

POLICY BRIEF:
INTEGRASI GERAKAN NASIONAL REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN (GERHAN)
DALAM PEMBANGUNAN KEHUTANAN YANG KOMPREHENSIF
Oleh: Dewan Kehutanan Nasional (DKN)
2007

Pencanangan kebijakan penanaman atau penghijauan lahan dan hutan (termasuk program GERHAN), sampai saat ini masih menggunakan landasan justifikasi, yakni menanggulangi masalah lahan kritis dan berkurangnya pasokan kayu industri. Menurut Kartodiharjo (2006), lebih dari 2 (dua) juta Ha hutan tanaman telah dibangun dan sekitar 1 (satu) juta Ha hutan dan lahan telah direhabilitasi melalui program GERHAN. Seperti halnya program-program pembangunan kehutanan (Inpres Reboisasi, antara lain Program pembangunan Hutan Tanaman Rakyat) program ini, sebenarnya adalah merupakan program Nasional yang dikelola secara sentralistik. Salah satu ciri dari program yang demikian ini antara lain adalah dengan adanya sumber dana pembiayaan adalah dari Pemerintah Pusat, juga demikian muara pertanggung-jawaban pelaksanaan program adalah langsung oleh dan (pertanggungjawabannya) kepada Pemerintah pusat (Dephut), meskipun dilaksanaakn oleh unit-unit UPT (pusat) dan melibatkan Pemda (pemerintahan Provinsi maupun Kabupaten).

Policy Brief program GERHAN yang disusun oleh DKN merupakan kertas kerja yang menjabarkan tentang *review* kinerja atau performa program GERHAN pada pembangunan kehutanan. Pendekatan *desk study* dan kompilasi beberapa studi yang sudah dilakukan, pada *policy brief* ini, diharapkan dapat menjadi dasar bagi perbaikan kebijakan pembangunan kehutanan ke depan, dengan memfokuskan pada empat isu yakni (1) performa pada ekonomi dan industri kehutanan; (2) performa pada *forestry governance*; (3) performa pada pendekatan *pro-poor*; dan (4) performa pada pendekatan *community based forest management* (CBFM). Melalui empat pendekatan isu tersebut, diharapkan dapat memperlihatkan integrasi program GERHAN pada pembangunan kehutanan yang komprehensif.

Performa GERHAN pada Ekonomi dan Industri Kehutanan

Mengkaitkan kinerja GERHAN dengan ekonomi dan industri kehutanan akan dihubungkan dengan kinerja GERHAN pada prinsip sistem manajemen sumber daya hutan dan lahan. Hasil kajian Warsito (2007), memperlihatkan beberapa catatan kinerja GERHAN, yaitu:

1. Program GERHAN nampaknya merupakan program kerja pada salah satu komponen saja dari keseluruhan komponen sistem manajemen hutan/tanaman, yakni hanya merupakan komponen investasi pembuatan tanaman, yang belum diarahkan untuk program pembangunan sistem manajemen hutan lestari, kecuali untuk GERHAN yang dilaksanakan pada lahan milik privat. Hal ini disebabkan pemilik lahan privat termotivasi oleh gerakan ini serta memiliki kemampuan, dengan dana/tenaga sendiri mereka akan bersedia untuk melaksanakan pemeliharaan dan perlindungan.

2. GERHAN yang dilaksanakan di kawasan hutan negara, diduga mengandung resiko kesulitan untuk memperoleh kelestariannya, paling tidak, sulit untuk mencapai kondisi terbentuknya tegakan hutan dewasa. Salah satu sebab di antaranya adalah belum adanya kejelasan (atau tidak ada) kelanjutan penyediaan dana pembiayaan yang diperlukan untuk pemeliharaan dan perlindungan tegakan. Mungkin kelak sampai dengan umur tertentu akan diserahkan kepada Pemda, namun tanpa adanya dana yang diperlukan untuk biaya pemeliharaan dan perlindungan dari Pemerintah Pusat, resiko kegagalan kelestarian akan tetap tinggi, yang terutama didasarkan anggapan bahwa Proyek GERHAN adalah milik pemerintah pusat.
3. Pembangunan hutan melalui program-program yang diarahkan dalam bentuk reboisasi dan sejenisnya; yang dilaksanakan langsung melalui dana Pemerintah dan diharapkan mampu menghasilkan pendapatan apapun (misalnya melalui kayu) dikemudian hari, sebenarnya adalah merupakan *engine starter* saja, dimana setelah memasuki masa panen pertama kemudian sekaligus juga memasuki periode perputaran kelestarian SDH. Periode ini ditandai oleh adanya aliran input-output yang lestari {dari pendapatan rutin kemudian dialokasikan bagi pembiayaan manajemen hutan rutin (pemudaan, pemeliharaan dan perlindungan serta pemungutan hasil)}. Siklus rutin seperti ini, baru akan terjadi apabila kemudian dikelola melalui pengelolaan hutan dengan pendekatan KPH.
4. Tingginya resiko kegagalan kelestarian tegakan hutan yang terbangun menggunakan program GERHAN, ditandai oleh belum jelas kaitannya dengan program pembentukan Unit Manajemen KPH. Kasus kawasan hutan Konawe (Sulawesi Selatan ?) misalnya bisa ditunjukkan bahwa setelah proyek Inpres Reboisasi berhasil membentuk tegakan hutan dewasa, kemudian sekarang Pemerintah sedikit mengalami keraguan dalam hal kelembagaannya, padahal sebenarnya relatif sederhana.
5. Kelestarian GERHAN di hutan non hutan produksi (Hutan Lindung dan Hutan Konservasi), secara prinsip adalah sama dengan kelestarian yang diterapkan di hutan produksi. Perbedaannya adalah dalam hal pemanfaatannya yang bukan kayu. Namun, setelah tegakan hutan bisa terbangun, pengelolaannya tetap memerlukan adanya kelembagaan KPH apabila keluasan kawasannya sebagai unit manajemen adalah patut untuk dikelola sebagai unit KPH, tidak dilepas (ditinggal) begitu saja tanpa ada pengelolaan setelah penanaman dilaksanakan GERHAN.

Lebih lanjut Warsito (2006) mencatat bahwa keberhasilan program GERHAN dalam ukuran kelestarian hasil program, sebenarnya baru bisa dievaluasi secara sempurna setelah tegakan mencapai umur masak untuk ditebang atau pada saat tegakan sudah mampu disebut sebagai tegakan hutan. Ini berarti bahwa untuk mencapai kondisi yang demikian diperlukan monitoring dalam jangka waktu relatif lama (bisa lebih dari 10 tahunan). Hutan Tanaman Jati di Sulawesi Tenggara misalnya adalah bisa digunakan sebagai fakta keberhasilan Program Inpres Reboisasi dan Penghijauan, namun dalam ukuran di bawah lima tahun pelaksanaan penanaman, dianggap belum bisa dinilai dalam hal keberhasilannya.

Evaluasi keberhasilan pembangunan hutan tanaman dalam kurun waktu tanaman masih baru ditanam (prosen tumbuh dan prosen jadi misalnya) adalah memang diperlukan, namun penilaian demikian adalah merupakan bagian awal keberhasilan program dari proses monitoring dan evaluasi yang masih harus terus berlangsung. Apalagi misalnya dalam hal usaha mengetahui dampak program GERHAN pada ekosistem, yang baru bisa dievaluasi sejak tegakan hutan klimaks dapat dinilai sebagai yang berhasil (paling tidak, tidak bisa dievaluasi pada saat tegakan masih berumur muda).

Departemen Kehutanan, pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan akan dilaksanakan sampai dengan tahun 2008, dan diharapkan di akhir tahun 2008 kelembagaan tersebut sudah akan terbentuk. Menurut Kartodiharjo (2006), hambatan yang dapat dilihat sejak dua tahun pelaksanaan pengembangan kelembagaan ini adalah:

1. Masih terdapat persoalan mendasar pengelolaan hutan yaitu adanya klaim dan konflik terhadap kawasan hutan negara. Klaim dan konflik tersebut bukan hanya oleh masyarakat lokal melainkan juga oleh pemerintah daerah yang menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan non kehutanan;
2. Orientasi kebijakan kehutanan daerah masih tertuju pada administrasi komoditi hasil hutan terutama kayu, dan belum melakukan administrasi pengelolaan kawasan hutan negara; dan
3. Program dan kegiatan pembangunan kehutanan, baik yang dilakukan pemerintah maupun pemerintah daerah, masih bersifat parsial, sehingga program dan kegiatan yang satu belum atau tidak menunjang program dan kegiatan yang lain.

Performa GERHAN dalam *Forestry Governance*

Dari pengalaman penerapan konsepsi kebijaksanaan program-program pembangunan dan pengelolaan sektor Kehutanan selama ini dapat disimak bahwa nampaknya Pemerintah menempatkan program reboisasi dan sejenisnya (Inpres Reboisasi, GERHAN, dan HTR) sebagai suatu program tersendiri yang tidak diintegrasikan ke dalam sistem pengelolaan hutan di tingkat tapak. Bahkan dalam tingkat pusat pun masih terdapat nama-nama lembaga berupa nama komponen Sistem Pengelolaan Hutan, seperti Perhutanan Sosial, Perbenihan Tanaman Hutan, Reboisasi, Pengelolaan Hutan Mangrove, dan lainnya. Sebenarnya tidak merupakan masalah besar, seandainya program-program kerja di masing-masing Direktorat atau pada eselon di bawahnya hanya bersifat fungsional saja. Namun, berhubung potret kelembagaan di tingkat pusat ini tidak diproyeksikan ke lembaga unit manajemen di tingkat tapak (unit-unit KPH belum terbentuk, terutama untuk luar Jawa), maka selain terpaksa membentuk unit-unit Pelaksana Teknis di lapangan (UPT), juga mencerminkan bahwa program-program reboisasi (Perhutanan Sosial, GERHAN, HTR dsb) bisa disebutkan sebagai yang dilaksanakan langsung di lapangan oleh Pusat.

Sebagai dampak lanjutan dari sistem program kerja kelembagaan kehutanan yang demikian itu, adalah terjadinya kelemahan pada sistem monitoring dan

evaluasi (monev). Terjadinya kelemahan dimaksud disebabkan selain dikarenakan monev itu sendiri dianggap menjadi kewajiban Pusat, juga spasial obyek monev tersebar ke dalam geografis yang sangat-sangat jauh dari Pusat.

Hasil kajian Warsito (2007) mencatat kelemahan utama dari sistem kerja yang demikian adalah terletak dari tidak adanya hubungan antara monev kegiatan reboisasi dengan kegiatan komponen lain dari Sistem Pengelolaan Hutan yang seharusnya (Pemeliharaan, Perlindungan, serta Pemanfaatan Hutan). Tentunya menjadi pertanyaan, apakah komponen kegiatan Perlindungan Hutan pada kegiatan Reboisasi dilaksanakan oleh Ditjen PHKA, dan apakah juga kegiatan Pemanfaatan Hutan hasil reboisasi menjadi tugas Ditjen BPK? Semestinya adalah demikian itu yakni secara fungsional masing-masing Ditjen melaksanakan fungsinya masing-masing. Namun karena kegiatan reboisasi di lapangan telah dibagi-bagi menurut areal/kawasan kerjanya, sesuai dengan Ditjen Pelaksana Program (HTR oleh Ditjen BPK dan GERHAN oleh Ditjen RLPS), dan belum ada unit manajemen hutan di kelas tapak, maka seluruh komponen manajemen hutan dianggap dilaksanakan di masing-masing program oleh masing-masing Ditjen pemilik program. Dikarenakan cakupan wilayah kerja yang tersebar dalam geografis yang sangat luas itu, serta tidak adanya program kerja yang berkelanjutan dalam komponen kegiatan pemeliharaan, perlindungan, serta pemanfaatan hasil penanaman reboisasi, maka resiko keberhasilan program dalam pembentukan hutan menjadi relatif tinggi.

Kajian lain yang telah dilakukan oleh PERSAKI (2006) melengkapi apa yang disampaikan di atas, yakni menyimpulkan bahwa masalah terdapat di hampir seluruh tahapan pelaksanaan program, dan kondisi demikian itu disebabkan oleh:

1. Pembangunan hutan direduksi menjadi penanaman pohon, sehingga aspek-aspek kelembagaan, sosial, ekonomi, dan politik menjadi faktor eksogen. Secara teknis kehutanan dapat dikatakan bahwa penanaman pohon dilakukan tanpa mempertimbangkan pengelolaan hutan yang mampu mempertahankan pertumbuhan pohon tersebut. Selain itu seperti ada asumsi bahwa di lapangan tidak dijumpai klaim atas kawasan hutan negara;
2. Tidak adanya pembaruan dalam sistem penganggaran. Hal demikian ini menjadi pokok persoalan karena sistem yang berjalan tidak sejalan dengan pilihan-pilihan terbaik yang dilakukan bagi para pelaksana di lapangan;
3. Perubahan sosial dianggap dapat berjalan dengan sendirinya. Demikian pula lemahnya arus informasi dan rendahnya kemampuan lembaga pelaksana di lapangan tidak mendapat prioritas penanganan yang cukup.

Setiap proses pekerjaan dapat dipastikan ada kaitannya dengan tahapan yang merangkai tahapan yang harus dilaksanakan sebelum unit pekerjaan yang bersangkutan dilaksanakan. Tahapan sebelum unit pekerjaan yang bersangkutan dilaksanakan biasanya disebut sebagai prasyarat. Apabila prasyarat yang terkait pekerjaan tidak dilaksanakan, maka resiko kegagalan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan akan selalu tinggi.

Dalam ketentuan pembentukan KPH terkandung prinsip, bahwa seluruh kawasan hutan negara mesti terbagi habis ke dalam unit-unit manajemen hutan

berupa KPH. Prinsip demikian, mengandung arti bahwa pembangunan unit-unit KPH sebenarnya merupakan strategi pengukuhan kawasan hutan negara sebagai kawasan hutan tetap, karena darinya akan otomatis terbentuk batas luar kawasan Hutan Negara selain batas kawasan antara unit KPH. Oleh karena itu, fungsi pertama dan utama pembentukan unit KPH sebenarnya sebagai salah satu komponen strategi pengukuhan Hutan Negara itu. Tanpa pengukuhan Hutan Negara yang definitif, akan menimbulkan konsekuensi antara lain:

- a). Pusat tidak hanya bekerja sebagai regulator di sektor kebijaksanaan saja, tetapi selain sebagai penyedia dana sekaligus juga menjadi pelaksana (antara lain melalui UPT-UPT yang dimilikinya di daerah) seluruh program subsektoral kehutanan.
- b). Sering bahkan selalu dihadapkan kepada masalah-masalah teknis lapangan yang tidak ringan (masalah penentuan (identifikasi mikro) lokasi areal kegiatan, masalah kelembagaan program di tingkat tapak, dsb yang antara lain harus melibatkan unsur birokrasi pemerintahan Propinsi dan Kabupaten).
- c). Dalam situasi sulitnya koordinasi di antara UPT Pusat, kelancaran pelaksanaan pekerjaan juga menjadi terhambat. Di sisi lain, Pemda setempat tidak akan merasa memiliki kegiatan GERHAN yang dianggap mereka sebagai program milik Pusat.

Fungsi kedua KPH selain sebagai manajer di unit kawasannya adalah sekaligus sebagai integrator sektoral pembangunan (pelaksana sistem pengelolaan) hutan langsung di tingkat tapak (*site*), seperti yang digambarkan dalam Diagram 1 tersebut di muka. Dengan adanya unit-unit KPH, seluruh komponen pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan, menjadi terintegrasi ke dalam Sistem Pengelolaan Hutan Lestari (SPHL). Keuntungan dengan adanya unit-unit KPH antara lain adalah:

- a). Perencanaan program pembangunan dan pengelolaan hutan berada pada langsung di tingkat tapak. Tanpa KPH, Pusat akan selalu dihadapkan ke masalah identifikasi lokasi kegiatan GERHAN yang bersifat makro untuk kemudian diikuti identifikasi lokasi di tingkat mikro pada level provinsi dan kabupaten. Dengan KPH, identifikasi lokasi kegiatan sudah otomatis masuk ke dalam sistem perencanaan pengelolaan hutan pada tingkat mikro, yang setiap saat mampu menyediakan data lokasi seluruh jenis komponen pengelolaan hutan lestarnya, tidak diperlukan lagi penyusunan perencanaan di tingkat makro nasional (yang harus diproyeksikan di lapangan). Dengan cara *bottom-up* seperti ini, Perencanaan makro di tingkat nasional adalah bisa diketahui melalui penjumlahan (luas areal jenis kegiatan tahun, rencana kegiatan seluruh unit-unit KPH di masing-masing komponen termasuk anggaran biaya dan penerimaan unit KPH).
- b). Perencanaan kegiatan pengelolaan hutan di tingkat KPH terbangun dalam sistem perencanaan pengelolaan hutan lestari, yang bukan hanya kegiatan penanaman saja (seperti yang sekarang terjadi), melainkan juga akan menyangkut program kerja pemeliharaan, perlindungan, dan pengambilan manfaat hutan. Dengan satu unit sistem Neraca Pembiayaan dan Penerimaan dalam KPH, keberhasilan pembangunan dan pengelolaan

hutan lebih menjamin keberhasilan program-program GERHAN. Dengan keberadaan dalam satu sistem neraca keuangan, maka dapat diterangkan bahwa keseluruhan program reboisasi tersebut di tingkat tapak akan hanya bersumber dana yang sama (tidak harus terpisah ke masing-masing unit Ditjen di Dephut).

- c). Dengan KPH potret kegiatan Dephut bisa diproyeksikan di lapangan. Ini berarti bahwa Pusat akan hanya menjadi regulator saja tidak harus merangkap menjadi pelaksana program. Pelaksanaan kegiatan manajemen hutan seperti yang tercermin pada struktur Departemen Kehutanan, bisa dipotret di KPH. Koordinasi yang sebenarnya sulit dilaksanakan di tingkat pusat akan mudah dilaksanakan di lapangan (oleh KPH). Sebagai contoh, pelaksanaan pekerjaan Perbenihan Tanaman Hutan misalnya, tidak harus dibangun oleh Pusat seperti yang selama ini dipraktekkan (langsung atau melalui oleh UPT yang bersangkutan), melainkan cukup direncanakan dan dibangun di unit KPH sebagai salah satu komponen kegiatan pengelolaan hutan.
- d). Dalam sistem pengelolaan hutan lestari yang memanfaatkan pihak ketiga (seperti GERHAN, HTR, Hutan Kemasyarakatan, IUPHHK), KPH bisa ditempatkan sebagai wakil Pemerintah di kelas tapak. Dengan KPH yang berfungsi demikian itu, tidak akan ada lagi pelaksanaan kegiatan program oleh masing-masing Ditjen di tingkat pusat. Artinya, pelaksana-pelaksana seluruh komponen kegiatan tidak harus oleh Ditjen terkait (misalnya kegiatan Perhutanan Sosial tidak oleh Ditjen RPLS, kegiatan HTR, Restorasi, dan pembinaan IUPHHK tidak oleh Ditjen BPK, perusahaan (pemanfaatan) Hutan Lindung, Hutan Konservasi dan Taman Nasional, tidak oleh Ditjen PHKA). Dengan filosofi yang demikian itu, bisa diterangkan juga bahwa kegiatan pembangunan HTR dan Perhutanan Sosial yang menurut definisinya tidak berbeda, tidak harus (bahkan di lapangan (KPH) tidak bisa) dipisah menggunakan nama yang berbeda (pilih salah satu saja nama HTR atau Perhutanan Sosial). Dengan kata lain, Pusat cukup hanya bergerak di sektor kebijaksanaan saja (regulasi dsb). Sebagai regulator, Dephut sekaligus mengubah tugas masing-masing komponen organisasinya menjadi organisasi fungsional (tidak berdasarkan obyek kegiatan).

Dari kajian yang dilakukan oleh Kartodiharjo (2006), pada dua kasus pelaksanaan GERHAN, memperlihatkan fenomena pelaksanaan program rehabilitasi hutan dan lahan di Indonesia. Disarankan bahwa dalam menetapkan kebijakan kehutanan yang semestinya menjadi perhatian adalah masalah kelembagaan. Termasuk di dalamnya mencakup analisis aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan, pengertian dan pengetahuan yang digunakan, informasi yang tersedia, maupun proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian masalah kebijakan mempunyai lingkup lebih luas dan tidak sekedar pengetahuan teknis mengenai obyek yang diatur. Kebijakan juga tidak dapat diartikan sebatas peraturan-perundangan, melainkan solusi atas masalah yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu apa yang disebut sebagai masalah menjadi sangat penting dalam pembuatan kebijakan.

Dari dua kasus dalam studi tersebut, memperlihatkan dengan jelas bahwa masalah-masalah kelembagaan dan politik lokal belum menjadi bagian dari masalah kehutanan. Kondisi seperti itu disebabkan oleh:

1. Pendekatan dalam penyusunan kebijakan kehutanan hampir selalu berangkat dari sisi fisik kayu, hutan, dan material lainnya, sebaliknya kurang memperhatikan subyek yang diatur, seperti swasta, individu, kelompok masyarakat, beserta kepentingan dan kemampuannya;
2. Peraturan-perundangan menjadi instrumen yang dominan bahkan tunggal. Padahal banyak hal dapat diselesaikan secara sosial, ekonomi, maupun politik. Dalam kaitan ini juga terdapat pandangan yang kuat, bahwa peraturan secara otomatis dapat tertuju pada penyelesaian masalah, sementara kondisi di lapangan mempunyai banyak faktor yang dipertimbangkan oleh para pelaksana dalam mengambil keputusan yang dijalkannya.
3. Kedua hal tersebut terjadi akibat adanya *policy narrative* dan *discourse* yang telah menjadi *conventional wisdom* dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi dalam pembangunan kehutanan, khususnya dalam pelaksanaan RHL.

Departemen Kehutanan telah mencanangkan program prioritas dalam pembangunan kehutanan. Saat ini, obyek yang dituju dalam program prioritas tersebut mencakup pemberantasan *illegal logging*, rehabilitasi hutan dan lahan, revitalisasi industri kehutanan, pemberdayaan masyarakat dan pemantapan kawasan hutan (DepHut, 2006). Merujuk pokok-pokok pembahasan di atas, dua aspek yang perlu ditelaah adalah masalah apa yang akan dipecahkan oleh setiap program prioritas dan bagaimana bentuk peningkatan kelembagaan untuk menjalkannya. Kedua aspek tersebut semestinya menjadi landasan kebijakan pelaksanaan program prioritas tersebut.

Kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan program tersebut tetap menggunakan kapasitas kelembagaan yang ada, sehingga masalah pokok yang dihadapi tidak terpecahkan oleh berbagai kebijakan yang telah dijalankan. Evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan di atas menunjukkan hal demikian. Dalam kaitan ini, penetapan target dan waktu pencapaian program perlu ditinjau secara kritis (Kartodiharjo, 2006). Departemen Kehutanan dan pemerintah pada umumnya senantiasa menetapkan target pembangunan berdasarkan kondisi fisik dan ketersediaan anggaran. Mempersiapkan kelembagaan yang mampu menjalankan program senantiasa dianggap memperlambat capaian program. Belajar dari kegagalan di masa lalu, dalam penancangan program reboisasi dan penghijauan sejak tahun 1980an juga dengan semangat kecepatan dan anggaran, dan terbukti tidak membawa hasil. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapasitas kelembagaan sebagai syarat berjalannya suatu program prioritas menjadi suatu keniscayaan.

Performa GERHAN pada Pendekatan *Pro-poor*

Berkaitan dengan pendekatan *pro-poor*, program GERHAN, sesungguhnya tidak menyentuh aspek ini. GERHAN tidak didesain dan disiapkan untuk

menyelesaikan persoalan orang miskin, GERHAN hanya ditetapkan sebagai suatu program untuk gerakan masyarakat, agar cinta hutan dan juga memiliki *willingness* untuk merehabilitas lahan di kawasan manapun. Program ini bertujuan melakukan upaya rehabilitasi hutan dan lahan secara terpadu dan terencana dengan melibatkan semua instansi pemerintah terkait, swasta dan masyarakat, agar kondisi lingkungan hulu sungai kembali berfungsi sebagai daerah resapan air hujan yang baik. Dengan demikian diharapkan bencana hidrometeorologi yaitu banjir, tanah longsor dan kekeringan dapat dicegah atau paling tidak dapat dikurangi (Dephut, 2003).

Menurut Kartodiharjo (2006), selama ini program pembangunan kehutanan yang dianggap sebagai jawaban atas kerusakan hutan masih bertumpu pada tindakan-tindakan fisik, dengan kata lain, subyeknya bukan masyarakat. Dalam rancangan anggaran GERHAN tahun 2005 misalnya, biaya pembibitan, penanaman dan pemeliharaan mencapai 82,7%. Keyakinan yang demikian itu sejak awal tahun 80an telah tidak terbukti kebenarannya, yaitu dengan tingginya kegagalan pelaksanaan reboisasi dan penghijauan. Yang keliru dari keyakinan seperti itu adalah asumsi yang dipakai, bahwa seolah-olah sudah terdapat kelembagaan yang mapan dan mendukung pelaksanaan gerakan tersebut. Kelembagaan yang dimaksud bukan hanya keberadaan lembaga atau organisasi pengelola hutan yang mampu, melainkan juga termasuk kepastian kawasan hutan, sistem insentif, maupun regulasi yang tidak menyebabkan biaya transaksi tinggi. Apabila kelembagaan belum menjadi persoalan yang perlu dikuatkan dalam pembuatan kebijakan kehutanan, bagaimana dengan kemiskinan?. Posisi penduduk miskin masih sangat jauh, bahkan tidak ada dalam wacana kebijakan kehutanan yang dirumuskan oleh lembaga tertentu. Dari sudut pandang ekonomi, pemberantasan kemiskinan tergantung investasi. Kita tahu bahwa dalam kancah perbincangan kebijakan kehutanan belum pernah ada kosa kata 'pertumbuhan investasi' sebagai bagian dari tolok ukur kinerja kebijakan pembangunan kehutanan. Dalam statistik kehutanan, misalnya, tidak pernah ada catatan investasi dan pertumbuhannya.

Selanjutnya analisis Kartodiharjo (2006), soal kemiskinan juga sangat erat dengan soal kerusakan modal sosial. Sedangkan modal sosial sangat ditentukan oleh selesainya urusan penguasaan, hak, dan alokasi pemanfaatan sumberdaya alam. Kita juga mengetahui bahwa urusan-urusan tersebut, entah mengapa, justru menjadi isu sensitif. Nampaknya lebih nyaman berlindung di balik angka-angka dan hukum bahwa negara masih menguasai kawasan hutan, meskipun di lapangan tidak ada jaminan kepastian bagi sebagian besar pengelola hutan negara tersebut. Demikian pula soal kemiskinan juga terkait dengan krisis ekologi, yaitu setelah kerusakan sumberdaya alam menyebabkan banjir, longsor, kekeringan, pencemaran, berkembangnya penyakit, dll. Dengan demikian, pemberantasan kemiskinan tidak berarti investasi yang mengubah bentang alam kawasan lindung dilegalkan begitu saja. Hal yang terakhir ini juga menjadi pertanyaan, sebab para pembuat kebijakan dan profesi kehutanan tidak berdaya terhadap, atau dalam skala tertentu menjadi bagian dari, patron politik ekonomi jangka pendek yang eksploitatif.

Performa GERHAN pada Pendekatan CBFM

Bagi para penggiat CBFM dan pemerhati kehutanan, jelas GERHAN tidak menggunakan pendekatan CBFM dalam pelaksanaan. Hal ini dapat dilihat dari struktur keproyekan dan bagaimana perencanaan GERHAN disusun. Perencanaan GERHAN selalu diselaraskan dengan kaidah teknis perencanaan RHL yang mengangkut sistem hirarki yang telah ditetapkan dalam keputusan Menteri Kehutanan Nomor 20/Menhut-V/2000 tentang Pola Umum RHL, diikuti Rencana Teknis RHL Lima Tahun dan dilaksanakan melalui Rencana Teknis Tahunan (RTT). Rencana RHL Lima Tahun pada pokoknya memuat sasaran lokasi kegiatan, sasaran areal RHL, pertimbangan teknis dan manajerial, teknis dan mekanisme perencanaan dan spesifikasi rencana. Menarik untuk disimak adalah dalam hal teknis dan mekanisme perencanaan antara lain ditekankan dan “bahkan diharuskan” agar secara procedural perencanaan dilakukan secara terpadu dengan melibatkan BPDAS, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/kota, dan berbagai instansi terkait lainnya. RTT pada pokoknya memuat secara detail letak kegiatan RHL menurut administrasi pemerintah kabupaten/kota, Das/Sub DAS, luas lahan kritis, lokasi dan volume kegiatan menurut pola penyelenggaraannya, Jenis kegiatan, kondisi fisik lapangan, pola perlakuan, sarana prasarana, jenis tanaman dan jumlah bibit perkegiatan perhektar.

Dengan mengacu pada Rencana RHL Lima tahun dan acuan lainnya yang relevan, Dinas yang mengurus Kehutanan Kabupaten/ kota dengan memperhatikan pertimbangan dari dinas-dinas terkait seperti PU, kelautan dan perikanan, pertanian, dana lain-lain menyusun RTT, sedangkan untuk kawasan hutan konservasi dan terus jalan nasional/ provinsi RTT disusun oleh pengaku kawasan dan Balai Konsevasi Sumberdaya Alam (BKSDA) atau Balai Taman Nasional (BTN). Dokumen RTT yang telah ditandatangani oleh Kepala Dinas/ Instansi penyusun selanjutnya diserahkan kepada Kepala BPDAS yang kemudian secara bersama-sama melakukan percematan atau pemantapan. RTT hasil pemantapan tersebut ditandatangani bersama Kepala BPDAS dan Kepala Dinas/ Instansi penyusun dan akhirnya diusulkan Kepala Direktur Jenderal RLPS sebagai bahan proses penyusunan Rencana Nasional GERHAN.

Dari sisi perencanaan dan penganggaran, GERHAN tidak memiliki nilai dan prinsip CBFM, yakni partisipatory dan transparansi. Kedua syarat prinsip ini tidak terdapat pada proses perencanaan dan pelaksanaan GERHAN. Oleh karena itu tidak mungkin dievaluasi kinerja GERHAN dari sisi pendekatan CBFM karena program ini tidak didesign untuk adanya keterlibatan aktif masyarakat. Berbeda dengan program Pemerintah lainnya seperti Hutan Kemasyarakatan (HKM) dan Hutan Tanaman Industri (HTR).

Menurut Warsito (2007), perbedaan utama antara GERHAN Dengan program HTR adalah bahwa pelaksana dana pengelola HTR adalah pemegang ijin HTR. Pemerintah hanyalah semacam kreditor penyedia dana untuk dipinjam pemegang ijin HTR. Dalam program GERHAN, dana yang dikucurkan adalah merupakan dana yang tidak harus dikembalikan pelaksana GERHAN (merupakan investasi langsung pemerintah).

Kesimpulan

1. Program GERHAN bisa diterima sebagai terobosan Pemerintah untuk mereboisasi hutan, namun seyogyanya dikaitkan dengan kelembagaan di tingkat tapak, termasuk pendanaan bagi kelangsungan pengelolaan tegakan yang dibangun. Tanpa pengelolaan lanjutan, program GERHAN akan mengalami nasib yang sama dengan Program Inpres Reboisasi di masa Orde Baru (hanya di beberapa unit kawasan saja yang dapat dikatakan berhasil (tidak efektif). Di masa berikutnya, program GERHAN semestinya dilaksanakan terkait dengan pembangunan unit-unit KPH yang adalah merupakan integrator kegiatan subsektoral kehutanan, alam implikasinya di lapangan. Dengan kata lain, kegiatan GERHAN, HTR dan Perhutanan Sosial, semestinya tidak merupakan program-program yang terpisah antara yang satu dengan lainnya, melainkan harus ditempatkan sebagai sebagian komponen dalam rangka pembangunan unit-unit KPH. Oleh karena itu, dalam rangka pembangunan unit-unit KPH, mestinya lokasi-lokasi kegiatan GERHAN, HTR dan Perhutanan Sosial hanya ditempatkan pada lokasi-lokasi yang siap untuk dirintis menjadi unit KPH. Pembangunan unit-unit KPH tidak mungkin dilaksanakan tanpa adanya pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan. Dengan KPH dimungkinkan bahwa seluruh kegiatan reboisasi akan menjadi kegiatan rutin (yang tidak perlu harus menggunakan nama program lagi),
2. Program GERHAN semestinya hanya dilaksanakan di unit-unit kawasan hutan negara saja. Untuk kawasan lahan privat, sebaiknya dilaksanakan oleh sektor (Departemen) lain, tidak oleh Dephut dan tidak menggunakan dana DR.
3. Ukuran keberhasilan GERHAN bukan hanya diukur dari kriteria teknis saja, melainkan juga dengan kriteria-kriteria lainnya yang memberikan pengertian bagi program ini. Sebagai gerakan nasional tentunya akan menyangkut seluruh rakyat negeri ini baik yang berada di dalam dan sekitar hutan bahkan termasuk yang jauh di hilir luar hutan. Kalau itu memang benar, maka ukuran keberhasilan GERHAN selain kinerja terbentuknya tegakan tanaman dewasa, juga diukur dari sisi kultur masyarakat dalam keinginan untuk membangun, menjaga, dan memelihara benda-benda milik bersama (public goods) termasuk hutan itu sendiri. Namun, sebenarnya sebagai gerakan semestinya juga diikuti oleh program dari sektor lain, misalnya oleh Deptan dan Depsos karena lahan milik penduduk sebenarnya bukanlah urusan sektor kehutanan saja. Dengan demikian, sumber dana pembangunan GERHAN tidak hanya berasal dari sektor Kehutanan saja, melainkan dari pos-pos APBN lainnya.
4. Sejalan dengan simpulan butir 1 dan 2 tersebut di muka, diusulkan agar di tingkat Pusat (Dephut) segera dilaksanakan reformasi kelembagaan. Ditjen BPK, PHKA, dan Ditjen RLPS segera difungsikan sebagai unit-unit kegiatan fungsional tidak pada obyek-obyek kegiatan. Ditjen BPK difungsikan dalam aspek manajemen bisnis dan sosial di hutan manapun (IUPHHK, HTR, Hutan Kemasyarakatan, Pemanfaatan-pemanfaatan Hutan Lindung, Konservasi, dan Taman Nasional dll), Ditjen PHKA juga ditempatkan pada aspek teknologi perlindungan hutan dan Kelestarian Alam, di hutan manapun

termasuk hutan produksi, Ditjen RLPS bekerja pada aspek teknologi reboisasi dan rehabilitasi hutan (nama RLPS bisa diubah untuk menjadi Ditjen Reboisasi). Perhutanan Sosial (PS) pindah tempat menjadi kegiatan di unit-unit KPH. Unit-unit UPT di daerah (Propinsi) bisa dihapus, karena kegiatannya pindah ke unit KPH.