

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan negara yang dianugerahi oleh Tuhan dengan kekayaan yang melimpah baik di darat maupun di laut, salah satunya adalah lahan gambut. Indonesia memiliki lahan gambut terluas di antara negara tropis atau menduduki urutan ke empat dalam katagori lahan gambut terluas di dunia setelah Kanada, Uni Soviet dan Amerika, yaitu 21 juta ha yang tersebar terutama di Sumatera 35%, Kalimantan 32%, Sulawesi 3% dan Papua 30%. Namun karena variabilitas lahan ini sangat tinggi, baik dari segi ketebalan gambut, kematangan maupun kesuburannya, tidak semua lahan gambut layak dijadikan areal pertanian. Dari 18,3 juta ha lahan gambut di pulau-pulau utama Indonesia, hanya sekitar 6 juta ha yang layak dijadikan areal pertanian.¹

Sebagian besar lahan gambut masih berupa tutupan hutan dan menjadi habitat dari berbagai spesies fauna dan tanaman langka. Lebih penting lagi lahan gambut menyimpan karbon dalam jumlah besar. Gambut juga mempunyai daya menahan air yang tinggi sehingga berfungsi sebagai penyangga hidrologi area sekelilingnya. Konservasi lahan gambut akan mengganggu semua fungsi ekosistem lahan gambut tersebut.²

Perluasan pemanfaat lahan gambut meningkat pesat di beberapa provinsi yang memiliki lahan gambut yang luas seperti Riau, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Antara tahun 1982 sampai 2007 telah dikonversi seluas 1,83

¹ Agus, F. dan I.G. M. Subiksa. 2008. Lahan Gambut: Potensi untuk Pertanian dan Aspek Lingkungan. Balai Penelitian Tanah dan World Agroforestry Centre (ICRAF), Bogor, Indonesia, hlm 1.

² *Ibid*

juta ha atau 57% dari luas total hutan gambut seluas 3,2 juta ha di Provinsi Riau. Laju konversi lahan gambut cenderung meningkat dengan cepat sedangkan untuk lahan non gambut peningkatannya relative lebih lambat.³

Pewilayahan lahan gambut untuk penyusunan tata ruang pengelolaan didasarkan pada referensi yang ada, yaitu teknik evaluasi kesesuaian lahan maupun Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan literatur lainnya. Lahan gambut untuk budidaya tanaman pangan adalah gambut dangkal (0-100 cm), untuk hortikultura pada gambut dangkal-sedang (0-200 cm), untuk perkebunan pada gambut dangkal-dalam (0-300 cm), sedangkan gambut sangat dalam (>300 cm) lebih baik dihutankan atau untuk areal konservasi.⁴

Secara normatif pemerintah sudah mengatur dengan jelas mengenai lahan gambut yang tertuang dalam Pasal 57 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjelaskan bahwa konservasi sumber daya alam meliputi, konservasi sumber daya air, ekosistem hutan, ekosistem pesisir dan laut, energi, ekosistem lahan gambut, dan ekosistem karst. Di samping itu dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang menjelaskan bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berasaskan pelestarian kemampuan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dalam ekosistemnya secara serasi dan seimbang.

³ *Ibid*

⁴ Mubekti, 2011, jurnal *Studi Pewilayahan Dalam Rangka Pengelolaan Lahan Gambut Berkelanjutan Di Provinsi Riau*, Jakarta, hlm 89.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Ekosistem Gambut juga menjelaskan bahwa perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi ekosistem gambut dan mencegah terjadinya kerusakan ekosistem gambut yang meliputi perencanaan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Alasan dilakukannya perubahan pada Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 berdasarkan pertimbangan yang jelas, yaitu:

- a. Bahwa gambut merupakan ekosistem rentan dan telah mengalami kerusakan yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan tahun 2015, sehingga harus dilakukan upaya-upaya yang intensif dalam perlindungan dan pengelolaan.
- b. Bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa, tujuan pemerintah membuat aturan adalah untuk melindungi sumber daya alam dan ekosistemnya agar bisa tetap berfungsi dengan semestinya. Namun tidak semua lahan gambut bisa dijadikan lahan untuk dikelola. Tata cara pengelolaan lahan gambut harus dilakukan dengan mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan, oleh karena itu pemerintah juga

membuat ketentuan yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, dimana Pasal 10 menjelaskan bahwa kriteria kawasan bergambut adalah tanah bergambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawa.

Ketentuan yang menjelaskan mengenai kriteria lahan gambut yang bisa dikelola juga terdapat dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut Untuk Budidaya Kelapa Sawit yang terdapat pada bagian penjelasan dalam peraturan ini, bahwa lahan gambut yang dapat digunakan untuk budidaya tanaman kelapa sawit yaitu kawasan gambut yang berada pada kawasan budidaya yang berasal dari kawasan hutan yang telah dilepas dan atau areal penggunaan lain, ketebalan lapisan gambut kurang dari 3 (tiga) meter dengan proporsi lahan minimal 70 persen dari luas areal yang diusahakan.

Dari beberapa ketentuan tersebut jelas bahwa, apa yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tersebut seharusnya menjadikan lahan gambut terlindungi dan terjaga sebagaimana yang diharapkan. Namun faktanya banyak pihak yang melakukan praktik pemanfaatan lahan gambut dengan berbagai cara, misalnya dengan cara menebang hutan alam dan mengeringkan lahan gambut yang ada dibawahnya dengan tujuan pengalihfungsian lahan menjadi perkebunan sawit, dan pohon yang telah ditebang diolah menjadi bubur kertas. Hal ini sangat berpotensi menjadi salah satu penyebab utama bencana kebakaran hutan dan lahan gambut yang sudah sering terjadi.

Pemberian izin yang tidak mempertimbangkan dengan aspek lainnya juga menjadi penyebab kerusakan yang terjadi di lahan gambut, seperti yang

diungkapkan oleh mantan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, bahwa Pemerintah Daerah untuk memperketat dan mengevaluasi perizinan yang diberikan, terutama di lahan gambut. Tjahjo Kumolo juga mengatakan bahwa perencanaan pemberian dan pembukaan lahan gambut jangan asal-asalan, karena banyak yang harus dipertimbangkan apakah itu bermanfaat untuk masyarakat dan daerah setempat.⁵

Kebakaran hutan dan lahan gambut selain diakibatkan oleh kemarau panjang dan kesalahan yang tidak dan/atau disengaja oleh manusia, bencana ini merupakan ketidakpedulian pihak-pihak yang memiliki kepentingan untuk mendapatkan keuntungan yang banyak, tapi dengan biaya yang bisa ditekan. Hal ini secara tegas dijelaskan dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menjelaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

Berbicara mengenai lahan gambut, Indonesia memiliki lahan seluas 20 juta hektar atau menduduki urutan ke empat dalam katagori lahan gambut terluas di dunia setelah Kanada, Uni Soviet dan Amerika. Lahan gambut tersebut sebagian besar terdapat di empat Pulau besar yaitu Sumatera 35%, Kalimantan 32%, Sulawesi 3% dan Papua 30%. Penyebaran lahan gambut di Sumatera, khususnya terdapat di dataran rendah sepanjang pantai timur dengan luas 7,2 juta hektar.

⁵ Virna P, 2017, *Mendagri minta daerah evaluasi perizinan lahan gambut*, <https://www.antaraneews.com/berita/644493/mendagri-minta-daerah-evaluasi-perizinan-lahan-gambut>, diakses tanggal 19 April 2018.

Riau, merupakan provinsi dengan lahan gambut terluas di Pulau Sumatera yaitu ± 4,04 juta Ha atau 56,1% dari luas total lahan gambut di Sumatera .

Di Provinsi Riau, daerah yang memiliki lahan gambut terluas adalah di daerah Indragiri Hilir, Bengkalis, dan Kepulauan Meranti, Pelalawan, dan Siak. Total lahan sekitar 500.000 hektare. Pada musim kemarau, lahan gambut jadi sorotan karena terbakar. Berdasarkan data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Riau, pada tahun 2014 sekitar 22.037 hektare lahan gambut yang hangus. Tahun 2015 turun menjadi 7.914 hektare, dan pada tahun 2016 turun kembali menjadi 3.902 hektare.⁶

Selama Januari hingga 5 Agustus 2019 luas kebakaran hutan dan lahan di Riau terus meluas. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau mencatat luas lahan yang terbakar sudah mencapai 4.582,62 hektare. Kepala BPBD Riau Edwar Sanger mengatakan total luas lahan yang terbakar tersebar di seluruh kabupaten dan kota."Kebakaran hutan dan lahan tersebar di 12 kabupaten dan kota. Paling luas lahan terbakar di Bengkalis yaitu 1.480,08 hektare,". Total luas lahan terbakar mencapai 4.582,62 hektare, tersebar di Rokan Hulu dengan luas 2,25 hektare, Rokan hilir 966,95 hektare, Dumai 304,75 hektare, Bengkalis 1.480,08 hektare, Meranti 252,7 hektare, Siak 579,25 hektare, Pekanbaru 87,71 hektare, Kampar 110,23 hektare, Pelalawan 195 hektare, Inhu 104 hektare, Inhil 494,6 hektare, dan Kuansing 5,1 hektare.⁷

⁶ Detik, *Tentang Gambut, Kemarau, dan Kebakaran Lahan di Riau*, dalam <https://news.detik.com/>, diakses tanggal 30 Agustus 2017

⁷ Arif Gunawan, *Januari – Agustus 2019, 4.582,62 Hektare Lahan Riau Terbakar*, dalam <http://sumatra.bisnis.com/>, diakses tanggal 05 Februari 2021

Penurunan kebakaran hutan terjadi pada tahun berikutnya, luas area hutan dan lahan yang terbakar di wilayah Provinsi Riau menjadi 1.587 hektare, menurut data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Kebakaran hutan dan lahan terjadi di daerah Kabupaten Bengkalis (382 hektare), Siak (174,5 hektare), Dumai (138,9 hektare), Pelalawan (142 hektare), dan Rokan Hilir (60,15 hektare).⁸

Dari data tersebut terlihat bahwa kebakaran lahan gambut yang terjadi dari tahun 2014 sampai pertengahan tahun 2019 memang sudah mengalami penurunan kebakaran lahan yang sangat besar. Namun hal ini tidak menghilangkan resiko yang akan terjadi di masa yang akan datang. Dalam rangka penertiban kegiatan pembukaan dan pengelolaan lahan gambut, pemerintah daerah memiliki peranan penting untuk menertibkan setiap kegiatan yang dilakukan di lahan gambut.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Perlindungan dan Pengelolaan dan lahan gambut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 Di Provinsi Riau.**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perlindungan dan pengelolaan lahan gambut di Provinsi Riau?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi pemerintah provinsi dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 di Provinsi Riau?

⁸ Anggoro, *Luas Hutan dan Lahan yang terbakar di Riau Turun*, dalam <http://antaranews.com/>, diakses tanggal 05 Februari 2021

3. Upaya-upaya apa sajakah yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam Perlindungan dan Pengelolaan lahan gambut di Provinsi Riau?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis perlindungan dan pengelolaan lahan gambut di Provinsi Riau.
2. Untuk menganalisis kendala-kendala yang dihadapi pemerintah provinsi dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 di Provinsi Riau.
3. Untuk menganalisis upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam perlindungan dan pengelolaan lahan gambut di Provinsi Riau.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum lingkungan. Melalui penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk kajian mengenai implementasi dari pengelolaan lahan gambut terhadap kerusakan lahan gambut.

2. Manfaat praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat praktis bagi pemerintah daerah dan masyarakat. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah daerah Provinsi

Riau, dan juga para investor yang bergerak di bidang pengelolaan hutan dan lahan gambut agar bisa menjadi pendukung untuk melindungi lahan gambut.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3). Makna negara hukum disini adalah pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai konsekuensi bahwa dalam menjalankan dan menegakkan hukum untuk menciptakan etertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi warga negara. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutkannya dengan istilah *rechtstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:⁹

- a) Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu
- c) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- d) Peradilan Administrasi dalam perselisihan

Negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtstaat* atau *rule of law* itu sendiri dapat dikatakan sebagai bentuk perumusan yuridis dari gagasan konstitusionalisme. Dalam arti sederhana *rule of law* diartikan oleh Thomas Paine sebagai tidak ada satupun yang berada di atas hukum

⁹ Tahl dalam Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 3

dan hukumlah yang berkuasa. Oleh karena itu, konstitusi dan negara (hukum) merupakan dua lembaga yang tidak terpisahkan.¹⁰

b. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat bisa menjadi kenyataan.

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.¹¹

Dengan demikian teori penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto:¹²

a) Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b) Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Dellyana Shant. 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yoyakarta, hlm 32

¹² Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Cetakan Kelima, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42

karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

d) Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e) Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Sehubungan dengan hal tersebut, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Perlindungan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, tetapi dapat juga terjadi pelanggaran hukum. Oleh karena itu, melalui penegakan hukum inilah, maka hukum akan menjadi kenyataan.¹³ Demikian pula halnya dengan kegiatan pengelolaan lahan gambut yang dilakukan oleh masyarakat dan perusahaan, juga masih sering terjadi tindakan pelanggaran hukum, sehingga keseimbangan ekosistem menjadi terganggu dan berdampak pada kerusakan hutan dan lahan, dan juga sebagai bagian pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan harus diberikan dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya terjaminnya pengelolaan lingkungan hidup. Dasar hukum itu dilandasi oleh asas lingkungan hidup dan

¹³ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 145

penataan setiap orang akan norma hukum yang sepenuhnya berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berbicara mengenai implementasi pengelolaan lahan gambut terhadap kerusakan ekosistem, maka diperlukan teori-teori sosiologi hukum. Pemaparan berkaitan dengan teori sosiologi hukum ini dikaitkan dengan fakta-fakta yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat. Dengan kata lain teori sosiologi hukum bersifat komprehensif yang memberikan penjelasan terhadap suatu fakta-fakta yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Lawrence Friedman dalam Satjipto Rahardjo yang menjelaskan bahwa hukum tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi kulturnya. Struktur hukum merupakan pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur hukum memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuatan hukum dan lain-lain badan serta proses hukum berjalan dan dijalankan. Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan hukum. Sedangkan kultur hukum adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang memengaruhi bekerjanya hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara hukum dengan tingkah laku seluruh warga masyarakat.¹⁴

Selanjutnya Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau

¹⁴ Lawrence M. Friedman dalam Satjipto Raharjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 154.

dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :¹⁵

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu.
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik.
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum.
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan.
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah.
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Dari pendapat yang diajukan Lon Fuller di atas, dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaan, dengan demikian sudah memasuki pada ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang menjelaskan bagaimana hukum dijalankan. Oleh karena dalam studi ini termasuk ke dalam penelitian yuridis-sosiologis, tentu tidak terlepas dari anasir-anasir teori sosiologi hukum itu sendiri. Untuk itu dari berbagai teori yang telah diuraikan di atas, maka teori yang dipakai dalam penelitian ini sebagai pisau analisisnya adalah dalam teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman.

2. Kerangka Konseptual

Dalam rangka mengetahui dan memahami makna, maksud serta substansi dalam penelitian ini secara proposional, maka dibutuhkan pengkajian terhadap berbagai konsep tentang implikasi pengelolaan lahan gambut terhadap kerusakan ekosistem di Provinsi Riau.

a. Perlindungan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata perlindungan mempunyai arti tempat berlindung, ataupun hal perbuatan dan sebagainya

¹⁵ Lon Fuller dalam Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm 91-92

dalam upaya untuk melindungi.¹⁶ Sedangkan pengertian perlindungan dalam ilmu hukum adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan sanksi dari ancaman, gangguan, terror, dan kekerasan dari pihak manapun yang diberikan pada tahap penyelidikan, penuntutan, dan atas pemeriksaan di sidang pengadilan.¹⁷

b. Pengelolaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pengelolaan, mempunyai 4 pengertian, yaitu :¹⁸

1. Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola.
2. Pengelolaan adalah proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain.
3. Pengelolaan adalah proses yang membantu mermuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi.
4. Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Adapun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut Pasal 1 ayat (1), perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi ekosistem gambut dan mencegah terjadinya kerusakan ekosistem gambut yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

¹⁶ Ebta Setiawan, <https://kbbi.web.id/perlindungan>, diakses pada tanggal 28 Desember 2020

¹⁷ Nur Fatim, <http://seputarpengertian.blogspot.com/2014/01/seputar-pengertian-perlindungan-hukum.html>, diakses pada tanggal 28 Desember 2020

¹⁸ Ebta Setiawan, <https://kbbi.web.id/Pengelolaan>, diakses pada tanggal 28 November 2017.

Selanjutnya menurut Soewarno Handyaningrat, pengelolaan bisa diartikan sebagai penyelenggaraan suatu kegiatan. Pengelolaan bisa diartikan manajemen, yaitu suatu proses kegiatan yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.¹⁹ Dengan kata lain untuk mengelola sesuatu, baik itu lahan ataupun yang lainnya, perlu dilakukan perencanaan untuk melakukan pengelolaan dengan baik, karena apabila tidak direncanakan dengan baik, ada kemungkinan pengelolaan tidak akan tercapai dan selesai dengan baik seperti yang diinginkan.

c. Lahan Gambut

Lahan gambut merupakan bentang lahan yang tersusun oleh tanah hasil dekomposisi tidak sempurna dari vegetasi pepohonan yang tergenang air sehingga kondisinya anaerobik. Tanah gambut memiliki sifat asam karena adanya asam-asam organik. Gambut pada umumnya terbentuk di tanah yang *anaerob*, tergenang, dan memiliki salinitas tinggi. Akumulasi ratusan tahun dari bahan organik ini membentuk lahan gambut. Sifat asam ini membatasi pertumbuhan spesies flora dan fauna tertentu pada wilayah ini. Lahan gambut ada yang ditumbuhi pepohonan yang membentuk hutan maupun hanya didominasi semak-semak.²⁰

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016, yang dimaksud dengan lahan gambut adalah material organik yang

¹⁹ Soewarno Handyaningrat, 1997, *Pengetahuan Studi Ilmu dan Manajemen*, PT. Gunung Agung, Jakarta, hlm 9.

²⁰ Hutan Rawa Gambut, dalam <http://www.mongabay.co.id/hutan-rawa-gambut/>, diakses tanggal 5 Januari 2018.

terbentuk secara alami dari sisa-sisa tumbuhan yang terdekomposisi tidak sempurna dengan ketebalan 50 cm atau lebih dan terakumulasi pada rawa. Pengertian gambut yang lebih luas mencakup aspek kendala lahan dan lingkungan spesifik bagi pengembangan pertanian. Dalam hal ini, seringkali digunakan istilah lahan gambut (*peatlands*). Penggunaan istilah lahan dalam konteks gambut untuk menunjukkan tingkat kendala dan peluang jika dimanfaatkan sebagai wilayah pengembangan pertanian.²¹

Gambut mempunyai banyak istilah padanan dalam bahasa Inggris, antara lain disebut *peat*, *bog*, *moor*, atau *fen*. Istilah-istilah ini berkenaan dengan perbedaan jenis atau sifat gambut antara satu tempat dengan tempat lainnya. Istilah gambut diambil alih dari kosa kata bahasa daerah Kalimantan Selatan (suku Banjar). Gambut diartikan sebagai material atau bahan organik yang tertimbun secara alami dalam keadaan basah berlebihan, bersifat tidak mampat atau hanya sedikit mengalami perombakan. Dalam pengertian ini, tidak berarti bahwa setiap timbunan bahan organik yang basah adalah gambut. Pengertian gambut disini sebagai bahan ongkolan dan secara umum diartikan sebagai bahan tambang, bahan bakar (non minyak), bahan industri, bahan kompos, dan lain sebagainya.²²

Istilah lain untuk lahan gambut juga sering digunakan yaitu rawa gambut (*peat-swamps*, *mars*) yang diartikan kadang-kadang sebagai lahan basah (*wet-lands*). Namun, tidak berarti semua lahan basah adalah lahan rawa atau lahan gambut. Dengan kata lain, lahan gambut mempunyai harkat

²¹ Wijaya Adhi, 1986, *Pengelolaan Lahan Rawa Pasang Surut Dan Lebak*, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian, hlm 1.

²² Muhammad Noor, 2001, *Pertanian Lahan Gambut-Potensi dan Kendala*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 1.

secara umum sebagai lahan basah karena berkaitan dengan air dan harkat secara khusus yang berkaitan dengan gambut.²³ Dalam pengertian terakhir ini, gambut diartikan sebagai kawasan budi daya pertanian.

Lapisan-lapisan lahan gambut terbentuk dalam jangka waktu yang panjang, yaitu sekitar 5.000-10.000 tahun yang lalu. Hutan dan lahan gambut di Indonesia diduga terbentuk sejak 4.200-6.800 tahun. Semakin dalam lahan gambut semakin tua umurnya. Proses pembentukan lahan gambut berkisar 0-3 mm per tahun. Proses pembentukan gambut dimulai dari danau yang dangkal yang ditumbuhi tanaman air dan vegetasi lahan basah lainnya. Tumbuhan air yang mati kemudian melapuk dan membentuk lapisan organik di dasar danau. Lapisan demi lapisan terbentuk di atas tanah mineral dan di dasar danau, lama kelamaan danau menjadi penuh dan terbentuklah lapisan gambut. Lapisan gambut yang memenuhi danau tersebut disebut gambut topogen.²⁴

Lahan gambut memiliki kemampuan menyimpan air hingga 13 kali dari bobotnya, oleh karena itu perannya sangat penting dalam hidrologi, seperti mengendalikan banjir saat musim penghujan dan mengeluarkan cadangan air saat kemarau panjang. Kerusakan yang terjadi pada lahan gambut bisa menyebabkan bencana bagi daerah sekitarnya.²⁵ Namun pembukaan dan pengelolaan lahan gambut dengan cara yang salah dapat menjadi salah satu faktor rusaknya ekosistem lahan gambut yang terjadi

²³ *Ibid.*, hlm 2.

²⁴ Fahmuddin Agus dan I.G. Made Subiksa, 2008, *Lahan Gambut: Potensi untuk Pertanian dan Aspek Lingkungan*, Balai Penelitian Tanah dan World Agroforestry Centre (ICRAF), hlm 3.

²⁵ Malisa Ladini, 2017, *SAVE Gambut, SAVE Seluruh Makhluq: Restorasi Gambut Bagaimana "Sebotol Air Minum di Tengah Gurun Pasir"*, [https:// www.kompasiana.com](https://www.kompasiana.com), diakses tanggal 13 Desember 2017.

belakangan ini di Indonesia, khususnya untuk beberapa daerah yang mempunyai cadangan lahan gambut yang luas, seperti Kalimantan, Papua dan Sumatera.

Lahan gambut yang mempunyai sifat mudah rusak, pemanfaatannya harus berpedoman pada upaya pengembangan lahan berkelanjutan dengan konsep pembangunan yang “konstruktif-adaptif”. Pengalihan fungsi lahan gambut untuk keperluan lain berdasarkan kesesuaian dan kemampuan lahan serta penggunaan teknologi yang sesuai harus menjadi dasar dalam pengembangan lahan gambut ke depan. Dengan demikian, pemilihan teknologi dan komoditas yang tepat dan adanya upaya untuk menekan kerusakan lahan hingga sekecil mungkin menjadi sangat penting.²⁶

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*socio legal approach*). Suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak di alam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai gejala sosial yang positif dan empiris.²⁷

²⁶Supiandi Sabiham dan Sukarman, 2012, “Pengelolaan Lahan Gambut Untuk Pengembangan Kelapa Sawit di Indonesia”, *jurnal sumber daya lahan*, abstrak.

²⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, 2007, *Hukum, Paradigma, Metode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam & Huma, Jakarta, hlm 183.

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan/masyarakat dengan melakukan wawancara kepada informan yang mempunyai keterkaitan dengan pokok bahasan. informan melalui wawancara dengan Kepala Seksi Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), Kepala Badan Restorasi Gambut Provinsi Riau, Organisasi Lingkungan *Greenpeace*.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari data yang ada sebelumnya berupa dokumen-dokumen dalam bentuk laporan kegiatan dari Balai Konservasi Sumber Daya Alam Provinsi Riau, buku, makalah, surat kabar, situs, majalah, jurnal hukum, kamus, serta sumber-sumber lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3. Lokasi Penelitian

Untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan, penetapan lokasi penelitian merupakan hal yang penting. Oleh karena itu, lokasi penelitian dilakukan di Provinsi Riau, dengan pertimbangan bahwa dari 4 (empat) daerah di Indonesia, yaitu Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah, maka Provinsi Riau merupakan salah satu Provinsi yang paling berpotensi mengalami kebakaran lahan gambut yang luas.²⁸ Oleh karena itu lokasi yang akan dijadikan sebagai tempat penelitian adalah di Provinsi Riau.

²⁸Dedy Afrianto, Kebakaran Hutan, 4 Daerah Paling Diwaspadai Badan Restorasi Gambut, dalam <https://okezone.com>, diakses pada 5 Januari 2018

4. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri yang bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpulan data, dan melakukan analisis, menafsirkan data, dan menyusun laporan penelitian. Pada langkah berikutnya berusaha mencatat dan mewawancarai informan berkaitan dengan aktifitas pengelolaan lahan gambut di Provinsi Riau.

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa, berupa laporan arsip dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Wawancara Mendalam

Dalam wawancara mendalam (*indepth interview*) diberikan kesempatan secara terbuka dan diberikan kebebasan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam sepanjang yang relevan dengan objek penelitian ini.

c. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu tertentu pula.²⁹ Yang

²⁹ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm 22.

akan diamati adalah bagaimana aktifitas pengelolaan lahan gambut yang terjadi di lapangan.

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data sekunder dan data primer, maka data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti, dan digunakan analisis secara kualitatif deskriptif, dimana data yang terkumpul dalam bentuk transkrip *interview* dan catatan di lapangan dianalisis secara deskriptif untuk menghasilkan suatu kesimpulan dalam penulisan tesis ini.