pencegahan dan/atau pemulihan. Peringatan diberikan sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing 3 (tiga) bulan. Apabila oleh pelaku usaha perkebunan tidak dipenuhi, gubernur atau bupati/walikota mencabut izin usahanya dan mengusulkan kepada Menteri untuk pencabutan HGU oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri.

- 4. Berdasarkan Kebijakan Penataan Ruang**
Kebijakan penetapan fungsi ekosistem gambut merupakan kewenangan menteri yang menyelenggarakan urusan bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 9 ayat (1) PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016

menentukan penyelenggaraan urusan ini dilaksanakan setelah berkoordinasi dengan:

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

Selain urusan penetapan fungsi, Menteri yang menyelenggarakan urusan bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga harus melakukan koordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan penataan ruang terkait perubahan fungsi ekosistem gambut dengan fungsi budidaya menjadi ekosistem gambut dengan fungsi lindung. Hasil-hasil koordinasi ini yang akhirnya melahirkan keputusan penetapan ekosistem gambut berikut fungsinya. Peraturan ini ditentukan dalam Pasal 11 ayat (4) PP No. 57/2016.

Pasal 12 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 selanjutnya mengatur *Ekosistem Gambut yang telah ditetapkan sebagai fungsi lindung atau budidaya digunakan sebagai bahan dalam penyusunan dan peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah beserta rencana rincinya*. Ketentuan ini dapat diartikan penyusunan rencana tata ruang yang disusun secara hierarki, dari level nasional, pulau, provinsi dan kabupaten/kota harus memperhatikan kebijakan nasional yang menetapkan fungsi ekosistem gambut. Hal ini akan

menjadi rujukan penentuan pola ruang, apakah diperuntukkan sebagai kawasan lindung atau kawasan budidaya dalam kebijakan penataan ruang.

Hanya saja terdapat ketidakkonsistenan dalam rumusan PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 17 ayat (2) huruf g yang malah menentukan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Hal ini berbanding terbalik dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 15. Pada Pasal 16 ayat (1) PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 yang menentukan Menteri yang menyelenggarakan urusan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam menetapkan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut nasional harus berkoordinasi dengan beberapa menteri, salah satunya yang menyelenggarakan urusan tata ruang.

Ketidakkonsistenan ini memang direspon positif oleh aturan teknis di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dengan menjadikan kebijakan penetapan fungsi ekosistem gambut sebagai rujukan penetapan kebijakan tata ruang nasional dan pulau. Kebijakan ini harus dipedomani dalam penyusunan kebijakan penataan ruang di wilayah provinsi dan kabupaten/kota, karena kebijakan penataan ruang berlaku secara hierarkis.

Hal ini sejalan dengan yang diatur oleh Pasal 14 ayat (2) UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah oleh Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang), yaitu:

(2) Rencana umum Tata Ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara hierarki terdiri atas:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah provinsi; dan
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah kota

Terkait dengan rujukan pengaturan ekosistem gambut, bagian ini akan merujuk pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan, Peninjauan Kembali, dan Revisi Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional, dan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara (selanjutnya disebut Peraturan Menteri ATR/BPN No. 10/2021).

Rumusan penentuan ekosistem gambut sebagai kawasan lindung secara rinci diatur dalam Lampiran IV.2 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 10/2021. Rumusannya dapat dilihat pada tabel di bawah.

N o	ZONA	KODE	DEFINISI	TUJUAN PENETAPAN	KRITERIA PERFORMA	KRITERIA PERENCANAAN	KETERANGAN
<p>II. Lindung Gambut</p> <p>Definisi: Peruntukan ruang yang merupakan bagian dari kawasan lindung yang mempunyai fungsi utama perlindungan dan keseimbangan tata air, penyimpan cadangan karbon, dan pelestarian keanekaragaman hayati</p> <p>Tujuan penetapan: melindungi ketersediaan air, kelestarian keanekaragaman hayati, penyimpan cadangan karbon penghasil oksigen, penyeimbang iklim</p>							
2	Lindung gambut	LG	Peruntukan ruang yang merupakan bagian dari kawasan lindung yang mempunyai fungsi utama perlindungan dan keseimbangan tata air, penyimpan cadangan karbon, dan pelestarian keanekaragaman hayati	<ul style="list-style-type: none"> melindungi ketersediaan air, kelestarian keanekaragaman hayati, penyimpan cadangan karbon penghasil oksigen, penyeimbang iklim. 	<ul style="list-style-type: none"> terlindunginya ketersediaan air terlindunginya keanekaragaman hayati tersimpannya cadangan karbon penghasil oksigen tercapainya keseimbangan iklim mikro. 	tanah bergambut dengan ketebalan 3 (tiga) meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawa.	Mengacu pada Permen LHK Nomor P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem

5. Pemanfaatan Ekosistem Gambut Berdasarkan Sektor

Bagian ini akan melihat pemanfaatan ekosistem gambut berdasarkan sektor, khususnya sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Hal pertama yang akan dijelaskan adalah terkait status izin usaha yang sudah eksis. Hal ini merujuk pada Ketentuan Peralihan dalam Pasal 45 PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 yang menyatakan "Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

- a. izin usaha dan/atau kegiatan untuk memanfaatkan Ekosistem Gambut pada fungsi lindung Ekosistem Gambut yang telah terbit sebelum Peraturan Pemerintah ini berlaku dan sudah beroperasi, dinyatakan tetap berlaku sampai jangka waktu izin berakhir.
- b. kegiatan pemanfaatan Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung yang telah mendapat izin usaha dan belum ada kegiatan di lokasi, izin usaha tetap berlaku dengan kewajiban menjaga fungsi hidrologis Gambut.
- c. dalam hal pemegang izin pemanfaatan tidak melaksanakan kewajiban menjaga fungsi hidrologis Gambut sebagaimana dimaksud pada huruf b selama 2 (dua) tahun, izin usaha dicabut oleh pemberi izin."

Ketentuan di atas dapat dimaknai tiga hal, yaitu (1) semua izin usaha yang terbit sebelum PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 tetap berlaku sampai waktu izin berakhir; (2) semua izin usaha yang sudah ada tapi belum ada kegiatan dapat tetap beraktivitas dengan memperhatikan fungsi hidrologis gambut; dan (3) apabila dalam tahun setelah PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP

No. 57/2016, pemegang izin tidak melaksanakan kewajiban menjaga fungsi hidrologis gambut selama 2 (dua) tahun, maka izin usahanya dicabut.

Sedangkan untuk penerbitan izin/perizinan berusaha setelah PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 berlaku ketentuan Pasal 21, yaitu:

(1) Pemanfaatan Ekosistem Gambut pada Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) dapat dilakukan secara terbatas untuk kegiatan:

- a. penelitian;
- b. ilmu pengetahuan;
- c. pendidikan; dan/atau
- d. jasa lingkungan.

(2) Pada Ekosistem Gambut dengan fungsi budidaya dapat dimanfaatkan untuk semua kegiatan sesuai dengan rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat limitasi pemanfaatan ekosistem gambut dengan fungsi lindung. Sedangkan untuk ekosistem gambut fungsi budidaya dapat dimanfaatkan tanpa limitasi dengan memperhatikan dokumen rencana Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Untuk tanaman pertanian atau perkebunan, paling tidak terdapat dua peraturan terkait pemanfaatan lahan gambut, yaitu Peraturan Menteri Pertanian Nomor:14/Permentan/PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit (selanjutnya disebut Permentan 14/2009) dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03 Tahun 2022 tentang Pengembangan

Sumber Daya Manusia, Penelitian dan Pengembangan, Peremajaan, Serta Sarana dan Prasarana Perkebunan Kelapa Sawit (selanjutnya disebut Permentan 03/2022).

Permentan 14/2009 terbit jauh sebelum PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016. Dalam Lampiran bagian I angka 1.4 Permentan 14/2009 secara tegas menentukan "*Pengusahaan budidaya kelapa sawit pada dasarnya dilakukan di lahan mineral. Oleh karena keterbatasan ketersediaan lahan, pengusahaan budidaya kelapa sawit dapat dilakukan di lahan gambut dengan memenuhi kriteria yang dapat menjamin kelestarian fungsi lahan gambut, yaitu: (a) diusahakan hanya pada lahan masyarakat dan kawasan budidaya, (b) ketebalan lapisan gambut kurang dari 3 (tiga) meter, (c) substratum tanah mineral di bawah gambut bukan pasir kuarsa dan bukan tanah sulfat masam; (d) tingkat kematangan gambut saprik (matang) atau hemik (setengah matang); dan (e) tingkat kesuburan tanah gambut eutropik.*" Penentuan kriteria pemanfaatan *lapisan gambut kurang dari 3 (tiga) meter* yang hanya dapat dimanfaatkan untuk kegiatan perkebunan kelapa sawit sejalan dengan ketentuan fungsi lindung ekosistem gambut sebagaimana ditentukan oleh PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016.

Merujuk ketentuan Pasal 55 Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 98/Permentan/ OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan yang menyatakan:

(1) *IUP-B, IUP-P atau IUP yang diterbitkan gubernur atau bupati/walikota dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*

(2) *IUP-B, IUP-P atau IUP yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dicabut oleh pemberi izin.*

Berdasarkan ketentuan di atas, seharusnya sebelum penerbitan PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 harus dilakukan koreksi terhadap setiap izin/perizinan berusaha yang terbit di atas ekosistem gambut yang ketebalannya sama atau lebih dari 3 meter. Dalam hal ini gubernur atau bupati/walikota yang menerbitkan IUP-B, IUP-P atau IUP di atas ekosistem gambut yang ketebalannya sama atau lebih dari 3 meter harus mencabut izin tersebut. Sayangnya, hingga saat ini belum ada gubernur atau bupati/walikota yang mempergunakan kewenangan ini.

Permentan 03/2022 hanya mengatur satu hal terkait pemanfaatan ekosistem gambut. Pasal 15 ayat (1) huruf b *juncto* Pasal 17 ayat (5) huruf b menjelaskan legalitas lahan yang dapat dilakukan peremajaan kebun kelapa sawit tidak berada di kawasan hutan dan kawasan lindung gambut. Pembuktiannya bersumber dari unit kerja kementerian yang membidangi lingkungan hidup dan kehutanan.

Pada sektor kehutanan, keterlanjuran izin yang berada di ekosistem gambut secara khusus diatur terkait Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI, selanjutnya disebut HTI). Terkait hal ini, paling tidak terdapat tiga peraturan, yaitu Permen LHK No. P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri (selanjutnya disebut Permen LHK

17/2017); Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 40/MENLHK/SETJEN/KUM. 1/6/2017 tentang Fasilitasi Pemerintah pada Usaha Hutan Tanaman Industri dalam Rangka Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut (Permen LHK 40/2017); dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.10/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2019 tentang Penentuan, Penetapan dan Pengelolaan Puncak Kubah Gambut Berbasis Kesatuan Hidrologis Gambut (Permen LHK 10/2019).

Permen LHK 17/2017 mengatur perubahan Rencana Kerja Usaha HTI. Pasal 8A menentukan:

- (1) *Dalam hal identifikasi analisis areal IUPHHK-HTI terdapat kawasan hutan dengan fungsi Ekosistem Gambut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf d, pemegang IUPHHK-HTI wajib melakukan penyesuaian tata ruang IUPHHK-HTI.*
- (2) *Pemegang IUPHHK-HTI wajib menyusun usulan revisi RKUPHHK-HTI yang berdasarkan antara lain:*
 - a. *rencana perlindungan dan pengelolaan Ekosistem Gambut; atau*
 - b. *peta fungsi Ekosistem Gambut skala 1:250.000.*
- (3) *Usulan revisi RKUPHHK-HTI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh pemegang IUPHHK-HTI paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah pemegang IUPHHK-HTI menerima peta fungsi Ekosistem Gambut dan disampaikan kepada Direktur Jenderal untuk dikonsultasikan guna mendapat persetujuan.*

Sayangnya, Mahkamah Agung membatalkan ketentuan ini. Sehingga, aturan peralihan PP No. 71/2014

sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 tetap melegalkan keterlanjuran izin HTI di atas ekosistem gambut fungsi lindung.

Pengaturan Permen LHK 40/2017 sebenarnya tindak lanjut atas terbitnya Permen LHK 17/2017. Peraturan ini memberi insentif kepada pelaku usaha HTI. Pasal 6 ketentuan ini menentukan pemberian fasilitasi Pemerintah berupa pemberian areal lahan usaha pengganti (*land swap*) kepada Pemegang IUPHHK-HTI atas pertimbangan terjadinya penyesuaian tata ruang HTI. Fasilitasi tersebut diberikan kepada pemegang IUPHHK-HTI yang areal kerjanya ditetapkan menjadi Fungsi Lindung Ekosistem Gambut, seluas di atas atau sama dengan 40% (empat puluh perseratus). Areal lahan usaha pengganti (*land swap*) yang diberikan paling banyak seluas areal kerja pemegang IUPHHK-HTI pada blok Tanaman Pokok yang berubah menjadi Fungsi Lindung Ekosistem Gambut. Areal lahan usaha pengganti (*land swap*) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kawasan hutan produksi yang berupa tanah mineral. Pemberian areal lahan usaha pengganti (*land swap*) bukan merupakan izin baru, tapi merupakan penggantian areal kerja yang dalam penyesuaian tata ruang HTI berubah fungsi menjadi Fungsi Lindung Ekosistem Gambut.

Pasca putusan Mahkamah Agung yang membatalkan beberapa ketentuan Permen LHK 17/2017, Kementerian LHK menerbitkan Permen LHK 10/2019. Permen ini mengatur satu hal terkait HTI yang berada di kawasan kubah gambut. Pasal 4 ayat (1) dan (2) menegaskan posisi kubah gambut sebagai areal fungsi lindung ekosistem gambut. Adapun kriteria kubah gambut yang dimaksud, yaitu (1) kedalaman Gambut; (2) topografi lahan dengan interval kontur 0,5 m (nol koma lima meter); (3) porositas

tanah; dan (4) kelengasan tanah. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) huruf c menentukan:

areal yang dilarang dibudidayakan kembali:

1. *setelah pemanenan, untuk usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman industri; atau*
2. *setelah jangka waktu izin usaha berakhir, untuk usaha perkebunan.*

Ketentuan tersebut dapat dimaknai pelaku usaha HTI hanya diberi satu kali daur panen dan pelaku usaha perkebunan (termasuk sawit) diberi kesempatan memanfaatkan kubah gambut hingga izin usaha berakhir. Hal ini semakin mempertegas kontradiksi antar peraturan yang mengatur hal terkait ekosistem gambut dan perizinan berusaha.

Sedangkan untuk pertambangan, pasca terbitnya UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, seluruh wilayah Indonesia dapat dilakukan eksploitasi tambang. Hal ini merupakan konsekuensi lahirnya Pasal 1 angka 28a yang mendefinisikan "*Wilayah Hukum Pertambangan adalah seluruh ruang darat, ruang laut, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah yakni kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan, dan landas kontinen.*" Definisi ini mengakibatkan seluruh wilayah Indonesia selama mengandung mineral dan batubara dapat dijadikan lokasi pertambangan.

E. Kesimpulan



Berdasarkan uraian di atas, kajian ini menyimpulkan:

1. Terdapat beberapa terminologi tentang gambut dan ekosistem gambut. Sayangnya, tidak semua peraturan perundang-undangan memberikan definisi terhadap terminologi tersebut. Bahkan beberapa peraturan perundangan yang memberikan definisi terhadap terminologi tersebut tidak mempunyai keseragaman. Beberapa terminologi tersebut di antaranya kawasan bergambut, ekosistem lahan gambut, gambut, lahan gambut, dan ekosistem gambut;
2. Penentuan fungsi gambut diklasifikasi berdasarkan ekosistem. Pembagian fungsinya dibagi dua, yaitu fungsi lindung dan budidaya. Rujukan utama penentuan fungsi tersebut mengacu pada PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016. Pasal 9 ayat (2) PP menyebut fungsi Ekosistem Gambut meliputi (1) fungsi lindung Ekosistem Gambut; dan (2) fungsi budidaya Ekosistem Gambut;
3. Baku mutu lingkungan hidup dan pemeliharaan lingkungan hidup merupakan dasar untuk menentukan kerusakan ekosistem gambut. Kriteria kerusakan tersebut dirumuskan dalam PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016. Guna memastikan perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut tidak melampaui kriteria baku kerusakan, terdapat PP No. 71/2014 yang menentukan penanggulangan, pemulihan, dan penerapan sanksi administratif dan Permentan Nomor

14/Permentan/OT.140/PL.110/2/2009 menentukan pembinaan dan pengawasan yang memuat sanksi bagi pelanggaran terhadap kerusakan lahan gambut di sektor budidaya kelapa sawit;

4. Penentuan fungsi ekosistem gambut menjadi rujukan kebijakan penataan ruang terkait pola ruang untuk menentukan kawasan lindung dan kawasan budidaya. Rujukan ini tetap mengacu pada PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 dan aturan turunannya (Permen LHK Nomor P.14/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Ekosistem); dan

5. Penggunaan ekosistem gambut fungsi lindung diberi limitasi pemanfaatannya. Untuk yang eksis sebelum PP No. 71/2014 sebagaimana diubah oleh PP No. 57/2016 tetap diberikan kesempatan melakukan kegiatan sampai izinnya berakhir dengan tetap menjaga fungsi hidrologis Gambut. Selain itu, terdapat peraturan perundang-undangan lain yang menentukan pemanfaatan ekosistem gambut, di sektor perkebunan kelapa sawit tersedia larangan penggunaan ekosistem gambut dengan ketebalan lebih dari 3 meter, di sektor HTI tersedia aturan yang menentukan revisi areal kerja dan penyediaan lahan pengganti, sedangkan untuk pertambangan mineral dan batu bara ketentuannya membuka seluruh ruang untuk dieksploitasi.





WALHI
RIAU

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
(WALHI) Riau
www.walhiriau.or.id

walhiriau    
www.walhiriau.or.id

