

COLLABORATIVE GOVERNANCE PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KECAMATAN TOAPAYA KABUPATEN BINTAN TAHUN 2020

Marta Delima Lumbanbatu¹, Fitri Kurnianingsih², Okparizan³
delimamarta008@gmail.com

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Maritim Raja Ali Haji

Abstract

This research is motivated by the problem of high numbers of forest and land fires in Toapaya Subdistrict can not be handled by one Instansi only, so the government collaborates for its countermeasures. This research aims to find out how the collaborative governance process in handling forest and land fires in Toapaya Subdistrict. The theory used in this study is the collaborative governance stage presented by Morse and Stephens (2012) namely assessment, initiation, consideration and implementation. This research was conducted in Toapaya Subdistrict with the research method used is a qualitative method with a deskriptif approach. The results of this study show that the implementation of Collaborative Governance in forest fire management in Toapaya Subdistrict has not run optimally in view of the indicators. (1) the initiation stage has not been fulfilled both adequate human resources, infrastructure facilities and sufficient budget. (2) The consideration stage has not run optimally because of the absence of basic rules, deliberations and dialogue have not been effective. (3) The implementation phase has not been running well, seen from the countermeasures process is still in the blackout process while prevention and repair have not been optimally carried out. Researchers concluded that collaboration carried out in efforts to combat forest and land fires has not been optimally running still at the coordination stage.

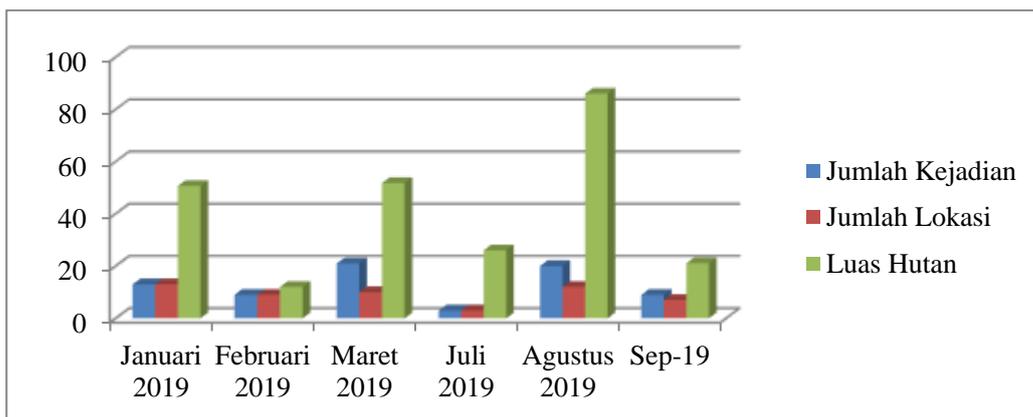
Keywords: Collaborative Governance, Toapaya Subdistrict Government, Forest and Land Fire Management.

I. Pendahuluan

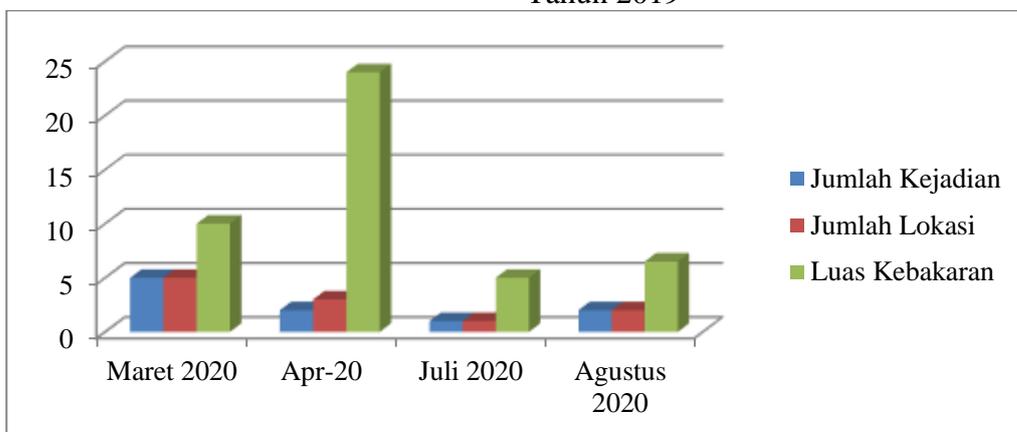
Bencana kebakaran hutan dan lahan adalah salah satu masalah yang serius yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia hampir setiap tahun pada saat musim kemarau. Kebakaran hutan ini menjadi penyebab kerusakan hutan dan yang paling merugikan karena dalam waktu yang singkat dapat menimbulkan kerugian, baik secara ekonomis, ekologi, estetika, maupun politik. Fenomena perubahan iklim secara global yang berkorelasi kepada naiknya suhu panas bumi dan berdampak dengan musim kemarau saat ini telah mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di sejumlah wilayah di Kabupaten Bintan yang sangat kerap sekali terjadi. Sudah tercatat dari tahun 2019 hingga tahun 2020 kebakaran hutan sangat kerap terjadi di Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan. Kecamatan Toapaya merupakan salah satu kecamatan yang berada di Kabupaten Bintan, Kecamatan Toapaya berasal dari pemekaran Kecamatan Gunung Kijang pada tahun 2007 yang memiliki 1 Kelurahan dan 3 Desa. Menurut Kepala UPTD Damkar Toapaya, Nurwendi, mengungkapkan bahwa kebakaran hutan dan lahan yang sering sekali terjadi, tersebar di tiga kecamatan, yaitu

Kecamatan Toapaya, Kecamatan Teluk Bintang dan Kecamatan Gunung Kijang, khususnya di Kecamatan Toapaya merupakan daerah yang paling sering terjadinya kebakaran hutan maupun lahan baik dari tahun 2019 sampai tahun 2020.

Menurut Nurwendi, kebakaran hutan dan lahan telah menghancurkan sekitar ratusan hektar hutan lindung milik warga sekitar. Namun, sampai saat ini belum diketahui secara pasti penyebab kebakaran hutan yang terjadi, untuk dugaan sementara dari pihak Damkar Kabupaten Bintang kebakaran dipicu oleh oknum yang tidak bertanggungjawab dan sengaja membuka lahan pada saat musim kemarau, untuk pemicu selanjutnya adalah dengan gesekan kayu kering selama musim kemarau panjang yang bisa menyebabkan titik api dan menyebar ke sekitaran hutan ataupun lahan di Bintang. Kebakaran lahan dan hutan (Karhutla) tercatat sudah terjadi 75 kasus di wilayah Kecamatan Toapaya yang menghancurkan hutan dan perkebunan seluas ±247,57 Ha pada tahun 2019 dan terjadi juga pada tahun 2020 dengan total kejadian sebanyak 9 kali dengan luas hutan yang terbakar ±45,5 Ha, data diatas menunjukkan ada penurunan kasus kebakaran hutan (Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintang 2020). Namun, faktannya walaupun jumlah kebakaran hutan menurun tidak bisa dipungkiri bahwa kebakaran hutan masih kerap terjadi dan dalam proses penanganan masih sebatas pemadaman belum ada tindak lanjut pemulihan hutan di Kabupaten Bintang khususnya di Kecamatan Toapaya. Kasus tersebut pun menjadi perhatian bagi pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Bintang, aparat Kepolisian Bintang, dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) Kabupaten Bintang.



Gambar 1. Data Kebakaran Hutan dan Lahan Pada Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintang Tahun 2019



Gambar 2. Data Kebakaran Hutan dan Lahan Pada Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintang Tahun 2020

Berdasarkan Permasalahan diatas sangat menarik untuk diteliti, sebab berdasarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, telah disebutkan pada Intruksi pertama bahwa melakukan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diseluruh wilayah Republik Indonesia, yang meliputi kegiatan: pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca kebakaran dan disebutkan juga didalam Peraturan Bupati Bintan Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan di Kabupaten Bintan pada kenyataannya belum sepenuhnya berjalan dengan baik karena terbukti pada saat ini penanganan yang dilakukan oleh pemerintah masih sebatas pemadaman api. Permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bintan khususnya di Kecamatan Toapaya masih sering sekali terjadi, sehingga harus diakui, banyak penghambat dengan tidak efektifnya suatu kinerja pemerintah dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan tersebut. Dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya sangat di butuhkan kolaborasi dan sinergi dari berbagai pemangku kepentingan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang harus menjadi fokus utama yang sangat penting untuk dilaksanakan hal ini dimaksud untuk menjaga lingkungan dari berbagai dampak yang ditimbulkan akibat karhutla.

Apabila mengacu pada pelaksanaan *collaborative governance* yang di kembangkan oleh Morse dan Stephens (2012:567), maka seharusnya pelaksanaan kolaborasi dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan bisa mendukung adanya upaya penanggulangan dan pengurangan kebakaran hutan dan lahan dengan baik. Oleh sebab itu, peneliti ingin mengetahui bagaimana para *stakeholders* melakukan kerja sama untuk dapat melakukan pengurangan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara efektif dan efisien dengan melakukan *Collaborative Governance* dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah **“Bagaimanakah proses *Collaborative Governance* Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan Tahun 2020?** Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses *Collaborative Governance* serta untuk mengetahui apa sajakah faktor-faktor penghambat dan mendukung *collaborative governance* dalam melakukan Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan 2020

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Jenis penelitian kualitatif (sugiyono, 2009: 7) disebut sebagai metode *interpretive* karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan.” dan kembali sugiyono (2009 : 14) ”Data kualitatif adalah data yang berbentuk, kata, kalimat, skema dan gambar”. Peneliti dalam penelitian ini memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat, mengenai fakta-fakta yang sesuai dengan ruang lingkup judul penelitian ini yaitu keterlibatan masyarakat yang terjadi dengan mencari dan menemukan data secara langsung pada responden yang dianggap berkompeten dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci.

Lokasi penelitian ini terletak di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan, Provinsi Kepulauan Riau. Dalam hal ini Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan di lakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bintan, UPT Damkar Toapaya, Satgas (Satuan Tugas) Kecamatan Toapaya, Dinas Kehutanan Kabupaten Bintan, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau. Untuk mempermudah penulis dalam menganalisis hasil penelitian, maka

penelitian ini difokuskan pada *Collaborative Governance* Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan Tahun 2020.

Menurut Lofland dalam Sugiono (2011:224) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumentasi dan lain-lain. sumber data dari penelitian ini di peroleh dari data primer dan data sekunder. Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data observasi atau pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Miles dan Huberman (Silalahi, 2010:339) kegiatan analisa terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu :

- a. Reduksi Data, reduksi data yaitu suatu bentuk proses analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi dari catatan data yang diperoleh di lapangan dengan cara membuat ringkasan dan menelusuri tema permasalahan serta mengorganisasikan data dengan sedemikian rupa hingga dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan akhirnya dan diverifikasi.
- b. Penyajian Data, penyajian data yaitu sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan melalui data yang disajikan berdasarkan pemahaman yang di dapat dari penyajian data tersebut.
- c. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi, penarikan kesimpulan/verifikasi yaitu ketika pengumpulan data dilakukan dengan mula-mula kesimpulan yang belum terlalu jelas tetapi kemudian kian meningkat menjadi lebih terperinci.

III. Hasil dan Pembahasan

Collaborative governance salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah dalam mendukung proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Dengan melibatkan pihak lain mampu melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan cepat dibandingkan ditangani oleh satu dinas sendiri. Pelaksanaan penanggulangan kebakaran hutan di Kecamatan Toapaya pada tahun 2020 perlu adanya kerjasama seperti melibatkan masyarakat dan dinas-dinas yang berada di Kecamatan Toapaya. Tugas dan tanggungjawab setiap *stakeholders* diatur di Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan yang mengintruksikan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan guna melakukan penguatan pencegahan dan penengakan hukum sebagai upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur di Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Kum.1/2/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan dan Peraturan Bupati Bintan Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan dengan tugas melakukan Perencanaan, Penyelenggaraan Pencegahan, Penyelenggaraan Penanggulangan, Perencanaan Pasca Kebakaran, Koordinasi Kerja, Status Kesiagaan.

Collaborative governance yang dilakukan berimplikasi pada peningkatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Teori *collaborative governance* menjelaskan bagaimana tahapan dilalui untuk menciptakan sebuah kolaborasi dalam kerja sama yang sudah dibentuk. Melalui tahapan-tahapan inilah bisa kita lihat apakah sebuah kerja sama yang dilakukan oleh sebuah tim sudah di kategorikan sebagai *collaborative governance* atau belum. Jika sebuah tim kerja sudah menerapkan pola *collaborative governance* dalam kerjanya, maka koordinasi akan berjalan dengan baik dan akan mendapatkan hasil yang baik pula. Namun, apabila pola *collaborative governance* belum dapat berjalan dengan baik, maka koordinasi yang dilakukan tidak akan mendapatkan

hasil yang maksimal. Kolaborasi antara pemerintah Kecamatan Toapaya dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan itu bertujuan supaya kebakaran hutan yang terjadi di Kecamatan Toapaya dapat teratasi dengan cepat dan masyarakat di Kecamatan Toapaya merasa aman dari ancaman kebakaran hutan dan lahan yang berada di sekeliling tempat tinggal mereka.

Kebakaran Hutan merupakan suatu bencana yang dapat disebabkan oleh alam maupun manusia. Penanggulangan kebakaran hutan merupakan salah satu cara pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan di Kabupaten Bintan tepatnya di Kecamatan Toapaya. Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan melibatkan aktor pemerintah dan masyarakat. Oleh sebab itu untuk mencapai tujuan dari penanggulangan kebakaran hutan diperlukannya *collaborative governance*. *Collaborative governance* menurut R. S Morse & J. B. Stephens (2012:567) dapat dimaknai bahwa forum tersebut ada pada keterikatan formal sehingga disebut hanya berkisaran pada kerjasama antara lembaga publik, aktor publik, dan masyarakat.

Dalam melaksanakan *collaborative governance* terdapat beberapa proses yang harus dilakukan. Hal ini, dapat dilihat dari beberapa tahap yang dikemukakan oleh R. S Morse & J. B. Stephens mengenai proses tahapan *collaborative governance* yaitu : Penilaian, Permulaan, Pertimbangan serta Implementasi. Dalam proses *collaborative governance* pada penanggulangan kebakaran hutan dan lahan terdapat beberapa indikator yang sudah terlaksana dengan baik dan belum dilaksanakan dengan baik yaitu:

1. Tahap Penilaian

Dalam tahap penilaian ini membahas tentang apakah suatu kolaborasi ini dapat diperlukan atau tidaknya dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan. Menurut ansell & gash (2007 : 554) kondisi awal dari suatu kolaborasi yang dipengaruhi dari beberapa fenomena, yaitu para *stakeholders*, memiliki kepentingan dan visi bersama yang ingin dicapai, sejarah kerjasama di masa lalu, saling menghormati kerjasama yang terjalin, kepercayaan masing-masing *stakeholders* dalam melakukan *collaborative governance*. Berdasarkan kondisi awal tersebut bahwa dapat disimpulkan dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan tidak dapat dilakukan oleh satu pihak pemangku kepentingan, karena ada bagian-bagian kerja yang bukan merupakan fungsi dari satu instansi namun merupakan fungsi dari instansi yang lain. Hal ini dikarenakan penanganan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya tidak hanya terdiri dari satu masalah saja namun, berkaitan pada masalah lingkungan yang rusak yang berdampak karena terjadinya kebakaran hutan dan lahan ini.

Dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan memiliki visi yaitu meningkatkan pencegahan dan penanggulangan dalam masalah kebakaran hutan sedangkan *stakeholders* inti dalam kolaborasi penanggulangan kebakaran hutan ini berada di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan dan Satgas Pengendali Karhutla. Di Kecamatan Toapaya sendiri aktor yang bekerjasama adalah Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan Kecamatan Toapaya yang berkoordinasi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau serta Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan.

Dalam sejarah kerjasama dari setiap instansi terkait sampai saat ini belum pernah dilakukan, karena melihat dari tahun-tahun sebelumnya kebakaran hutan dan lahan masih ditangani oleh satu instansi saja yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan. Namun, pada tahun 2019-2020 terjadi kebakaran hutan yang menghanguskan ratusan hektaran hutan dan lahan, dari masalah tersebut maka harus dibentuklah suatu kerjasama ataupun kolaborasi dalam proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan. Dalam hal membangun kepercayaan setiap *stakeholders* memiliki kepercayaan yang kuat antar sesama untuk dapat melakukan penanggulangan kebakaran hutan

dan lahan di Kecamatan Toapaya. Menurut De seve dalam Arianti & Satlita (2018 : 117) ukuran keberhasilan *collaborative governance* salah satunya yaitu adanya rasa saling percaya diantara aktor, dimana rasa saling percaya itu tersebut didasarkan pada hubungan profesional atau sosial; keyakinan bahwa para aktor mempercayakan pada informasi-informasi atau usaha-usaha aktorlainya dalam suatu jaringan untuk mecapai tujuan bersama.

2. Tahap Permulaan

Keberhasilan permulaan atau inisiasi ini dapat diukur dari terpenuhinya sumber daya manusia dan anggaran di setiap pemangku kepentingan yang terlibat dalam melakukan *collaborative governance* penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya. Terpenuhinya sumber daya manusia dan anggaran dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan sangat berpengaruh pada hasil yang ingin dicapai yaitu kebakaran hutan dapat teratasi dengan cepat. Dalam penanggulangan kebakaran hutan ini sumber daya manusia belum terpenuhi sesuai yang dibutuhkan walaupun kompetensi setiap aktor yang terlibat terpenuhi, kekurangan sumber daya manusia mengakibatkan lambatnya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya disamping kekurangan sumber daya manusia di Kecamatan Toapaya sendiri memiliki kekurangan lain yaitu anggaran dan sarana prasarana, setiap pemangku kepentingan yang terlibat dalam melakukan koordinasi dalam penanggulangan kebakaran hutan dalam hal sarana prasarana masih kurang, aktor yang terlibat dalam penanggulangan kebakaran hutan memakai sarana prasarana yang tersedia di instansi masing-masing. Ketidak cukupnya sarana tersebut juga mengakibatkan penanggulangan belum optimal dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, Organisasi Satgas Karhutla dapat disimpulkan bahwa masih terdapat kekurangan baik sumber daya manusia, sarana prasarana, serta anggaran yang belum cukup. Menurut Jann dan Wegrich (2017) bahwa salah satu unsur penting yang harus di penuhi oleh pemerintah dalam pelaksanaan sebuah kolaborasi adalah alokasi sumber daya yaitu, anggaran didistribusikan, personil yang melaksanakan dan organisasi yang bertanggungjawab atas pelaksanaan kolaborasi tersebut.

Dalam memenuhi sumber daya untuk meningkatkan penanggulangan kebakaran hutan pemerintah pusat mengeluarkan intruksi guna membentuk Tim Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan pembentukan Organisasi Satgas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan berasal dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.I/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Bagian Keempat Organisasi Dalkarhutla Pemerintah Kabupaten/Kota Pasal 16 ayat (1)-(6) yang mengintruksikan kepada setiap Kepala Daerah untuk membentuk Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan. Peraturan tersebut sudah terlaksana di Daerah Kabupaten Bintan, Organisasi Satgas Pengendali Karhutla tersebut sudah dibentuk yang beranggotakan 29 instansi pemerintahan yang berada di Kabupaten Bintan dengan Surat Keputusan Bupati Bintan Nomor 391/VIII/2019 Tetang Pembentukan Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan, rapat koordinasi tersebut yang dihadiri oleh Bupati Bintan, TNI, Camat setiap daerah dan Polri serta Pemda Bintan. Rapat tersebut merupakan rapat koordnasi pembentukan Satgas Karhutla Kabupaten Bintan yang digelar di Kantor Bupati Bintan pada senin (19/8/2019).

Peraturan Pembentukan Organisasi Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan tersebut sudah di intruksikan kepada seluruh Kecamatan yang berada di Kabupaten Bintan untuk membentuk Organisasi Satgas Pengendali dengan mengeluarkan Surat Keputusan Camat Topaya Nomor 52/TP/2019 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan Di Kecamatan Toapaya akan di tempatkan di setiap desa yang berada di wilayah Kecamatan Toapaya. Pembentukan Satgas Pengendali Karhutla tersebut memiliki

beberapa susunan seksi-seksi satuan tugas dan beranggotakan masyarakat di sekitar desa yang berada di Kecamatan. Dalam pemilihan kriteria perekrutan anggota Satgas Karhutla di setiap desa, Ketua Satgas memilih dari beberapa pemuda-pemuda atau masyarakat desa yang pastinya akan siap tanggap, siap untuk terjun kelapangan jika ada terjadinya kebakaran hutan dan lahan, terutama Ketua satgas juga melihat dari kondisi fisik dan mental dari setiap anggota tim satgas, agar team satgas pun bisa lebih siap dan tanggap saat ketika terjadinya kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan. Tim Satgas juga memiliki tugas dan tanggungjawab yang terlampir didalam Surat Keputusan Pembentukan Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan.

Program kerja yang dilakukan oleh *stakeholder* dalam melakukan penanggulangan bencana daerah yaitu Perencanaan, Penyelenggaraan Pencegahan, Penyelenggaraan Penanggulangan, Perencanaan Pasca Kebakaran, Koordinasi Kerja, Status Kesiagaan sesuai Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 32 /MenLHK /Setjen /Kum.I/3/2016 dan Peraturan Bupati Bintan Nomor 41 Tahun 2019. Terbentuknya Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan ini tujuannya untuk memenuhi sumber daya manusia dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan. Namun dalam fakta yang ditemukan oleh peneliti melalui wawancara dengan UPTD Damkar dan Kepala Desa Cikolek yang merupakan Ketua Satgas Pengendali Karhutla di Desa Cikolek bahwa Satgas Pengendali Karhutla yang sudah di bentuk akan di tenpatkan di setiap desa namun tidak semua Organisasi Satgas Pengendali Karhutla tersebut aktif dalam menjalankan tugas dan fungsinya disebabkan tidak terpenuhinya baik fasilitas maupun anggaran yang dapat di gunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Disini dapat dilihat bahwa terbentuknya Organisasi Satuan Tugas Pengendali Karhutla guna memenuhi sumber daya dalam melakukan penanggulangan tidak serta merta terimplementasi sesuai yang di inginkan.

3. Tahap Pertimbangan

Pada tahap pertimbangan ini adanya pembentukan aturan dasar sebagai landasan semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Pada saat proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan aturan yang dipakai sebagai teknis penanggulangan berdasarkan pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.I/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan. Bagi instansi pemerintah dan Surat Keputusan untuk Organisasi Satgas Pengendali Karhutla Kecamatan Toapaya yang di keluarkan oleh Camat. Disamping aturan dasar, musyawarah dan dialog merupakan hal penting guna membahas langka-langkah apa yang harus diambil dalam melakukan kolaborasi penanggulangan kebakaran hutan sesuai dengan pendapat Aeni & Astuti (2019:98) bahwa kolaborasi akan berhasil apabila terjadi dialog yang memungkinkan semua pihak memiliki suara, berdiskusi atas kepentingan bersama, memiliki keinginan untuk mencari solusi-solusi yang berguna bagi semua pihak. Hasil dalam musyawarah dan dialognya memutuskan untuk melakukan kegiatan penanggulangan karhutla meliputi penerapan deteksi dini melalui berbagai macam metode penanganan seperti deteksi melalui menara pengawas, aplikasi berbagai jenis kamera/CCTV, penginderaan jauh, pendirian posko karhutla, meningk[atkan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, melakukan Perencanaan pelatihan dalam proses penanganan kebakaran hutan seperti pelatihan pemadaman, pelatihan evakuasi ketika api merambat ke tempat tinggal penduduk, Penyelenggaraan Pencegahan berupa sosialisasi bahaya kebakaran hutan dan lahan, berupa himbuan ke masyarakat, Penyelenggaraan Penanggulangan, Perencanaan Pasca Kebakaran, Koordinasi Kerja, Status Kesiagaan, serta sangsi untuk menjerat oknum pembakar hutan dan lahan.

Menurut Sink dalam (Dwiyanto, 2015, p. 253) yang menjelaskan bahwa dalam membangun kolaborasi sangat ditentukan dengan musyawarah secara konsensus demi pencapaian solusi dan tujuan sehingga dalam kolaborasi tidak bisa dicapai jika dikerjakan

secara individu atau sendiri-sendiri. Namun, tahap ini kurang optimal terlaksana dikarenakan tidak adanya aturan dasar serta koordinasi yang belum diintensifkan terlihat dari rapat untuk melakukan musyawarah dan dialog dilakukan hanya 1 kali dalam 3 bulan terbukti dari hasil temuan peneliti di lapangan masih terdapat aktor yang tidak ikut serta menghadiri rapat dalam proses penanggulangan kebakaran hutan dan masyarakat tidak dilibatkan dalam musyawarah tersebut serta masih terkesan setiap aktor bekerja sendiri-sendiri ketika melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya.

Menurut teori Ansell and Gash (2007, p.18) yang mengemukakan bahwa kesuksesan sebuah kolaborasi terlihat dan terciptanya hubungan yang baik antar aktor. Untuk saat ini kesepakatan dari setiap instansi terkait dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan belum semuanya dilaksanakan dan dirasakan secara optimal masih dilaksanakan pada proses koordinasi saja. Kesepakatan dalam membahas tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan ini harus sangat penting dan serius untuk dilaksanakan secara rutin karena ini adalah sebuah tanggungjawab bersama dalam setiap instansi yang terkait dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Sesuai dengan aturan yang sudah dibentuk seharusnya instansi BPBD, Damkar, Satgas Karhutla, DLH, Dinas Kehutanan dan masyarakat harus lebih menekankan kepada tugas dan tanggungjawab nya dalam menjaga lingkungan, menanggulangi kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan.

4. Tahap Implementasi

Tahap terakhir dari proses *collaborative governance* adalah tahap pelaksanaan. Tahap implementasi merupakan tahap dilaksanakannya rencana dari seluruh hal yang sudah dibahas dan disepakati pada tahap sebelumnya, yaitu pada tahap pertimbangan. Tahap implementasi akan dilaksanakan jika pemangku kepentingan telah memutuskan hasil dan strategi yang akan dijalankan yang berasal dari tahap pertimbangan yang sebelumnya melibatkan dinamika kelompok antar pemangku kepentingan yang saling bekerjasama. Pada tahap pertimbangan setiap pemangku kepentingan menjalankan tugas yang sudah disepakati pembagiannya sehingga bisa kita lihat pada tahap implementasi ini apakah ada pembagian tugas atau tidak dalam sebuah kerjasama. Jika terdapat pembagian tugas, maka akan terlihat setiap pemangku kepentingan memiliki aktivitas masing-masing yang dijalankan dengan sebuah koordinasi dalam proses mencapai tujuan dari kerjasama tersebut. Dalam proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan serta Tim Satuan Tugas Pengendali Karhutla Kecamatan Toapaya yang terdiri dari berbagai instansi pemerintahan Kecamatan Toapaya memiliki tugas masing-masing.

Namun, pembagian tugas tersebut bukanlah dari hasil kesepakatan dari setiap pemangku ke pentingan, pembagian tugas tersebut merupakan pembagian yang ditetapkan oleh pemerintah melalui sebuah Surat Keputusan. Surat Keputusan yang diterbitkan tersebut merupakan surat keputusan yang menetapkan siapa saja pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya didalamnya juga terdapat pembagian tugas dari setiap pemangku kepentingan yang dinyatakan terlibat tersebut, pembagian tugas tersebut sesuai dengan tugas dan pokok masing-masing pemangku kepentingan.

Dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya yang memiliki peran penting yaitu Satgas Pengendali Karhutla Kecamatan Toapaya yang di dampingi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan. Proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya yang sudah di atur di Surat Keputusan meliputi Melaksanakan pemantauan dan pengawasan hutan dan lahan yang

mudah terbakar terutama di musim kemarau, melaksanakan pencegahan dan pengendalian langsung kebakaran hutan dan lahan di wilayah kerja masing-masing dengan melakukan tindakan-tindakan dilapangan sebagai upaya pencegahan terjadinya bencana kebakaran hutan dan lahan, melakukan koordinasi antara sesama anggota Satuan Tugas Pengendali Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan dengan instansi terkait dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan, Melaksanakan pelayanan kesehatan kepada petugas/relawan Damkar serta masyarakat yang memerlukan tindakan pelayanan kesehatan, melaksanakan sosialisasi, penyuluhan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka Pengendalian penanganan dampak kebakaran hutan dan lahan, serta melaporkan hasil kegiatan Pengendali Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan kepada Pemerintah.

Dari tugas yang di cantumkan di Surat Keputusan tersebut hanya beberapa tugas yang terlaksana, ada bagian tugas yang belum optimal dilaksanakan yaitu bagian pencegahan, sosialisai, penyuluhan, dan pemberdayaan masyarakat belum berjalan secara optimal dibuktikan masyarakat yang berada di Kecamatan Toapaya tidak merasakan adanya sosialisasi, penyuluhan, melalui rapat yang diadakan di setiap desa. Setelah terlaksananya misi tersebut adanya evaluasi, evaluasi dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Toapaya dalam melakukan proses penanggulangan kebakaran hutan berupa mengadakan rapat guna meninjau kembali apa yang menjadi kendala dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta setiap instansi yang hadir memberikan solusi untuk menyelesaikan masalah-masalah pada saat implementasi di lapangan.

Namun, hasil pemikiran yang sudah di bahas di dalam rapat tidak dapat di implementasikan dilapangan dikarenakan masih terhambat di anggaran dan sarana prasarana. Keberhasilan implementasi menurut teori Merilee S. Grindle (Wibawa 2005:36) yang menjelaskan bahwa implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi, kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang di desain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan terhadap kebijakan yang terlaksana .

Hasil penelitian yang dapat diuraikan adalah didalam sebuah upaya pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan masih belum dilakukan atau dilaksanakan secara optimal karena, kolaborasi yang dilakukan dari setiap instansi yang terlibat ataupun terkait didalam hal penanganan dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan masih hanya sebatas koordinasi saja belum ada dilakukannya secara fokus seperti diadakannya agenda rapat-rapat khusus dari setiap instansi yang terkait, baik itu dalam hal penanganannya maupun dari pencegahannya, untuk pelatihan-pelatihan para Satgas Karhutla yang sudah dibentuk khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan dalam hal penanganan maupun pencegahannya sangat jarang juga dilakukan dari setiap instansi yang terlibat.

Dalam sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan akan banyak melibatkan berbagai *stakeholders* dan masyarakat yang harus saling berkolaborasi antara satu dengan yang lainnya dan didalam suatu perjalanannya tidak menutup kemungkinan terjadi suatu masalah atau konflik. Agar suatu pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dapat berjalan dengan secara optimal maka diperlukannya suatu kolaborasi atau sebuah kerjasama yang baik. Hasil dari suatu kolaborasi yang dilakukan pasti akan lebih efektif dari pada bekerja secara perorangan, karena jika dilakukannya didalam sebuah hasil kolaborasi dari setiap instansi maka kinerja yang dilakukan secara bersama akan menjadi lebih baik dan pasti akan lebih efektif, maka dari itu masing-masing *stakeholders* yang terlibat tersebut mempunyai peran dan fungsinya, sehingga didalam sebuah pelaksanaan yang sudah dilakukan dalam upaya pencegahan ataupun penanganan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan bisa mencapai tujuan bersama dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan

Toapaya, Kabupaten Bintan secara optimal. Sesuai dengan teori Bardach dalam Angini et al (2019 : 86) mendefinikan *collaborative governance* sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerjasama ditunjukkan untuk meningkatkan *public value* ketimbang bekerja sendiri, kepentingan yaitu pemerintah dan masyarakat. Sesuai dengan teori diatas peneliti berpendapat bahwa setiap *stakeholder* yang terlibat hasil dari kolaborasi dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya berupa sebagian program penanggulangan berjalan sesuai temuan peneliti dilapangan maka tahap implementasi ini belum berjalan secara optimal dikarenakan banyak tugas setiap pemangku kepentingan tidak berjalan sesuai yang disepakatai.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, penjelasan dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya maka kesimpulan peneliti mengenai pelaksanaan tahapan *Collaborative Governance* Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan Tahun 2020 tidak berjalan secara optimal masih hanya dalam proses koordinasi yang telah dilakukan dari setiap instansi terkait, masih juga terdapat permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya tersebut, ada beberapa tahapan yang belum berjalan secara optimal sesuai keinginan dan tujuan yang disepakati bersama yaitu dalam tahapan *initiation*, *deliberation*, dan *implementation*. Berjalanya *collaborative governance* yang baik ketika semua tahapan-tahapannya dilaksanakan oleh *stakeholders* yang terkait. Dari empat tahapan *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Richardo S. Morse dan John B. Stephens, hanya tahapan *assessment* yang berjalan dengan baik.

Secara rinci dapat dilihat dari hal berikut:

1. Pada tahap pertama, *collaborative governance* dalam tahap *assesment* (tahapan penilaian) berjalan dengan cukup baik. Hampir semua stakeholder, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan, UPT Damkar Kecamatan Toapaya, Organisasi Satuan Tugas Pengendali Kebakaran Hutan dan Lahan (Satgas Karhutla) Kecamatan Toapaya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya.
2. Pada tahap kedua, *collaborative governance* dalam tahap *Initiation* (tahapan inisiasi) belum berjalan dengan baik terlihat bahwa sumber daya manusia yang memenuhi akan mengoptimalkan proses *collaborasi governance* penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya. Namun, yang terjadi dilapangan pemangku kepentingan masih kekurangan sumber daya manusia dalam menjalankan tugas masing-masing. Disamping sumber daya manusia, masih terdapat kekurangan baik di sarana prasarana, anggaran yang tidak ada.
3. Pada tahap ketiga, *collaborative governance* dalam tahap *Deliberation* belum berjalan secara optimal, terlihat bahwa pemangku kepentingan sudah melakukan musyawarah akan tetapi belum ada aturan dasar yang disepakati bersama dalam melakukan kolaborasi sehingga masing-masing *stakeholders* berpedoman pada PermenLHK Nomor P.32/MenLHK/ Setjen/Kum.I/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan serta aturan organisasinya masing-masing. Sedangkan musyawarah yang dilakukan yaitu membahas mengenai program kerja dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya, Namun masyarakat tidak di ikut sertakan dalam rapat tersebut.

4. Pada tahap keempat, *collaborative governance* tahap *Implementation* belum berjalan optimal dapat dilihat bahwa belum terlihat adanya rasa tanggung jawab bersama yang dilakukan oleh semua *stakeholders* dalam melakukan kolaborasi dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya. Penanganan yang dilakukan masih sebatas pemadaman, sedangkan pencegahan kebakaran hutan dan lahan belum optimal dilakukan sedangkan untuk perbaikan belum dilakukan sama sekali. Dari beberapa kesimpulan yang disebutkan bahwa proses kolaborasi belum optimal berjalan karena yang dilakukan oleh *stakeholders* dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yaitu masih tahap koordinasi. Evaluasi dilakukan dalam bentuk rapat untuk menilai kinerja setiap *stakeholders* dan memberikan sumbangan pemikiran guna menjadi progress kedepannya.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan diatas, maka penulis dapat memberikan saran atau masukan bagi para *stakeholders* dalam melakukan kolaborasi, agar efektif nya suatu kerjasama maupun tanggungjawab bersama dalam melakukan penanggulan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kecamatan Toapaya yaitu dalam setiap *stakeholders* yang berperan perlu memerhatikan tahapan-tahapan proses *collaborative governance* yang menjadi pacuan dalam menjalankan sebuah kolaborasi. *Stakeholders* perlu membentuk aturan dasar yang disepakati bersama, melakukan dan menjalankan komunikasi yang baik dan aktif dalam memberikan pandangan ketika melakukan musyawarah.

Secara rinci dapat di lihat sebagai berikut sebagai berikut :

1. Tahapan Inisiasi, di perlukanya pemenuhan sumber daya manusia, sarana prasarana yang memadai seperti pompa punggung ofi, tangki air portable lipat, mobil tangki Damkar, peralatan logistik, medis, dan SAR, mesin pompa air, dan lain-lain. Pemerintah sebaiknya menyediakan Anggaran yang cukup disetiap instansi yang berkaitan guna mendukung penanganan kebakaran hutan dan lahan dapat berjalan sesuai harapan. Untuk mengoptimalkan tentang *Collaborative Governance* Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan Tahun 2020 perlunya inisiatif dari semua pemangku kepentingan yang terlibat untuk membuat SOP penanganan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya yang bersifat baku.
2. Tahapan Pertimbangan, harus dibentuknya aturan dasar tentang suatu kolaborasi dari setiap dinas-dinas yang terkait dalam hal penanganan kebakaran hutan dan lahan agar setiap *stakeholders* memiliki tanggungjawab yang besar dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.
3. Tahapan Implementasi, diharapkan sebuah kolaborasi ataupun kerjasama harus benar-benar dilakukan oleh setiap dinas-dinas yang terkait seperti BPBD, unit Damkar, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Satgas Karhutla Desa, dan peran dari masyarakat setempat, dalam hal penanganan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan. Diperlukannya pemerataan dalam sebuah pelaksanaan yang dilakukan oleh setiap dinas-dinas yang terkait dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan, baik dari segi pencegahan, pelatihan, koordinasi, dan pengawasan di Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan.

V. UCAPAN TERIMAKASIH

Terimakasih saya ucapkan kepada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, Badan Penanggulangan Bencana

Daerah, Organisasi Satgas Pengendali Karhutla Kecamatan Toapaya serta masyarakat Kecamatan Toapaya yang telah memberikan saya izin dalam melakukan penelitian dan membantu serta telah memberikan banyak dukungan kepada saya dalam memperoleh informasi dan data. Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih dan memberikan penghargaan kepada Ibu Dr. Fitri Kurnianingsih, S.Sos., M.Si selaku ketua pembimbing dan Bapak Dr. Okparizan, S.Sos., M.H.I., M.Si selaku anggota pembimbing yang telah memberikan arahan, bimbingan, petunjuk, saran, serta motivasi kepada penulis dalam melakukan penyelesaian penelitian ini.

VI. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Sugiyono, 2010. *Metodologi penelitian kualitatif*. Alfabeta, Bandung.

Jurnal

Aeni, Z. and Astuti, R. S. (2019) 'Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Kepariwisata Yang Berkelanjutan', *conference on Publik Administration and Society*, 01, pp. 92-118.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571

Angini, D., Muhammad, A. S. and Kurnianingsih, F. (2019) 'Collaborative Governance dalam Konservasi Penyu di Kampung Baru Lagoi Kabupaten Bintan Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Kepulauan Riau merupakan daerah tentang Konservasi Sumberdaya Alam melakukan Konsevasi'. 7(2), pp-90.

Arianti, D. and Satlita, L. (2018) 'Collaborative Governance Dalam Pengembangan Konservasi Mangrove Baros Di Desa Tirtohargo Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul', *Collaborative Governance Dalam PengembanganKonservasi Mangrove Baros di Desa Tirtohargo Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul*, pp.809-827.

Dwiyanto, Agus. 2001. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, Kolaboratif*. Yogyakarta. Gajah Mada Universty Press

Grindle, Marilee S. 1980 *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New jersey: Princetown University Press.

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G.J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook Of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp.43-62). New York: CRC Press Taylor & Francis Group. *Competencies, and Case-Based Learning*. The University of North Carolina. Vol. 18

Ricardo S. Morse and Jhon B. Stephens. 2012. *Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning*. The University of North Carolina. Vol. 18

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Inpres Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Sedjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

Peraturan Bupati Bintan Nomor 41 Tahun 2019 Tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan.

Surat Keputusan Bupati Bintan Nomor : 391/VIII/2019 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Pengendali Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan

Surat Keputusan Camat Toapaya Nomor : 52/TP/2019 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Pengendali Penanganan Kenakaran Hutan dan Lahan di Kecamatan Toapaya.