

**FAKTOR-FAKTOR *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
PENCEGAHAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN GAMBUT DI
KABUPATEN BENGKALIS**

Oleh : Tri Maylani

trimaylaniame@gmail.com

Pembimbing : Dadang Mashur S.Sos, M.Si

Jurusan Ilmu Administrasi - Program Studi Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. HR Soebrantas Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293

Telp/Fax 0761-63272

Abstract

Forest and peatland fires in Kabupaten Bengkalis are one of the environmental problems that often occur and are considered important so that it becomes the government's attention. Based on the source of the cause, forest and land fires can be grouped into two, namely natural and forest fires that occur naturally and forest and land fires that occur as a result of human activities. Environmental problems that are currently occurring which are quite severe problems are forest and land fires caused by irresponsible parties. The occurrence of forest and land fires in Kabupaten Bengkalis was caused in part by large activities in the framework of human land clearing, both for agricultural and plantation businesses supported by climatic condition and the presence of natural phenomena such as El Niño Southern Oscillation (ENSO). To overcome this problem, the government involves various parties such as the private sector and the community to be able to work together in overcoming the problem of forest and peat land fires called collaborative governance. The purpose of this study is to find out collaborative governance factors in the prevention of forest and peat land fires in Kabupaten Bengkalis. This study uses a type of qualitative research obtained through interview techniques, observation and documentation. The results of this study indicate that, the factors that hinder collaborative governance in preventing forest and peat land fires in Kabupaten Bengkalis are communication, regulations and work programs.

Keywords : Factors of Collaborative Governance, Prevention of Forest and Peatland Fires

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberadaan hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis semakin hari semakin berkurang. Hal ini disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang terjadi beberapa tahun belakangan sangat luas dan sampai saat ini masih belum bisa diselesaikan secara tuntas.

Adapun dampak dan kondisi ekosistem lingkungan akibat terjadinya kebakaran hutan dan lahan adalah:

1. Terganggunya aktivitas perekonomian dan pembangunan;
2. Permasalahan kabut asap yang sampai mengganggu kegiatan penerbangan dan lintas pelayaran dan bahkan transportasi darat;
3. Penyebaran penyakit ISPA bagi masyarakat;
4. Punahnya keanekaragaman hayati baik flora maupun fauna disekitar lokasi kebakaran;
5. Kerugian negara secara finansial atas punahnya fungsi sumber daya;
6. Terganggunya aktivitas pendidikan;

Berdasarkan sumber penyebabnya, kebakaran hutan dan lahan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kebakaran hutan dan lahan yang terjadi secara alami dan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi akibat ulah manusia. Permasalahan lingkungan yang terjadi saat ini yang menjadi permasalahan yang cukup parah adalah permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Kejadian kebakaran hutan dan

lahan di Kabupaten Bengkalis sebagian besar diakibatkan oleh aktivitas manusia dalam rangka pembukaan lahan, baik untuk usaha pertanian maupun perkebunan yang ditunjang oleh kondisi iklim dan adanya fenomena alam seperti *Elnino Southern Oscillation (ENSO)*.

Kabupaten Bengkalis merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Riau yang memiliki potensi hutan yang besar yaitu sekitar 903,920.0 Ha (*Badan Pusat Statistik Bengkalis, 2017*). Kabupaten Bengkalis juga memiliki potensi lahan gambut yang luas. Sebagian besar wilayah Kabupaten Bengkalis merupakan tanah organosol, yaitu jenis tanah yang banyak mengandung bahan organik tebal, seperti gambut. Luas lahan gambut di wilayah Kabupaten Bengkalis yaitu 1.240.122 Ha Kawasan Hidrologis Gambut (KHG) dan 474.383 Ha Kawasan Lindung Gambut (KLG). (*Badan Penanggulangan Bencana Daerah Riau, 2014*).

Kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bengkalis mengalami puncaknya pada periode tahun 2015 dan 2016 dimana terjadi sebanyak 283 kasus dengan luas terbakar 1251 Ha dan 378 kasus dengan luas terbakar 1.345 Ha, sehingga mengalami masa yang sangat sulit dalam melaksanakan penanggulangan bencana. Hal ini disebabkan luasnya jumlah kebakaran hutan dan kebakaran terjadi pada lahan gambut yang sulit dipadamkan sehingga dampak asap yang ditimbulkan pada tahun 2015 dan 2016 merupakan bencana kabut asap yang sangat parah. Data juga menunjukkan fakta bahwa pada tahun 2018 kembali

mengalami peningkatan kasus kebakaran hutan dan lahan yaitu sebanyak 113 kasus dengan luas yang terbakar yaitu 655,615 Ha. Kecamatan Bandar Laksamana merupakan kecamatan yang paling luas kasus kebakarannya yakni sebanyak 2 kasus dengan luas terbakar 145,7 Ha. (*Data Olahan dari Buku Profil Dinas Pemadam Kebakaran dan data dari BPBD Kabupaten Bengkalis, 2018*). Mayoritas lahan yang terbakar merupakan lahan milik masyarakat yang diduga dibakar pada saat melakukan pembersihan lahan (*land clearing*) dan didukung oleh cuaca panas. Berdasarkan fakta tersebut, penulis mengambil lokus penelitian ini di Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis.

Lambatnya penanganan masalah kebakaran hutan dan lahan selama ini disebabkan oleh peran pemerintah maupun masyarakat belum nyata:

1. Masih terpusat pada aspek pemadaman sedangkan pencegahan belum dioptimalkan;
2. Peran para pihak, satuan pengendalian kebakaran, regu pemadam, dan masyarakat peduli Api (MPA) dalam upaya pencegahan dan pemadaman belum optimal;
3. Peraturan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan, belum sepenuhnya mampu memfasilitasi dan meningkatkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi untuk menjamin pencegahan kebakaran di tingkat bawah (lapangan) secara baik. Meskipun peraturan dan sanksi dapat mengurangi faktor manusia sebagai penyebab kebakaran,

namun tindakan hukum ini membutuhkan pengawasan yang ketat di lapangan agar dampaknya berkelanjutan. (*Panduan Pencegahan Kebakaran hutan dan lahan Berbasis Desa di Areal Gambut, 2014*).

Pemerintah sendiri menyadari kebakaran hutan dan lahan merupakan suatu bencana atau masalah bersifat multidimensi yang memerlukan kerjasama dari berbagai pihak untuk menanganinya. Dalam melaksanakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bengkalis, pemerintah tidak bisa bekerja sendiri, peran swasta dan masyarakat sangat dibutuhkan untuk meningkatkan keberhasilan dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan ini.

Kerja sama antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkalis sebagai suatu usaha dan respon pemerintah dalam kegiatan penanganan masalah publik yaitu masalah kebakaran hutan dan lahan gambut. Istilah kerja sama antar pemangku kepentingan yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat diartikan sebagai *collaborative governance*. Pemerintah dalam hal ini yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bengkalis, Dinas Pemadam Kebakaran Kabupaten Bengkalis, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bengkalis dan Polres Bengkalis. Swasta yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pihak swasta yang berperan aktif dalam masalah kebakaran hutan dan lahan gambut yaitu PT Bukit Batu Hutani Alam yang notabene bertanggung jawab pada wilayah Kecamatan Bandar

Laksamana. Masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Masyarakat Peduli Api (MPA) yang juga berperan aktif dalam masalah penanganan kebakaran hutan dan lahan gambut yaitu Masyarakat Peduli Api (MPA) desa Sepahat yang juga merupakan salah satu desa di Kecamatan Bandar Laksamana.

Peran pemerintah dalam proses *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis adalah sebagai koordinator, regulator dan fasilitator yang menyediakan regulasi, sanksi hukum, penganggaran dana, sosialisasi, pelatihan, penyediaan sarana dan prasarana dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Kemudian peran swasta dalam proses *collaborative* adalah sebagai fasilitator yang menyediakan sarana dan prasarana pencegahan kebakaran, membentuk regu pemadam kebakaran, pelaporan dan pengawasan di sekitar lokasi perusahaan dan setiap perusahaan mempunyai tanggung jawab terhadap pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Sedangkan peran masyarakat dalam hal ini Masyarakat Peduli Api (MPA) dalam proses *collaborative* adalah sebagai katalisator yang melakukan pencegahan dini, pemadaman dini dan monitoring.

Bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut adalah bekerjasama dalam sosialisasi, apel siaga darurat, patrol gabungan, penyediaan fasilitas untuk masyarakat peduli api, penyediaan data, pertukaran informasi, laporan setiap bulan, dan pembinaan Masyarakat Peduli Api.

Bentuk kerjasama yang dilakukan belum ada berupa suatu program kerja terstruktur yang melibatkan ketiga *stakeholder* tersebut secara langsung untuk meningkatkan penyelenggaraan pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis.

Berkolaborasinya pemerintah, swasta dan masyarakat seharusnya bisa mencegah kebakaran hutan dan lahan gambut dengan efektif dan efisien, namun berdasarkan data yang ada kebakaran terus menerus terjadi setiap tahunnya. Pengaturan kelembagaan yang efektif haruslah memiliki struktur organisasi, peran, tugas, tanggung jawab yang jelas serta mampu menjalin *networking* dengan semua level pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa saja faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis.

1.4 Manfaat penelitian

1. Manfaat Teoritis, sebagai bahan informasi dan sumbangan pemikiran peneliti kepada pihak lain yang akan meneliti dengan

permasalahan yang sama terutama di program studi Administrasi Publik.

2. Manfaat Praktis, sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bengkalis sehubungan dengan *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut.

2. KONSEP TEORI

2.1 *Collaborative Governance*

Collaborative governance terdiri dari dua suku kata, “*collaborative*” dan “*governance*”. **Andrew** dalam **Syafri (2012:196)** memaknai *governance* sebagai cara dimana pemerintah bekerja sama dengan pemangku kepentingan lain dalam mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan tujuan jangka panjang suatu bangsa.

Kualitas *governance* dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen *governance* yaitu pemerintah, *civil society*, dan sektor swasta. *Governance* yang baik memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, *predictability* dan transparansi. Singkat kata *governance* yang baik, hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung, warga yang bertanggung jawab, aktif dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang transparan, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan atau inklusif (**Tahir, 2015:107**).

Sedangkan *Collaborative* atau kolaboratif adalah bekerja bersama khususnya dalam usaha penggabungan pemikiran. Menurut **Wanna** dalam **Sabaruddin (2015:25)**, *collaborative*

dimaknai sebagai kebersamaan, kerja sama, berbagai tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab dimana pihak-pihak yang ber*collaborative* memiliki tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, serta berbasis masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat **Hartman** dalam **Subarsono (2016:174-175)** yang mengatakan bahwa *collaborative* adalah sebuah proses yang didalamnya melibatkan berbagai *stakeholder* yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing pihak dalam mencapai tujuan bersama dengan pengaktualisasian kapasitas masing-masing pihak.

Sementara itu, istilah *collaborative governance* menurut **Ansell dan Gash** dalam **Subarsono (2016:175)** didefinisikan sebagai berikut: “A *governance arrangement where one or more publik agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus oriented, and deliberative and that aims to make or implement publik policy or manage publik programs or assets.*” Suatu pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan non publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau asset publik. Definisi tersebut diatas dapat dirumuskan beberapa kata kunci yang menekankan pada enam karakteristik, antara lain:

1. Forum tersebut diinisiasi atau dilaksanakan oleh lembaga publik maupun aktor-aktor dalam lembaga publik
2. Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non publik
3. Peserta terlibat secara langsung dalam pembuatan dan pengambilan keputusan dan keputusan tidak harus merujuk pada aktor-aktor publik
4. Forum terorganisir secara formal dan pertemuan diadakan secara publik
5. Forum bertujuan untuk membuat keputusan atas kesepakatan bersama, dengan kata lain forum ini berorientasi pada konsensus
6. Kolaborasi berfokus pada kebijakan publik maupun manajemen public

Fokus *collaborative governance* adalah pada kebijakan dan masalah publik. Walaupun lembaga publik memiliki otoritas tertinggi dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses *collaborative* adalah mencapai derajat konsensus diantara para *stakeholder* (bukan penekanan pada lembaga publik).

Menurut **Huxham** dan **Siv Vangen** dikutip **Raharja (Sabaruddin, 2015:33)** mengemukakan ada enam hal dalamn proses kolaborasi antarorganisasi. Keenam hal tersebut adalah:

1. *Managing Aims* (tujuan)

Aims, goals atau *obyektive* (tujuan) merupakan alasan utama suatu kolaborasi terjadi (*why the collaboration exists and why they are party of it*). Ada tiga level tujuan yang diusulkan oleh Huxham dan Vagen, yaitu (a) “meta goals” pada top level, suatu pernyataan eksplisit tentang

tujuan yang dicapai, (b) penjabaran kepentingan yang ingin dicapai tiap organisasi yang terlibat, (c) penjabaran tujuan individu dari setiap organisasi.

2. *Compromise* (kompromi)

Kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara kerja, kultur dan gaya kerja individu, norma dan nilai organisasi. Kompromi dilakukan dengan cara menciptakan jalan tengah yang mengakomodasikan pihak lain dan menghilangkan persepsi *stereotype* terhadap pihak lain.

3. *Communication* (komunikasi)

Bahasa merupakan isu utama komunikasi dalam kolaborasi yang harus disesuaikan dengan konteks, profesi, etnik dan bahasa resmi. Komunikasi yang efektif dapat menghindari makna ganda atas satu kosakata yang sama serta memahami apa yang diinginkan pihak lain.

4. *Democracy and Equality* (demokrasi dan persamaan)

Dalam kolaborasi ada tiga aspek yang harus diperhatikan; pertama, siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi. Kedua, proses kolaborasi yaitu kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang. Ketiga, akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi dan konstituen.

5. *Power and Trust* (kekuatan dan kepercayaan)

Secara psikologis digunakan untuk mengatasi perasaan “rendah diri” komunitas lokal dan sekaligus menekan perasaan “tinggi hati” lembaga pemerintah dan institusi global. *Power* dan *trust* diilustrasikan sebuah organisasi pemerintah menjadi penyandang dan tenaga ahli dalam kolaborasi. Sedangkan kelompok kecil suatu komunitas menyumbangkan

keahlian penting dalam bentuk pengetahuan lokal.

6. *Determination, Commitment and Stamina* (tekad, komitmen dan stamina)

Dalam kolaborasi sering terjadi *collaborative inertia*, yaitu suatu situasi kolaborasi yang tak seimbang (satu pihak berpengalaman, pihak lainnya kurang berpengalaman) sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan komitmen. Komitmen sendiri tergantung kepada seberapa dekat agenda mereka *matching* dalam program kolaborasi, *determination* (manfaat keberlanjutan kerjasama) dan keteguhan hati (*stamina* untuk tetap berkolaborasi).

Menurut **Setyoko** dalam **Syafri (2012:198)** *collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik. Kolaborasi pemerintah memberikan jaminan akan lebih partisipatifnya proses perumusan kebijakan sehingga keluaran yang dihasilkan akan memberikan dampak lebih luas di masyarakat.

Konsep *collaborative* didefinisikan digunakan untuk menggambarkan suatu hubungan kerja sama yang dilakukan pihak tertentu. Sekian banyak pengertian dikemukakan dengan sudut pandang beragam namun didasari prinsip yang sama yaitu mengenai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab. Namun demikian *collaborative* sulit didefinisikan untuk menggambarkan apa yang sebenarnya yang menjadi esensi dari kegiatan ini. *Collaborative* antar instansi pemerintah daerah seringkali hanya merupakan media formalitas, bukan karena

keinginan untuk mengambil manfaat sebesar-besarnya dari *collaborative* yang dibangun. *Collaborative* antar instansi pemerintah daerah kerap kali dibentuk hanya dikarenakan adanya tekanan dari suatu kebijakan yang biasanya disusun oleh instansi pusat atau yang lebih tinggi. *Collaborative* kerap diperkeruh oleh oknum-oknum pimpinan instansi pemerintah, perancang atau pengusul kebijakan tersebut.

Collaborative merupakan tindakan yang diambil para pihak yang berkonflik untuk menghasilkan tindakan yang memuaskan semua pihak sebagai tindakan-tindakan masing-masing. *Collaborative* pada hakikatnya adalah suatu kerja sama yang dilakukan antarorganisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara individual atau mandiri. Dalam konteks ini terkandung dua hal penting: pertama setiap organisasi pada awalnya adalah otonom (mandiri), kedua, karena adanya kebutuhan untuk mencapai tujuan masing-masing, tetapi terfokus pada tujuan atau obyek yang sama, organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya.

2.2 Lahan Gambut

Gambut secara hafiah diartikan sebagai onggokan sisa tanaman yang tertimbun dalam masa dari ratusan sampai bahkan ribuan tahun. Menurut *Epistemologi* gambut adalah material atau bahan organik yang tertimbun secara alami dalam keadaan basah berlebihan atau jenuh air, bersifat tidak mampat dan tidak atau hanya sebagian yang mengalami perombakan (*decomposed*).

Menurut konsep *pedologi* gambut adalah bentuk hamparan daratan yang morfologi dan sifat-sifatnya sangat dipengaruhi oleh kadar bahan organik yang dikandungnya. Sedangkan menurut konsep *ekologi* gambut adalah sumber dan rosot (*sink*) karbon sehingga dapat masuk sebagai sumber emisi gas rumah kaca (GRK) yang dapat menyebabkan terjadinya perubahan iklim dan pemanasan global. Indonesia merupakan transmittor utama gas rumah kaca (GRK) yang berkontribusi terhadap perubahan iklim. Faktor utama penyebab emisi GRK di Indonesia adalah terjadinya deforestasi dan degradasi hutan dan lahan gambut akibat kebakaran.

Dalam pengertian teknis dan praktis, gambut dapat diartikan sebagai lahan pertanian, lahan penggembalaan, hutan alam, hutan rawa, bahan tambang, bahan media tumbuh, bahan kompos, bahan bakar, dan bahan industri. Ekosistem gambut memiliki peranan yang sangat penting dalam menyediakan berbagai kebutuhan hidup manusia, seperti hasil hutan kayu dan non kayu, penyimpanan air dan pengendali banjir, habitat hidup bagi keanekaragaman hayati, serta pengendali iklim global karena kemampuannya dalam menyerap dan menyimpan karbon. Sekitar 120 giga ton karbon atau sekitar 5% dari seluruh karbon terestrial global tersimpan di dalam kawasan gambut.

Karakteristik fisik gambut yang penting dalam hubungannya dengan degradasi akibat kebakaran meliputi kadar air, berat isi (BD), dan mengering tidak balik. Kadar air berkisar antara 100-1.300% dari berat keringnya, artinya bahwa gambut

mampu menyerap air sampai 13 kali bobotnya. Kadar air yang tinggi menyebabkan BD menjadi rendah ($0,10-0,2 \text{ g cm}^3$), gambut menjadi lembek dan menahan bebannya rendah. Sebaliknya gambut yang telah mengering (kadar air $< 100\%$ berdasarkan berat), tidak bisa menyerap air lagi kalau dibasahi, sehingga mudah hanyut dan terbakar).

Ekosistem gambut bersifat rapuh artinya apabila perlakuan berlebihan tanpa memperdulikan kaidah-kaidah konservasi dan reservasi maka sifat biogeokimia dan watak bawaan lahan gambut akan berubag atau rusak. Kerusakan lahan gambut ini juga dapat disebabkan oleh deraan iklim yang sukar dikendalikan. Hanya saja kerusakan pada lahan gambut tropika selama ini lebih banyak disebabkan oleh kesalahan dalam pembukaan dan pengelolaan yang mengabaikan sifat-sifat dan watak dari ekosistem gambut.

Pemanfaatan gambut dapat mengubah lingkungan sekitarnya sebagai akibat pembukaan atau reklamasi, yaitu berubahnya fungsi gambut sebagai lumbung air (*reservoir*). Kemampuan gambut menyimpan air sangat besar dan secara alami dapat mengagihkan (*distribution*) kepada wilayah sekitarnya pada musim kemarau. Kerusakan yang terjadi pada lahan gambut bisa menyebabkan bencana bagi daerah sekitarnya.

Kerusakan lahan gambut banyak terjadi karena aktivitas manusia misalnya konservasi gambut menjadi lahan pertanian, perkebunan dan kehutanan. Kerusakan lahan gambut diawali dengan proses pembabatan hutan (*land clearing*).

Proses selanjutnya adalah pengeringan lahan yang bertujuan untuk mengeluarkan air yang terkandung dalam tanah gambut. Caranya dengan membuat parit atau saluran drainase agar air mengalir keluar.

Proses pengeringan ini menyebabkan turunnya permukaan lahan gambut. Sehingga pohon-pohon yang terdapat di permukaan tanah tidak bisa tegak dengan kuat karena akarnya menyembul. Banyak pohon yang roboh di atas lahan gambut yang tidak sehat.

Pengeringan pada lahan gambut mempunyai karakteristik tidak dapat kembali (*irreversible*). Sekali air dikeluarkan, gambut akan kehilangan sebagian kemampuannya untuk menyimpan air. Hal ini membuat lahan gambut menjadi kering. Di musim kemarau lahan gambut ini rawan kebakaran.

Proses kebakaran hutan gambut merupakan pelepasan karbon dalam jumlah besar ke atmosfer dan memusnahkan keanekaragaman hayati hutan. Sebaliknya di musim hujan hutan tidak bisa menyerap air dengan baik yang menyebabkan bencana banjir. Bahaya dari rusaknya lahan gambut tidak hanya dirasakan secara lokal dan regional saja, melainkan berkontribusi pada bencana global perubahan iklim. Emisi karbon bisa terlepas saat konversi lahan gambut, mulai dari pembabatan vegetasi, kebakaran hutan, hingga terjadi proses dekomposisi gambut akibat kegiatan pertanian.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah

penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dengan pendekatan fenomenologi.

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Jl. Jendral Ahmad Yani Bengkulu, Dinas Pemadam Kebakaran di Jl. Jendral Ahmad Yani Bengkulu, Kantor Polres di Jl. Pertanian Bengkulu, Kantor Dinas Lingkungan Hidup di Jl. Pertanian Bengkulu, PT Bukit Batu Hutani Alam dan Kantor Masyarakat Peduli Api Desa Sepahat Kecamatan Bandar Laksamana. Alasan penulis mengambil Kecamatan Bandar Laksamana sebagai lokus penelitian adalah karena Kecamatan Bandar Laksamana merupakan salah satu kecamatan yang sedang mengalami tingkat kebakaran hutan dan lahan gambut yang tinggi diantara kecamatan lainnya, memiliki MPA (Masyarakat Peduli Api) yang berperan aktif dan juga Kecamatan Bandar Laksamana merupakan wilayah tanggung jawab PT. Bukit Batu Hutani Alam (pihak swasta) yang berperan aktif dalam masalah pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut.

3.3 Informan Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode *purposive sampling*, yaitu peneliti menentukan informan yang dianggap memiliki informasi yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bengkulu

2. Kepala Bidang Pencegahan dan Penyuluhan Kebakaran Dinas Pemadam Kebakaran Kabupaten Bengkalis
3. Seksi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bengkalis
4. Kasat Binmas Polres Bengkalis
5. Koordinator Fire Marsall PT Bukit Batu Hutani Alam (Pihak Swastta), yaitu pihak swasta yang berperan aktif didalam masalah kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bengkalis
6. Koordinator Masyarakat Peduli Api (MPA) Desa Sepahat, yaitu MPA yang berperan aktif didalam masalah kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bengkalis.

3.4 Jenis Data

a. Data Primer

Data primer diperoleh dari wawancara dan observasi dengan informan-informan dan pihak-pihak lain yang berhubungan dengan tujuan penelitian. Pencatatan sumber data primer melalui wawancara serta pengamatan langsung. Sumber data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan dilokasi penelitian yang meliputi faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui sumber kedua atau secara tidak langsung melalui dokumen, laporan-laporan, buku-buku, dan data lainnya yang relevan dengan tujuan penelitian. Data tersebut berupa data laporan akhir pembuatan peta rawan kebakaran hutan dan lahan BPBD,

laporan Pusdatin Badan Penanggulangan Bencana Daerah, buku profil Dinas Pemadam Kebakaran, artikel, buku dokumen RPJMD Kabupaten Bengkalis, buku profil Kabupaten Bengkalis dan lain-lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan pada periode bulan Mei 2018 sampai dengan Mei tahun 2019. Penelitian ini dilakukan secara bertahap, terdiri dari :

a. Observasi (Pengamatan)

Observasi ini penulis lakukan dalam upaya menggali informasi tentang faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis. Observasi dilaksanakan dari tanggal 3 Mei 2018 sampai 7 Mei 2019. Penulis langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Agar penulis mendapatkan gambaran selengkap mungkin, maka penulis mengadakan pengamatan dan mencatat secara sistematis terhadap gejala dan fenomena yang ada di lapangan yang berhubungan dengan faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis.

b. Interview (Wawancara)

Penulis melakukan wawancara secara langsung (bertatap muka) dengan mengadakan wawancara yang mendalam terhadap informan-informan yang mengetahui tentang faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten

Bengkalis. Wawancara dilakukan secara bertahap berdasarkan informan-informan yang sudah ditetapkan sekaligus melakukan survei ke lokasi penelitian untuk melihat keadaan yang nyata di lapangan. Hasil wawancara yang didapatkan oleh peneliti dari narasumber yang berbeda-beda di analisis dan dipahami secara mendalam setelah itu direkap menjadi hasil analisis dan di dukung dengan hasil survey yang ditemukan di lapangan. Penulis melakukan wawancara kepada informan-informan penelitian dari tanggal 19 Maret 2019 sampai 7 Mei 2019. Selama wawancara berlangsung penulis merekam dan mencatat informasi-informasi yang didapat.

c. Dokumentasi

Penulis mengambil data yang bersumber dari dokumen-dokumen yang didapat dari informan yang ada hubungannya dengan faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis berupa file, foto, buku profil, laporan akhir dan sebagainya. Dokumentasi dalam penelitian ini penulis peroleh dari dokumen pribadi yang diberikan oleh instansi-instansi dan pihak-pihak yang terkait didalam penelitian ini. Dokumentasi dilakukan dari 3 Mei 2018 sampai 7 Mei 2019.

3.6 Analisa Data

Analisis data pada penelitian ini yaitu analisis data dengan pendekatan linear dan hierarki mengenai analisis data dalam penelitian kualitatif, sebagai berikut:

Pertama, tahap pertama yang penulis lakukan adalah

mempersiapkan data untuk dianalisis, dengan cara memilah, men-*scanning* hasil transkrip wawancara dengan informan-informan penelitian. Yang kemudian penulis lakukan dengan mencatat dan menyusun data ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi. Tahap pertama ini penulis lakukan setelah keseluruhan wawancara selesai dilakukan.

Kedua, tahap selanjutnya, penulis membaca keseluruhan data untuk membangun informasi yang diperoleh tentang faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis, dari hasil transkrip wawancara dengan menentukan gagasan umum apa yang terkandung dalam perkataan informan penelitian, bagaimana nada gagasan-gagasan tersebut, dan bagaimana kesan dari kedalaman, penuturan informasi tersebut.

Ketiga, setelah itu yang penulis lakukan adalah men-*coding* data, yaitu proses mengolah materi atau informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Pada tahap ini penulis mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan saat penelitian berlangsung. Data tulisan tersebut berupa data laporan akhir pembuatan peta rawan kebakaran hutan dan lahan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, laporan Pusdatin Badan Penanggulangan Bencana Daerah, buku profil Dinas Pemadam Kebakaran, artikel, buku dokumen RPJMD Kabupaten Bengkalis, buku profil Kabupaten Bengkalis dan lain-lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

Keempat, tahap selanjutnya, penulis mencari makna dari hasil wawancara yang berhubungan dengan faktor-faktor *collaborative governance* untuk dijadikan suatu rangkaian cerita dalam narasi atau laporan kualitatif.

Kelima, tahap terakhir penulis memaknai data, dengan membandingkan antara hasil penelitian dengan informasi yang didapatkan oleh penulis dari setiap informan.

4. HASIL PENELITIAN

4.1 Faktor-faktor *Collaborative Governance* dalam Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut di Kabupaten Bengkalis

4.1.1 Komunikasi

Komunikasi bertujuan untuk mendapatkan informasi-informasi penting dari pemerintah kepada swasta dan masyarakat maupun sebaliknya agar terjadi kerjasama yang baik diantara ketiga aktor dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Informasi-informasi yang diperoleh diharapkan menjadi langkah yang baik untuk mempermudah kolaborasi dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis.

Pemerintah melakukan komunikasi bersama swasta dan masyarakat dengan mengadakan rapat koordinasi dan sosialisasi. Model komunikasi yang terjalin diantara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam melakukan kolaborasi pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut yaitu komunikasi dua arah sehingga tercipta kesamaan pengertian dan tidak menimbulkan berbagai macam perbedaan persepsi. Jadi tidak hanya pemerintah saja yang

mengkomunikasikan, tetapi swasta dan masyarakat juga turut mengkomunikasikan sesuai dengan kepentingannya. Namun penulis menemukan fakta bahwa komunikasi yang terjalin antara pemerintah, swasta dan masyarakat kurang berjalan dengan baik.

Hal ini dapat terbukti dari rapat koordinasi yang dilakukan hanya satu kali dalam satu tahun dan rapat koordinasi tersebut tidak efektif karena waktu yang sangat singkat untuk membahas masalah kebakaran hutan dan lahan gambut yang menjadi permasalahan nasional. Sosialisasi yang dilakukan juga kurang efektif karena sosialisasi dilakukan bejalan secara sendiri-sendiri oleh setiap aktor. Sosialisasi akan lebih maksimal apabila dibuat suatu program penyelenggaraan pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut yang melibatkan ketiga aktor secara langsung turun ke lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi yang berjalan kurang efektif karena komunikasi tidak berjalan secara rutin dan tidak terstruktur.

4.1.2 Regulasi

Menjalankan fungsi pemerintahan perlu adanya regulasi yang dapat diartikan peraturan baku sebagai tempat berpijak atau titik tolak dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pemerintahan. Didalam proses kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut juga perlu adanya regulasi agar tujuan mudah dicapai.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sudah

mengeluarkan peraturan menteri Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang didalamnya terdapat aturan bahwa dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan tidak hanya kewajiban pemerintah saja tetapi juga melibatkan pihak swasta dan masyarakat. Namun pemerintah Kabupaten Bengkalis belum memiliki Peraturan Bupati yang mengatur secara langsung dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Hal ini sangat menjadi perhatian mengingat Kabupaten Bengkalis merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Riau yang memiliki tingkat kebakaran hutan dan lahan yang sangat tinggi.

4.1.3 Program Kerja

Kolaborasi dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis memerlukan suatu program yang dibuat secara khusus dan terstruktur untuk penyelenggaraan pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut yang melibatkan langsung ketiga aktor yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal ini akan berdampak demi terwujudnya tujuan dari kolaborasi tersebut. Namun, dalam melakukan kolaborasi pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis setiap pihak yang terlibat dalam bekerjasama lebih mengutamakan peran dan tugasnya masing-masing. Belum ada program kerja khusus dan terstruktur yang melibatkan pemerintah, swasta dan masyarakat secara langsung dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut ini.

Program kerja sangat penting diadakan karena program kerja sebagai bentuk pengimplementasian dari tujuan berkolaborasinya pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut. Jika program kerja dilaksanakan secara baik, maka kolaborasi yang terjalin akan menjadi efektif dalam menjalankan kegiatannya sehingga dapat membantu dalam mencapai tujuan dilakukannya kolaborasi tersebut.

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dijelaskan dalam bab V dimuka, maka penelitian terkait *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran lahan gambut dan hutan di Kabupaten Bengkalis dapat disimpulkan bahwa:

1. Faktor-faktor *collaborative governance* dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis adalah komunikasi, regulasi dan program kerja.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah disampaikan diatas, penulis memberikan saran atau masukan-masukan sebagai berikut:

1. Kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis perlu dibuatkan regulasi berupa Peraturan Bupati yang berkaitan dengan pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut yang didalamnya juga mengatur tentang

kerjasama ketiga aktor yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal ini dimaksud agar masing-masing aktor lebih memahami secara mendalam bagaimana peran dan tanggungjawabnya dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut.

2. Kolaborasi dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan gambut di Kabupaten Bengkalis perlu dibuatkan suatu program kerja khusus dan terstruktur yang melibatkan secara langsung pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal ini dimaksud agar tujuan kolaborasi dapat tercapai dengan mudah dan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Pers
- Bratakusumah, D. S. & Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia
- Creswell, John W. 2016. *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Terjemahan oleh Achmad Fawaid dan Rianayati Kusmini Pancasari. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Desvina, Ari Pani & Rahmadeni. 2012. *Peramalan Jumlah Hotspot Kebakaran Hutan dengan Menggunakan Metode Box-Jenkins di Provinsi Riau*. Pekanbaru: Daulat Riau
- Donahue, John D. and Richard J. Zeckhauser. 2011. *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press
- Dwiyanto, Agus. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Kartika, Anna Sylviana, dkk. 2014. *Buku Panduan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Berbasis Desa di Areal Gambut*. Kementerian Kehutanan
- Napitupulu, Albert. 2013. *Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Berkelanjutan Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktis*. Bogor: IPB Press
- Noor, Muhammad. 2010. *Lahan Gambut Pengembangan, Konservasi, dan Perubahan Iklim*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Purwanto, Erwan Agus, dkk. 2015. *Mengembangkan Profesi Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Sabaruddin, Abdul. 2015. *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sandhyavitri, Ari, dkk. *Pemadaman Kebakaran Lahan Gambut Secara In-situ*. Pekanbaru: UR Press
- Subarsono, Agustinus. 2016. *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif Isu-Isu Kontemporer*. Yogyakarta: Gava Media

- Sugiyono. 2015. *Memahami Penelitian Kualitatif Dilengkapi Contoh Proposal dan Laporan Penelitian*. Bandung: Alfabeta.
- _____. 2016. *Metode Penelitian Administrasi Dilengkapi Metode R&D*. Bandung: Alfabeta
- Sumaryadi, Nyoman. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama
- Syafri, Wirman. 2012. *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jatinangor: Erlangga
- Thahir, Arifin. 2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfabeta
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Kontemporer*. Jakarta: Kencana
- Terry, George R. 2013. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara
- Zulkarnaini, dkk. 2016. *Etika Administrasi Publik*. Pekanbaru: Alaf Riau
- Jurnal :**
- Adianto & Rendi Prayuda. 2018. *Collaborative Governance dalam Kebijakan Lingkungan (Studi Kasus Pemanfaatan Limbah Kelapa Sawit di Kabupaten Rokan Hulu)*. Pekanbaru: Jurnal Good Governance Volume 14 No.2
- Budiningsih, Kushartati. 2016. *Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Sumatera Selatan*. Jawa Barat: Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 14 No. 2
- Irawan, Denny. 2017. *Collaborative Governance (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Di Kota Surabaya)*. Surabaya: Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Vol. 5
- Meiwanda, Geovani, 2016. *Kapabilitas Pemerintah Daerah Provinsi Riau: Hambatan dan Tantangan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Vol. 19 No. 3
- Dokumen:**
- Laporan Akhir Pembuatan Peta Rawan Kebakaran Hutan dan Lahan Kabupaten Bengkalis Tahun 2016
- Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 11 Tahun 2016 tentang RPJMD: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2016-2021
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan