

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki hutan tropis terbesar di dunia dengan total luas keseluruhan ±137.090.468,18 Ha (Kusmana, 2011). Memiliki hutan tropis terbesar di dunia, Indonesia diharapkan mampu menjadi penyeimbang bagi keberlangsungan makhluk hidup yang ada, selain keberadaan hutan alami lainnya yang ada di kawasan Amazon yang terletak di Negara Brazil (Suwarno et al., 2015). Meskipun demikian, Indonesia harus dihadapkan dengan berbagai permasalahan mengenai hutan, salah satunya adalah kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan bencana asap dipengaruhi oleh beberapa faktor. Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (2017) kebakaran disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu kebakaran didukung oleh pemanasan global, kemarau ekstrim yang seringkali dikaitkan dengan pengaruh iklim yang memberikan kondisi ideal untuk terjadinya kebakaran hutan dan lahan dan aktivitas manusia dalam pengelolaan lahan. Persentase yang berasal dari kegiatan manusia sebanyak 99%, baik disengaja maupun karena unsur kelalaian. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi karena pengaruh iklim hanya terjadi sebagian kecil (Suhendri & Purnomo, 2017).

Aktivitas manusia dalam pengelolaan lahan salah satunya adalah kebiasaan masyarakat yang melakukan pembukaan dan pembersihan lahan dengan cara membakar, yang lebih parah lagi kegiatan pembukaan dan pembersihan hutan dan lahan dilakukan oleh perusahaan perkebunan (Asteriniah & Sutina, 2017). Selain itu, menurut Satuan Tugas Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2016 penyebab kebakaran hutan dan lahan bisa diidentifikasi antara lain, Pertama, metode pembukaan lahan pertanian yang masih mengandalkan metode pembakaran. Kedua, penelantaran lahan-lahan terkhusus kawasan gambut yang tidak diolah dan tidak dijaga. Ketiga, tingginya suhu akibat kemarau panjang. Dan yang keempat adalah keringnya rawa-rawa, terutama rawa

gambut, baik akibat tindakan yang disengaja atau tidak. Kelima, praktek *illegal logging* yang masih banyak ditemukan. Selain itu, masalah non teknis seperti koordinasi antar instansi yang tidak maksimal dan sikap mental yang tidak berkomitmen pada kelestarian lingkungan juga berpengaruh. Begitu juga soal kebijakan yang tidak tegas dan jelas dalam perlindungan kawasan resapan air, termasuk pula upaya penegakan hukum yang kerap kurang berimbang dan kurang konsisten (Syarifah et al., 2020). Dan meskipun telah banyak peraturan maupun perundangan terkait dengan kebakaran hutan dan lahan, kejadian tersebut terus berulang (Putra et al., 2019).

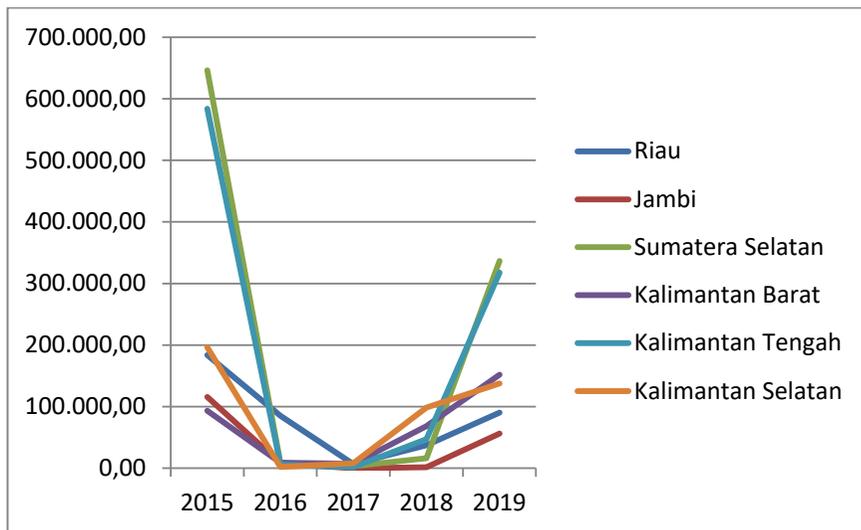
Dengan pembukaan lahan untuk pertanian dan perkebunan yang tidak dilakukan secara bijak dan terencana dengan baik sehingga terkadang menimbulkan kebakaran hutan secara luas sehingga menimbulkan dampak dan kerugian bagi daerah dan juga negara. Efek dari kebakaran hutan dan lahan berdampak negatif pada berbagai aspek kehidupan, seperti gangguan akses transportasi, ancaman kesehatan dan terhentinya kegiatan sosial masyarakat (Syarifah et al., 2020). Selain itu, dampak negatif yang ditimbulkan dari kebakaran hutan dan lahan adalah dari segi lingkungan, pendidikan, politik, ekonomi, hubungan antar negara dan citra Indonesia di mata dunia. Akibat dari kebakaran hutan dan lahan telah merusak jutaan hektar hutan dan lahan yang berdampak terhadap kerugian materil dan imateril yang sangat besar (Junaidi, 2017).

Menurut Wirawan, upaya yang dilakukan untuk melaksanakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan selama ini dipandang tidak efektif, boros, dan tidak memberikan efek jera (Damanik & Rahayu, 2021). Melihat kurang efektifnya upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 11 Tahun 2015 tentang Penguatan Pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang diperbaharui kembali dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020. Inpres tersebut menekankan penguatan pada pencegahan melalui kolaborasi multi sektor serta menginstruksikan kepada Kepala Daerah, selaku penyelenggara urusan pemerintahan di bidang kehutanan, menyusun peraturan daerah tentang sistem pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Pengendalian kebakaran hutan dan lahan atau yang disebut dengan dalkarhutla meliputi usaha/kegiatan/tindakan pengorganisasian, pengelolaan sumberdaya manusia dan sarana prasarana serta operasional pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan dan dukungan manajemen pengendalian kebakaran hutan dan/atau lahan. (Maylani and Mashur, 2019).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terjadi peralihan kewenangan sektor hutan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Konsekuensi atas peralihan kewenangan ini membuat pemerintah provinsi memiliki tanggung jawab besar dalam kebijakan pengelolaan hutan mengingat semakin terpusatnya beban kerja sektor kehutanan di tingkat Provinsi. Dengan keberadaan UU tersebut, seharusnya menjadi peluang bagi setiap Pemerintah Provinsi untuk melakukan akselerasi program pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan lahan terutama bagi provinsi yang wilayahnya rentan terdampak.

Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan ditetapkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2015) menjadi provinsi prioritas penanganan kebakaran hutan dan lahan. Hal tersebut ditetapkan karena provinsi-provinsi tersebut merupakan provinsi yang hampir setiap tahun terjadi kebakaran hutan dan lahan. Selain itu, provinsi-provinsi tersebut mempunyai wilayah kebakaran hutan dan lahan yang luas dan berada di kawasan lahan gambut yang rawan terbakar (Saharjo & Velicia, 2018). Berikut grafik luas wilayah kebakaran hutan dan lahan dalam satuan Hektar (Ha) dari 6 (enam) provinsi tersebut mulai dari tahun 2015 sampai tahun 2019.



Gambar I.1

Luas Wilayah Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Satuan Hektar (Ha) dari 6 Provinsi di Indonesia Tahun 2015-2019

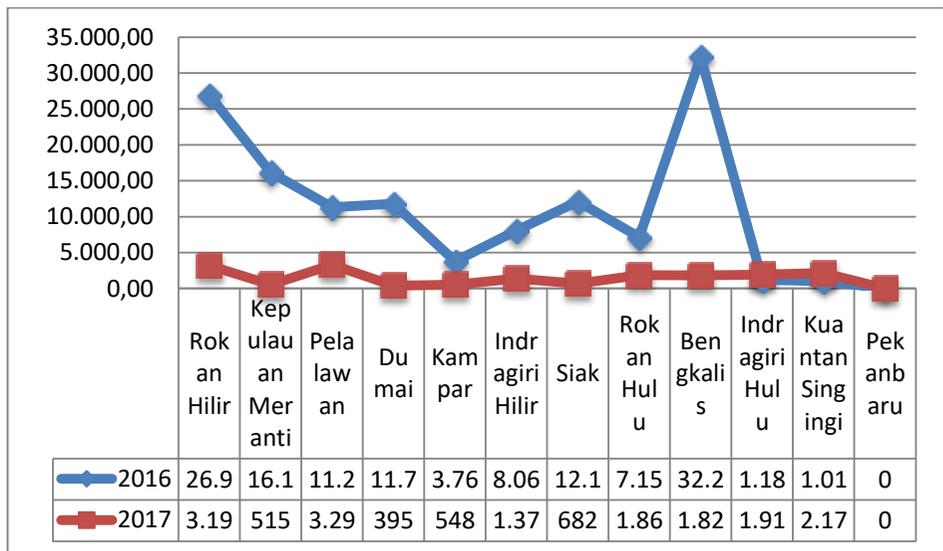
Sumber: Sipongi-Kebakaran Hutan dan Lahan Monitoring System, 2020

Grafik diatas menunjukkan enam Provinsi di Indonesia dengan luas wilayah kebakaran hutan dan lahan terluas dari tahun 2015 sampai tahun 2019. Wilayah kebakaran hutan dan lahan terluas terjadi pada tahun 2015 dan sempat turun pada tahun 2016 dan tahun 2017. Namun, pada tahun 2018 dan tahun 2019 luas wilayah kebakaran hutan dan lahan naik secara signifikan. Pada tahun 2015, dari keenam provinsi tersebut, Provinsi Sumatera Selatan tercatat sebagai provinsi dengan wilayah kebakaran hutan dan lahan terluas di Indonesia. Pada tahun 2016, Provinsi Riau tercatat sebagai provinsi dengan wilayah kebakaran hutan dan lahan terluas. Provinsi Kalimantan Selatan tercatat sebagai wilayah kebakaran hutan dan lahan terluas pada tahun 2017. Pada tahun 2018 adalah Provinsi Kalimantan Barat dan pada tahun 2019 adalah Provinsi Sumatera Selatan.

Provinsi Riau merupakan salah satu daerah yang hampir setiap tahun berpotensi terjadi kebakaran hutan dan lahan (Jufri et al., 2018). Kebakaran hutan di Wilayah Provinsi Riau telah terjadi sejak tahun 1998 hingga sekarang. Kebakaran hutan dan

lahan di Provinsi Riau berasal dari berbagai sumber, salah satunya dikarenakan oleh perladangan berpindah atau biasa disebut perladangan ulang. Pertanian ini masih mengandalkan kesuburan tanah melalui pembukaan lahan secara turun temurun, secara alami dan tradisional, dengan kondisi lahan yang cukup dianggap baik dan subur maka lahan yang akan digarap menjadi ladang biasanya hanya bertahan satu sampai dua kali pengulangan dan akan berpindah ke tempat lahan lain. Bahkan kegiatan ini telah dilakukan dari dulu hingga sekarang secara turun-temurun sejak dari nenek moyang (Afendy et al., 2017). Di samping dilakukan secara turun-temurun, kegiatan berladang, dalam penyiapan lahan dilakukan bersama-sama seperti pembakaran yang dilakukan secara serentak sehingga dapat dihubungkan bahwa penggunaan api dalam kegiatan perladangan berpindah dapat menyebabkan kebakaran hutan dan lahan, namun dalam kasus-kasus lain tidak menimbulkan kebakaran hutan dan lahan (Derik, 2019).

Tetapi penyebab yang paling dominan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau adalah ekspansi dari perkebunan kelapa sawit dengan cara membakar hutan yang secara geologis berupa struktur tanah gambut yang apabila terbakar maka akan menyulitkan untuk upaya proses pemadaman (Tando et al., 2019). Ekosistem gambut yang ada di Provinsi Riau menjadi potensi utama kebakaran menjadi semakin parah karena sifat lahan gambut yang jika terbakar akan sulit untuk dipadamkan, karena kedalaman gambut dibawah tanah bisa mencapai 10 meter. Struktur ekosistem gambut sebetulnya sudah dipahami oleh pemerintah Provinsi Riau, namun kebakaran masih terus saja terulang (Meiwanda, 2016). Membuka lahan gambut dengan cara membakar lahan gambut memang telah lumrah dilakukan oleh masyarakat di Provinsi Riau. Alasannya, selain tidak mengeluarkan modal, cara seperti itu telah dilakukan turun menurun dari nenek moyang (Asteriniah & Sutina, 2017). Berikut ditampilkan jumlah titik panas atau hotspot kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.



Gambar I. 2

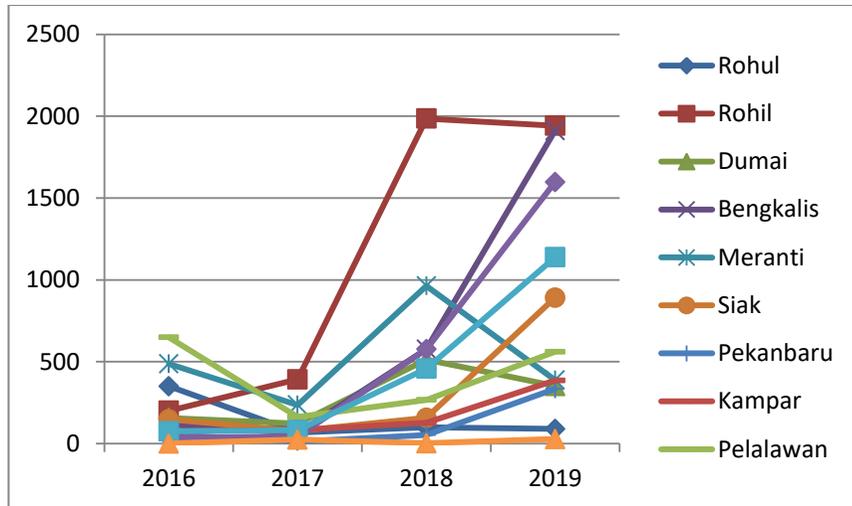
Grafik Jumlah Titik Panas Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau Tahun 2016-2017

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, 2020

Grafik diatas menunjukkan jumlah titik panas atau *hotspot* kebakaran hutan dan lahan di dua belas kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau pada tahun 2016-2017. Dari tahun 2016-2017, titik api terbanyak terdapat pada tahun 2016, sedangkan tahun 2017, jumlah titik api turun secara signifikan. Dari grafik diatas diketahui bahwa untuk tahun 2016 Kabupaten Bengkalis menjadi kabupaten dengan jumlah titik panas terbanyak yaitu sebesar 32.248 titik panas, menyusul Kabupaten Rokan Hilir dengan 26.943 titik panas. Setelah itu terdapat Kabupaten Kepulauan Meranti dengan 16.162 titik panas. Untuk tahun 2017 terjadi penurunan jumlah titik api di dua belas kabupaten/kota di Provinsi Riau. Kabupaten Pelalawan menjadi kabupaten dengan jumlah titik panas terbanyak yaitu 3.296 titik api. Selanjutnya ada Kabupaten Rokan Hilir dengan 3.198 titik api. Berikutnya adalah Kabupaten Indragiri Hulu dengan 1919 titik api.

Berdasarkan data rekapitulasi luas kebakaran hutan dan lahan dalam satuan hektar di Provinsi Riau, tahun 2019 merupakan kebakaran dengan jumlah terbesar dari tahun 2016

sampai tahun 2019. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik dibawah ini:



Gambar I. 3

Sebaran Luas Wilayah Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Satuan Hektar (HA) di Provinsi Riau Tahun 2016-2019

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, 2020

Dari data diatas dapat dilihat bahwa dari tahun 2015 sampai tahun 2019, kebakaran hutan dan lahan terbesar terjadi pada tahun 2019. Dari 12 (dua belas) Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau, Kabupaten Rokan Hilir merupakan kabupaten dengan wilayah kebakaran terluas di Provinsi Riau untuk tahun 2019 dengan luas wilayah yang terbakar sebesar 1.941,45 Ha, menyusul Kabupaten Bengkalis dengan luas wilayah hutan yang terbakar sebesar 1.911,34 Ha, Kabupaten Indragiri Hulu seluas 1.597,3 Ha, Kabupaten Indragiri Hilir seluas 1.138,35 Ha dan Kabupaten Siak sebesar 891,19 Ha.

Dari tahun 2015 sampai 2017, Pemerintah Provinsi Riau mengalokasikan anggaran untuk pengendalian Kebakaran hutan dan lahan dan cenderung meningkat. Misalnya, dari tahun 2015 anggaran karhutla sebesar Rp5,15 milyar naik cukup signifikan pada tahun 2016 menjadi Rp21,08 milyar, selanjutnya naik kembali di tahun 2017 menjadi sebesar Rp29,32 milyar. Namun

peningkatan anggaran tersebut belum menunjukkan komitmen terhadap target kinerja pemerintah terhadap pengendalian karhutla. Tahapan pengendalian yang dimaksud tersebut adalah meliputi pengendalian, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan penanggulangan, dan pemulihan (Kabullah et al., 2020).

Target kinerja pengendalian karhutla jika dilakukan secara sistematis maka dapat mempercepat mengurangi kejadian kebakaran hutan dan lahan. Namun sebaliknya, kinerja pengendalian karhutla tidak sesuai dengan skema pengendalian karhutla sebagaimana ketentuan perundang-undangan, bahkan selama tiga tahun berturut-turut (2015-2016) kinerja pengendalian karhutla tidak didukung dengan kebijakan anggaran yang memadai. Hal itu dibuktikan misalnya, pada aspek pencegahan yang jauh lebih penting untuk dilakukan justru minim alokasi, sebaliknya pemerintah lebih memprioritaskan terhadap aspek penanggulangan. Pada tahun 2017 anggaran pengendalian karhutla dialokasikan sebesar Rp29,3 milyar. Dari angka itu, yang di pergunakan untuk pencegahan sebesar 37%, atau Rp10,9 milyar, sedangkan untuk penanggulangan karhutla sebesar 63% atau Rp.18,4 milyar. Artinya pemerintah selama ini hanya focus terhadap pengendalian karhutla, dimana kerusakan sudah terjadi akibat kebaran hutan dan lahan itu sendiri (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Provinsi Riau, 2017).

Karena luasnya wilayah kebakaran hutan di Provinsi Riau, diperlukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang sistematis dan tersusun rapi untuk suksesnya pengendalian kebakaran hutan dan lahan tersebut. Provinsi Riau telah membuat prosedur tetap (protap) sebagai pedoman pengendalian kebakaran hutan dan lahan sejak tahun 2009 dan mengalami perubahan beberapa kali. Protap terbaru tertuang dalam Peraturan Gubernur Riau Nomor 9 Tahun 2020 tentang Protap Kriteria Penetapan Status Keadaan Darurat Bencana dan Komando Satuan Tugas Pengendalian Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Kolaborasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau kembali di seriusi sejak kejadian kebakaran hutan dan lahan terparah di abad 21 yaitu tahun 2015. Namun, luas hutan dan lahan yang terbakar masih tinggi (Purnomo et al., 2019).

Pengendalian kebakaran hutan dan lahan merupakan suatu masalah yang memerlukan kerjasama ataupun kolaborasi dari berbagai *stakeholders* atau pemangku kepentingan untuk mengatasinya, baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota. Pelibatan diantara pihak-pihak tersebut memerlukan suatu sistem pengorganisasian yang bekerja secara integratif dan harmonis agar efektif dan efisien (Sukrismanto et al., 2011). Dalam melaksanakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, para pemangku kepentingan baik pusat maupun daerah tidak bisa bekerja sendiri, peran swasta maupun *Non Government Organisation* (NGO) dibutuhkan untuk keberhasilan didalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Kerjasama antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan sebagai suatu usaha dan respon pemerintah dalam kegiatan penanganan masalah publik yaitu masalah pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau melibatkan beberapa pemangku kepentingan mulai dari pemerintah baik pusat maupun daerah hingga *Non Governance Organisations* (NGO) atau yang lebih sering kita sebut dengan lembaga swadaya masyarakat. Beberapa lembaga ini kemudian bekerja sama dan berkolaborasi untuk menciptakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang lebih baik di Provinsi Riau. Instansi yang menangani pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang berada dibawah Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim yang berada di dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. Di Provinsi sendiri, pengendalian kebakaran hutan dan lahan ditangani oleh Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, Kepolisian Daerah, Korem 031 Wira Bima dan lain-lain. Lembaga-lembaga yang ada berada pada level provinsi ini masuk menjadi anggota satuan tugas pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dan telah ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Riau Nomor 9 Tahun 2020 tentang Protap Kriteria Penetapan Status Keadaan Darurat Bencana dan Komando Satuan Tugas Pengendalian Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Dan lembaga-

lembaga pada tingkat provinsi ini menjadi fokus dalam penelitian ini.

Didalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, instansi-instansi di atas telah masuk menjadi organisasi-organisasi yang bertanggungjawab terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan baik yang berfungsi koordinatif maupun yang berfungsi operasional baik tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota (Junaidi, 2017). Sedangkan dari NGO atau *Non Government Organization* yang terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) dan Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau (Jikalahari).

Collaborative governance atau yang disebut tata kelola pemerintahan kolaboratif adalah sebuah pengaturan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik yang secara langsung terlibat dengan pemangku kepentingan non publik (baik masyarakat/ komunitas, NGOs, dan privat sektor) didalam sebuah proses pengambilan keputusan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif atau musyawarah dan bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2008). Kolaborasi antar organisasi menjadi sangat penting dimana tujuan yang diinginkan dan misi yang diusulkan tidak dapat dicapai oleh hanya satu orang, tetapi membutuhkan banyak orang dan organisasi.

Faktanya, kolaborasi yang dilakukan antar level pemerintahan dan *Non Government Organisation* (NGO) terindikasi masih belum mampu dalam mengendalikan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau ini. Hal tersebut dibuktikan dengan kasus kebakaran hutan dan lahan yang terus menerus terulang setiap tahunnya di Provinsi Riau. Belum optimalnya hubungan antara pemangku kepentingan yang terlibat dan belum efektifnya organisasi yang terlibat juga mengindikasikan terhambatnya kolaborasi yang terjadi antara antarlevel pemerintahan dan juga *non government organization* (NGO) (Sukrismanto et al., 2011). Hal lainnya adalah terjadinya kelembaman birokrasi yang disebabkan karena terlalu banyak

intansi ataupun departemen yang terlibat sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak bisa cepat untuk merespon persoalan. Kecepatan perubahan masalah tidak mampu diimbangi oleh lambannya pergerakan dari organisasi pemerintah didalam melakukan respon tersebut (Purnomo, Nurmandi, Sulaksono, Hidayati, Ramdani, 2016).

Berikutnya terindikasi kurangnya kepercayaan diantara lembaga-lembaga yang menangani pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Padahal kepercayaan merupakan faktor penting yang mempengaruhi relasi antar pemangku kepentingan yang menangani pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Tidak adanya kepercayaan antar pemangku kepentingan, yang memungkinkan tidak terjalannya koordinasi dengan baik, mengakibatkan beberapa lembaga/institusi bekerja tidak dalam satu garis koordinasi. Tidak selesainya permasalahan kebakaran hutan dan lahan, yang akhirnya menjadi masalah tahunan, menjadi titik berat jika trust atau kepercayaan tidak dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau (Purnomo, Nurmandi, Sulaksono, Hidayati, Ramdani, 2016).

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, lembaga-lembaga yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah lembaga-lembaga yang ada berada pada tingkat provinsi dan menjadi anggota satuan tugas pengendalian kebarakan hutan dan lahan di Provinsi Riau. Lembaga-lembaga tersebut antara lain Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, Kepolisian Daerah, Korem 031 Wira Bima. Sedangkan dari *Non Government Organization* adalah Wahana Lingkungan Hidup (WALHI). Individu-Individu yang bekerja pada lembaga-lembaga yang telah disebutkan diatas akan dijadikan responden mewakili lembaganya masing-masing sehingga tujuan penelitian yang akan dirumuskan dapat terjawab.

Peneliti tidak menjadikan *private actors* atau perusahaan sebagai responden dalam penelitian ini, walaupun *private actors* sering dianggap sebagai pihak yang paling bertanggungjawab terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan dan memiliki *resource* atau sumber daya dalam pengendalian kebakaran hutan dan

lahan. Hal tersebut dilakukan karena permasalahan yang disajikan diatas dan yang menjadi fokus peneliti hanya berkisar pada permasalahan budaya dan kepercayaan diantara para *stakeholders* atau pemangku kepentingan sehingga menyebabkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan menjadi tidak terkoordinasi dengan baik.

Dengan kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau yang selalu terjadi berulang kali dari tahun 2015-2019, penulis tertarik untuk melihat apakah budaya memiliki pengaruh terhadap pembangunan kepercayaan yang dimiliki oleh *stakeholders* atau pemangku kepentingan pada tata kelola pemerintahan kolaboratif terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Karena budaya pemangku kepentingan dapat menjadi faktor utama akan gagalnya pengendalian kebakaran hutan di Riau dalam beberapa periode terakhir dan selama ini kurang dikaji secara lebih mendalam oleh penulis-penulis sebelumnya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Djumara (Muhammad et al., 2017), salah satu komponen utama dalam kolaborasi yaitu *Collaborative Culture*. Budaya yang dimaksud disini adalah sikap, perilaku atau kebiasaan dan nilai-nilai yang menentukan bagaimana organisasi bekerja (Muhammad et al., 2017). Jadi penulis ingin melihat sejauh mana sikap, perilaku atau kebiasaan pemangku kepentingan dari beberapa lembaga yang bertanggungjawab dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau berdampak terhadap tingkat kepercayaan diantara lembaga-lembaga tersebut.

Sejauh ini studi yang menganalisis kasus kebakaran hutan sudah sangat banyak dilakukan, termasuk mengaitkannya dengan kolaborasi antar lembaga. Tapi, masih minim ditemukan hasil yang spesifik dan simultan mendiskusikan kedua topik tersebut, khususnya mempelajari aspek budaya *stakeholders* dan pembangunan kepercayaan dalam implementasi tata kelola kolaboratif untuk mengatasi masalah yang ada. Meski demikian, masih terdapat beberapa kecenderungan dari hasil penelitian sebelumnya yang dapat dipetakan. Pertama, tata kelola kolaboratif memainkan peran yang sangat penting dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan (McIntyre & Schultz, 2020; Roengtam & Agustiyara, 2022). Kedua, pembangunan

kepercayaan dan implementasi tata kelola kolaboratif adalah langkah kunci untuk menciptakan kerja sama yang efektif dalam mengatasi permasalahan (Bianchi et al., 2021; Getha-Taylor et al., 2019). Ketiga, budaya memainkan peran penting dalam meningkatkan kepercayaan dalam kolaborasi pemerintahan (Lou et al., 2022; Vihma & Toikka, 2021).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, maka peneliti akan mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut: “Bagaimana model budaya stakeholders dalam membangun kepercayaan pada tata kelola pemerintahan kolaboratif terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2015-2019?”.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk menganalisis model budaya stakeholders dalam membangun kepercayaan pada tata kelola pemerintahan kolaboratif terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2015-2019.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan sumbangan teoritik baru tentang model budaya stakeholders dalam membangun kepercayaan pada tata kelola pemerintahan kolaboratif terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.
- b. Manfaat praktis dari penelitian ini sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah setempat dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan kolaboratif terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

1.4 Luaran Penelitian

1. Adni, Dita Fisdian., Mutiarin, D., Nurmandi, A. Controlling Forest and Land Fires in Riau Province using Collaborative Governance: Support for Smart Environment, *The 4th Journal of Government and Politics- International Conference (Proceeding Scopus)*.
2. Adni, Dita Fisdian., Nurmandi, A., Mutiarin D. The Influence of Culture on the Implementation of Collaborative Governance: The Study of Forest and Land Fires Control Organization. *Journal of Governance & Regulation*.