

Collaborative Governance Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan Oleh Aktivitas Industri Pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak di Kota Pekanbaru

Tito Handoko¹, Syofian², M.Y. Tiyas Tinov³

¹Universitas Riau, Fisip, Jurusan Ilmu Pemerintahan

²Universitas Riau, Fisip, Program Studi Administrasi Publik

³ Universitas Riau, Fisip, Jurusan Ilmu Pemerintahan

Alamat Korespondensi: Tito.Handoko@lecturer.unri.ac.id

Abstract

Environmental problems cannot be denied that there are industrial activities along the Siak watershed that ignore the principle of environmental ethics (sustainability, proportionality and responsibility) so that the impact on the quality of the environment in the Siak watershed is reduced. The purpose of this study is to see the government's commitment to supervise industrial activities that have an impact on environmental pollution along the Siak watershed (DAS) which covers the area of Pekanbaru and Siak. Research Methods through a qualitative approach by means of FGDs and Interviews to Industrial Stakeholders in the Siak watershed. This is because the institutional system of the program has not been able to manage social interaction among the various parties involved. As a result, starting from planning to program management has not been carried out based on environmental governance needs. Therefore, an institutional system is needed that is able to manage social interaction among various parties in minimizing environmental pollution by industrial activities along the Siak watershed. Based on these conditions, this paper produced a model for institutional strengthening through a collaborative governance approach to minimize environmental pollution in the Siak watershed.

Keyword : Collaborative Governance, sustainable, proportional and environmental responsibility

Abstrak

Permasalahan lingkungan tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat kegiatan industri disepanjang daerah aliran sungai (DAS) Siak yang mengabaikan prinsip etika lingkungan hidup (sustainabilitas, proporsionalitas, dan bertanggungjawab) sehingga berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan hidup pada daerah aliran sungai (DAS) Siak. Tujuan Penelitian ini untuk melihat komitmen pemerintah dalam mengawasi kegiatan industri yang berdampak pada pencemaran lingkungan di sepanjang daerah aliran sungai (DAS) Siak yang meliputi wilayah Pekanbaru dan Siak. Metode Penelitian melalui pendekatan kualitatif dengan cara FGD dan Wawancara kepada Stakeholders Industri di DAS Siak. Hal tersebut disebabkan sistem kelembagaan program belum mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak yang terlibat. Akibatnya mulai dari perencanaan sampai dengan pengelolaan program belum dilakukan berdasarkan kebutuhan tata kelola lingkungan. Oleh sebab itu dibutuhkan sistem kelembagaan yang mampu mengelola interaksi sosial diantara berbagai pihak dalam meminimalisasi pencemaran lingkungan oleh aktivitas industri di sepanjang daerah aliran

sungai (DAS) Siak. Berdasarkan kondisi tersebut, tulisan ini menghasilkan model bagi penguatan kelembagaan melalui pendekatan collaborative governance dalam meminimalisasi pencemaran lingkungan pada daerah aliran sungai (DAS) Siak.

Kata Kunci: Collaborative Governance, sustainable, proporsional dan tanggungjawab lingkungan.

Pendahuluan

Sungai Siak memiliki fungsi penting untuk memenuhi berbagai keperluan, di antaranya sebagai sarana transportasi air, sumber air bersih dan pusat kegiatan bisnis. Seiring dengan usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat, perkembangan kawasan untuk berbagai pemenuhan kebutuhan (sarana pemukiman, perdagangan dan industri, perhubungan, perkantoran, pariwisata dan lain-lain) akan meningkat dengan cepat. Dengan adanya perubahan penggunaan lahan tersebut maka implikasinya adalah adanya perubahan perilaku sungai, baik yang menyangkut pola distribusi aliran sungai maupun perubahan kualitas sumber daya air. Keberadaan Sungai Siak pada era sebelum tahun 80an menjadi urat nadi perekonomian masyarakat setempat sehingga sebagian besar memiliki mata pencaharian sebagai nelayan. Hal ini terlihat dari perkembangan aktivitas masyarakat di sepanjang kawasan Sungai Siak dan banyaknya penduduk yang bermukim disepanjang Sungai Siak.

Potensi sungai Siak sendiri diantaranya adalah sebagai tempat mencari ikan, sumber air bersih, wisata air dan dengan kedalaman rata-rata 20-30 meter serta panjang keseluruhan 572 km dan lebar 75-100 m Sungai Siak mampu menunjang sistem transportasi air dengan intensitas tinggi baik untuk kapal barang maupun kapal penumpang. Namun demikian, kondisi Sungai Siak mengalami krisis yang cukup mengkhawatirkan. Indikator kritis DAS Siak dicirikan dengan adanya penurunan kualitas dan kuantitas Sungai Siak yang sudah berada di bawah ambang batas ketentuan sungai yang lestari dan tingginya sedimentasi. Penyebab utama penurunan kualitas Sungai Siak adalah limbah industri baik industri besar, menengah maupun kecil yang berada di sepanjang alur Sungai Siak, antara lain industri minyak, industri pengolahan, *sawmill*, industri *pulp* dan pembuangan sampah (60% berasal dari rumah tangga), selain tingginya erosi yang disebabkan semakin intensif pengelolaan sumberdaya alam yang ada di hulu, seperti adanya penebangan liar (*illegal logging*), penebangan hutan berdasarkan Hak Pengusahaan Hutan (HPH), konversi hutan menjadi kawasan perkebunan (besar dan kecil), kegiatan pertambangan dan kegiatan budidaya lainnya.

Banyak kajian yang telah dilakukan guna mengendalikan krisis DAS Siak, seperti tulisan (Yesi Gusriani, 2014) berkontribusi dalam merekomendasikan kebijakan pemerintah dalam mengawasi aktivitas pencemaran lingkungan di DAS Siak. Sedangkan kajian ini yang secara komprehensif melihat pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru dari aspek kelembagaan. Kajian tentang kualitas kelembagaan telah dibuktikan memiliki keterkaitan dengan keberhasilan sebuah kebijakan publik (Huang & Wei,

2006; Mihal: 2009). Hubungan yang signifikan antara kualitas kelembagaan dengan keberhasilan suatu program juga pernah disampaikan oleh Omer Javed (2013).

Penelitian ini berupaya menggali persoalan kelembagaan pada implementasi sebuah program. Dengan menggunakan instrumen yang pernah disampaikan Ansell dan Gash (2007) penelitian ini dapat menghasilkan sebuah alternatif model pengelolaan kelembagaan yang berbasis pada *collaborative governance*.

Kerangka Teori

Kelembagaan merupakan sebuah istilah untuk menggambarkan praktik untuk mengelola interaksi sosial. Dalam arti yang lebih luas kelembagaan bisa merupakan kegiatan, nilai, norma, struktur sosial dan sistem peran yang ada dalam masyarakat (John W. Mohr & Harrison C. White, 2008). Asumsi yang dibangun dari pendapat tersebut adalah bahwa kelembagaan sosial terdiri dari tipe jejaring yang saling terhubung. Ini termasuk para aktor yang terhubung bersama-sama membentuk hubungan dan sistem aturan. Dalam membangun sistem kelembagaan yang efektif, diperlukan adanya sistem jejaring yang kuat di masyarakat. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan program yang berbasis masyarakat, kolaborasi antara berbagai pihak sangat diperlukan. Oleh sebab itu pendekatan *collaborative governance* menjadi relevan untuk dikembangkan. Penelitian tentang pendekatan kolaboratif menjelaskan bahwa sistem kolaborasi akan mengenalkan tentang berbagai jenis konsep yang menjembatani suatu proses, terutama antara sektor pemerintah dan swasta, dimana kepentingan dan kebutuhan yang beragam dipecahkan melalui dialog dan kolaborasi (Innes & Booher, 2003; Evans et al, 2006; Voogd & Woltjer, 2007).

DeLeon & Gallagher (2011: 27-39) mengemukakan pada dekade terakhir ini akademisi ramai-ramai membahas pentingnya peranan sektor *non-profit* dan konsep *governance* dalam keterlibatannya pada proses kebijakan publik. 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.

Governance itu sendiri didefinisikan oleh Kooiman (2007) sebagai sebuah konsepsi tentang interaksi dalam memerintah, di mana interaksi itu sendiri merupakan hubungan saling menguntungkan antara dua atau lebih aktor atau entitas. *Collaborative governance* menurut Jung, et.al (2009:1) adalah sebagai proses pembentukan, mengemudikan, memfasilitasi, mengoperasionalkan dan memonitor pengaturan organisasi lintas

sektoral dalam penyelesaian masalah kebijakan publik yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu organisasi atau publik sendiri.

Seigler (2011: 968-970) menyampaikan delapan prinsip utama dalam penerapan *collaborative governance* yaitu (1) Warga masyarakat harus turut dilibatkan dalam produksi barang publik, (2) Masyarakat harus mampu memobilisasi sumber daya dan aset untuk memecahkan masalah publik, (3) tenaga profesional harus berbagi keahlian mereka dengan untuk memberdayakan warga masyarakat, (4) Kebijakan harus menghadirkan musyawarah publik, (5) Kebijakan harus mengandung kemitraan kolaboratif yang berkelanjutan, (6) Kebijakan harus strategis, (7) Kebijakan harus mengubah kelembagaan untuk pemberdayaan masyarakat dan pemecahan masalah publik, (8) Kebijakan harus mengandung akuntabilitas.

Model *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007: 550-561) terdiri dari empat variabel utama, yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaboratif. Tahapan pada proses kolaboratif meliputi dialog *face-to-face*, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, memahami bersama dan hasil sementara. Semua *collaborative governance* dibangun atas dialog *face-to-face* antar para stakeholders. Sebagai suatu proses konsensus, dialog langsung diperlukan para stakeholders untuk mengidentifikasi peluang untuk keuntungan bersama.

Metode Penelitian

Kajian ini dilakukan melalui pendekatan kualitatif (Cresswell, 2010). Pengumpulan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus dengan berbagai *stakeholders* serta wawancara mendalam dengan infor-man penting dalam upaya pemerintah mengendalikan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak. Pemerintah daerah yang dimaksud adalah Pemerintah Kota Pekanbaru yang diwakili oleh Dinas terkait seperti Badan Lingkungan Hidup, Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), pengamat/akademisi dan tokoh masyarakat). Setelah data terkumpul dilakukan analisis data melalui metode interaktif (Miles, Huberman & Saldana, 2014). Dengan demikian dapat diketahui berbagai permasalahan yang menjadi penyebab masih belum optimalnya kinerja kelembagaan dalam meminimalisasi pencemaran DAS Siak. Melalui pendekatan *collaborative governance* penelitian ini menghasilkan model penguatan kelembagaan yang tepat dalam upaya meminimalisasi pencemaran DAS Siak

Hasil dan Pembahasan

Secara umum didapatkan beberapa gejala yang menjadi permasalahan dalam kelembagaan pada upaya pemerintah dalam mengendalikan pencemaran pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak. Gejala umum yang terjadi adalah masih lemahnya sistem manajemen kelembagaan sehingga menyebabkan implementasi program tidak berjalan sesuai kebutuhan

lingkungan dan masyarakat. Proses perencanaan tidak dilakukan dengan pelibatan pihak industri secara optimal juga berkaitan dengan koordinasi antar sektor dan instansi pemerintah. Untuk itu diperlukan upaya penguatan kelembagaan dengan berbasis pada *collaborative governance*. Selanjutnya pembahasan mengenai *collaborative governance* dalam kelembagaan pada upaya meminimalisasi pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak dirinci menjadi tiga sub aspek kajian yaitu, (1) Identifikasi Proses *Face To Face* Dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru, (2) Identifikasi Proses Negosiasi dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru, dan (3) Identifikasi Proses Konsensus dalam Sistem Kelembagaan dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru.

Identifikasi Proses Face To Face Dalam Pelaksanaan Program Pengendalian Pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru

Dialog tatap muka senantiasa sarat akan komunikasi verbal. Dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru, proses *face to face* telah terjadi. Setiap tahapan proses pengelolaan limbah industri termasuk izin lingkungan (UKL dan UPL) sebagai keluaran dari program pengendalian pencemaran lingkungan telah dilakukan melalui proses dialog langsung di antara setiap pengurus dan pengguna. Namun, pada pelaksanaan program tidak semua pihak terlibat secara langsung. Hal ini disebabkan, pasca pembuatan UKL dan UPL, pemerintah daerah dan pihak industri tidak lagi terlibat. Proses dialog *face to face* di antara pihak pemerintah, masyarakat dan dunia usaha terjadi pada saat pembuatan izin usaha saja, namun setelah itu maka segala proses pengelolaan limbah industri diserahkan kepada pihak pengusaha untuk mengelolanya dan pemerintah hanya terlibat dalam mengawasi aktivitas pengolahan limbah saja dan seringkali pemerintah lalai dalam melakukan pengawasan pengelolaan limbah industri.

Kondisi semacam ini memperlihatkan fakta bahwa belum tersusunnya pola dan mekanisme komunikasi yang baik dengan pihak lainnya menyebabkan arus informasi hanya dimonopoli oleh segelintir pihak dan berdampak pada ketidaktahuan publik terhadap implementasi program pengendalian pencemaran lingkungan. Callahan (2007: 138-139) menyebut bahwa fokus dari mekanisme akuntabilitas bukan lagi secara administratif atau birokratis, melainkan berfokus pada *stakeholders* dan norma-norma profesionalitas. Sebab, dengan *multi stakeholders*, implementasi membutuhkan jejaring yang kuat antara pemerintah, masyarakat dan pihak ketiga, atau kerap diistilahkan sebagai *administrative networks*. Jejaring tersebut mampu menjadi kuat apabila arus informasi, keterbukaan dan kesepahaman mampu diraih oleh masing-masing aktor, tanpa kecuali.

Identifikasi Proses Negosiasi dalam Pelaksanaan Program Pengendalian Pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru

Fase negosiasi merupakan proses tawar menawar antar stakeholders untuk menentukan tujuan bersama demi mencapai hasil kebijakan yang *win-win solution*. Artinya bahwa semua pihak saling diuntungkan atau paling tidak ditemukan kesepakatan atau konsensus bersama untuk tidak merugikan satu dengan lainnya. *The consensus oriented basis of collaborative governance greatly reduces the risks for stakeholders* (Ansell & Gash, 2007: 17). Proses negosiasi dalam pengelolaan limbah industri dilakukan dalam konteks yang formal dan informal. Proses negosiasi yang formal dilakukan dengan media pertemuan musyawarah. Negosiasi dalam proses ini berlangsung lebih formal karena pembahasan yang dibicarakan berkaitan dengan hal-hal yang bersifat strategis dalam pengelolaan limbah industri. Sementara itu, proses negosiasi secara informal juga kerap dilakukan dalam proses pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak yang dalam hal ini adalah proses pengelolaan limbah industri. Negosiasi informal dilakukan dengan media yang lebih bebas tidak terikat ruang dan waktu. Artinya, proses negosiasi ini berlangsung ketika sewaktu-waktu ditemukan perihal atau permasalahan tentang pemeliharaan rutin limbah industri dan masalah lain tidak terlalu besar.

Namun demikian, pendekatan negosiasi antara pemerintah dan dunia usaha cenderung tidak dialogis utamanya pada saat penentuan lokasi pengelolaan limbah. Pihak pemerintah cenderung tidak mau bernegosiasi soal pengelolaan limbah sedangkan pihak swasta selalu berusaha mencari celah dalam pembuangan limbahnya sehingga tidak didapati titik temu antara pemerintah dan pihak swasta dalam mekanisme penertiban limbah industri. Dalam konteks tulisan ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa proses negosiasi kerjasama yang diselenggarakan dalam pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak tidak mengandung unsur kesetaraan dalam melibatkan masyarakat. Dengan kata lain, proses negosiasi cenderung bercorak *top-down*. Oleh sebab itu, secara teoritis, pola semacam ini perlu diperkuat ke arah yang lebih baik, yaitu memaknai program bukan hanya sebagai kebijakan untuk mengatur masyarakat dan dunia usaha, namun mengandung maksud yang lebih luas yaitu pelibatan masyarakat secara lebih luas agar persoalan pencemaran lingkungan itu sendiri dapat dipecahkan, sehingga manfaat yang lebih besar dapat diterima oleh masyarakat dan lingkungan.

Johansson (2010:371-392) mengemukakan bahwa peran dari negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu program kebijakan publik akan sangat menentukan arah perubahan yang diharapkan oleh program itu sendiri. Keterlibatan segenap elemen masyarakat dalam segenap prosesnya 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. Gollagher et al. (2013:2347) menyebutkan bahwa untuk menjamin

partisipasi dalam proses kerjasama kolaboratif adalah keberadaan nilai musyawarah negosiatif di antara setiap kepentingan yang mendukung keberhasilan *collaborative governance*.

Identifikasi Proses Konsensus dalam Sistem Kelembagaan

Proses konsensus dalam sistem kelembagaan pengendalian pencemaran DAS Siak telah dibentuk sebagai suatu kesepakatan bersama di antara perencana, pelaksana dan penerima manfaat program. Dalam upaya pengelolaan limbah industri yang dilakukan oleh dunia usaha sebagai pemegang tanggung jawab pengelolaan dan pemeliharaan limbah industri, setiap penyelesaian masalah yang muncul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh pemegang izin usaha dan dikendalikan oleh Pemerintah.

Tulisan ini merekomendasikan model penguatan bagi kelembagaan program pengendalian pencemaran DAS Siak. Model tersebut penting diterapkan untuk mengatasi masalah lemahnya *administrative network* yang ditemukan dalam pengelolaan program. Pola pertanggungjawaban dalam implementasi program pengendalian pencemaran DAS Siak yang melibatkan banyak aktor secara aktif di luar pemerintah, ternyata belum menyentuh seluruh aktor tersebut. Disampaikan oleh Callahan (2007: 138-139) fokus dari mekanisme akuntabilitas bukan lagi secara administratif atau birokratis, melainkan berfokus pada stakeholders. Dengan multi stakeholders, implementasi membutuhkan jejaring yang kuat antara pemerintah, masyarakat dan pihak ketiga. Jejaring tersebut mampu menjadi kuat apabila arus informasi, keterbukaan dan kesepahaman mampu diraih oleh masing-masing aktor tanpa kecuali. Kondisi tersebut dapat tercapai melalui model penguatan kelembagaan yang berbasis pada *collaborative governance*.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kurangnya partisipasi masyarakat dan pelaksanaan program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru yang masih bercorak *top-down* membuat kinerja kelembagaan pada program pengendalian pencemaran DAS Siak di Kota Pekanbaru belum optimal. Upaya penguatan kelembagaan ke arah interaksi sosial melalui kerjasama kolaboratif di antara segenap stakeholders penting dilakukan untuk membuat pelaksanaan program berbasis masyarakat dan pelaku usaha lebih efektif sesuai harapan. Dengan demikian kemanfaatan program akan dapat dirasakan oleh semua pihak. Nilai lebih dari model kelembagaan *collaborative* antara lain karena model ini mampu memperkuat sistem jejaring dan arus informasi serta mengurangi ketidaksepahaman antar stakeholders. Dalam hal ini seharusnya pemerintah mendorong pihak industri dan masyarakat untuk terlibat dalam penegndalian lingkungan tidak hanya secara *top-down* tetapi juga mengedepankan *bottom-up*.

Daftar Pustaka

- Ansell, Chris & Gash, Alison. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571. 2007.
- Bryson, John.M, Crosby, Barbara.C & Stone, Melissa. 2006. "The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, Dec. 2006: 44-55.
- Brondizio, E., Ostrom & Young, O. 2009. Connectivity And The Governance Of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role Of Social Capital", *Annual Review of Environmental Resources*, 34, pp. 253-278.
- Callahan, Kathe. 2007. Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation. Taylor & Francis Group, Boca Raton.
- Cooper, Terry L, Bryer Thomas & Meek, Jack, 2006. Citizen-centered Collaborative Public Management, *Public Administration Review*, Dec, 2006: 76-88.
- Creswell, John, 2010. *Desain Penelitian, Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. KIK Press: Jakarta.
- DeLeon, P. & Gallagher, B.K., 2011. "A Contemporary Reading of Advice and Consent". *Policy Studies Journal*, 32 (S1), pp.27-39.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2006) Governing local sustainability, *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), pp. 849-867.
- Fisher, Frank & John Forester, 2002. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Taylor & Francis e-Library: London.
- Gusriani, Yesi dan Zaili Rusli, 2014. *Strategi Pengendalian Pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak di Kabupaten Siak*. JOM. Universitas Riau
- Huang, H. & S-J, Wei. 2006. "Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Institutional Quality", *Journal of International Economics*, 70, pp. 239-253.
- Johansson, K.E.V, Ole Elgstro, Ngolia Kimanzu, Jan- Erik Nylund, Reidar Persson, 2010. "Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Change", *Voluntas*, 21, pp.371-92.
- Voogd, H. & Woltjer, J. (2007) From government to governance: Actor participation in regional planning, in: G. de Roo & G. Porter (Eds) *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, pp. 67-84 (Aldershot: Ashgate).
- Yaya, R., A.E. Martawireja, dan A. Abdurahim. 2009. *Akuntansi Perbankan Syariah: Teori dan Praktik Kontemporer*. Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Salemba Empat: Jakarta.