

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGANAN LIMBAH MINYAK DI PERAIRAN BINTAN

Putri Azhura¹, Adji Suradji Muhammad², Yudhanto Satyagraha Adiputra³
putriazhura41@gmail.com

^{1,2}Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan ³Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji

Abstract

Collaborative governance is used to analyze cooperation between stakeholders, namely the public, private, and community sectors in the administration of government, as well as the government's efforts and responses in dealing with public problems. Collecting data in this study by means of observation, interviews, and documentation. The data is then analyzed by means of data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results of the study show: (1) The face-to-face dialogue process has been carried out 3 times a year, (2) The stakeholders build trust by making a mutual agreement to form a regional team based on trust and responsibility with the tasks that have been given. Then the Riau Islands Governor Decree Number 742 of 2018 concerning the Regional Team for Mitigating Oil Spills in the Sea of the Riau Islands Province was issued, (3) Monitoring of oil spills that entered the waters of Bintan using satellite imagery, (4) There is still miscommunication between the government and the community, and (5) It was found that the destruction of oil can only be carried out by companies that have a permit and so far only exist in Batam.

Keywords: *Governance, Collaborative Governance, Waste oil.*

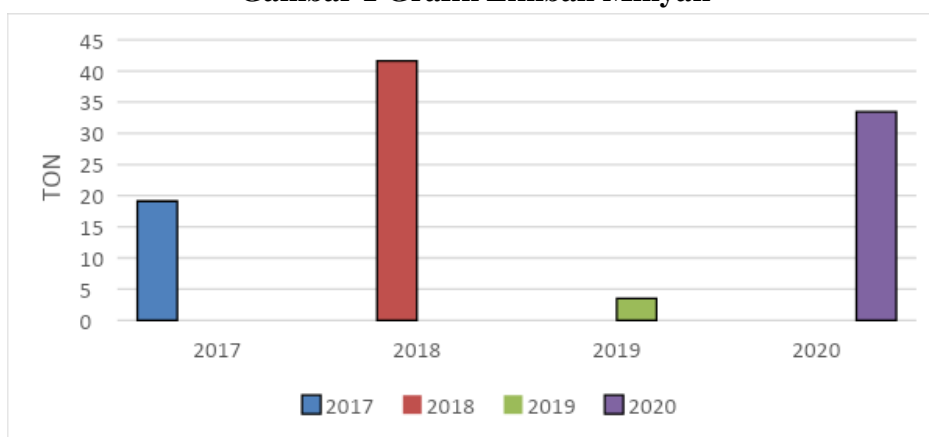
I. Pendahuluan

Kepulauan Riau merupakan satu kawasan lintas batas dan jalur perdagangan dunia, dengan letaknya yang strategis Kepulauan Riau rentan akan permasalahan lingkungan hidup. Lingkungan hidup adalah sebuah kesatuan ruang dengan segala benda dan makhluk hidup di dalamnya termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi keberlangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup yang lainnya yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pencemaran laut menjadi salah satu masalah lingkungan dan penyebab utamanya adalah akibat aktivitas pembuangan limbah minyak di laut oleh kapal-kapal yang tidak bertanggungjawab. Salah satunya adalah wilayah pesisir Kabupaten Bintan yang setiap tahunnya mengalami pencemaran limbah minyak hitam (*sludge oil*) karena berbatasan langsung dengan Negara tetangga. Permasalahan limbah minyak hitam ini berawal dari akibat limbah minyak yang dibuang oleh kapal-kapal yang melewati perairan Internasional yang berhadapan langsung dengan teritorial Kabupaten Bintan sehingga di saat musim utara limbah minyak tersebut akan terbawa arus masuk ke perairan Kabupaten Bintan yang berbatasan langsung.

Pada tahun 2017 total limbah mencapai 19,1 ton dan pada tahun 2018 total limbah semakin meningkat menjadi 41,6 ton. Pembuangan limbah masih terus-menerus berlangsung hingga Januari 2019 di kawasan wisata bintang, hingga minggu kedua Januari sudah terkumpul 3,5 ton limbah minyak. Dan pada November 2019 hingga Januari 2020 sudah ada sekitar 33,4 ton limbah minyak yang sudah terkumpul. Berdasarkan data limbah yang telah dijabarkan, dapat di lihat dari grafik di bawah ini, sebagai berikut :

Gambar 1 Grafik Limbah Minyak



Sumber : <https://kkp.go.id/>

Limbah minyak ini diperkirakan berasal dari wilayah *Out Port Limit* (OPL) atau perairan perbatasan Indonesia, Singapura, dan Malaysia. Permasalahan limbah ini tidak bisa di pandang sebelah mata, karena secara tidak langsung dampak limbah minyak sangat berbahaya bagi kelangsungan hidup biota laut, susunan kimia yang kompleks dapat membinasakan kekayaan laut dan mengganggu kesuburan lumpur di dasar laut. Oleh karena itu, masalah limbah minyak di perairan Bintan adalah masalah tata kelola multilevel. Tata kelola internasional juga beroperasi berdasarkan prinsip tata kelola multilevel. Pemerintahan berjenjang dapat dibedakan dari pemerintahan berjenjang dimana tingkat pemerintahan yang berbeda saling berbagi atau mentransfer tanggung jawab satu sama lain. Dan tata kelola multilevel menganalisis hubungan berbagai tingkat negara bagian dan interaksi dengan berbagai jenis aktor. Asumsi tersebut didukung oleh data yang menunjukkan adanya konvergensi kewenangan di antara para pelaku (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten) dan kurangnya diplomasi antara pihak Indonesia dan Pemerintah Singapura. Sedangkan interaksi dengan berbagai jenis aktor di pemerintahan lokal untuk menanggulangi dampak limbah minyak bisa dilakukan dengan melakukan *collaborative governance*.

Johansson (2010:371-392) mengemukakan bahwa peran dari negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan publik akan sangat menentukan arah perubahan dari suatu kebijakan. Keterlibatan segenap elemen masyarakat dalam proses kebijakan publik memang diharapkan mampu membawa dampak yang positif bukan hanya bagi penyelenggaraan proses kebijakan, melainkan lebih jauh dari itu demi mencapai kesejahteraan rakyat yang lebih luas lagi.

Dalam kata lain, *collaborative governance* hadir untuk meningkatkan kerjasama antar pemangku kepentingan yaitu sektor publik, privat, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga sebagai suatu usaha dan respon pemerintah dalam kegiatan penanganan masalah publik. Keterlibatan sektor publik (pemerintah) dengan privat dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan akan membuat sektor publik menjadi lebih efektif dan efisien.

Model *collaborative governance* menurut Ansell & Gash (2007:550-561) terdiri dari empat variabel utama, yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaboratif. Tahapan pada proses kolaboratif meliputi dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, memahami bersama dan hasil sementara. Tidaklah mudah untuk menyatukan para aktor dan merealisasikan tahapan proses kolaboratif, karena setiap stakeholder mempunyai kepentingan masing-masing. Berdasarkan masalah ini peneliti tertarik untuk meneliti tentang “*Collaborative Governance* Dalam Penanganan Limbah Minyak Di Perairan Bintan”.

II. Metode Penelitian

Metode yang di gunakan adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif relevan sebagai dasar metode dalam penelitian ini, karena fenomena yang terjadi tidak memungkinkan diukur secara tepat (kuantifikasi), sehingga guna mendapatkan pemahaman yang tepat diperlukan eksplorasi kepada informan. Metode penelitian kualitatif digunakan oleh penulis untuk membantu menjawab identifikasi masalah penelitian yaitu bagaimana proses *collaborative governance* dalam penanganan limbah minyak di Perairan Bintan. Melalui metode kualitatif penulis dapat memperoleh pemahaman mendalam karena berperan sebagai instrumen kunci penelitian dengan mengamati objek penelitian secara langsung. Sehingga akan lebih memudahkan penulis dalam mendapatkan data yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Objek dalam penelitian ini adalah limbah minyak di perairan Bintan dan Peneliti mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Teluk Sebong, Kabupaten Bintan, Provinsi Kepulauan Riau. Adapun data penelitian dan hasil penelitian yang didapat penulis diperoleh melalui teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan studi pustaka. Dan dalam menentukan informan dilakukan dengan teknik *purposive*, karena dengan menggunakan teknik *purposive* diharapkan kriteria sampel yang diperoleh benar-benar sesuai dengan penelitian yang akan di lakukan.

III. Hasil dan Pembahasan

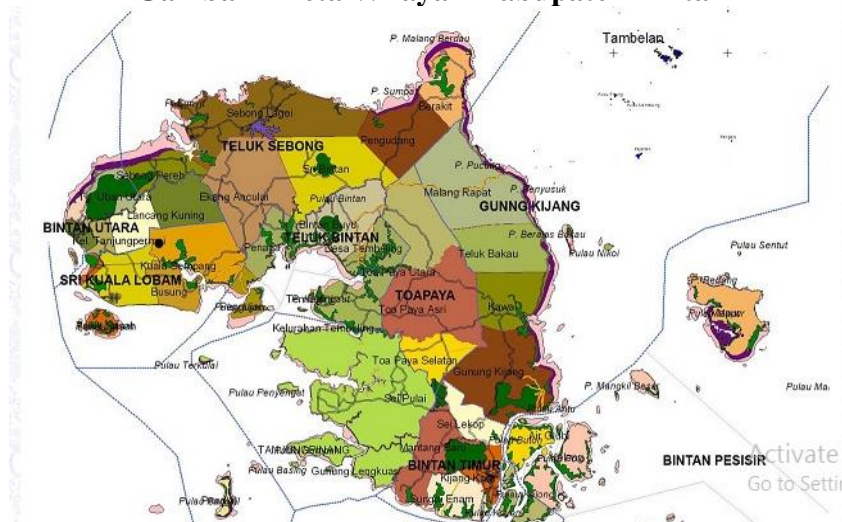
Bandar Seri Bintan merupakan Ibu kota Kabupaten Bintan. Kabupaten Bintan memiliki 51 Desa/Kelurahan yang tersebar pada masing-masing kecamatan, yaitu Kecamatan Teluk Bintan, Kecamatan Seri Kuala Lobam, Kecamatan Bintan Utara, Kecamatan Teluk Sebong, Kecamatan Bintan Timur, Kecamatan Bintan Pesisir, Kecamatan Mantang, Kecamatan Gunung Kijang, Kecamatan Toapaya, dan Kecamatan Tambelan.

Secara administratif, kabupaten Bintan memiliki luas wilayah 88.038,54 km² dan hanya 2,21 persennya merupakan daratan (1.946,13 km²). Kabupaten Bintan terdiri dari 240 pulau besar maupun kecil dan hanya 39 pulau yang sudah berpenghuni. Sebagian pulau yang belum berpenghuni sudah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, khususnya perkebunan. Bandar Seri Bintan merupakan Ibu kota Kabupaten Bintan. Kabupaten Bintan memiliki 51 Desa/Kelurahan yang tersebar pada masing-masing kecamatan, yaitu Kecamatan Teluk Bintan, Kecamatan Seri Kuala Lobam, Kecamatan Bintan Utara, Kecamatan Teluk Sebong, Kecamatan Bintan Timur, Kecamatan Bintan Pesisir, Kecamatan Mantang, Kecamatan Gunung Kijang, Kecamatan Toapaya, dan Kecamatan Tambelan.

Letak astronomis Kabupaten Bintan terletak antara 0⁰6'17" LU – 1⁰34'52" LU dan 104⁰12'47" BT – 108⁰2'27" BT dan berbatasan dengan Natuna (utara), Lingga (selatan), Batam dan

Tanjungpinang (Barat), serta Kalimantan Barat (Timur). Berikut adalah gambar peta wilayah Kabupaten Bintan :

Gambar 1 Peta Wilayah Kabupaten Bintan



Sumber : bintankab.go.id

Teluk Sebong awalnya secara administrasi merupakan wilayah dari Kecamatan Bintan Utara sampai tahun 2003. Wilayah Kecamatan Bintan Utara tersebut pada tahun 2003 dimekarkan menjadi 3 (tiga) Kecamatan yaitu Kecamatan induk Kecamatan Bintan Utara, Kecamatan Seri Kola Lobam, dan Kecamatan Bintan Utara. Pemekaran ini berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Riau nomor 2 tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan Teluk Sebong. Kecamatan Teluk Sebong terdiri dari 6 (enam) desa dan 1 (satu) kelurahan yaitu : Desa Sebang Perih, Desa Sebang Lagoi, Desa Ekanq Anculai, Desa Sri Bintan, Desa Pengudang, Desa Berakit, dan Kelurahan Kota Baru.

Kecamatan Teluk Sebong terletak antara 1^o18'0" Lintang Utara dan 104^o30'0" Bujur Timur. Dan memiliki luas ± 337,65 km² dengan rincian luas wilayah Kecamatan menurut Desa/Kelurahan sebagai berikut :

Tabel 1 Presentase Luas wilayah Kecamatan Teluk Sebong

No	Desa/Kelurahan	Luas Wilayah (km)	Luas Wilayah (%)
1	Desa Sebang Perih	53,25	16%
2	Desa Sebang Lagoi	54	16%
3	Kelurahan Kota Baru	45	14%
4	Desa Ekanq Anculai	61	18%
5	Desa Sri Bintan	16,5	5%

6	Desa Pengudang	77,1	22%
7	Desa Berakit	30,80	9%

Sumber : Profil Kecamatan Teluk Sebong 2020

Wilayah Kecamatan Teluk Sebong berbatasan dengan Laut Cina Selatan/Natuna dan Selat Malaka (Utara), Kecamatan Teluk Bintan (Selatan), Kecamatan Bintan Utara (Barat), dan Kecamatan Gunung Kijang dan Kecamatan Toapaya (Timur).

Collaborative Governance dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dalam rangka menyelesaikan suatu masalah publik dengan melakukan kolaborasi dengan pihak lain yang terkait dalam proses penyelesaian masalah tersebut. Dalam kaitannya dengan Administrasi Publik, *collaborative governance* merupakan salah satu model strategi baru dari pemerintahan yang melibatkan berbagai stakeholders atau pemangku kepentingan secara bersamaan di dalam sebuah forum dengan aparatur pemerintah untuk membuat keputusan bersama yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah yang tidak bisa dihadapi sendirian oleh pemerintah itu sendiri.

Upaya penanganan limbah minyak di perairan Bintan yang dilakukan oleh Tim Daerah yang sudah di berikan tanggungjawab untuk melakukan Penanggulangan Tumpahan Minyak di Laut Provinsi Kepulauan Riau. Tetapi dalam menjalankan peran dan fungsinya masih terdapat beberapa kendala sehingga penanganan limbah minyak yang dilakukan belum optimal.

Dalam penelitian ini teori yang digunakan untuk menganalisis *collaborative governance* dalam penanganan limbah minyak di perairan Bintan, peneliti menggunakan teori Ansell & Gash (2007 : 558- 561), ada 5 tahapan dalam proses *collaborative governance* yaitu :

1. *Face to face dialoge* (pertemuan tatap muka)

Proses tatap muka ini adalah inti dari proses membangun kepercayaan, saling menghormati, pemahaman bersama, dan komitmen terhadap proses. Dalam penanganan limbah minyak di perairan Bintan masih belum intensif dipenuhi para aktor *collaborative governance*. Dengan dialog tatap muka yang dilakukan oleh *stakeholder* dari pihak pemerintah, pelaku usaha, dan tim daerah guna untuk mendiskusikan apa yang terbaik untuk mencapai tujuan dalam melakukan penanganan limbah minyak di perairan Bintan. pertemuan antar pemerintah, pelaku usaha, dan tim inti daerah untuk mengadakan rapat sehingga adanya dialog tatap muka terkait penangan limbah minyak sudah dilakukan rapat atau pertemuan setiap 3 kali dalam setahun.

2. *Trust building* (membangun kepercayaan)

Membangun kepercayaan antar *stakeholder* yang sudah dilakukan dengan cara mengadakan rapat dan menghasilkan sebuah keputusan untuk membuat tim terpadu dan tim itu sudah mendapatkan legalitas berupa Surat Keputusan Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Nomor 742 Tahun 2018 Tentang Tim Daerah Penanggulangan Tumpahan Minyak di Laut Provinsi Kepulauan Riau. Dari Surat Keputusan yang telah di sahkan oleh Gubernur Kepulauan Riau ini dapat peneliti simpulkan bahwa setiap *stakeholder* memiliki tujuan yang sama untuk melakukan tindakan penanganan dan pembersihan limbah minyak yang terjadi di perairan Bintan.

3. *Commitment to process* (komitmen terhadap proses)

Komitmen tentunya memiliki hubungan yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam *collaborativ governance*. komitmen *stakeholder* untuk melakukan penanganan masih belum berjalan optimal dikarenakan kurangnya

komitmen dalam hal melibatkan masyarakat pelaku usaha dalam melakukan penanganan limbah minyak ini.

4. Pemahaman Bersama (*Share understanding*)

Memberikan pemahaman kepada *stakeholder* juga berpengaruh besar pada kinerja setiap pemangku kepentingan. Dengan memberikan pemahaman setiap *stakeholder* menjadi tahu tugas pokok dan fungsi setiap bagiannya. Pada proses pemahaman bersama dikatakan belum berjalan dengan baik karena masih banyak masyarakat pelaku usaha yang belum memahami tentang *collaborative governance* yang telah dilakukan antar *stakeholder* untuk ikut serta melakukan penanganan limbah minyak di perairan Bintan. Dalam *collaborative governance*, para aktor harus menyamakan pemahaman atau persepsi akan tujuan yang dapat mereka capai secara bersama. Inilah yang dimaksud pemahaman bersama oleh Ansell dan Gash.

5. Pencapaian Hasil Sementara (*Intermediate outcome*)

Hasil sementara merupakan hasil dari proses yang sedang berlangsung yang memberikan manfaat dan bernilai strategis, Hasil sementara dari apa yang telah dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, tim daerah, dan masyarakat pelaku usaha dengan terus melakukan pengawasan secara berkala di laut dengan fasilitas yang dimiliki seperti kapal dan citra satelit untuk mengetahui adanya tumpahan minyak di laut. Fasilitas kapal yang diberikan untuk mempermudah tim daerah melakukan pengawasan atau patroli ke perairan yang rawan terkena pencemaran limbah minyak hitam. Berdasarkan wawancara yang telah peneliti lakukan berikut ini adalah gambar terdeteksinya tumpahan minyak dilaut oleh citra satelit.

IV. Kesimpulan

Simpulan dari proses *collaborative governance* dalam penanganan limbah minyak di perairan Bintan yang melibatkan berbagai *stakeholder* terkait antara lain yaitu Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Kepulauan Riau, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bintan, Kantor Kecamatan Teluk Sebong, tim daerah dan Masyarakat pelaku usaha. Pada proses *collaborative governance* ada 5 indikator yang akan dilihat dari kolaborasi yang sudah dilakukan ada 3 (tiga) indikator yang sudah berjalan cukup optimal seperti proses dialog tatap muka, membangun kepercayaan, dan pencapaian hasil sementara pada penanganan limbah minyak di perairan Bintan. Sementara itu ada 2 (dua) proses *collaborative governance* yang belum berjalan optimal seperti komitmen terhadap proses dan pemahaman bersama. Masalah ini terjadi disebabkan oleh kurangnya pemahaman sebagian masyarakat pelaku usaha dan Kurangnya dana anggaran untuk melakukan pemusnahan limbah minyak yang sudah dikumpulkan. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

1. Pertemuan antar pemerintah, pelaku usaha, dan tim inti daerah untuk mengadakan rapat sehingga adanya dialog tatap muka terkait penangan limbah minyak sudah dilakukan rapat atau pertemuan setiap 3 kali dalam setahun. Pertama pertemuan itu di agendakan ketika sudah memasuki angin utara untuk melakukan patroli ke kawasan yang sering tercemar limbah minyak, kedua pertemuan untuk melakukan gotong royong royong untuk membersihkan limbah minyak, dan ketiga pertemuan pemusnahan limbah minyak yang sudah di kumpulkan.
2. Para *stakeholder* membangun kepercayaan dengan membuat kesepakatan bersama untuk membuat tim daerah atas dasar kepercayaan dan tanggung jawab dengan tugas yang sudah di

berikan. Maka di keluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 742 Tahun 2018 Tentang Tim Daerah Penanggulangan Tumpahan Minyak di Laut Provinsi Kepulauan Riau.

3. Komitmen *stakeholder* untuk melakukan penanganan masih belum berjalan optimal dikarenakan kurangnya komitmen dalam hal melibatkan masyarakat pelaku usaha dalam melakukan penanganan limbah minyak ini, hanya sebagian saja masyarakat pelaku usaha yang berdampak limbah parah yang ikut serta dalam proses *collaborative governance*.
4. Tentang pemahaman bersama masih belum berjalan optimal ada kekurangan dalam menyampaikan informasi dari pemerintah ke masyarakat pelaku usaha jika dilihat dari hasil wawancara peneliti dengan pelaku usaha yang ada di teluk sebong, sehingga ini membuat sedikitnya partisipasi masyarakat pelaku usaha untuk ikut andil dalam penanganan limbah minyak dengan cara melaporkan jika terjadi tumpahan minyak. Karena bagi masyarakat minyak hitam itu sudah menjadi hal biasa terjadi setiap tahunnya.
5. Pencapaian hasil sementara pada proses yang telah dilakukan oleh para *stakeholder* dengan melakukan pengawasan dengan menggunakan citra satelit untuk mendeteksi jika terjadi tumpahan minyak. Citra satelit dapat membantu mendeteksi laut mana yang tercemar dan seberapa banyak limbah minyak hitam yang mencemari perairan, tetapi tetap tidak mudah untuk melakukan tangkap tangan kapal-kapal yang dicurigai membuang limbah minyak di perairan Bintan. Harus dilakukan cek DNA minyak yang ada di kapal-kapal yang dicurigai dengan limbah minyak yang mencemari laut jika ditemukan kecocokan baru bisa di proses.

V. Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal :

Abidin, Y. (2013). *Desain Sistem Pembelajaran dalam Konteks Kurikulum*. Bandung: PT Refika Aditama.

Ansell, Chris & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 550–561

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Burhan, B. (2009). *Analisis Penelitian Data Kualitatif*. Jakarta: Raja Grafindo.

Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Gajah Mada University Press : Anggota IKAPI.

- Johansson, K.E.V, Ole Elgstro, Ngolia Kimanzu, JanErik Nylund, R. P. (2010). *Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Change*. *Voluntas*, 21, 371–392.
- Keban, Y. T. (2008). *Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Moleong, L. (2010). *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhammad, A. S. (2017). *Collaborative Governance Model in Managing International Borders in Riau Islands Province using Partial Least Squares Method*. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 21(2), 166. <https://doi.org/10.22146/jkap.28097>
- Negara, G. S. (2020). Dampak Lingkungan Terhadap Pencemaran Laut Di Pesisir Utara Pulau Bintan Selama Musim Angin Utara. *Jurnal Sains Dan Teknologi Maritim*, 20(2), 137. <https://doi.org/10.33556/jstm.v20i2.226>
- Santosa, P. (2009). *Administrasi Aplikasi, Publik- Teori dan Good Governance*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Subarsono, A. (2016). *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif isu-isu Kontemporer*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sudarmo. (2011). *Menuju Model Resolusi Konflik Berbasis Governance*. Surakarta: UNS.
- Sudarmo. (2015). *Menuju Model Resolusi Konflik Berbasis Governance*. Surakarta: UNS.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Administrasi Negara di lengkapi dengan metode R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Ulum, M. C. dan R. N. (2017). *Environmental Governance: Isu Press., Kebijakan dan Tata Kelola Lingkungan Hidup*. Malang: UB.
- Yudiatmaja, W. E., Samnuzulsari, T., Suyito, & Yudithia. (2020). Transforming institutional design in addressing sludge oil in Bintan seawater, Kepulauan Riau, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 423(1).

<https://doi.org/10.1088/1755-1315/423/1/012059>

Dokumen :

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak Di Laut

Surat Keputusan Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Nomor 742 Tahun 2018 Tentang Tim Daerah Penanggulangan Tumpahan Minyak di Laut Provinsi Kepulauan Riau