

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebakaran hutan dan lahan atau disingkat dengan karhutla adalah peristiwa terbakarnya hutan dan lahan, yang dapat terjadi secara alami maupun akibat aktivitas manusia. Peristiwa ini menyebabkan kerusakan lingkungan yang berdampak luas mencakup kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya, dan politik¹. Di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan kini dianggap sebagai bencana yang berdampak tidak hanya secara regional, tetapi juga global. Hal ini disebabkan oleh meluasnya dampak asap ke negara-negara tetangga, serta pelepasan emisi gas ke atmosfer yang berpotensi memperparah pemanasan global². Peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang paling parah tercatat terjadi pada tahun 2015-2019, terutama di Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan³. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1.1 dengan luas kebakaran hutan dan lahan di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 1.1
Data Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Tahun 2015-2019

No	Provinsi	Tahun					Jumlah (Ha)
		2015	2016	2017	2018	2019	
1	Aceh	913,27	9.158,45	3.865,16	1.284,70	730,00	15.951,58
2	Bali	373,46	0,00	370,80	1.013,76	373,00	2.131,02
3	Bangka Belitung	19.770,81	0,00	0,00	2.055,67	4.778,00	26,604,48

¹ Peraturan Direktur Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim Nomor : P.12/PPI/Set/Kum.1/12/2020 Tentang Standar Operasional Prosedur Kegiatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

² Adinugroho, W. C., Suryadiputra, I. N. N., & Saharjo, B. H. 2005. *Panduan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut*. Wahyu Catur Adinugroho. Hlm 1

³ Pratiwi, T. A., Irsyad, M., Kurniawan, R., Agustian, S., & Negara, B. S. 2021. Klasifikasi kebakaran hutan dan lahan menggunakan algoritma naïve bayes di Kabupaten Pelalawan. *CESS (Journal of Computer Engineering, System and Science)*, 6(1), 139-148. Hlm 101

4	Banten	250,02	0,00	0,00	0,00	9,00	259,02
5	Bengkulu	931,76	1.000,39	131,04	8,82	11,00	2.083,01
6	DKI Jakarta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Gorontalo	5.225,89	737,91	0,00	158,65	1.909,00	8.031,45
8	Jambi	115.634,34	8.281,25	109,17	1.577,75	56.593,00	182.141,51
9	Jawa Barat	2.886,03	0,00	648,11	4.104,51	9.552,00	17.190,65
10	Jawa Tengah	2.471,70	0,00	6.028,48	331,67	4.782,00	13.613,85
11	Jawa Timur	7.966,79	0,00	5.116,43	8.886,39	23.655,00	45.624,61
12	Kalimantan Barat	93.515,80	9.174,19	7.467,33	68.422,03	151.919,00	330.498,35
13	Kalimantan Selatan	196.516,77	2.331,96	8.290,34	98.637,99	137.848,00	443.625,06
14	Kalimantan Tengah	583.833,44	6.148,42	1.743,82	47.432,57	317.749,00	956.909,25
15	Kalimantan Timur	69.352,96	43.136,78	676,38	27.893,20	68.524,00	209.583,32
16	Kalimantan Utara	14.506,20	2.107,21	82,22	627,71	8.559,00	25.882,34
17	Kepulauan Riau	0,00	67,36	19,61	320,96	6.134,00	6.541,93
18	Lampung	71.326,49	3.201,24	6.177,79	15.156,22	35.546,00	131.347,74
19	Maluku	43.281,45	7.834,54	3.918,12	14.906,44	27.211,00	97.151,55
20	Maluku Utara	13.261,10	103,11	31,10	69,54	2.781,00	16.245,85
21	Nusa Tenggara Barat	2.565,71	706,07	33.120,81	14.461,38	60.234,00	111.087,97
22	Nusa Tenggara Timur	85.430,86	8.968,09	38.326,09	57.428,79	136.920,00	327.073,83
23	Papua	350.005,30	186.571,60	28.767,38	88.626,84	108.110,00	762.081,12
24	Papua Barat	7.964,41	542,09	1.156,03	509,50	1.533,00	
25	Papua Barat Daya	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26	Papua Pegunungan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27	Papua Selatan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28	Papua Tengah	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
29	Riau	183.808,59	85.219,51	6.866,09	37.236,27	90.550,00	403.680,46
30	Sulawesi Barat	4.989,38	4.133,98	188,13	978,38	3.029,00	13.298,87
31	Sulawesi Selatan	10.074,32	438,40	1.035,51	1.741,27	15.697,00	28.986,5
32	Sulawesi Tengah	31.679,88	11.744,40	1.310,19	4.147,28	11.551,00	60.432,75
33	Sulawesi Tenggara	31.763,54	72,42	3.313,68	8.594,67	16.929,00	32.673,31
34	Sulawesi Utara	4.861,31	2.240,47	103,04	326,39	4.574,00	12.105,21
35	Sumatera Barat	3.940,14	2.629,82	2.227,43	2.421,90	2.133,00	13.352,29

36	Sumatera Selatan	646.298,80	8.784,91	3.625,66	16.226,60	336.798,00	1.011.734,97
37	Sumatera Utara	6.010,92	33.028,62	767,98	3.678,79	2.514,00	46.000,31
38	Yogyakarta	0,00	0,00	0,00	0,00	23,0	23,0
Jumlah (Ha)		2.611.411,44	438.363,19	165.483,92	529.266,64	1.649.258,00	5.393.783,783,19

Sumber : sipongi.menlhk.go.id di Olah Peneliti (2024)

Berdasarkan data pada tabel 1.1 di atas, pada tahun 2015-2019 Provinsi Riau menjadi salah satu daerah dengan penyumbang kebakaran hutan dan lahan terbesar di Pulau Sumatera, dengan total luas mencapai 403.680,46 Ha. Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau ini tidak hanya terjadi secara sporadis, melainkan berlangsung setiap tahun. Selanjutnya, merujuk pada data tabel 1.2, luas kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau yang terjadi pada tahun 2015-2019 tercatat sebagai berikut:

Tabel 1.2

Data Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau Tahun 2015-2019

No	Kabupaten	Tahun					Jumlah (Ha)
		2015	2016	2017	2018	2019	
1	Bengkalis	50.816	12.979	248	3.141	15.398	82.582
2	Indragiri Hilir	9.926	12.852	26	3.450	16.863	43.117
3	Indragiri Hulu	26.107	5.019	0	1.337	6.616	39.079
4	Kampar	8.506	1.697	0	89	877	11.169
5	Kepulauan Meranti	4.057	5.246	38	1.722	6.438	17.501
6	Kuantan Singingi	6.378	100	44	56	1.742	8.320
7	Pelalawan	35.842	14.945	582	3.847	22.791	78.007
8	Rokan Hilir	26.497	13.401	3.541	20.154	14.613	78.206
9	Rokan Hulu	2.750	2.634	37	39	423	5.883
10	Siak	6.888	13.032	2.304	451	3.214	25.889
11	Kota Dumai	1.408	2.903	45	2.920	1.509	8.785
12	Kota Pekanbaru	0	0	0	0	0	0
Jumlah (Ha)		179.992	84.808	6.865	37.235	90.551	339.451

Sumber : sipongi.menlhk.go.id di Olah Peneliti (2024)

Berdasarkan pada tabel 1.2, tahun 2015 tercatat sebagai tahun dengan kebakaran hutan dan lahan terluas di Provinsi Riau, yaitu sebesar 179.992 Ha. Setelah itu, luas area yang terbakar menurun pada tahun-tahun berikutnya. Meskipun begitu, kebakaran hutan dan lahan masih terjadi dalam skala yang cukup besar. Pada tahun 2019, luas area terbakar kembali meningkat menjadi 90.551 Ha. Kemudian, data dari tabel 1.1 juga menunjukkan bahwa daerah yang paling rawan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau adalah Kabupaten Rokan Hilir dengan luas area terbakar sebesar 78.206 Ha, disusul oleh Kabupaten Pelalawan dengan sebesar 78.007 Ha. Tingginya angka kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan juga tidak terlepas dari fakta bahwa daerah ini memiliki kawasan hutan yang sangat luas, yaitu 1.316.438 Ha. Data ini dapat dilihat pada gambar 1.1 sebagai berikut:

Gambar 1.1
Luas Kawasan Hutan Per Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

LUAS KAWASAN HUTAN PER KABUPATEN/KOTA (Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor : SK. 6612/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/ 10/2021)								
KABUPATEN / KOTA	FUNGSI KAWASAN							JUMLAH
	KSA/KPA	HL	HPT	HP	HPK	APL	AIR	
KABUPATEN BENGKALIS	82,658	31	110,098	343,736	68,247	256,512	2,333	863,615
KABUPATEN INDRAGIRI HILIR	19,573	19,896	151,569	227,740	274,602	623,476	22,726	1,339,583
KABUPATEN INDRAGIRI HULU	152,243	21,034	79,424	122,555	157,558	260,637	3,428	796,880
KABUPATEN KAMPAR	105,126	52,554	115,439	147,948	127,134	486,939	13,293	1,048,433
KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI	5,289	2,494	149,754	42,807	59,412	99,811	2,923	362,491
KABUPATEN KUANTAN SINGINGI	54,133	41,159	54,903	93,550	75,830	214,894	1,696	536,166
KABUPATEN PELALAWAN	125,025	9,247	62,964	606,818	68,587	412,418	31,379	1,316,438
KABUPATEN ROKAN HILIR	7,455	11,636	151,850	233,321	148,017	340,129	9,242	901,649
KABUPATEN ROKAN HULU	1,347	71,646	118,713	64,184	137,756	370,148	3,340	767,132
KABUPATEN SIAK	73,482	79	6,120	324,702	11,417	355,724	5,130	776,654
KOTA DUMAI	3,567		11,754	121,265	18,859	51,154	65	206,664
KOTA PEKANBARU	725		577	1,278	1,616	58,880	512	63,588
JUMLAH	630,622	229,776	1,013,166	2,329,904	1,149,035	3,530,722	96,067	8,979,292

Perhitungan Luas menggunakan Project Mercator

Sumber : Arsip Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau (2021)

Kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan disebabkan oleh musim kemarau dan anomali iklim El-Niño yang menyebabkan kekeringan di beberapa wilayah Indonesia⁴. Namun, kebakaran hutan dan lahan yang terjadi bukan hanya disebabkan oleh faktor alam saja, tetapi juga akibat dari faktor manusia. Faktanya, pelaku pembakaran hutan dan lahan tersebut adalah para pelaku usaha, seperti perusahaan kelapa sawit, karet, properti, dan sebagainya. Selain itu, kebakaran hutan dan lahan juga dikarenakan rendahnya kesadaran masyarakat yang masih membuka lahan dengan cara tradisional yaitu melalui pembakaran karena dinilai lebih murah dan praktis⁵.

Terlebih lagi, area terbakar di Kabupaten Pelalawan terjadi pada ekosistem gambut, di mana luas lahan gambut di Kabupaten Pelalawan lebih dari 50% dari luas wilayahnya, yang sebagian besar sudah dikonversi menjadi Hutan Tanaman Industri (HTI)⁶. Lahan gambut mengandung bahan organik yang tinggi, bersifat berpori, dan konduktivitas vertikalnya yang rendah, sehingga lahan gambut sangat mudah mengering. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara sebagai berikut:

“... kita di Pelalawan ini kan banyak perkebunan kelapa sawit dan HTI. Kemudian, dulu Pelalawan banyak perusahaan yang membuka lahan, dan sekitar 50% lahannya itu adalah lahan gambut. Jadi, kalau sudah musim kemarau, lahan gambut itu mudah terbakar. Itulah mengapa Pelalawan menjadi kabupaten yang rentan terjadi karhutla di Provinsi Riau.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

⁴ Pratiwi, T. A. et al. Loc.cit. Hlm 181

⁵ Agustiar, A. B., Mustajib, M., Amin, F., & Hidayatullah, A. F. 2020. Kebakaran Hutan dan Lahan Perspektif Etika Lingkungan. *Profetika: Jurnal Studi Islam*, 20(2), 124-132. Hlm. 124

⁶ Nurhayati, A. D., & Aulia, W. 2022. Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan Berdasarkan Hotspot dan Area Terbakar di Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau. *Journal of Tropical Silviculture*, 13(03), 225-231. Hlm 226

Kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan menjadi bencana alam yang sangat serius dan memerlukan pendekatan terorganisir yang baik untuk pengendaliannya. Pendekatan ini harus bersifat multidimensi dan melibatkan berbagai *stakeholder* untuk bekerja sama. Artinya, Pemerintah Kabupaten Pelalawan tidak dapat bekerja sendiri tanpa adanya dukungan dari para *stakeholder* lain. Dengan adanya kerja sama, ini menjadi kunci keberhasilan dalam upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan, mulai dari pencegahan, penanggulangan, hingga pasca terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Hal ini juga disampaikan oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“Latar belakang mendasar menurut saya seperti ini: karena Pelalawan pada tahun 2015 dan 2019 karhutlanya cukup tinggi, sempat sekolah dan pemerintah diliburkan, karena asapnya sudah luar biasa, ribuan hektar yang terbakar. Tapi alhamdulillah bisa diatasi. Kemudian tahun 2019 terulang lagi, sama seperti tahun 2015. Setelah itu mulailah ada program Pemerintah Kabupaten Pelalawan untuk bagaimana ke depannya masalah karhutla ini bisa dikurangi, karena secara keseluruhan mungkin susah, jadi minimal bisa dikurangi. BPBD butuh kolaborasi dalam penanganannya, kita tidak bisa bekerja sendiri, jadi butuh aktor lain.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Pada tahun 2022, Pemerintah Kabupaten Pelalawan mengesahkan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster. Melalui kebijakan tersebut, pengendalian kebakaran hutan dan lahan menitikberatkan pada pola kolaboratif dengan

melibatkan Pemerintah Daerah, sektor swasta, TNI, Polri, kecamatan, dan desa⁷. Hadirnya kebijakan ini selaras dengan teori *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash, di mana seluruh aktor turut terlibat dalam penyusunan kebijakan dan berorientasi pada konsensus, sehingga menghasilkan aturan dasar yang jelas dalam kolaborasi yang disepakati secara bersama⁸.

Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster tersebut diterbitkan untuk melanjutkan program *Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Fire Management* (SIAP-IFM). Program SIAP-IFM ini dibentuk oleh Kemitraan *Partnership for Governance Reform*, yaitu organisasi di bawah payung *United Nations Development Programme* (UNDP) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) untuk mengelola dana perwalian multi-donor⁹. Pada tahun 2021, program SIAP-IFM diterapkan pada tiga *pilot project* sebagai percontohan, yaitu di Kabupaten Ogan Komering Ilir Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah, serta di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. Ketiga kabupaten ini terpilih karena memiliki lahan gambut yang luas dan sering terjadi kebakaran¹⁰.

⁷ Unik Susanti, "Didukung Kemitraan, Pelalawan Jalankan Program SIAP-IFM Untuk Penanggulangan Karhutla", CAKAPLAH.com, 2021, <https://www.cakaplah.com/berita/baca/77499/2021/11/10/didukung-kemitraan-pelalawan-jalankan-program-siapifm-untuk-penanggulangan-karhutla#sthash.bhm0nRt5.dpbs.>, diakses pada 1 Januari 2025.

⁸ Agustinus, S. 2018. Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif Isu-Isu Kontemporer. Gava Media. Hlm 176

⁹ Kemitraan *Partnership for Governance Reform. Promoting Improved Governance in Democratic Indonesia Plan 2022-2025*.

¹⁰ Indra Nugraha, "Upaya Kolaborasi Bersama Kebakaran Hutan dan Lahan", MONGABAY, 2022, <https://www.mongabay.co.id/2022/07/14/upaya-kolaborasi-bersama-cegah-kebakaran-hutan-dan-lahan/>, diakses pada 1 Januari 2025.

Gambar 1.2

Diskusi Bupati Kabupaten Pelalawan Dengan Kemitraan Dalam Rancangan Program *Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Fire Management* (SIAP-IFM)



Sumber : Kemitraan *Partnership for Governance Reform* (2021)

Dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster, Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Pelalawan Nomor: Kpts. 360/BPBD/2022/830 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Klaster Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan Periode Tahun 2022-2027, yang tertera pada gambar 1.3 sebagai berikut:

Gambar 1.3

Kelompok Kerja Klaster Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan Periode Tahun 2022-2027

LAMPIRAN I KEPUTUSAN BUPATI PELALAWAN
NOMOR : Kpts. 360/BPBD/2022/830
TANGGAL : 3 Agustus 2022

KELOMPOK KERJA KLASTER PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN PELALAWAN PERIODE TAHUN 2022 - 2027

NO.	JABATAN DALAM PERANGKAT DAERAH/INSTANSI	JABATAN DALAM KELOMPOK KERJA
1.	BUPATI PELALAWAN	PENANGGUNG JAWAB
2.	FORUM KOMUNIKASI PIMPINAN DAERAH KABUPATEN PELALAWAN	UNSUR PENGARAH
3.	PERWAKILAN PIMPINAN PERUSAHAAN PEMILIK IZIN PENGELOLAAN LAHAN	UNSUR PENGARAH
4.	SEKRETARIS DAERAH PELALAWAN	KETUA KOMITE EKSEKUTIF
5.	KEPALA PELAKSANA BPBD PELALAWAN	WAKIL KETUA I KOMITE EKSEKUTIF
6.	KEPALA DINAS LINGKUNGAN HIDUP PELALAWAN	WAKIL KETUA II KOMITE EKSEKUTIF
7.	KEPALA DINAS PERKEBUNAN DAN PETERNAKAN PELALAWAN	WAKIL KETUA III KOMITE EKSEKUTIF
8.	SEKRETARIS BPBD PELALAWAN	SEKRETARIS KOMITE EKSEKUTIF
9.	KEPALA BAGIAN OPERASI KEPOLISIAN RESOR PELALAWAN	KOORDINATOR ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF LEMBAGA/ INSTANSI PEMERINTAH
10.	PERWIRA PENGHUBUNG KODIM 0313 KPR WILAYAH PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
11.	KEPALA BIDANG PENCEGAHAN DAN KESIAPSIAGAAN BPBD PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
12.	KEPALA BIDANG KEDARURATAN DAN LOGISTIK BPBD PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
13.	KEPALA BIDANG REKONSTRUKSI DAN REHABILITASI BPBD PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
14.	KEPALA BIDANG PENGENDALIAN PENCEMARAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN DLH PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
15.	KEPALA BIDANG PERKEBUNAN DINAS PERKEBUNAN DAN PETERNAKAN PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
16.	KEPALA BIDANG PEMADAMAN KEBAKARAN SATPOL PP DAMKAR PELALAWAN	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
17.	PT. RAPP - APRIL GROUP	KOORDINATOR ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF PERUSAHAAN
18.	PT. ARARA ABADI - SINARMAS GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
19.	PT. ADEI PLANTATION AND INDUSTRY - KIK GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
20.	PT. INTI INDOSAWIT SUBUR - ASIAN AGRI GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
21.	PT. MITRA UNGGUL PUSAKA - ASIAN AGRI GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
22.	PT. SARI LEMBAH SUBUR - ASTRA AGRO LESTARI GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
23.	PT. MUSIM MAS - MUSIM MAS GROUP	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
24.	PT. VICTORINDO ALAM LESTARI	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
25.	PT. GANDAERAH HENDANA	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
26.	PT. AGRITASARI PRIMA	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
27.	PT. PUSAKA MEGAH BUMI NUSANTARA	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
28.	PT. RIMBUN SAWIT SEJAHTERA	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
29.	PT. SUMBER SAWIT SEJAHTERA	ANGGOTA KOMITE EKSEKUTIF
30.	KASI PENCEGAHAN BPBD PELALAWAN	KOORDINATOR SEKRETARIAT KLASTER
31.	KASI KESIAPSIAGAAN BPBD PELALAWAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
32.	KASI REHABILITASI BPBD PELALAWAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
33.	KASI KEDARURATAN BPBD PELALAWAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
34.	FUNGSIONAL PENGENDALI DAMPAK LINGKUNGAN DLH PELALAWAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
35.	FUNGSIONAL PENGENDALI ORGANISME PENGGANGGU TUMBUHAN DINAS PERKEBUNAN DAN PETERNAKAN PELALAWAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
36.	STAF BPBD PELALAWAN - MUKHTAR SE	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
37.	STAF BPBD PELALAWAN - YULIANTI	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
38.	STAF BPBD PELALAWAN - NOPRIYADI	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
39.	STAF BPBD PELALAWAN - AULIA RAHMAN	ANGGOTA SEKRETARIAT KLASTER
40.	SEKOLAH TINGGI TEKNOLOGI PELALAWAN	MONITORING DAN EVALUATOR INDEPENDEN
41.	RELAWAN ANTISIPASI KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN GAMBUT PELALAWAN (REL AKHLAQ)	MONITORING DAN EVALUATOR INDEPENDEN
42.	PEKANTUA LESTARI PELALAWAN (PATAR)	MONITORING DAN EVALUATOR INDEPENDEN

BUPATI PELALAWAN,
ZUKRI

Sumber : Surat Keputusan Bupati Pelalawan Nomor : Kpts. 360/BPBD/2022/830 (2022)

Dalam SK di atas, masing-masing Kelompok Kerja Klaster (Pokja Klaster) memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda-beda. Tugas pokok dan fungsi Kelompok Kerja Klaster Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Penanggung Jawab: Memberikan dukungan kepada kelompok kerja dalam semua kegiatan pengendalian terpadu yang dilakukan oleh Komite Eksekutif.
2. Unsur Pengarah: Memberikan arahan, nasihat, dan bimbingan dalam semua kegiatan pengendalian terpadu yang dilakukan oleh Komite Eksekutif.
3. Komite Eksekutif: Bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan semua upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui berbagai kegiatan yang melibatkan banyak pihak, memfasilitasi komunikasi antara berbagai kelompok kerja dan pihak terkait, serta menyusun dan menetapkan Rencana Aksi Bersama untuk pengendalian kebakaran yang terpadu.
4. Sekretariat: Membantu Sekretaris Komite Eksekutif Klaster dalam komunikasi semua pihak yang terkait, serta menjaga kerahasiaan semua data base klaster.
5. Tim Monitoring dan Evaluasi Independen: Melakukan monitoring dan evaluasi efektivitas pelaksanaan kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan terpadu berbasis klaster di Kabupaten Pelalawan.

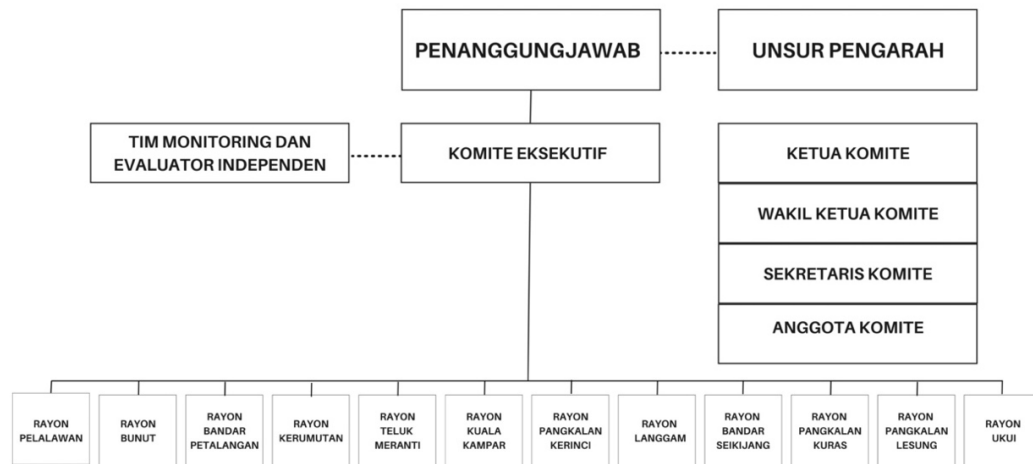
Pengendalian kebakaran hutan dan lahan terpadu berbasis klaster adalah kolaborasi yang dilaksanakan di tingkat kabupaten, di mana *stakeholder* di tingkat kabupaten yang terlibat dalam kolaborasi ini disebut dengan Pokja Klaster. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“.... kolaborasi karhutla ini kami menyebutnya dengan Pokja Klaster, ini khusus di tingkat kabupaten yaitu antara Pemda dan perusahaan. Itu kalau Pemda ada BPBD selaku *leading sector*, TNI, Polri, Damkar, Disbunnak, dan DLH. Kalau pihak swasta, tiap perusahaan di Pelalawan ini punya kewajiban yang sama, yaitu menjaga baik di luar maupun di dalam konsesinya, otomatis harus ada personel dan saprasnya. Kalau pihak luar (Pokja Klaster) pun juga ada, ada Manggala Agni, ini milik KLHK ya, kemudian masing-masing desa juga sudah ada MPA terutama di desa yang rawan, MPA ini masyarakat yang suka rela dilatih dan diberdayakan untuk pemadaman api, makanya mereka jadi ujung tombak juga di lapangan itu.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., selaku Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Dari pernyataan di atas, kolaborasi dalam kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan melibatkan banyak pihak. Kolaborasi ini melibatkan instansi Pemerintah Daerah dan instansi vertikal, yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan sebagai *leading sector*, TNI Komando Distrik 0313/KPR, Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan, Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kabupaten Pelalawan, Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan, serta Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan. Selain itu, setiap perusahaan swasta di Kabupaten Pelalawan memiliki kewajiban yang sama dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yaitu menjaga wilayah konsesinya dari kebakaran hutan dan lahan, baik di dalam maupun di luar batas wilayah konsesinya.

Berikut adalah struktur Pokja Klaster dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dapat dilihat pada gambar 1.4 di bawah ini:

Gambar 1.4
Struktur Pokja Klaster Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan



Sumber : Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 08 Tahun 2022 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster (2022)

Terdapat beberapa tahap dalam kolaborasi pengendalian hutan dan lahan ini, mulai dari tahap pencegahan, penanggulangan, hingga pasca penanggulangan. Tahap pertama adalah pencegahan, yang dilakukan melalui sosialisasi dan pelatihan terhadap masyarakat. Masyarakat yang terlibat disebut sebagai Masyarakat Peduli Api (MPA), yaitu kumpulan masyarakat yang secara sukarela dilatih, diberi pembekalan dan diberdayakan untuk membantu pengendalian kebakaran hutan dan lahan¹¹. Saat ini, setiap desa di Kabupaten Pelalawan telah memiliki MPA, terutama desa-desa yang rentan terjadi kebakaran hutan dan lahan. Hal ini disampaikan oleh

¹¹ Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster

Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Pelalawan dalam wawancara dengan peneliti sebagai berikut:

“.... untuk tahap awal, itu melakukan sosialisasi dan pelatihan pada masyarakat terutama di desa atau daerah yang rawan karhutla. Menemui masyarakat menyampaikan bagaimana kita mencegah karhutla, bagaimana kita menangani karhutla, itu kita sampaikan.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., selaku Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Dalam tahap pencegahan juga dilakukan dengan pemasangan spanduk di lokasi strategis yang mengingatkan tentang larangan membakar hutan dan lahan. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bagian Operasi dalam wawancara dengan peneliti sebagai berikut:

“.... biasanya kami bersama Pemda, perusahaan, itu juga memasang spanduk di tempat strategis dengan tulisan larangan membakar hutan dengan ancaman hukuman sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.” (Wawancara dengan Maison, S.H., selaku Kepala Bagian Operasi Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan, 24 September 2024).

Pemerintah Kabupaten Pelalawan juga melakukan pemantauan sarana dan prasarana di perusahaan swasta yang beroperasi di Kabupaten Pelalawan. Ini merupakan salah satu langkah penting untuk memastikan bahwa perusahaan swasta tersebut telah mematuhi kebijakan yang ditetapkan untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Perkebunan Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“Kita ada melakukan pemantauan terhadap beberapa perusahaan terkait sapras, mulai dari menara api, peralatan dan perlengkapan kebakaran mereka, sampai ke airnya. Kalau dinas kami sendiri dalam hal pemadaman hanya membantu, karena tupoksi utamanya penanggulangan ada di BPBD.” (Wawancara dengan Yulis Amri, S.P., Kepala Bidang Perkebunan Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan, 19 September 2024).

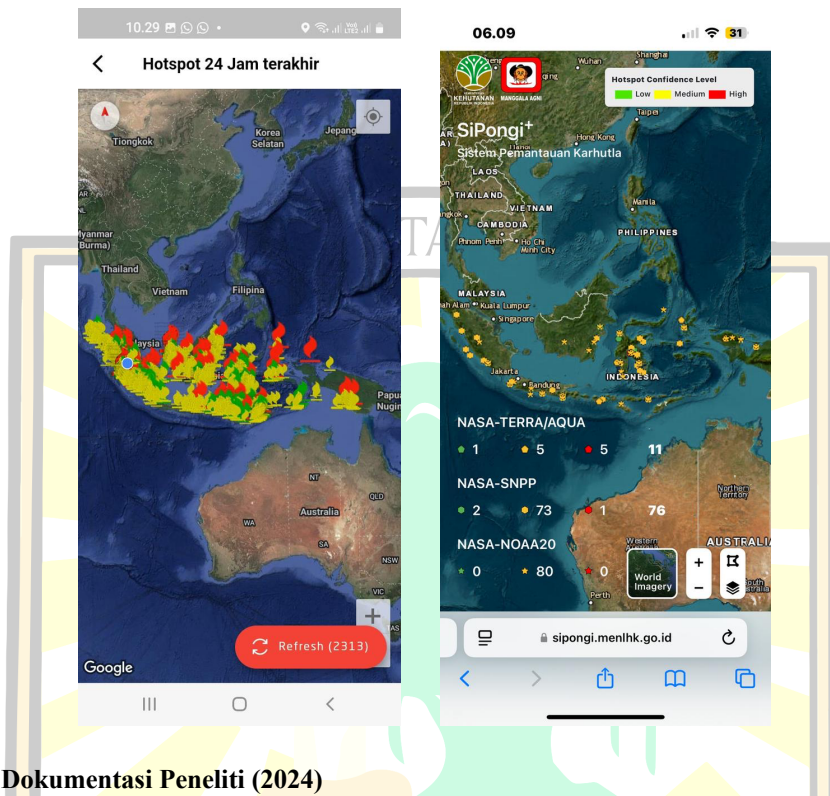
Pemantauan sarana dan prasarana perusahaan swasta ini juga dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan, seperti yang disampaikan oleh Fungsional Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, yaitu:

“Biasanya kami melakukan upaya kelengkapan sapras dari pelaku usaha, berdasarkan Permen No 5 Tahun 2018 ya di situ kami mengecek, karena kami tidak memiliki sapras ya.” (Wawancara dengan Tengku Sayid Hazwirsyah, Fungsional Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan, 27 September 2024).

Tahap kedua adalah penanggulangan, yang dilakukan dalam kolaborasi ini berupa pemantauan, patroli, serta pemadaman jika adanya potensi atau terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Dalam pemantauan jarak jauh, dilakukan dengan melihat titik hotspot melalui website Sipongi yang dibentuk oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta dari Aplikasi Lancang Kuning yang dibentuk oleh Kepolisian Daerah Provinsi Riau. Kedua aplikasi ini beroperasi 24 jam. Setiap titik hotspot yang terdeteksi akan muncul di dashboard tersebut dengan titik koordinat yang jelas. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“.... pemerintah ada namanya aplikasi Sipongi, kita Polri ini juga punya aplikasi namanya Lancang Kuning yang dulu dibentuk oleh Polda Riau. Dua aplikasi ini akan terlihat titik hotspot, aplikasi ini berjalan 24 jam. Tapi yang terpantau tidak semata-merta titik hotspot itu adalah titik api, bisa saja titik panas. Tapi prinsipnya adalah siapa yang paling cepat mengetahui adanya titik hotspot, dia yang duluan berangkat, gak perlu tunggu-tunggu pihak lain. Jadi memang di lapangan itu, kalau terjadi karhutla kita mainnya kroyokan.” (Wawancara dengan Maison, S.H., selaku Kepala Bagian Operasi Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan, 24 September 2024).

Gambar 1.5
Sistem Pemantauan Kebakaran Hutan dan Lahan dari Aplikasi
Lancang Kuning dan Sipongi



Sumber: Dokumentasi Peneliti (2024)

Jika terjadi kebakaran hutan dan lahan, langkah pemadaman dimulai dari Kelompok Kerja Rayon (Pokja Rayon), yang melibatkan Bhabinkamtibnas, Babinsa, perusahaan swasta yang beroperasi di sekitar lokasi kebakaran, serta juga dibantu oleh MPA. Namun, jika luas kebakaran hutan dan lahan tersebut sangat besar dan Pokja Rayon tidak mampu mengatasinya, maka Pokja Klaster yaitu *stakeholder* dari tingkat kabupaten akan turut membantu dalam pemadaman. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan dalam wawancara, bahwa dalam tahap penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dilakukan sebagai berikut:

“.... yang melakukan pemadaman awal paling-paling di sana tu ada MPA, Bhabinkamtibnas, Babinsa, kemudian ada satgas perusahaan. Nah, itulah yang disebut rayonisasi tadi. Tapi kalau karhutla itu sudah

membesar, atau mereka tidak sanggup memadamkan, baru kami yang dari kabupaten (klaster) turun.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., selaku Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Gambar 1.6
Pemadaman Bersama Dalam Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan



Sumber: sabangmerauke.news (2024)

Selanjutnya, tahap ketiga adalah penanganan pasca kebakaran hutan lahan. Pada tahap ini, langkah yang dilakukan adalah mendata luas lahan yang terbakar serta mengidentifikasi dampak terhadap masyarakat. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan dalam wawancara peneliti sebagai berikut:

“.... biasanya kami mendata, selesai adanya karhutla itu berapa luasnya, berapa yang terdampak bagi masyarakat baik itu lahan perkebunan dan fasilitas umum, segala macam. Kemudian, kita meninjau atau patroli kembali kawasan yang terjadi karhutla itu, karena gambut atau lahan tidur ini ini tidak bisa kita pastikan.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., selaku Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Pada tahap pasca penanggulangan, juga dilakukan proses penyelidikan oleh penegak hukum yaitu Polri untuk mengidentifikasi pemilik lahan dan pelaku kebakaran. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bagian Operasi dalam wawancara peneliti sebagai berikut:

“.... kita memasang plang di situ bahwa kawasan ini berada di pengawasan Kepolisian, gunanya adalah untuk proses penyelidikan, siapa pemilik lahan, tentu ini mengarah ke pelaku. Jadi, pasca itu lebih ke penegakan hukum, ya jelas dari Kepolisian. Kalau dari Pemda seperti BPBD dan lainnya ya mereka biasanya mendata luas lahan terbakar.” (Wawancara dengan Maison, S.H., selaku Kepala Bagian Operasi Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan, 24 September 2024).

Berdasarkan paparan di atas, kolaborasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan telah dilaksanakan oleh Pokja Klaster, di mana setiap *stakeholder* yang terlibat memiliki peran yang berbeda-beda. Namun peneliti masih menemukan beberapa permasalahan yang menunjukkan bahwa kolaborasi ini belum berjalan dengan maksimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana proses kolaborasi yang dilakukan oleh Pokja Klaster dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Untuk menganalisis hal tersebut, peneliti menggunakan teori Ansell dan Gash dengan empat variabel utama yaitu: kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan, dan proses kolaborasi.

Dilihat dari kondisi awal, terdapat ketidakseimbangan sumber daya, Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan sendiri merasakan keterbatasan dalam melakukan upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan, sehingga membutuhkan bantuan dari *stakeholder* lain. Hal ini disampaikan oleh Kepala

Bidang Kedaruratan dan Logistik Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“.... tim khusus itu ada, cuma sekarang ini kan kita tidak disatu atap, kita yang Pemda ini di kabupaten, sementara Polri, TNI, perusahaan tu tersebar di mana-mana. Kalau kita apelkan dulu disatu tempat sementara apinya sudah ada, ya gak bisa begitu. Jadi, kita ketemunya itu di lapangan, karena sudah didahului pendinginan oleh ditingkat kecamatan, itu oleh Babinsa, Bhabinkamtibnas, perusahaan sekitar kejadian dan masyarakat setempat. Jadi, kita yang klaster ini dari kabupaten *mem-back up* dari kecamatan. Kalau kita kumpul lagi, tunggu dulu apel dulu, lahannya keburu habis karena terbakar. Ya di situlah kita butuh kolaborasi, kami yang ada di Kabupaten ini aksesnya kesana kemari jauh, personel sama sapras untuk menghadapi besarnya karhutla tu logikanya gak sanggup juga, jadi kita butuh kolaborasi, harus bersinergi dia.” (Wawancara dengan Murdied, S.E., selaku Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 14 Januari 2025).

Ketidakseimbangan sumber daya juga dilihat dari peran masing-masing *stakeholder* yang masih tumpang tindih. Hal ini terjadi karena belum ada pembagian tugas yang jelas untuk setiap *stakeholder* yang tergabung dalam Pokja Klaster tersebut. Ketidakseimbangan sumber daya ini menyebabkan kolaborasi berisiko dimanfaatkan oleh *stakeholder* yang memiliki kekuatan lebih dominan. Padahal, menurut Ansell dan Gash, *collaborative governance* seharusnya berorientasi pada konsensus dan deliberatif¹². Karena itu, *stakeholder* yang tergabung dalam Pokja Klaster seharusnya sudah menetapkan tugas dan tanggung jawab yang jelas sejak awal pelaksanaan kolaborasi.

¹² Qomariyah, E. 2023. Collaborative Governance. Selaras Media. Hlm 94

Selain itu, Pokja Klaster tidak memiliki anggaran yang dialokasikan secara bersama untuk mendukung pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Dari pihak Pemerintah Daerah sendiri tidak ada mengalokasikan anggaran khusus. Akibatnya, tidak ada insentif yang diberikan dalam bentuk anggaran, insentif yang diberikan hanya sebatas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab mereka saja. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan dalam wawancara berikut:

“Selama ini yang membuat keterbatasan BPBD itu pertama ya anggaran, sudah pasti tukan. BPBD ini kan bisa bergerak karena ada bantuan-bantuan dari pusat KLHK itu, dari APBD memang gak ada. Kedua, soal dukungan terhadap BPBD kami rasa masih terlalu rendah ya, terutama berkaitan dengan pengendalian karhutla itu, karena mereka masih menganggap BPBD ini OPD yang tidak terlalu diprioritaskan gitulah. Jadi BPBD ini diperhatikan ya jika ada bencana, kalau bencananya gak ada ya dinomor duakan begitu. Jadi sulit juga BPBD ini bergerak.” (Wawancara dengan Jasman, S.Sos., selaku Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan, 9 September 2024).

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa adanya ketidaksesuaian terhadap Bab VII Pasal 46 Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster, yang menyatakan bahwa kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta didukung oleh sumber lain seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari pemegang izin, sumbangan pihak tertentu yang tidak mengikat, serta sumber lainnya sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku. Ketiadaan anggaran serta tidak adanya insentif yang diberikan Pemerintah Daerah

bisa melemahkan motivasi *stakeholder* itu sendiri untuk terlibat secara aktif dalam kolaborasi ini.

Menurut Ansell dan Gash, dalam proses kolaborasi dibutuhkan kepemimpinan yang kuat dari para aktor, salah satunya adalah untuk menjaga stabilitas interaksi dan memfasilitasi forum diskusi¹³. Namun, dalam kolaborasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum ada forum khusus yang secara rutin mempertemukan Pokja Klaster. Pertemuan tatap muka antara *stakeholder* dilakukan secara fleksibel dan berdasarkan kesepakatan bersama. Namun sampai saat ini, pertemuan tersebut belum dilanjutkan secara konsisten. Padahal, Ansell dan Gash menekankan bahwa pertemuan tatap muka sangat penting untuk membangun rasa kepercayaan, saling menghormati, membangun pemahaman bersama, dan memperkuat komitmen kolaborasi¹⁴. Hal ini diperkuat melalui wawancara peneliti dengan *Deputy Cluster* Kabupaten Pelalawan, *Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Integration Fire Management* (SIAP-IFM) Kemitraan sebagai berikut:

“.... itulah sebenarnya yang menjadi kelemahan di pemerintah tu Mbak, mereka itu kalau tidak ada yang mengingatkan, yang mengajak mereka ya tidak jalan. Dari awal sudah disepakati sekali sebulan itu melakukan pertemuan, tempatnya di perusahaan bergantian dan pertemuan itu perusahaan yang membiayai. Nah, komitmen pemerintah ini saya rasa masih lemah, karena harusnya mereka inilah yang jadi aktor penggerak, mereka harus mengundang, bukan perusahaan yang mengundang. Jadinya ya apa, rencana kerja itu gak jalan.” (Wawancara dengan Muhammad Haryono, selaku *Deputy Cluster* Kabupaten Pelalawan, *Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Integration Fire Management* (SIAP-IFM) Kemitraan, 19 Februari 2025).

¹³ Ibid. Hlm 97

¹⁴ Ibid. Hlm 100

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa menurunnya agenda pertemuan tatap muka dalam dua tahun terakhir menyebabkan rencana kerja yang disusun oleh Pokja Klaster belum terlaksana dengan baik. Dari 12 kecamatan yang ada di Kabupaten Pelalawan, hanya Kecamatan Teluk Meranti yang telah membentuk Pokja Rayon. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen Pokja Klaster dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan masih dipertanyakan. Sangat jelas bahwa pembentukan Pokja Rayon dapat meningkatkan komitmen dan rasa memiliki, karena akan semakin banyak melibatkan *stakeholder* hingga di tingkat kecamatan. Sejalan dengan pandangan Ansell dan Gash bahwa tingkat ketergantungan yang tinggi antara *stakeholder* dapat mendorong komitmen yang lebih kuat dalam kolaborasi¹⁵.

Menurunnya agenda pertemuan tatap muka yang dilakukan oleh Pokja Klaster juga berdampak pada kurangnya transparansi. Sampai saat ini, Tim Evaluator dan Monitoring Independen belum melakukan evaluasi dan monitoring dalam kolaborasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Hal ini terjadi karena tidak ada tindak lanjut Pemerintah Daerah untuk mengadakan rapat koordinasi Pokja Klaster. Akibatnya, laporan-laporan terkait pengendalian kebakaran hutan dan lahan masih disusun secara terpisah oleh masing-masing *stakeholder* tanpa ada penyatuan data atau informasi secara bersama. Hal ini disampaikan oleh Wakil Rektor I Institut Teknologi Perkebunan Pelalawan Indonesia salah satu Tim Evaluator dan Monitoring Independen sebagai berikut:

¹⁵ Ibid. Hlm.102

“.... kita tidak tahu mungkin ada orang baik yang memasukkan nama kita, karena kita sama sekali tidak diberi tahu. Tim monev di SK itu juga tidak pernah melakukan monev tentang itu. Saya gak berani jawab karena di situ sudah tertera *collaborative governance*, ini gak bisa dijawab sembarangan karena ini pertanyaannya pasti panjang. Kalau saya ada-adakan yang tidak ada ya bagaimana, ini jadi tanggung jawab saya.” (Wawancara dengan Salmiyati, M. Pd., Ph.D., selaku Wakil Rektor I Institut Teknologi Perkebunan Pelalawan Indonesia, 6 Februari 2025).

Kolaborasi Pokja Klaster dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan tidak lain adalah untuk mempercepat proses pemadaman saat kebakaran terjadi. Namun, masih terdapat tantangan dalam mengurangi luas kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Berdasarkan data yang peneliti dapatkan, laporan data luas wilayah kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan pada tahun 2022-2024 tertera pada tabel 1.3 sebagai berikut:

Tabel 1.3
Data Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan
Tahun 2022-2024

No	Kecamatan	Tahun			Jumlah (Ha)
		2022	2023	2024	
1	Pangkalan Kerinci	12	5,25	18,2	35,45
2	Langgam	2	210,7	103	315,7
3	Pelalawan	18,5	1,5	0	20
4	Pangkalan Kuras	0	9,19	5,7	14,89
5	Bunut	0	5,5	0,5	6
6	Pangkalan Lesung	0	0	0	0
7	Kerumutan	0	61	120	181
8	Ukui	4	101	0	105
9	Teluk Meranti	50	265,58	111	426,58
10	Kuala Kampar	0	25,3	48	73,3
11	Bandar Sei Kijang	0	0	5,3	5,3
12	Bandar Petalangan	0	0	0,5	0,5
Jumlah (Ha)		86,5	685,02	431,2	1.183,72

Sumber: Arsip Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pelalawan (BPBD) dan di Olah Peneliti (2024)

Berdasarkan data pada tabel 1.3 dapat dilihat bahwa luas hutan dan lahan yang terbakar belum menunjukkan penurunan yang signifikan. Pada tahun 2022, luas kebakaran hutan dan lahan tercatat sebesar 86,5 Ha. Angka ini mengalami kenaikan signifikan pada tahun 2023 menjadi 685,02 Ha. Meskipun terdapat penurunan pada tahun 2024, tetapi luas area terbakar masih cukup tinggi, yaitu 412,2 Ha. Hal ini tidak lepas dari kesadaran masyarakat di Kabupaten Pelalawan yang belum sepenuhnya terbentuk, sehingga menjadi tantangan utama bagi *stakeholder* untuk menyatukan pemahaman bersama masyarakat. Pemahaman bersama sangat penting dalam proses kolaborasi, karena menjadi dasar untuk menyepakati apa masalahnya dan bagaimana cara mengatasinya¹⁶. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Bagian Operasi Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan sebagai berikut:

“.... penyebab utamanya karena faktor manusia, ini ahli yang mengatakan ya, tapi kenyataan di lapangan juga begitu. Di situ ada kali, ada parit, manusia itu pergi-pergi mancing. Kalau kering itu gambut, terus puntung rokok dibuang begitu saja, usai lah kita. Ya kita tidak mengatakan seolah-olah orang yang suka mancing ini melakukan pembakaran, tapi biasanya dia terlupa, di situlah banyaknya terjadi. Untuk pembukaan lahan dengan membakar ada, tapi sudah jarang sih, karena kita kan selalu memberikan himbauan dan edukasi kepada masyarakat.” (Wawancara dengan Maison, S.H., selaku Kepala Bagian Operasi Kepolisian Resor Kabupaten Pelalawan, 24 September 2024).

Berdasarkan fenomena-fenomena yang telah dijelaskan, peneliti tertarik untuk meneliti kolaborasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Meskipun Pokja Klaster sudah terbentuk dan sudah ada payung hukum yang jelas dalam pelaksanaan kolaborasi ini, peneliti masih

¹⁶ Ibid. Hlm. 103

menemukan beberapa masalah yang menghambat berjalannya kolaborasi tersebut. Oleh karena itu, peneliti memilih judul “*Collaborative Governance* dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Terpadu Berbasis Klaster” untuk penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti jelaskan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Bagaimana *collaborative governance* dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis *collaborative governance* dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan keilmuan administrasi publik, karena penelitian ini terdapat kajian-kajian administrasi publik dalam konsentrasi kebijakan publik, terutama tentang kolaborasi kebijakan publik. Dengan demikian, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi administrasi publik lainnya.

2. Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan atau referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti, dengan adanya penelitian ini manfaat yang dirasakan adalah sebagai wadah untuk menerapkan ilmu pengetahuan selama berkuliah di jurusan administrasi publik terutama dalam bidang ilmu kebijakan publik.
2. Bagi implementator kebijakan publik, yaitu pihak-pihak yang melakukan kolaborasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan, baik pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat, diharapkan dapat memberikan informasi dan memotivasi agar berkolaborasi lebih serius dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.
3. Bagi pihak lain, sebagai penambahan wawasan tentang bagaimana kolaborasi yang dilakukan dalam ruang lingkup ilmu kebijakan publik.

