Jurnal Manajemen Hutan Tropika Vol. XI No. 2 : 28-41 (2005) **Artikel (*Article*)**

MENGUKUR ALIRAN INFORMASI DAN TATA KELOLA HUTAN YANG BAIK: STUDI KASUS GERAKAN NASIONAL REBOSISASI DAN REHABILITASI LAHAN (GERHAN) DI INDONESIA

(Measuring Information Flows and Good Forest Governance: a case study of the National Forest and Land Rehabilitation Program in Indonesia)

HERRY PURNOMO[1]

ABSTRACT

It is becoming increasingly clear that sustainable forest management is contingent on good forest governance, by which we mean the rules under which power is exercised for the management of forest resources, and which determine the nature of relationships between the state and its citizens. These relationships can be characterized as social networks, with information forming the life-blood mediating the development of these networks and the social capital that resides in them. Information flow is defined here narrowly as the movement of information 'objects' from a point of origin to a 'target' user over time. This research is a case-study of the flow of information among stakeholders and the influence of these flows on the power of those stakeholders within the National Forest and Land Rehabilitation Program (GERHAN) in Indonesia. Information imbalances within the GERHAN program have tended, we believe, to encourage rent-seeking and free-riding behaviors, thus reducing the effectiveness of the program. We show how addressing these imbalances and improving flows of information can achieve good governance.

Keywords: information flows, governance, reforestation, participation, movement

PENDAHULUAN

Permasalahan pengelolaan hutan lestari di seluruh dunia sekarang lebih tertuju pada permasalahan *forest governance*[2], yaitu pengaturan kewenangan dan penguasaan sumberdaya hutan, serta hubungan antara negara dan penduduk, kelompok masyarakat madani (*civil societies*) dan sektor-sektor swasta (Brown, 2002). *Governance* adalah bagaimana pemerintah dan organisasi-organsisasi sosial lainnya dan masyarakat berinteraksi, serta bagaimana keputusan diambil dalam dunia yang makin kompleks

[1] Staf pengajar dan peneliti pada Laboratorium Biometrika Hutan, Fakultas Kehutanan IPB Bogor (email: h.purnomo@cgiar.org)

[2] *Governance* sering diterjemahkan menjadi 'tata kelola', 'tata atur' atau 'pengurusan'. Namun belum ada terjemahannya yang disepakati bersama. Untuk tidak mengaburkan makna bagi para pembaca maka penulis tetap memakai kata *governance* dalam tulisan ini.

(Plumptre dan Graham, 1999). *Governance* melibatkan interaksi antar-struktur, proses dan tradisi yang menentukan bagaimana kewenangan dan kekuasaan diimplementasikan, dan bagaimana rakyat dan pemangku kepentingan (*stakeholders*[3]) lainnya mengartikulasikan kepentingannya. Jadi secara mendasar *governance* adalah masalah kewenangan, hubungan dan tanggung gugat (*accountability*): siapa berpengaruh, siapa yang memutuskan, dan bagaimana pengambil keputusan bertanggung gugat.

Governance bersifat kompleks, mengatur hubungan global-lokal, antar-sektor, dan keragaman nilai. *Forest governance* berentang kendali dari global ke lokal. Kondisi kebijakan, hukum dan kelembagaan mempengaruhi sumberdaya hutan dari tingkat lokal, nasional dan global (Mayers *et al.*, 2002). *Good Governance* mengarah pada alokasi dan manajemen sumberdaya untuk merespon permasalahan bersama (UNDP, 2004). Meskipun elemen-elemen dari *good governance* dapat diidentifikasi dan sama untuk beberapa konteks, namun sesungguhnya *good governance* bersifat spesifik sesuai dengan nilai, struktur pemerintahan dan masyarakatnya. *Good governance* dicirikan oleh partisipasi, transparansi informasi, tanggung-gugat, kepastian hukum, efektivitas, dan kesetaraan dalam proses pengambilan keputusan dan hasilnya.

Banyak literatur baru yang menyatakan bahwa instrumen kuat untuk mempengaruhi kebijakan bukanlah uang atau santunan terhadap orang miskin, namun informasi. Informasi mempunyai beragam bentuk seperti statistik, fakta, argumen, ramalan, ancaman, komitmen atau kombinasinya. Para politisi mencari informasi tentang bagaimana dukungan masyarakat terhadap isu tertentu akan mempengaruhi pilihan umum berikutnya (de Figueiredo, 2002).

Ketika informasi menjadi '*mata uang* (*currency*)' kunci sebuah organisasi, maka informasi menjadi terlalu berharga bagi para manajer atau pejabat untuk diberikan secara cuma-cuma. Untuk membuat pengelolaan informasi berhasil, maka perusahaan atau organisasi perlu memahami politik informasi, sehingga memungkinkan mereka memahami negosiasi definisi, penggunaan dan penguasaan informasi. Karena informasi mempunyai nilai sangat penting, maka jangan berharap mendapatkan informasi yang dibutuhkan tanpa perjuangan (Davenport *et al.*, 1992). Revolusi informasi mengubah pola keterkaitan, yaitu secara eksponensial menambah saluran komunikasi dunia politik. Ini terjadi tidak saja antarindividu dalam suatu jaringan atau birokrasi, namun antarjaringan dan struktur politik yang berakibat pada aliran beragam informasi yang sangat cepat. Politik mempengaruhi aliran informasi, dan aliran informasi akan menpengaruhi politik dan kekuasaan (Keohane dan Nye, 1998).

Problem informasi seperti kualitas informasi, akses, arah aliran dan penggunaannya menentukan kualitas implementasi *governance* di setiap tempat. Sebuah tantangan besar untuk mengatasi masalah informasi. Penelitian ini merupakan sebuah studi kasus tentang aliran informasi diantara para pemangku kepentingan dan pengaruhnya terhadap kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki mereka dalam konteks Gerakan Nasional Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan (GERHAN) di Indonesia.

GERHAN dipilih karena sejauh ini belum terdapat rencana yang komprehensif yang melibatkan perencanaan dari bawah dan partisipasi publik. GERHAN telah

---

[3] *Stakeholder* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi 'pemangku kepentingan'. Terjemahan *stakeholder* lain yang juga biasa dipakai adalah 'pihak'.

diimplementasikan terutama dalam penyediaan dana untuk pengadaan bibit. Program GERHAN melibatkan uang yang sangat besar yang bersumber dari Dana Reboisasi (DR). Dana reboisasi berasal uang yang dibayarkan oleh perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang mengelola dan membalak hutan untuk reboisasi hutan. Sekarang besarnya DR diperkirakan 13 trilyun rupiah. Dana tersebut disimpan oleh Menteri Keuangan sebesar 8,4 trilyun, Kehutanan sebesar 2,1 trilyun dan Bank Indonesia sebesar 2,3 trilyun. Uang yang besar ini menarik banyak pihak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan yang bersumber pada DR termasuk mereka yang digolongkan dalam *free riders*[4] dan *rent seekers*[5].

KONTEKS DAN METODE

Konteks

GERHAN dimulai pada tahun 2003. Pemerintah Indonesia merasa bahwa bencana alam hebat seperti banjir, longsor dan musim kering yang panjang disebabkan oleh gundulnya hutan di hulu-hulu sungai. Hutan di hulu sungai sudah tidak mampu lagi berfungsi sebagai tangkapan air dan wilayah infiltrasi. Reboisasi dan rehabilitasi adalah cara untuk menurunkan frekuensi terjadinya bencana alam.

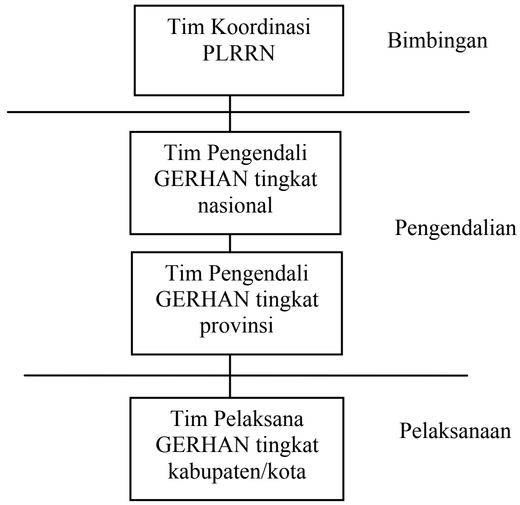
Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat telah mengatur GERHAN melalui surat keputusan No. 18/KEP/MENKO/KESRA/X/2003 tentang "Pedoman Pelaksanaan GERHAN" tertanggal 3 Oktober 2003. Keputusan ini berfungsi sebagai pedoman bagi semua pihak termasuk masyarakat, perusahaan komersial dan pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan dan memantau peningkatan kualitas lingkungan melalui reboisasi dan rehabilitasi lahan.

GERHAN diorganisasikan dalam tiga fungsi (koordinasi/penasehat, pengendali dan pelaksana) dan dalam tiga tingkatan (nasional, provinsi dan kabupaten/kota) seperti tersaji pada Gambar 1. Fungsi koordinasi terletak di tingkat nasional dan dilakukan oleh 'Tim Koordinasi Perbaikan Lingkungan Melalui Rehabilitasi dan Reboisasi Nasional' disingkat TKPLRRN). Fungsi pengendali terletak di tingkat nasional dan dilaksanakan oleh 'Sekretariat TKPLRRN' yang terdiri dari 15 orang dari beragam departemen dan kementerian serta tentara nasional Indonesia (TNI).

---

[4] Usaha individu untuk memperoleh keuntungan dari usaha bersama tanpa memberikan kontribusi (*berkeringat*).

[5] *Rent seeking* didefinisikan sebagai usaha individu untuk meningkatkan kesejahteraannya namun pada saat yang sama membuat kontribusi negatif pada komunitasnya (Eggertsson, 1990).



Gambar 1. Organisasi GERHAN

Pada tingkat provinsi, gubernur bertanggung jawab untuk mengendalikan dan melaksanakan GERHAN dengan bantuan dari Tim Pengendali tingkat provinsi. Tim ini terdiri dari perwakilan dinas/kantor kehutanan, lingkungan, pertanian, pekerjaan umum, pendidikan, tata guna lahan, TNI dan polisi. Tugas utama Tim ini adalah mengatur, supervisi, melaksanakan, memantau dan melapor pada Tim Koordinasi tingkat nasional.

Pelaksanan GERHAN terletak di tingkat kabupaten/kota melalui Tim Pelaksana GERHAN. Tim ini diketuai oleh bupati atau walikota. Namun, pada praktek pelaksanaan GERHAN, Tim ini diketuai oleh Komandan Distrik Militer (KODIM), dengan Kepala Dinas Kehutanan sebagai sekretaris Tim. Perhutani dan Inhutani, keduanya adalah badan usaha milik negara, dan instasi lainnya sebagai anggota-anggota Tim. Tugas utama dari Tim ini adalah melaksanakan GERHAN pada tingkat kabupaten/kota.

Pemerintah menyatakan bahwa pencapaian penanaman pohon di 15 provinsi sampai dengan April 2004 lewat GERHAN mencapai 70,21%. Namun beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) melaporkan tidak ada partisipasi masyarakat yang memadai pada semua tingkatan. Perencanan berlangsung secara *top-down*. Jenis-jenis pohon yang ditanam tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan petani lokal.

Metode

Penelitian ini dilakukan dengan tahapan sebagi berikut:

1. Mengkaji kebijakan dan aturan pemerintah yang berhubungan dengan GERHAN.
2. Mengidentifikasi para pemangku kepentingan dengan menggunakan ‘Who Count Matrix’ (Colfer *et al.*, 1999).
3. Menganalisis masukan dari diskusi-diskusi GERHAN di mailing list *rimbawan-interaktif* dan FKKM (Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat).
4. Studi pendahuluan dilakukan dari implementasi GERHAN di Kabupaten Bogor, Jawa Barat.
5. Memodelkan dan menganalisis aliran informasi dan pengaruhnya pada kewenangan dan kekuasaan para pemangku kepentingan GERHAN.

H A S I L

Identifikasi Pemangku Kepentingan Utama

Pemangku kepentingan dari GERHAN yang teridentifikasi adalah universitas, individu, lembaga donor, LSM, pemerintah (Departemen Kehutanan, departemen lainnya, pemerintah daerah, tim-tim terpadu (pusat dan lokal), TNI, Polri, perusahaan, BUMN, masyarakat dan media massa. Kriteria yang dipakai untuk menilai dan memeringkat pemangku kepentingan ini adalah kedekatan dengan lokasi GERHAN, hak-hak tradisional yang dimiliki, aspek legal, pengetahuan kehutanan yang dimiliki, semangat pelestarian lingkungan, peran dan tanggung jawabnya dalam GERHAN dan ketergantungan dengan tempat dilaksanakannya GERHAN. Proses ini menilai pemangku kepentingan (Tabel 1), dimana peringkat terntinggi mendapat skor 1 sedangkan peringkat terendah mendapat skor 5. Nilai pada baris ‘Jumlah’ telah diurutkan dari yang terendah ke tertinggi. Perhitungan ‘rata-rata’ dan ‘*mode’* menghasilkan urutan yang konsisten. Tabel 1 menghasilkan nilai penting relatif dari para pemangku kepentingan sesuai dengan kriteria yang diterapkan.

Tabel 1. Skor ideal pemangku kepentingan GERHAN

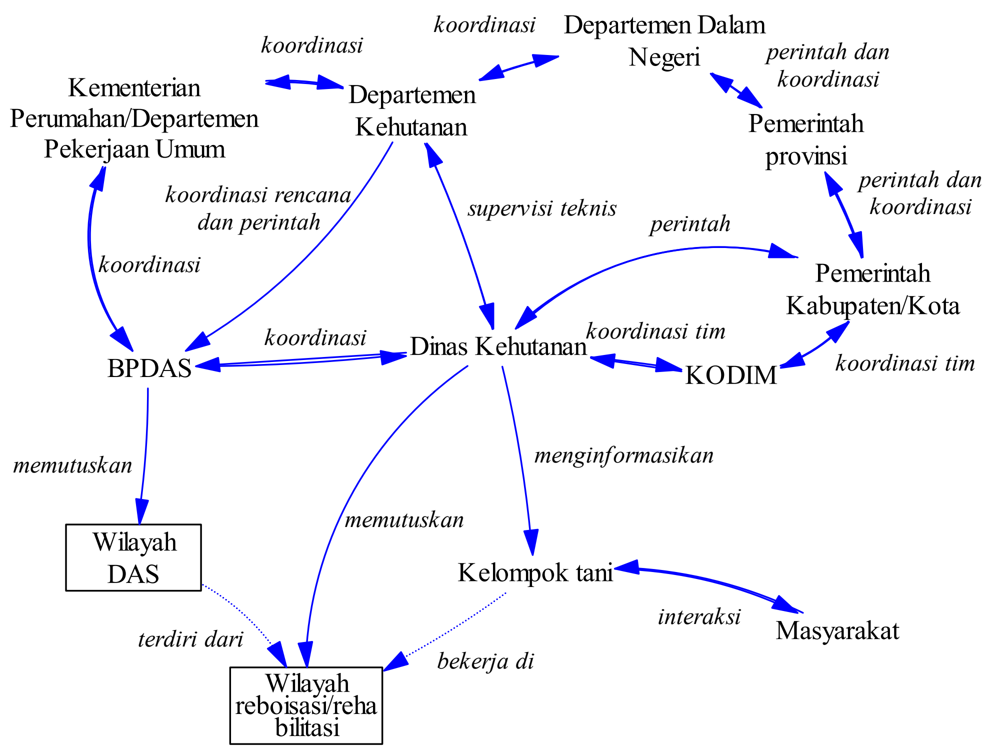
CRITERIA	Dephut	Masyarakat	Pemerintah daerah	LSM lokal	Tim terpadu lokal	Tim terpadu pusat	Universitas	LSM nasional	BUMN	Ahli/pengamat	TNI	Perusahaan	Polri	Media massa	Departemen lainnya	Donor
Kedekatan lokasi	4	1	2	2	2	4	5	2	5	5	2	5	3	5	5	5
Hak-hak tradisional atas lahan	4	2	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Aspek legal lahan	1	5	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Pengetahuan kehutanan	1	3	4	3	3	2	1	3	3	1	5	3	5	3	4	4
Kepedulian terhadap hutan dan lingkungan	1	2	3	1	2	2	1	1	3	2	4	4	4	3	3	2
Peran dan tanggung jawab terhadap GERHAN	1	2	2	2	1	2	2	4	1	4	2	1	2	3	3	4
Ketergantungan terhadap sukses GERHAN	2	1	3	3	2	2	4	4	4	5	5	5	5	5	4	4
Jumlah	14	16	19	20	20	22	23	24	26	27	28	28	29	29	29	29
Rata-rata	2.0	2.3	2.7	2.9	2.9	3.1	3.3	3.4	3.7	3.9	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1
Mode	1	2	2	2	2	2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Median	1	2	3	3	2	2	4	4	4	5	5	5	5	5	4	4

Nilai penting dari pemangku kepentingan GERHAN disini didasarkan pada kebijakan, hukum, aturan dan pertimbangan yang rasional yang terkait dengan GERHAN. Sehingga, nilai penting ini merepresentasikan posisi ideal dari setiap pemangku kepentingan. Berikut ini akan disampaikan perbandingan posisi ideal tersebut dengan posisi yang ada di lapangan atau praktek keseharian GERHAN.

Studi Lapang

Bagian ini menganalisis bagaimana GERHAN berkerja di lapangan pada tingkat kabupaten dengan mengidentifikasi aliran informasi, material dan uang GERHAN. Gambar 2 menyajikan aliran informasi untuk memilih lokasi GERHAN. Badan Pengendali Daerah Aliran Sungai (BPDAS), dibawah Direktorat Jendral Perhutanan Sosial dan

Rehabilitasi Lahan, melalui koordinasi dengan Kementerian Perumahan dan Departemen Pekerjaan Umum, memilih DAS kritis untuk direhabilitasi dan menyiapkan peta perencanaan. Departemen Kehutanan menyiapkan perencanaan dan pembibitan, serta supervisi teknis dalam penanaman dan pemeliharaan. Dinas Kehutanan, sebagai instansi daerah, menyosialisasikan GERHAN dan meminta dan atau mengupah masyarakat untuk menanam bibit dan memeliharanya. Dinas Kehutanan memutuskan areal melalui koordinasi dengan BPDAS. Dalam proses ini, Dinas Kehutanan mengkomunikasikan areal yang terpilih dengan kelompok-kelompok tani yang ada. Namun, ini merupakan komunikasi satu arah. Informasi, yang berefek pada pengambilan keputusan, mengalir dari Dinas Kehutanan pada kelompok tani, kejadian sebaliknya jarang dijumpai.



Gambar 2. Aliran informasi GERHAN pada tingkat kabupaten/kota

Lewat jaringan aliran informasi (Gambar 2) analisis sentralitas informasi dilakukan. Koneksi informasi terbanyak terdapat pada Dinas Kehutanan dengan enam koneksi, dan empat koneksi untuk BPDAS dan Departemen Kehutanan. Ini menerangkan bahwa Dinas Kehutanan, BPDAS dan Departemen Kehutanan merupakan pusat aliran informasi dan memainkan peran terpenting dalam pelaksanaan GERHAN. Mereka menjadi pusat dari aktivitas GERHAN. Mereka juga mengalirkan informasi dari pembuat kebijakan di pusat pada pemain-pemain di lapangan.

Tabel 2 menyajikan sebuah matriks yang menggambarkan aliran informasi dan kekuatan relatifnya. Kekuatan ini diukur dengan frekuensi relatif dari pergerakan informasi dari titik asal menuju target. Skor '3' jika kuat, '2' untuk medium, '1' untuk lemah, dan '0' untuk tidak ada aliran informasi. Dari tabel ini, didapatkan Dinas Kehutanan dengan skor 10, Departemen Kehutanan, Pemerintah kabupaten/kota dan BPDAS dengan skor masing-masing enam, memainkan peran terpenting dalam mengalirkan informasi tentang GERHAN dari mereka ke pihak-pihak lain (<u>mengalirkan informasi</u> ke pihak-pihak lain). Sedangkan Dinas Kehutanan dengan skor total 11 memainkan peran terpenting dalam mendapatkan informasi dari pihak-pihak lain (<u>mendapatkan informasi</u> dari pihak-pihak lain).

Tabel 2. Matriks informasi (info-matrix) pemangku kepentingan GERHAN

Kekuatan aliran informasi (baris ke kolom)	Kementrian Perumahan /Departemen Pekerjaan Umum	Departemen Kehutanan	Departemen Dalam Negeri	Pemerintah Provinsi	Pemerintah kabupaten/kota	KODIM	BPDAS	Dinas Kehutanan	Kelompok tani	Masyarakat	Jumlah informasi <u>keluar</u>
Kementrian Perumahan /Departemen Pekerjaan Umum	0	1	1	0	0	0	3	0	0	0	5
Departemen Kehutanan	1	0	1	0	0	0	1	3	0	0	**6**
Departemen Dalam Negeri	1	1	0	3	0	0	0	0	0	0	5
Pemerintah Provinsi	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	4
Pemerintah kabupaten/kota	0	0	0	1	0	2	0	3	0	0	**6**
KODIM	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	4
BPDAS	1	2	0	0	0	0	0	3	0	0	**6**
Dinas Kehutanan	0	1	0	0	1	2	3	0	3	0	**10**
Kelompok tani	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Masyarakat	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Jumlah informasi <u>masuk</u>	3	5	3	4	6	4	7	11	5	2	

PEMBAHASAN

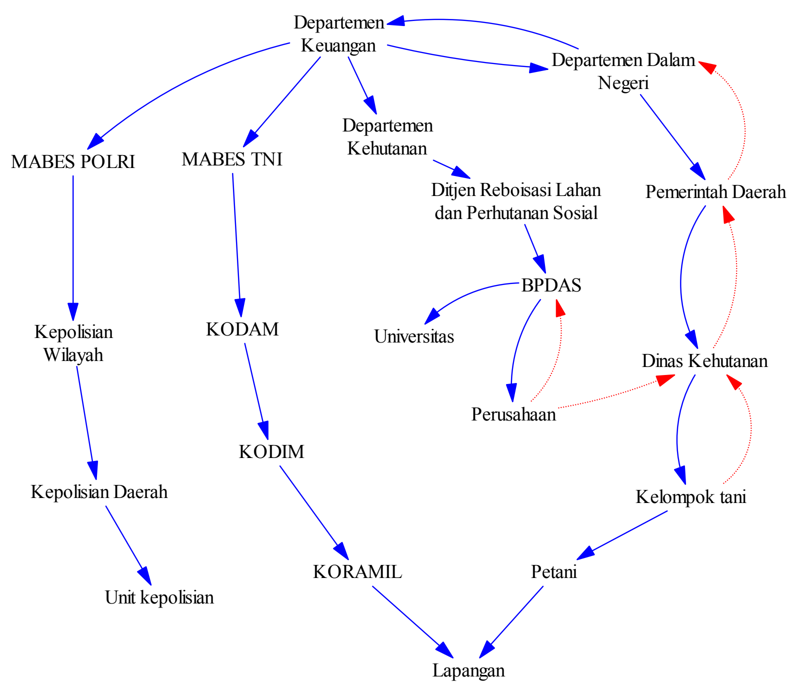
Tabel 3 menyajikan profil setiap pemangku kepentingan terhadap rasio mendapatkan dan menyalurkan informasi dan total keterlibatannya dalan pertukaran informasi. Rasio tersebut menerangkan apakah mereka cukup mendapatkan data yang memadai untuk menghasilkan informasi dalam konteks proses-proses multi-pihak. Kementerian Perumahan/Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kehutanan dan Departemen Dalam Negeri, masing-masing dengan rasio keluaran/masukan informasi 5/3, 6/5 dan 5/3, memproduksi informasi lebih banyak dari yang mereka dapatkan dari pemangku kepentingan yang lain. Mereka ini dapat dikategorikan sebagai lembaga-lembaga yang mempunyai kecenderungan 'Pemberi Instruksi'. Sedangkan pemerintah provinsi, KODIM dan masyarakat, masing-masing dengan rasio keluaran/masukan informasi 4/4, 4/4 dan 2/2, mempunyai keseimbangan informasi. Pemangku kepentingan yang lain seperti BPDAS, Dinas Kehutanan, kelompok tani, masing-masing dengan rasio keluaran/masukan informasi 4/6, 6/7, 5/11 dan 2/5 merupakan 'Pihak yang Diinstruksikan'.

Tabel 3. Analisis aliran informasi

Profil informasi pemangku kepentingan	Kementrian Perumahan /Departemen Pekerjaan Umum	Departemen Kehutanan	Departemen Dalam Negeri	Pemerintah Provinsi	Pemerintah kabupaten/kota	KODIM	BPDAS	Dinas Kehutanan	Kelompok tani	Masyarakat
Informasi keluar/masuk	5/3	6/5	5/3	4/4	4/6	4/4	6/7	5/11	2/5	2/2
Total keterlibatan pemangku kepentingan dalam pertukaran informasi.	8	11	8	8	10	8	13	16	7	4

Modal informasi (*information capital*) disini dinyatakan sebagai jumlah informasi dimana pemangku kepentingan terlibat dalam pertukaran informasi (baris terakhir Tabel 3). Dinas Kehutanan mempuyai modal informasi yang tertinggi dalam GERHAN di tingkat kabupaten/kota, yang diikuti oleh BPDAS, Departemen Kehutanan dan pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan masyarakat dan kelompok-kelompok tani mempunyai modal informasi terendah. Jarak informasi antara Dinas Kehutanan dan masyarakat sangat jauh, sehingga menciptakan kesenjangan informasi diantara pihak yang terlibat dalam GERHAN. Tambahan lagi, masyarakat yang semula dipertimbangkan sebagai pemangku kepentingan terpenting kedua (Tabel 2) ternyata mempunyai informasi yang sangat rendah. Jadi kenyataan di lapangan berbeda dengan situasi ideal yang seyogyanya terjadi.

Ketidakseimbangan informasi (*imbalance of information*) antarpemangku kepentingan dapat berakibat buruk pada pengendalian aliran uang (Gambar 3) dan material seperti bibit (Gambar 4). Dalam aliran uang, Dinas Kehutanan dan BPDAS memainkan peran terpenting di lapangan. BPDAS melakukan tender yang diikuti para pelaku usaha untuk pengadaan bibit. Pemenang tender mengirimkan bibitnya pada Dinas Kehutanan dengan jaminan kualitas yang diberikan oleh perguruan tinggi atau universitas. Jika Dinas Kehutanan merasa puas, maka perusahaan pengadaan bibit menerima pembayaran dari BPDAS. Dinas Kehutanan kemudian mengirimkan bibit tersebut pada kelompok tani untuk ditanam pada wilayah yang telah diputuskan sebelumnya. Permasalahan mendasar disini adalah siapa yang akan memantau aliran uang dan material tersebut. Para pelaksana lapangan memegang semua informasi kunci untuk pemantauan tanpa terpantau oleh pihak-pihak lain. Situasi ini akan melahirkan perilaku *rent-seeking* dan *free-riding* serta korupsi (Gambar 3), sehingga menurunkan efektivitas dari GERHAN.



Gambar 3. Aliran uang (garis-garis tak putus) dan potensi penyuapan (garis-garis putus)