



pantau gambut

Kertas Posisi Pantau Gambut atas Rencana Pembentukan BPGMN

Dokumen ini disiapkan untuk Workshop Pembentukan Badan Pengelola Gambut dan Mangrove Nasional (BPGMN) di Jakarta, 1–2 Oktober 2026, guna membatasi penilaian pada aspek perlindungan dan pengelolaan gambut, sesuai mandat dan kepakaran Pantau Gambut.

30 September 2026
v.1.1

Posisi Pantau Gambut

Pantau Gambut menempatkan rencana pembentukan Badan Pengelola Gambut dan Mangrove Nasional (BPGMN) dalam kerangka pembenahan tata kelola gambut. Nilai tambah badan ini tidak ditentukan oleh pembentukan struktur baru, tetapi oleh kemampuannya menutup kesenjangan kewenangan, memperjelas koordinasi antarlembaga, serta memastikan perlindungan dan pemulihan fungsi ekologis gambut.

Rancangan Peraturan Presiden dan dokumen pendukung pembentukan BPGMN belum dibuka untuk ditelaah. Karena itu, mandat, kewenangan, hubungan kerja, dan mekanisme akuntabilitasnya, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan gambut, belum dapat dinilai secara menyeluruh. Dalam kondisi tersebut, Pantau Gambut belum berada pada posisi untuk mendukung pembentukan BPGMN.

Partisipasi Pantau Gambut dalam workshop merupakan kontribusi independen sesuai mandat dan kepakarannya di bidang gambut, serta tidak merupakan persetujuan atas pembentukan ataupun desain kelembagaan yang sedang dibahas. Penilaian Pantau Gambut terhadap rancangan BPGMN akan didasarkan pada delapan desakan perlindungan gambut yang telah disampaikan sebelumnya.

Analisis Masalah

Ekosistem gambut Indonesia berada dalam tekanan yang semakin besar, sementara kerugian ekologis dan ekonomi akibat rusaknya terus menumpuk. Tekanan tersebut tidak dapat dilepaskan dari ekspansi aktivitas agro-ekstraktif dan industri kehutanan skala besar, pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional (PSN), serta pengeringan lahan melalui jaringan kanal, maupun praktik pembakaran hutan dan lahan. Dalam konteks ini, kerusakan gambut bukan semata persoalan kebakaran yang muncul setiap musim kemarau, melainkan konsekuensi dari perubahan fungsi hidrologis dan tata kelola lanskap yang berlangsung dalam jangka panjang.

BPGMN, apabila dibentuk, harus ditempatkan sebagai bagian dari pembenahan tata kelola gambut, bukan sekadar respons kelembagaan terhadap karhutla. Mandatnya perlu mencakup pengendalian sumber degradasi, pemulihan fungsi hidrologis, pengawasan terhadap konsesi, dan koreksi atas kebijakan pembangunan yang meningkatkan kerentanan gambut.

Skala persoalannya sangat besar. Berdasarkan analisis Pantau Gambut, dari sekitar 24,2 juta hektare Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG) di Indonesia, sekitar 16,4 juta hektare berada dalam kondisi rentan terbakar dan sekitar 6 juta hektare memiliki kerentanan tinggi terhadap banjir. Angka ini menunjukkan bahwa persoalan gambut tidak hanya berkaitan dengan api, tetapi juga berkaitan dengan rusaknya fungsi hidrologis pada suatu lanskap. Drainase, pembukaan tutupan lahan, pembangunan kanal, dan konversi peruntukan lahan dapat menurunkan kemampuan gambut mempertahankan kelembapannya sekaligus meningkatkan kerentanan terhadap kebakaran dan, dalam kondisi tertentu, banjir.¹

¹ Pantau Gambut. (2025). *Dari Konsesi ke Konsekuensi*. <https://pantaugambut.id/publikasi/dari-konsesi-ke-konsekuensi>.

Persoalan tersebut menjadi semakin serius ketika jaringan kanal berada di dalam dan sekitar kawasan konsesi. Pantau Gambut menemukan jaringan kanal sepanjang 281.253,51 kilometer di wilayah Sumatera, Kalimantan, dan Papua. Kanal dalam lanskap gambut tidak dapat dilihat hanya sebagai infrastruktur teknis. Ketika dibangun dan dikelola tanpa mempertimbangkan karakter hidrologis gambut, kanal dapat mempercepat keluarnya air dari ekosistem, menurunkan muka air tanah, dan membuat gambut lebih mudah mengering. Karena itu, keberadaan jaringan kanal dalam skala sebesar ini perlu dilihat sebagai persoalan tata kelola lanskap dan bukan sekadar persoalan teknis pengelolaan lahan.

Tekanan tersebut juga berkaitan dengan besarnya penguasaan konsesi di dalam KHG. Hingga Juli 2025, Pantau Gambut mencatat sekitar 8,3 juta hektare KHG berada dalam penguasaan 936 konsesi, yang mencakup HGU, PBPH, Hutan Alam (HA), dan Reklamasi Ekosistem (RE). Fakta ini menunjukkan bahwa pengelolaan gambut tidak dapat dipisahkan dari bagaimana negara memberikan, mengawasi, dan mengevaluasi izin pemanfaatan ruang di atas ekosistem yang secara ekologis sangat rentan. Risiko karhutla dan banjir pada lanskap konsesi semestinya menjadi bagian utama dalam evaluasi perizinan, bukan baru menjadi perhatian ketika bencana telah terjadi.

Masalah lainnya adalah kesenjangan antara laju kerusakan dan efektivitas pemulihan. Dalam analisis Pantau Gambut mengenai satu dekade restorasi gambut, ditemukan bahwa sebagian besar lahan yang terbakar pada periode 2015–2019 tidak kembali menjadi hutan. Hanya sekitar 1–3 persen yang tercatat kembali menjadi hutan, sementara sebagian lainnya berubah menjadi semak belukar dan perkebunan monokultur sawit. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan restorasi tidak cukup diukur dari jumlah kegiatan pembasahan, pembangunan sekat kanal, atau luasan intervensi restorasi yang dilakukan. Ukuran yang lebih penting adalah apakah fungsi ekologis gambut benar-benar pulih dan apakah lahan yang telah terbakar dapat dicegah dari degradasi atau perubahan fungsi lebih lanjut.²

Kerangka Hukum dan Kesenjangan Kelembagaan

Perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut bertumpu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, serta Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016. Kerangka ini menempatkan Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG) sebagai satuan ekologis untuk penetapan fungsi, perencanaan, pencegahan kerusakan, dan pemulihan. Namun, pelaksanaannya beririsan dengan rezim kehutanan, perkebunan, penataan ruang, perizinan berusaha, dan pembagian urusan pemerintahan.

Persoalannya bukan ketiadaan seluruh aturan, melainkan belum selarasnya sejumlah acuan dan tersebarnya kewenangan. Satu KHG dapat melintasi batas provinsi atau kabupaten, kawasan hutan dan area penggunaan lain, serta berbagai jenis perizinan. Akibatnya, keputusan mengenai

² Pantau Gambut. (2024). *Gelisah di Lahan Basah*, hlm. 18–23. <https://pantaugambut.id/publikasi/gelisah-di-lahan-basah>.

perlindungan, pemanfaatan, pengawasan, dan pemulihan dapat berada pada kementerian, pemerintah daerah, dan pemegang izin yang berbeda. Tanpa mekanisme penyelesaian konflik kebijakan dan penanggung jawab tindak lanjut yang jelas, perlindungan KHG berisiko terfragmentasi menurut status kawasan dan sektor.

Perbedaan acuan teknis memperlihatkan persoalan tersebut. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14/Permentan/PL.110/2/2009 memuat pengaturan tinggi muka air tanah 60–80 sentimeter untuk budidaya kelapa sawit di lahan gambut.³ Sementara itu, Pasal 23 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 menetapkan bahwa ekosistem gambut dengan fungsi budidaya dinyatakan rusak apabila muka air tanah lebih dari 0,4 meter di bawah permukaan gambut pada titik penaatan. Perbedaan ini menunjukkan perlunya satu acuan perlindungan ekologis yang konsisten dan mengikat lintas sektor, bukan sekadar koordinasi administratif.

Dari sisi kelembagaan, berakhirnya masa tugas Badan Restorasi Gambut dan Mangrove (BRGM) pada 31 Desember 2024 tidak menghapus kewenangan kementerian dan pemerintah daerah. Peraturan Presiden Nomor 120 Tahun 2020 menetapkan bahwa setelah masa tugas tersebut berakhir, tugas dan fungsi BRGM dilaksanakan oleh kementerian terkait sesuai kewenangannya. Penataan kelembagaan pada 2024 kemudian memisahkan Kementerian Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dari Kementerian Kehutanan melalui Peraturan Presiden Nomor 182 Tahun 2024, Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2024, dan Peraturan Presiden Nomor 175 Tahun 2024. Dengan susunan ini, fungsi perlindungan, pengendalian kerusakan, pemulihan, pengelolaan kawasan, perizinan, dan penegakan hukum tetap tersebar pada beberapa institusi. Persoalan yang perlu dijawab bukan hanya siapa yang menjadi focal point, tetapi siapa yang berwenang memastikan keputusan lintas sektor dijalankan dan pelanggaran ditindaklanjuti.

Karena itu, rancangan Perpres pembentukan BPGMN harus menjelaskan nilai tambah kelembagaannya terhadap mandat yang telah dimiliki Kementerian Lingkungan Hidup/BPLH, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum. Perpres setidaknya harus menetapkan hubungan kerja, akses terhadap data, mekanisme penyelesaian kebijakan yang bertentangan, penanggung jawab rekomendasi, tenggat tindak lanjut, dan akuntabilitas publik. Tanpa kejelasan tersebut, BPGMN berisiko menjadi lapisan koordinasi baru tanpa daya koreksi terhadap sumber kerusakan.

Pelajaran dari BRG dan BRGM

Berakhirnya masa kerja BRGM pada 2024 mengubah susunan kelembagaan pengelolaan gambut. Sejumlah fungsi kini tersebar pada kementerian, lembaga, pemerintah daerah, dan unit pelaksana teknis. Namun, belum jelas lembaga mana yang memegang fungsi koordinasi nasional lintas wilayah dan lintas sektor. Fungsi ini penting karena satu Kesatuan Hidrologis Gambut dapat melintasi batas administrasi dan kewenangan sektoral.

³ Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14/Permentan/PL.110/2/2009, Lampiran Bagian III angka 4 tentang pemeliharaan dan konservasi. (2009). https://jdih.pertanian.go.id/sources/files/Pert-14_-09.pdf.

Pengalaman BRG dan BRGM juga menunjukkan bahwa keberadaan satu badan belum otomatis menyelesaikan persoalan tata kelola. Empat pelajaran perlu menjadi dasar desain BPGMN: pengawasan jangka panjang atas pemulihan, kepatuhan pemegang izin, pembagian kewenangan yang jelas, dan partisipasi publik yang bermakna.

- **Pertama, pengawasan pemulihan harus berlanjut setelah infrastruktur dibangun.** Investigasi Pantau Gambut pada 2023 menemukan bahwa 70 persen dari 77 sekat kanal yang diamati di Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur berada dalam kondisi rusak.⁴ Dari 96 titik pengukuran di area intervensi, 60 persen menunjukkan muka air tanah lebih dalam dari 40 sentimeter, dan 11 titik lebih dalam dari satu meter.⁵ Temuan ini menunjukkan perlunya pemeliharaan dan pengawasan jangka panjang atas infrastruktur pembasahan gambut.
- **Kedua, tanggung jawab pemegang izin perlu diawasi secara setara.** Dari sekitar 12 juta hektare fungsi lindung ekosistem gambut, Pantau Gambut mencatat sekitar 3,8 juta hektare dibebani PBPH atau HGU.⁶ Pada 2023, dari 240 titik sampel gambut di area konsesi yang pernah terbakar dan kehilangan tutupan pohon, hanya 1 persen yang kembali menjadi hutan. Sisanya didominasi semak belukar dan tanaman lahan kering, termasuk sawit dan akasia.⁷
- **Ketiga, koordinasi kelembagaan harus disertai kejelasan kewenangan dan tindak lanjut.** Pengalaman BRG dan BRGM menunjukkan bahwa fungsi koordinasi tidak cukup apabila rekomendasi tidak terhubung dengan keputusan perizinan, pengawasan kepatuhan, pemulihan, dan penegakan hukum pada instansi yang berwenang. Karena KHG melintasi batas administrasi, status kawasan, dan wilayah perizinan, koordinasi harus menggunakan satu rujukan ekologis dan menghasilkan keputusan yang dapat dilaksanakan lintas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.
- **Keempat, partisipasi masyarakat harus memengaruhi perencanaan dan pelaksanaan.** BRG dan BRGM memiliki fungsi partisipasi, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat, serta menyediakan PRIMIS dan laporan tahunan. Namun, temuan sekat kanal yang rusak masyarakat di salah satu lokasi intervensi menunjukkan bahwa desain teknis belum selalu memperhitungkan kebutuhan sosial, termasuk akses transportasi masyarakat.⁸ Partisipasi juga memerlukan keterbukaan data. Informasi pemantauan lebih banyak tersedia untuk area intervensi pemerintah dan masih terbatas untuk area konsesi. Meskipun BRG melakukan supervisi di area konsesi pada 2015–2020⁹, informasi mengenai kegiatan lapangan, metode, dan hasil pemulihan belum terbuka secara memadai. Tanpa data tersebut, publik sulit menilai tanggung jawab korporasi dan pemulihan dalam satu bentang KHG.¹⁰

⁴ Pantau Gambut. (2024). *Gelisah di Lahan Basah*, hlm. 22–23. <https://pantaugambut.id/publikasi/gelisah-di-lahan-basah>.

⁵ Ibid., hlm. 18–29

⁶ Data Pantau Gambut (*upd.* 2021).

⁷ Pantau Gambut, Op. Cit., hlm. 29.

⁸ Ibid., hlm. 23.

⁹ Membedah Teka-Teki Kegiatan Perlindungan Ekosistem Gambut di Area Berizin. Pantau Gambut. (2021).

<https://pantaugambut.id/publikasi/membedah-teka-teki-kegiatan-perlindungan-ekosistem-gambut-di-area-berizin>.

¹⁰ Pantau Gambut, Op. Cit., hlm. 33.

Delapan Desakan Perlindungan Gambut dalam Desain BPGMN

Pantau Gambut berpandangan bahwa setiap kebijakan perlindungan dan pemulihan gambut, termasuk desain kelembagaan BPGMN, setidaknya harus memenuhi delapan syarat berikut.

1. **Perlindungan gambut menjadi mandat utama.** Restorasi tidak boleh menjadi pembenaran atas kerusakan atau mengurangi tanggung jawab pemerintah dan pemegang izin.
2. **Perlindungan dan pemulihan harus berbasis KHG.** Perencanaan tidak boleh dibatasi oleh wilayah administrasi, konsesi, lokasi proyek, atau kewenangan sektoral.
3. **Tidak ada pengecualian bagi konsesi dan proyek pemerintah.** Seluruh kegiatan harus tunduk pada evaluasi ekologis dan pengawasan kepatuhan yang setara.
4. **Koordinasi harus menghasilkan tindak lanjut.** Setiap rekomendasi harus memiliki instansi penanggung jawab, tenggat penyelesaian, dan perkembangan yang dapat dipantau publik.
5. **Keberhasilan harus diukur dari hasil ekologis.** Ukurannya mencakup pemulihan hidrologi dan vegetasi, penurunan risiko kebakaran, serta tidak berulangnya kerusakan, bukan jumlah kegiatan atau luas intervensi.
6. **Kebakaran harus memicu evaluasi tata kelola dan perizinan.** Setiap kejadian harus diikuti pemeriksaan kondisi ekologis, kepatuhan, dan perizinan. BPGMN harus menerima pengaduan dan meneruskan temuan kepada instansi yang berwenang.
7. **Pembiayaan harus menerapkan prinsip pencemar membayar.** Anggaran negara tidak boleh menggantikan kewajiban pemulihan. Nilai kewajiban, pembayaran, penggunaan dana, tindakan pemulihan, dan hasilnya harus dapat ditelusuri.
8. **Masyarakat harus terlibat secara bermakna.** Masyarakat lokal, masyarakat adat, perempuan, dan kelompok terdampak harus memiliki ruang formal dalam perencanaan, pengawasan, pengaduan, dan evaluasi.

Rumusan Mandat Inti untuk Aspek Pengelolaan Gambut

Apabila dibentuk, BPGMN perlu diberi mandat dalam pengelolaan gambut untuk memastikan perlindungan dan pemulihan fungsi ekologis berbasis Kesatuan Hidrologis Gambut; mengoordinasikan pencegahan kerusakan dan harmonisasi kebijakan; mengonsolidasikan dan membuka data; memantau hasil ekologis; serta memastikan tindak lanjut atas evaluasi tata kelola dan perizinan.

Pelaksanaan mandat tersebut harus memastikan bahwa konsesi dan proyek pemerintah tidak dikecualikan dari evaluasi ekologis; setiap kebakaran diikuti evaluasi tata kelola dan kepatuhan; pembiayaan pemulihan menerapkan prinsip pencemar membayar; serta masyarakat terdampak terlibat dalam perencanaan, pengawasan, pengaduan, dan evaluasi.

BPGMN tidak mengambil alih kewenangan penegakan hukum dari kementerian, pemerintah daerah, atau aparat penegak hukum. Namun, setiap temuan dan rekomendasinya harus diteruskan kepada instansi yang berwenang, memperoleh tanggapan dalam batas waktu yang jelas, dan dapat dipantau oleh publik.