



Policy Brief

Volume 8 No. 3 Tahun 2014

Kebijakan **Land Swap** Mungkinkah Dilakukan?

Sulistya Ekawati, Lukas Rumboko, Yanto Rochmayanto,
Kushartati, Fenti Salaka, Zabrul Muttaqin

Ringkasan

Wacana *land swap* mengemuka setelah dokumen Stranas REDD+ menjadikan kegiatan tersebut sebagai langkah strategis untuk implementasi REDD+. Di tengah gencarnya upaya beberapa pemda untuk mengkonversi hutan di wilayahnya, wacana tersebut diusung oleh para penggiat REDD+. Landasan hukum yang ada belum mengatur tukar-menukar hutan untuk tujuan kehutanan (konservasi), selama ini peraturan yang ada hanya mengatur tukar-menukar untuk tujuan penggunaan kawasan hutan (tujuan di luar sektor kehutanan). Implementasi *land swap* akan menimbulkan fragmentasi lahan yang berdampak sosial, ekonomi, politik dan lingkungan. Urutan prioritas kebijakan yang disarankan untuk menyikapi wacana *land swap* adalah:

- Prioritas I** : Menggunakan instrumen kebijakan *Payment Environmental Services* (PES) untuk lahan APL yang berhutan (mengandung *high conservation value* tinggi (hutan primer dan lahan gambut).
- Prioritas II** : *Land swap* dilakukan melalui review RTRWP.
- Prioritas III** : Perbaikan tata kelola lahan hutan yang terdegradasi.
- Prioritas IV** : Pembelian lahan APL oleh pemerintah.
- Prioritas V** : Melakukan tukar-menukar kawasan hutan terdegradasi dengan APL berhutan. Areal yang paling mungkin dilakukan *land swap* adalah mempertahankan hutan primer di hutan produksi konversi.



HUTAN TERDEGRADASI



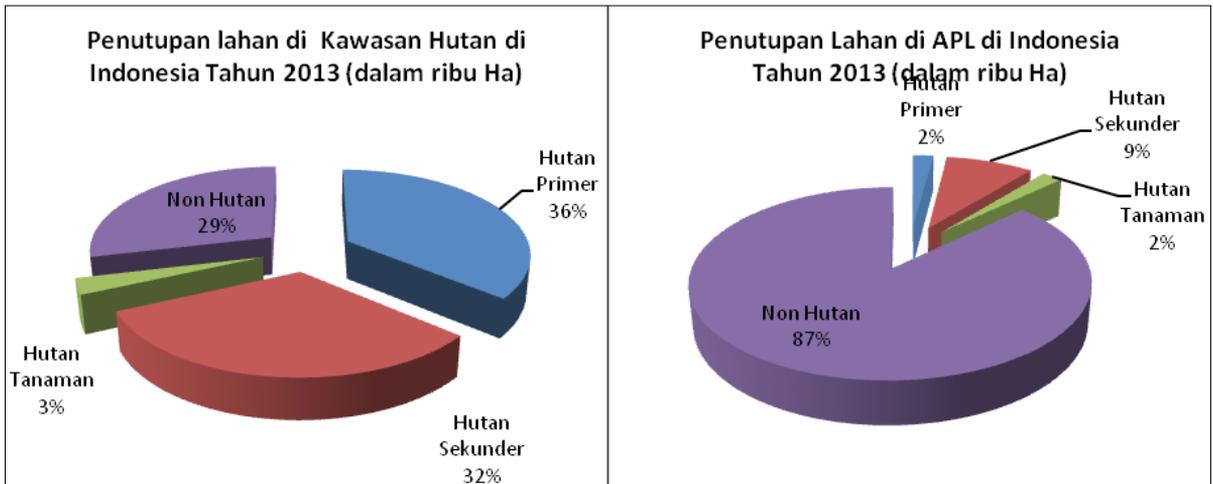
DI LUAR KAWASAN HUTAN YANG BERHUTAN

Urgensi Permasalahan

Apa yang dimaksud dengan *land swap*?

Land swap adalah tukar-menukar lahan. *Land swap* di sektor kehutanan dilakukan dengan cara menukar kawasan hutan terdegradasi dengan areal di luar kawasan hutan yang berhutan. Kawasan hutan yang sudah gundul ditukar dengan lahan yang berstatus Areal Penggunaan Lain (APL) yang dinilai masih memiliki tutupan hutan yang bagus dengan cadangan karbon yang tinggi. Wacana *land swap* muncul dalam dokumen Strategi Nasional REDD+, disebutkan bahwa pada fase II implementasi REDD+ akan dilakukan identifikasi secara spesifik dan menuntaskan persiapan *land swap*. Pada fase III (2014 - dan seterusnya)

direncanakan melaksanakan *land swap*. Berdasarkan dokumen tersebut, meninjau dan merevisi kerangka hukum bagi penyelesaian atas isu hak-hak atas lahan, dan *land reclassification/land swapping* merupakan saah satu langkah strategis menuju efektivitas pelaksanaan REDD+. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bisakah wacana *land swap* terealisasi? Wacana yang berkembang saat ini, konsep *land swap* yang yang ada bertujuan untuk konservasi, karena lebih dititik-beratkan pada perhitungan pengurangan emisi dengan peningkatan cadangan karbon dari lahan yang bertutupan hutan.



Mengapa perlu
land swap?

Luas kawasan hutan di Indonesia menurut catatan Direktur Inventarisasi Sumber Daya Hutan (2013) adalah 124,02 juta hektar, sekitar 71,21% merupakan areal berhutan dan 28,78% lainnya areal tidak berhutan. Sementara luas lahan Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 63.89 juta hektar, sebesar 13% di antaranya masih berhutan. Data tersebut memperlihatkan ada kawasan hutan yang tidak lagi berhutan dan sebaliknya terdapat lahan APL yang masih berhutan, sehingga muncul pemikiran untuk melakukan *land swap* (*tukar-menukar lahan*).

Perspektif apa yang
berkembang?

Pada *land swap* terjadi pertukaran *property rights* dari *state property* (kawasan hutan) ke *private property* (HGU sawit, HGU karet dan sebagainya) atau perpindahan *state property* oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Kehutanan) ke *state property* (Pemerintah Kabupaten). Perpindahan *property rights* tersebut akan berimplikasi pada perpindahan kewenangan, munculnya masalah sosial ekonomi dan lingkungan. Sementara wacana *land swap* bergulir, sebagian pemerintah daerah berniat mengkonversi sebagian hutannya sampai batas minimal yang dipersyaratkan Undang-Undang (luas kawasan hutan

Di APL terdapat hutan primer (1.306,4 ribu ha) dan lahan gambut (3.720 ha). Kedua lokasi tersebut menjadi prioritas untuk dilakukan *land swap* karena berpotensi menjadi pengganti peran fungsi hutan dari kawasan hutan yang telah terdegradasi. Hutan primer dan lahan gambut di APL menyimpan kekayaan biodiversitas tinggi dan cadangan karbon tinggi. Dikhawatirkan kawasan tersebut sewaktu-waktu bisa berubah atas dalih kebutuhan manusia akan lahan. Beberapa provinsi yang berpotensi untuk dilakukannya *land swap* adalah: Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah dan Jawa Timur.

yang dipertahankan minimal 30% dari luas DAS). Di kalangan Kementerian Kehutanan wacana *land swap* disikapi beragam, ada pihak yang pro dan ada pula yang kontra. *Land swap* dikhawatirkan akan menyebabkan hutan terfragmentasi. Fragmentasi tersebut akan menyebabkan tingginya biaya pengelolaan hutan sehingga tetap akan mendorong terjadinya degradasi lahan. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan urutan prioritas opsi kebijakan untuk menyikapi wacana kebijakan *land swap* dengan mempertimbangkan beberapa aspek (sosial, politik, hukum, ekonomi, ekologi dan pembelajaran kasus tukar-menukar kawasan).



Pembahasan

Landasan Hukum *land swap*?

Di Indonesia, gagasan *land swap* dimunculkan sebagai bagian dari upaya mengakomodasi dinamika perubahan sosial ekonomi dan pembangunan. Beberapa peraturan yang terkait dengan *land swap* antara lain: pasal 1541 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistemnya, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 2010 (direvisi dengan PP No. 60 Tahun 2012) tentang Tata Cara Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, Perpres No. 36 Tahun

2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (sebagaimana dirubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006), Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara, Perka BPN No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan yang ada tersebut belum mengatur tujuan tukar-menukar bagi kepentingan konservasi. Peraturan yang ada di Kementerian Kehutanan lebih banyak mengatur untuk tujuan di luar kehutanan (penggunaan kawasan hutan).





Pertimbangan Ekonomi

Pertimbangan ekonomi yang dipakai oleh pemilik lahan untuk melakukan *land swap* adalah prinsip biaya korbanan (*opportunity cost*) tukar-menukar lahan tersebut. Selama *opportunity cost* tersebut negatif, maka akan sulit dilakukan *land swap*. Lokasi yang terpisah akan berdampak pada meningkatnya biaya pengelolaan hutan/kebun. Hasil perhitungan Boer *et al.* (2013), estimasi biaya per hektar *land swap* dari kebun sawit di hutan terdegradasi dengan tutupan hutan di APL adalah Rp

284.376,-. *Additionality* sequestrasi karbon diperoleh dari penukaran areal berhutan di APL dengan kawasan hutan yang terdegradasi yang kemudian digunakan untuk perkebunan sawit. Kasus di Kalimantan Tengah, luas areal yang dilakukan *land swap* adalah 238.047 ha, maka potensi penerimaan dari penjualan karbon adalah 1,12 trilyun¹.

¹ Hasil analisis Boer *et al.* (2013) dalam bukunya Reducing agricultural expansion into forests in Indonesia-Analysis of implementation and financing gaps: Central Kalimantan Case

Pertimbangan Sosial Politik

Semakin tinggi relasi atau tingkat ketergantungan masyarakat terhadap lahan, maka potensi dampak sosial politik *land swap* juga semakin tinggi yang muaranya dapat berwujud konflik sosial yang berkepanjangan (*protracted conflict*). Umumnya konflik akan lebih besar terjadi ketika *land swap* melibatkan hak kepemilikan masyarakat luas, sehingga diperlukan negosiasi dan proses yang lebih lama dan sumber daya yang lebih besar. Ketika *land swap* hanya melibatkan sedikit *stakeholder*, proses negosiasi relatif akan lebih mudah

dibanding yang melibatkan banyak *stakeholder*. Di lokasi-lokasi APL yang *accessible* relatif lebih banyak diduduki oleh komunitas beragam, sementara di lokasi-lokasi terisolasi (*land-lockareas*) relatif dihuni oleh komunitas yang homogen dan bahkan ada juga lokasi-lokasi yang masih dikuasai oleh komunitas adat tertentu. Ketika proses pertukaran tersebut dilakukan secara tidak terbuka atau inklusif maka kemungkinan dampak sosial juga semakin besar.



Pertimbangan Lingkungan

Intensitas konflik akan tinggi ketika pihak-pihak yang berkonflik memiliki pertautan dengan jaringan aktor yang lebih luas, menembus batas lokalitas, melalui konektivitas dengan beragam aktor, baik di tingkat regional maupun nasional dengan tingkat kepentingan yang tinggi (misal: kepentingan politik kekuasaan, mobilisasi politik dan ekonomi) dan memiliki basis sumber daya, *power* dan konstituen yang besar.

Dengan menggabungkan indikator perubahan kandungan karbon dan perubahan indeks keanekaragaman jenis secara bersama-sama pada proses pertukaran lahan hutan, diperoleh lima jenis tipe lahan prioritas yang dapat dipertukarkan. Prioritas tersebut dipilih karena memiliki potensi peningkatan kandungan karbon dan peningkatan tingkat keanekaragaman jenis, yaitu: 1) Hutan terdegradasi pada kawasan hutan ditukar dengan hutan lahan kering primer pada APL; 2) Hutan terdegradasi pada kawasan hutan ditukar dengan hutan rawa primer pada APL; 3) Hutan terdegradasi pada kawasan hutan ditukar dengan hutan mangrove primer pada APL; 4) Hutan mangrove sekunder pada kawasan hutan ditukar dengan hutan lahan kering primer pada APL; 5) Hutan tanaman pada kawasan

hutan ditukar dengan hutan mangrove primer pada APL.

Tipe penggunaan lahan yang perlu dihindari dalam proses *land swap* karena menyebabkan penurunan kandungan C dan keanekaragaman jenis, yaitu: 1) Hutan lahan kering primer pada kawasan hutan ditukar dengan hutan terdegradasi pada APL; 2) Hutan rawa primer pada kawasan hutan ditukar dengan hutan terdegradasi pada APL; 3) Hutan mangrove primer pada kawasan hutan ditukar dengan hutan terdegradasi pada APL; 4) Hutan lahan kering primer pada kawasan hutan ditukar dengan hutan mangrove sekunder pada APL dan 5) Hutan rawa primer pada kawasan hutan ditukar dengan hutan tanaman pada APL.

Pembelajaran dari kasus pelepasan kawasan hutan, sejak tahun 1986 hingga 2012 kawasan hutan yang telah dilepas menjadi kawasan bukan hutan atau APL seluas 5.775.400 ha. Dari luasan tersebut, sebanyak 99% diperuntukkan bagi perkebunan. Pengalaman masa lalu menyebutkan sebagian besar ijin perkebunan tersebut hanya berorientasi pada Ijin Pemungutan Kayu dan beberapa perusahaan sawit sudah beroperasi sebelum ada ijin pelepasan kawasan dari Menteri Kehutanan.



pembelajaran *land swap* dari kasus tukar menukar kawasan hutan

Berdasarkan pengalaman proses Tukar Menukar Kawasan Hutan (TMKH) di Jawa menunjukkan bahwa penggunaan kawasan hutan sebagian besar belum menyelesaikan tahap akhir pelepasan kawasan hutan. Deskripsi TMKH di Jawa Timur menunjukkan dari 105 unit TMKH dengan luas kawasan hutan yang dimohon mencapai 4.609,98 ha, hanya 19 unit yang telah menyelesaikan proses permohonan hingga mendapatkan Surat Keputusan Pelepasan Kawasan Hutan (SK PKH). Di Jawa Barat, dari 87 unit dengan luas 38.374,83 ha, 9 unit yang telah mendapatkan SK PKH. Sementara itu Jawa Tengah, terdapat 87 unit dengan 9 unit yang telah mendapatkan SK PKH. Di Provinsi Kalimantan Barat hingga saat ini belum terjadi TMKH karena sulitnya mencari lahan pengganti di areal APL untuk dijadikan kawasan hutan. Penggunaan hutan dengan mekanisme TMKH memerlukan dua proses yakni mencari lahan pengganti di APL untuk menjadi kawasan hutan dan melepaskan kawasan hutan yang dimohon. Pelaksanaan dua proses inipun tidak terlepas dari biaya transaksi masing-masing proses. Kesulitan mencari lahan pengganti menuntut adanya perubahan kebijakan TMKH dengan membolehkan areal

pengganti yang tidak harus berbatasan langsung dengan kawasan hutan. Pada kasus pinjam-pakai, banyak kasus yang tidak mengembalikan kawasan hutan yang dipinjam walaupun masa berlakunya pinjam pakai habis. Di sisi lain, banyak kawasan hutan yang ditelantarkan oleh pemegang ijin.

Kesulitan kebijakan TMKH diimplementasikan dan kuatnya tekanan masyarakat terhadap hutan menyebabkan Kementerian Kehutanan memperlunak beberapa kebijakan yang terkait peruntukan kawasan hutan. Beberapa persyaratan diubah untuk meringankan pemohon dalam proses perubahan peruntukan kawasan hutan seperti: 1) Dihapuskannya kriteria lahan pengganti yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan (PP No 60 tahun 2012); 2) Perubahan jenis tutupan lahan untuk hutan produksi yang dapat dikonversi, sebelumnya berupa areal tanah kosong, padang alang-alang, semak belukar atau hutan non produktif diganti menjadi kawasan hutan dalam keadaan berhutan maupun tidak berhutan (PP No. 10 Tahun 2010; Permenhut P.33/Menhut-II/2010); 3) Dihapusnya kewenangan Kementerian Kehutanan untuk memonitor APL dan kawasan HCVF (PP 33 Tahun 2010).

Kesimpulan dan Rekomendasi

Konsep *land swap* yang saat ini berkembang perlu dikritisi, mengingat permasalahan kawasan hutan bukan semata-mata permasalahan kehutanan (*forestry centris*). Konsep *land swap* seharusnya dipandang sebagai sebuah mekanisme restrukturisasi kawasan hutan agar lebih optimal mengingat beberapa provinsi terdapat APL berhutan, sementara kawasan hutan sebagian kondisinya rusak.

Filosofi *land swap* sebaiknya bukan semata-mata untuk konservasi hutan (meningkatkan cadangan karbon hutan), tetapi juga mempertimbangkan fungsi sosial ekonomi dan ekologi hutan. Filosofi *land swap* bisa mengadopsi

filosofi tukar-menukar kawasan hutan yang ada saat ini, yaitu memperluas kawasan hutan, karena rasio minimal tukar-menukar kawasan hutan dengan lahan pengganti 1:1, bahkan dimungkinkan bisa lebih (tergantung dari hasil penelitian Tim Terpadu atau Tim Tukar-Menukar Kawasan Hutan dengan mempertimbangkan nilai ekonomi, ekologi dan sosial). Tukar-menukar kawasan hutan juga menjamin luas kawasan hutan paling sedikit 30% dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional sehingga dapat mempertahankan daya dukung kawasan hutan tetap layak kelola.

Prioritas Kebijakan

Beberapa opsi kebijakan sesuai dengan urutan prioritas disusun dalam menyikapi wacana kebijakan *land swap*, yaitu:

1. Prioritas I: Menggunakan instrumen kebijakan *Payment Environmental Services* (PES), misalnya Lahan APL yang mengandung *high conservation value* tinggi (hutan primer dan lahan gambut) tetap dikonservasi dengan pemberian pembebasan pajak atau diikuti dalam skema REDD+. Kementerian Kehutanan juga perlu memberikan apresiasi dan dukungan usulan pemda yang mengkonservasi lahan di luar kawasan hutan.
2. Prioritas II: *Land swap* dilakukan melalui *review* RTRWP. Hal itu dapat dilakukan secara keseluruhan dalam *review* tata ruang lima tahun sekali, akan tetapi masih dimungkinkan juga dilakukan secara parsial yang diajukan oleh bupati. Komitmen pimpinan daerah terhadap kelestarian hutan sangat menentukan *review* RTRWP tersebut.
3. Prioritas III: Perbaiki tata kelola hutan. Kawasan hutan banyak

yang rusak sehingga memperbaiki lahan hutan yang terdegradasi dengan manajemen yang lebih baik merupakan opsi kebijakan yang lebih utama daripada melakukan pertukaran hutan/lahan.

4. Prioritas IV: Pembelian lahan APL yang berhutan oleh pemerintah. Pembelian lahan APL yang berhutan dengan dana APBN dimungkinkan, tetapi Pemerintah harus menyediakan dana yang besar untuk keperluan tersebut. Beberapa provinsi (seperti DKI Jakarta) sudah membeli lahan dari APBD untuk dijadikan hutan kota.
5. Prioritas V: *Land swap* bisa dilakukan melalui tukar menukar kawasan hutan terdegradasi dengan APL berhutan. Areal yang paling mungkin untuk dilakukan *land swap* adalah mempertahankan hutan primer di Hutan Produksi Konversi. Hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) adalah kawasan hutan yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pembangunan di luar kegiatan kehutanan.