IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU

Dinda Maycicilia Triansyah
NPP. 33.0173
Program Studi Studi Kebijakan Publik
Email: dindamayciciliaa@gmail.com

Dosen Pembimbing: Dr. Drs. Sarwani, M.Ag.
Email: sarwani733@ipdn.ac.id

ABSTRACT

Problem Statement (Research Gap): *This research is motivated by the increasing number of forest and land fire incidents in Kampar Regency, indicating that existing fire control policies have not been implemented optimally. The problem addressed concerns how forest and land fire control policies are implemented and what efforts Kampar Regency Government has made to overcome obstacles.* ***Purpose:*** *This study aims to describe the implementation of forest and land fire control policy in Kampar Regency.* ***Method:*** *A qualitative descriptive approach was applied. Data were collected through semi-structured interviews with eight purposively selected informants, direct observation, and documentation. Data analysis followed the Miles and Huberman (1994) interactive model. The analytical framework used is Knill and Tosun's (2020) policy implementation theory, which encompasses six key dimensions: policy instruments, policy design, supervisory structure, institutional design, administrative capacity, and social acceptance.* ***Result/Findings:*** *Findings show that implementation has not been optimal. Limiting factors include inadequate human resources (fewer than 30 personnel for 21 sub-districts), insufficient technology (manual measurement), limited budget, and low public awareness among certain community groups. Nevertheless, the government has made coordinated efforts through joint patrols, socialization, Masyarakat Peduli Api (MPA), and Desa Tangguh Bencana (Destana).* ***Conclusion:*** *Strengthening regulatory enforcement, increasing administrative capacity, and deepening community participation are urgently needed to make policy implementation more effective and sustainable.*

Keywords: *Administrative Capacity, Community Participation, Forest and Land Fires, Knill & Tosun Theory, Policy Implementation*

ABSTRAK

Permasalahan (Research Gap): Penelitian ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya kasus kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Kabupaten Kampar yang mengindikasikan belum optimalnya implementasi kebijakan yang telah ditetapkan. Permasalahan utama mencakup bagaimana implementasi kebijakan pengendalian karhutla dijalankan dan upaya apa yang

dilakukan Pemerintah Kabupaten Kampar dalam mengatasi hambatan yang muncul. **Tujuan:** Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Kampar. **Metode:** Metode kualitatif deskriptif dengan teknik wawancara semi-terstruktur, observasi partisipatif, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1994). Kerangka analisis menggunakan teori implementasi kebijakan Knill & Tosun (2020) yang mencakup enam dimensi. **Hasil/Temuan:** Implementasi kebijakan belum optimal akibat keterbatasan SDM (kurang dari 30 personel untuk 21 kecamatan), teknologi manual, anggaran terbatas, dan rendahnya kesadaran sebagian masyarakat. Pemerintah telah berupaya melalui patroli terpadu, sosialisasi, pemberdayaan MPA, dan Destana. **Kesimpulan:** Diperlukan penguatan regulasi daerah, peningkatan kapasitas administratif, dan intensifikasi partisipasi masyarakat agar implementasi kebijakan lebih efektif dan berkelanjutan.

Kata kunci: Kapasitas Administratif, Kebakaran Hutan dan Lahan, Kebijakan Publik, Partisipasi Masyarakat, Teori Knill & Tosun

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hutan dan lahan merupakan komponen vital yang menopang kehidupan manusia dari sisi ekologi, ekonomi, dan sosial. Di Indonesia, luas kawasan hutan secara hukum mencapai 120,5 juta hektare berdasarkan *The State of Indonesia's Forest (SOIFO) 2020* yang diterbitkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Kawasan tersebut terdiri atas hutan konservasi (21,9 juta ha), hutan lindung (29,6 juta ha), hutan produksi terbatas (26,8 juta ha), hutan produksi biasa (29,2 juta ha), dan hutan produksi yang dapat dikonversi (12,8 juta ha). Namun salah satu ancaman terbesar terhadap kelestariannya adalah kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terus berulang setiap tahun (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020).

Data SiPongi KLHK mencatat luas karhutla nasional pada tahun 2024 mencapai 376.805,05 hektare. Dalam tujuh tahun terakhir, puncak tertinggi terjadi pada 2019 dengan 1.649.258 hektare, sedangkan angka terendah pada 2022 sebesar 204.894 hektare. Pulau Sumatera secara konsisten menyumbang deforestasi terbesar, dengan Provinsi Riau sebagai provinsi dengan tingkat deforestasi netto tertinggi—mencapai 29.702,1 hektare pada 2024 dan melampaui Kalimantan Timur maupun Kalimantan Tengah. Sekitar 96,23% lahan yang terbakar di Riau pada Januari–Mei 2025 berada di atas gambut, sebuah ekosistem yang sangat rentan terbakar saat musim kemarau (BPBD, 2025).

Kabupaten Kampar sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Riau menghadapi tren peningkatan karhutla yang mengkhawatirkan. Data BPBD Kabupaten Kampar menunjukkan luas kebakaran melonjak dari 19 hektare (2020) menjadi 585,39 hektare (2024)—peningkatan lebih dari 30 kali lipat dalam lima tahun. Lonjakan paling dramatis terjadi pada 2025 dengan luas 389,69 hektare, setelah sempat menurun pada 2024 (BPBD, 2025).

Dampak karhutla di Kabupaten Kampar bersifat multidimensi. Dari sisi ekologi, terjadi degradasi kawasan hutan yang memiliki luas total 548.201 ribu hektare mencakup hutan lindung, suaka alam, dan berbagai hutan produksi. Dari sisi kesehatan masyarakat, pada 2023 tercatat 138 penderita ISPA dalam satu bulan dengan Indeks Standar Pencemaran Udara 152 (status tidak sehat). Dari sisi ekonomi, kerugian dirasakan terutama pada sektor perkebunan dan pertanian, disertai meningkatnya biaya kesehatan masyarakat (Pinto et al., 2025).

Pemerintah Kabupaten Kampar telah merespons permasalahan ini melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Keputusan Kepala BPBD Nomor 814/Skep/BPBD/2024 tentang SOP Pengendalian Karhutla (Simangunsong & Hutasoit, 2019). Namun, terus meningkatnya luas kebakaran mengindikasikan implementasi kebijakan belum berjalan optimal. Kajian mendalam menggunakan teori Knill & Tosun (2020) dipandang relevan untuk mengidentifikasi titik-titik kelemahan pelaksanaan kebijakan tersebut secara sistematis (Dewi et al., 2025).

1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil (Research Gap)

Penelitian-penelitian terdahulu mengenai pengendalian karhutla di Indonesia umumnya menggunakan teori Edward III (1980) atau pendekatan *collaborative governance*. (Nala et al., 2024) mengkaji *collaborative governance* di Bojonegoro; (Nicha & Mashur, 2024) dan (Putri et al., 2024) menggunakan teori Edward III (1980) di Rokan Hulu dan Ogan Ilir; Fachmi (2024) menyoroti lemahnya komunikasi antar pemangku kepentingan di Mamuju; (Sadar et al., 2025) menekankan koordinasi multi-lembaga di Kalimantan Tengah; serta (Masrifah, 2026) mengkaji strategi kelembagaan BPBD di Penukal Abab Lematang Ilir.

Meski demikian, belum ada penelitian yang secara spesifik menganalisis implementasi kebijakan pengendalian karhutla di Kabupaten Kampar menggunakan teori Knill & Tosun (2020). Teori ini menawarkan kerangka analisis yang lebih rinci dan komprehensif khususnya untuk isu yang melibatkan banyak aktor lintas sektor dibanding model implementasi klasik. Kekosongan inilah yang menjadi dasar urgensi penelitian ini (Sun, 2026).

1.3. Urgensi Penelitian

Penelitian ini mendesak dilakukan karena dua alasan utama. Pertama, Kabupaten Kampar memiliki potensi sumber daya kehutanan yang sangat besar namun terus mengalami degradasi akibat karhutla yang meningkat setiap tahun (Prabowo et al., 2022). Kedua, tanpa evaluasi empiris yang sistematis, kebijakan pengendalian berisiko tidak tepat sasaran dan kurang efektif. Temuan penelitian diharapkan menjadi masukan konkret bagi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam memperbaiki implementasi kebijakan secara terukur dan berbasis bukti (Maezumi et al., 2024).

1.4. Penelitian Terdahulu

Tujuh penelitian terdahulu menjadi rujukan utama. (1) (Nala et al., 2024): *collaborative governance* karhutla di Bojonegoro hasil cukup baik pada fase tanggap darurat, tetapi terbatas pada fase pencegahan. (2) (Yulizar, 2024): efektivitas program karhutla di Kubu Raya masih bersifat insidental dan struktural. (3) (Nicha & Mashur,

2024): implementasi kebijakan pencegahan karhutla di Rokan Hulu belum maksimal akibat keterbatasan sumber daya. (4) (Sadar et al., 2025): kebijakan karhutla di Kalimantan Tengah terhambat koordinasi multi-lembaga dan birokrasi. (5) Hermawan & Renaldi, 2024): implementasi di KPH Bonehau Mamuju lemahnya komunikasi antar pemangku kepentingan sebagai hambatan utama. (6) (Masrifah, 2026): strategi kelembagaan BPBD di Penukal Abab Lematang Ilir sosialisasi belum rutin sehingga kesadaran masyarakat rendah. (7) (Putri et al., 2024): implementasi kebijakan karhutla di Ogan Ilir berjalan baik namun belum optimal karena keterbatasan sarana dan partisipasi masyarakat. Perbedaan utama dengan penelitian ini adalah penggunaan teori Knill & Tosun (2020) dan lokus di Kabupaten Kampar (Ito-Morales, 2024).

1.5. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Penelitian ini menghadirkan kebaruan ilmiah melalui kombinasi unik: (1) penggunaan teori Knill & Tosun (2020) dengan enam dimensi analisis yang belum pernah diterapkan untuk kasus karhutla di Kabupaten Kampar; (2) pengungkapan fenomena alih fungsi lahan gambut secara personal sebagai faktor karhutla baru yang berkembang di wilayah-wilayah yang sebelumnya termasuk zona hijau; dan (3) analisis implikasi perubahan regulasi BPBD 2026 terhadap efektivitas komando penanganan bencana. Kombinasi ini menghasilkan kontribusi baru pada kajian implementasi kebijakan publik di bidang lingkungan hidup (Kansil & Pusung, 2021).

1.6. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Kampar.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif yang berlandaskan paradigma postpositivisme (Creswell, 2003). Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan memahami dan menggambarkan secara holistik implementasi kebijakan pengendalian karhutla sebagai fenomena sosial yang kompleks dan dinamis (Creswell & Clark, 2018; Sugiyono, 2019). Peneliti berperan sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data (Hutasoit & Pangestuti, 2023).

Teknik pengumpulan data mencakup tiga metode utama. Pertama, wawancara semi-terstruktur dengan delapan informan yang dipilih melalui purposive sampling: Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Kampar (I1), Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik BPBD (I2), Sekretaris BPBD (I3), Camat Bangkinang Kota selaku camat wilayah rawan kebakaran (I4), Manggala Agni Wilayah Kabupaten Kampar (I5), Tokoh Masyarakat (I6), dan dua orang Masyarakat Kabupaten Kampar (I7). Pemilihan informan didasarkan pada relevansi peran dan keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan. Kedua, observasi partisipatif terhadap aktivitas pengendalian karhutla di lapangan, mencakup patroli, sosialisasi, dan mekanisme koordinasi antar lembaga. Ketiga, dokumentasi meliputi peraturan perundang-undangan, SOP BPBD, data SiPongi KLHK, laporan BPBD, dan rekaman media massa (Macora et al., 2024).

Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1994) yang terdiri atas tiga tahap: (1) reduksi data memilah dan memfokuskan data yang relevan dengan enam dimensi Knill & Tosun (2020); (2) penyajian data menampilkan temuan dalam bentuk narasi deskriptif dan tabel; serta (3) penarikan kesimpulan dan verifikasi

secara berkelanjutan. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penelitian dilaksanakan di BPBD Kabupaten Kampar pada periode Agustus 2025 hingga Mei 2026.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan pengendalian karhutla di Kabupaten Kampar dianalisis melalui enam dimensi teori Knill & Tosun (2020). Berikut disajikan temuan dan pembahasan masing-masing dimensi.

3.1. Instrumen Kebijakan

Knill & Tosun (2020) menekankan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh ketepatan pemilihan instrumen dan kemudahan pelaksanaannya. Di Kabupaten Kampar, BPBD menggunakan kombinasi instrumen preventif, partisipatif, dan koordinatif. Instrumen preventif meliputi sosialisasi kepada masyarakat di desa-desa rawan, pemasangan rambu peringatan, serta pembentukan MPA dan Destana. Instrumen koordinatif diwujudkan melalui patroli terpadu bersama TNI dan Polri, piket 24 jam, dan posko bersama saat tanggap darurat.

Kabid Kedaruratan dan Logistik BPBD menegaskan: *"Tidak hanya sosialisasi, memberikan rambu-rambu, juga membuat latihan di desa-desa yang rawan bencana. Bahkan kami ada Destana dan Kencana agar desa dan kecamatan punya kapasitas sendiri."* Pembentukan MPA yang berada langsung di bawah Manggala Agni di Kecamatan Salo dan keterlibatan Satgas TNI-Polri menjadi wujud nyata instrumen partisipatif dan koordinatif.

Meski instrumen sudah tepat secara konseptual, efektivitasnya terhambat oleh rendahnya kesadaran sebagian masyarakat. Kabid BPBD menggambarkan: *"Dari 100 orang, sekitar 5-6 orang yang bengal—dia merasa tanah-tanah saya, yang punya korek saya. Persentasenya kecil, tapi efeknya gede pada saat kejadian. Bahkan di depan kita, kita mau matikan api, dia cuek aja bakar-bakar itu."* Data BPBD (Tabel 1) mengkonfirmasi bahwa luas karhutla masih berfluktuasi dan cenderung meningkat meskipun instrumen telah diterapkan.

Tabel 1.
Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Kampar Tahun 2021–2026

Tahun	Luas (ha)	Perubahan	Keterangan
2021	103,98	–	Data awal
2022	151,89	↑46,1%	Meningkat
2023	198,84	↑30,9%	Meningkat
2024	127,45	↓35,9%	Menurun
2025	389,69	↑205,8%	Tertinggi
2026 (s.d. Mei)	62,15	Data sementara	Belum setahun

Sumber: BPBD Kabupaten Kampar, 2026

3.2. Desain Kebijakan

Dimensi desain kebijakan mencakup kejelasan prosedur, ketersediaan sumber daya, dan konsistensi tujuan dari desain awal. Kabupaten Kampar memiliki landasan hukum yang cukup komprehensif. SOP BPBD Nomor 814/Skep/BPBD/2024 mengatur mekanisme pengendalian karhutla secara lengkap—dari pencegahan, mitigasi, penanganan darurat, hingga rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. SOP ini disusun berbasis pengalaman nyata di lapangan dan dievaluasi serta direvisi setiap tahun.

Kabid Kedaruratan dan Logistik menyatakan: *"SOP itu kita membentuk berdasarkan hasil kenyataan di lapangan. Kalau ditanya apa sudah tepat, sejauh ini sudah 90% berjalan. Namun setiap tahun nanti akan ada revisi karena berdasarkan toksi kita di lapangan."* Sekretaris BPBD menambahkan bahwa prosedur dinilai jelas, tetapi tantangan sesungguhnya ada pada sumber daya yang tidak mencukupi, bukan pada kejelasan aturan.

Perubahan target kebijakan yang tidak terencana kerap terjadi akibat dinamika lapangan, termasuk munculnya titik kebakaran di wilayah baru seperti Kecamatan Salo yang sebelumnya tidak masuk zona rawan. Kepala BPBD mengakui: *"Perubahan itu pasti ada karena kita menyesuaikan dengan kondisi di lapangan. Misalnya perubahan pola kebakaran atau munculnya potensi bencana baru."* Ancaman El Niño yang diprediksi memperparah kekeringan di Riau pada 2026 juga mengharuskan penyesuaian desain kebijakan secara berkelanjutan.

3.3. Struktur Pengawasan

Pengawasan terhadap implementasi kebijakan pengendalian karhutla di Kabupaten Kampar bersumber dari dua pihak: kelembagaan formal dan masyarakat. Dari sisi kelembagaan, BPBD Kabupaten Kampar diawasi oleh BPBD Provinsi Riau dan BNPB Pusat dalam kegiatan operasional dan pelaporan. Pengawasan lapangan dilaksanakan bersama TNI dan Polri melalui mekanisme patroli gabungan dan posko bersama.

Camat Bangkinang Kota menjelaskan mekanisme koordinasi pengawasan: *"Koordinasi kita tetap ada, kami ada grup WhatsApp dengan BPBD. Apapun bencana yang ada di desa, kelurahan, kecamatan itu langsung koordinasi dengan BPBD. Disitu ada Pemda Kabupaten, ada Polres, ada Kodim, ada Polsek."* Sistem pelaporan bertingkat ini memungkinkan respons yang lebih cepat terhadap kejadian karhutla di lapangan.

Meskipun sistem pengawasan sudah terstruktur, partisipasi masyarakat dalam pengawasan masih belum merata. Sekretaris BPBD mengakui: *"Masyarakat juga sebenarnya ikut mengawasi, walaupun tidak secara resmi. Kalau ada kebakaran, mereka yang pertama tahu. Tapi partisipasi dari masyarakat kita untuk pengawasan ya masih kurang."* Di samping itu, belum adanya regulasi tertulis yang mengatur pembagian tugas pengawasan lintas instansi menyebabkan koordinasi masih bersifat informal.

3.4. Desain Kelembagaan

BPBD Kabupaten Kampar berperan sebagai komando utama (leading sector) dalam pengendalian karhutla sesuai amanat Perda Nomor 4 Tahun 2021. Ekosistem kelembagaan yang terlibat mencakup: TNI, Polri, Manggala Agni (Kementerian Kehutanan), Dinas

Kehutanan, Pemerintah Kecamatan, MPA, Desa Tangguh Bencana, dan pihak perusahaan perkebunan. Masing-masing aktor memiliki peran yang telah dipahami secara bersama meski tidak seluruhnya tertuang dalam regulasi formal.

Kabid Kedaruratan dan Logistik BPBD menyatakan: *"Begitu kejadian bencana, siapa nanti komandonya di bawah BPBD, nanti siapa pendampingnya—ada Satgas TNI, ada Satgas dari Polri. Masing-masing sudah tahu peran seperti apa. Kita bekerja tanpa perlu diikat MOU, tapi koordinasi berjalan."* Temuan ini mencerminkan kuatnya tradisi kerja sama lintas lembaga berbasis kepercayaan dan kebiasaan.

Namun, Manggala Agni mengidentifikasi kelemahan pada koordinasi di fase pencegahan: *"Koordinasi saat kondisi darurat biasanya sangat intens. Semua pihak turun langsung. Tapi di luar kondisi darurat, koordinasi kadang kurang optimal. Padahal justru di tahap pencegahan, koordinasi itu harus lebih diperkuat."* Ke depan, perubahan regulasi BPBD 2026 yang menghapus posisi Ex-Officio dan Kalaksa—menggantikannya dengan Kepala Badan yang langsung bertanggung jawab kepada kepala daerah—diharapkan mempercepat pengambilan keputusan dalam penanganan bencana.

3.5. Kemampuan Administratif

Dimensi kemampuan administratif merupakan dimensi yang paling banyak menghadapi kendala. Dari sisi SDM, BPBD Kabupaten Kampar memiliki kurang dari 30 personel untuk melayani 21 kecamatan dan lebih dari 100 desa/kelurahan di wilayah seluas 11.289,28 km². Kabid Kedaruratan dan Logistik BPBD mengungkapkan: *"Dengan 21 kecamatan dan hampir 100 lebih desa, dengan jumlah personel tidak sampai 30 orang, tentu ini menjadi kendala. Kami tidak bisa mengajukan penambahan personel di luar jalur CPNS atau P3K."*

Dari sisi teknologi, BPBD masih mengandalkan pengukuran manual karena keterbatasan anggaran untuk teknologi berbasis satelit. Sekretaris BPBD mengakui: *"Kalau di daerah dengan anggaran besar, mereka untuk pengukuran sudah main satelit. Kita masih mengukur manual, makanya ada selisih data antara laporan BPBD dengan data Kementerian Kehutanan."* Perbedaan data ini tidak mencerminkan manipulasi, melainkan konsekuensi dari keterbatasan teknologi yang diatasi melalui rekonsiliasi data di BPBD Provinsi Riau.

Dari sisi anggaran, BPBD mengajukan penambahan setiap tahun namun realisasinya terbatas oleh kemampuan keuangan daerah, yang semakin ketat akibat kebijakan efisiensi anggaran yang berlaku sejak 2024. Meski demikian, pelatihan personel tetap dilaksanakan secara rutin melalui APBD maupun dukungan BNPB Pusat dengan mengirim dua hingga tiga personel per tahun.

Tabel 2.
Kerangka Analisis Kemampuan Administratif BPBD Kabupaten Kampar

Aspek	Kondisi Aktual	Hambatan	Upaya yang Dilakukan
SDM	< 30 personel untuk 21 kecamatan	Tidak sebanding luas wilayah	Patroli bergantian; sinergi TNI-Polri
Anggaran	Terbatas; efisiensi 2024	Usulan tidak selalu disetujui	Prioritas kegiatan; dana BNPB
Teknologi	Pengukuran manual	Selisih data dengan pusat	Rekonsiliasi lewat BPBD Provinsi
Pelatihan	Rutin tiap tahun	Jumlah peserta terbatas	APBD + kiriman BNPB (2-3/tahun)
SOP	Revisi tahunan; 90% berjalan	Kondisi lapangan tak terduga	Evaluasi berkala; revisi adaptif

Sumber: Diolah dari hasil wawancara, 2026

3.6. Penerimaan Sosial

Dimensi penerimaan sosial mencakup tingkat kemanfaatan yang dirasakan masyarakat dan tingkat keterlibatan aktif mereka dalam implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan peningkatan kesadaran masyarakat yang nyata, meskipun belum merata. Tokoh Masyarakat Kabupaten Kampar menyatakan: *"Sangat bermanfaat sekali. Dulu kabut asap sangat mengganggu aktivitas, terutama kesehatan anak-anak dan orang tua. Sekarang kondisinya sudah jauh lebih baik."*

Masyarakat di wilayah yang rutin mendapat pembinaan mulai menunjukkan partisipasi aktif: melaporkan titik api kepada BPBD atau aparat desa, ikut sosialisasi, dan membantu pemadaman dengan alat seadanya. Camat Bangkinang Kota mencatat: *"Tiap tahun terjadi kebakaran tapi intensitas mulai berkurang. Masyarakat sudah lebih sadar, dan tidak hanya saat khusus sosialisasi, kapanpun pertemuan dengan masyarakat tetap kita ingatkan bahaya kebakaran hutan."*

Namun, sebagian masyarakat masih melakukan pembakaran lahan karena menganggapnya metode paling murah dan cepat membuka lahan. Faktor ini diperparah oleh belum adanya Peraturan Bupati yang memberikan sanksi tegas. Manggala Agni menjelaskan: *"Instrumen sudah ada, SOP jelas, koordinasi juga ada. Tapi tantangan utama itu tetap di kapasitas dan konsistensi. Selama sumber daya masih terbatas dan kesadaran masyarakat belum merata, implementasi belum bisa maksimal."*

3.7. Diskusi Temuan Utama Penelitian

Temuan penelitian ini sejalan dengan (Nicha & Mashur, 2024) yang menemukan upaya pencegahan karhutla di Rokan Hulu belum maksimal karena keterbatasan sumber daya dan rendahnya kesadaran masyarakat. Temuan ini juga memperkuat penelitian (Putri et al., 2024) bahwa implementasi kebijakan karhutla belum optimal akibat sarana terbatas

dan partisipasi masyarakat rendah, serta penelitian (Masrifah, 2026) yang menemukan sosialisasi tidak rutin menjadi penyebab rendahnya kesadaran masyarakat.

Temuan ini berbeda dengan (Nala et al., 2024) di Kabupaten Bojonegoro yang menunjukkan *collaborative governance* berjalan cukup baik. Di Kabupaten Kampar, koordinasi lintas lembaga bersifat reaktif intensif saat darurat namun lemah pada fase pencegahan. Temuan ini memperkuat penelitian Fachmi (2024) bahwa lemahnya komunikasi antar pemangku kepentingan dalam fase preventif menjadi hambatan utama yang perlu diatasi.

Keunikan temuan penelitian ini adalah teridentifikasinya fenomena alih fungsi lahan gambut secara personal sebagai faktor karhutla baru di wilayah yang sebelumnya masuk zona hijau sebuah temuan yang belum pernah dibahas dalam penelitian sebelumnya. Fenomena ini berbeda dari kasus perusahaan perkebunan yang sudah lebih tertib sejak 2016-2017, melainkan berasal dari individu-individu yang secara diam-diam mengkonversi lahan gambut untuk kebutuhan pribadi.

3.8. Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Pertama, Kabupaten Kampar belum memiliki Peraturan Bupati yang secara spesifik mengatur pengendalian karhutla dengan sanksi tegas. Kabid Kedaruratan dan Logistik mengakui: *"Setelah diberikan pelatihan dan sosialisasi, tren karhutla bukan malah turun tapi naik. Kesulitan kita tidak diikat dengan aturan daerah yang memberikan sanksi atau efek jera."* Upaya penyusunan regulasi baru terkendala oleh besarnya biaya pembuatan yang memerlukan keterlibatan akademisi dan tenaga ahli.

Kedua, perbedaan data luas karhutla antara BPBD Kabupaten Kampar dan SiPongi Kementerian Kehutanan bukan karena manipulasi data, melainkan akibat perbedaan metode pengukuran. Rekonsiliasi dilakukan setiap akhir tahun melalui BPBD Provinsi Riau sebagai titik sinkronisasi tunggal sebelum dilaporkan ke BNPB Pusat.

Ketiga, program Destana menghadapi tantangan implementasi dari sisi komitmen desa. Tidak semua desa bersedia membuat Peraturan Desa dan membentuk Satgas Bencana meski anggaran desa tersedia. Perubahan regulasi BPBD yang berlaku 2026 diharapkan memperkuat posisi kelembagaan dalam mendorong komitmen pemerintah desa.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis enam dimensi teori Knill & Tosun (2020), implementasi kebijakan pengendalian karhutla di Kabupaten Kampar belum berjalan optimal. (1) Instrumen kebijakan: instrumen sudah tepat secara normatif namun terhambat rendahnya penerimaan sebagian masyarakat dan ketiadaan sanksi tegas. (2) Desain kebijakan: SOP cukup jelas dan direvisi berkala, namun konsistensi tujuan terganggu dinamika lapangan. (3) Struktur pengawasan: pengawasan internal berjalan, tetapi partisipasi masyarakat belum merata dan koordinasi pengawasan lintas instansi masih informal. (4) Desain kelembagaan: terstruktur baik, namun koordinasi preventif lebih lemah dibanding koordinasi saat tanggap darurat. (5) Kemampuan administratif: jumlah personel tidak sebanding luas wilayah, teknologi masih manual, dan anggaran terbatas. (6) Penerimaan sosial: kesadaran

masyarakat meningkat namun belum merata; praktik pembakaran lahan oleh sebagian masyarakat masih terjadi.

Upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Kampar mencakup: (1) koordinasi lintas lembaga melalui grup komunikasi terpadu, posko gabungan, dan patroli bersama; (2) sosialisasi rutin di desa-desa rawan; (3) pemberdayaan MPA dan Destana; (4) pelatihan personel BPBD melalui APBD dan BNPB; serta (5) penyesuaian anggaran berbasis prioritas menghadapi kebijakan efisiensi nasional.

Rekomendasi ke depan meliputi: (1) penerbitan Peraturan Bupati tentang pengendalian karhutla dengan sanksi tegas untuk menimbulkan efek jera; (2) optimalisasi rekrutmen personel BPBD melalui jalur CPNS dan P3K; (3) peningkatan kapasitas teknologi monitoring berbasis citra satelit; (4) pengembangan metode alternatif pembukaan lahan tanpa bakar yang terjangkau bagi masyarakat; dan (5) intensifikasi pendampingan pemerintah desa dalam program Destana.

Keterbatasan Penelitian. Penelitian terbatas pada BPBD Kabupaten Kampar dan beberapa kecamatan terpilih, sehingga belum merepresentasikan seluruh 21 kecamatan. Keterbatasan akses data anggaran terperinci juga membatasi kedalaman analisis kapasitas administratif.

Arah Masa Depan Penelitian (future work). Penelitian lanjutan disarankan mengkaji implementasi kebijakan karhutla secara komparatif di seluruh kabupaten rawan di Provinsi Riau, serta mengeksplorasi model partisipasi masyarakat berbasis kearifan lokal yang lebih efektif.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Drs. Sarwani, M.Ag. selaku dosen pembimbing atas arahan, bimbingan, dan masukan yang sangat berharga selama proses penyusunan skripsi ini. Terima kasih kepada Bapak Dr. H. Halilul Khairi, M.Si. selaku Rektor IPDN, Bapak Dr. Andi Pitono, S.Sos., M.Si. selaku Dekan Fakultas Politik Pemerintahan, dan Ibu Dr. Mutia Rahmah, S.IP, M.Si. selaku Ketua Program Studi Studi Kebijakan Publik. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Ir. Azwan, M.Si. selaku Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Kampar beserta seluruh jajaran yang telah memberikan akses data dan informasi yang sangat berharga. Tidak lupa terima kasih kepada seluruh informan penelitian atas kesediaan dan keterbukaan dalam proses wawancara.

VI. DAFTAR PUSTAKA

BPBD. (2025). *Rekap kebencanaan Kabupaten Kampar*. BPBD Kabupaten Kampar. https://bpbd.kamparkab.go.id/welcome/rekap?tahun=0

Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.). SAGE Publications.

Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.

Dewi, T. M. K., Herdiansyah, H., Soesilo, T. E. B., & Venus, A. (2025). Evaluating fear appeals in community-based forest fire prevention to support Indonesia's climate goals. *Trees, Forests and People*, *22*, Artikel 101062. https://doi.org/10.1016/j.tfp.2025.101062

Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.

Fachmi. (2024). *Implementasi kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di KPH Bonehau Kalumpang Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat* (Tesis Magister, Politeknik STIA LAN Makassar). https://eprints.stialanmakassar.ac.id/id/eprint/2257/

Hermawan, D., & Renaldi, M. (2024). Strategi pengembangan pegawai pemadam kebakaran Kab. Bogor. *Karimah Tauhid*, *3*(2), 2235–2248. https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i2.11898

Hutasoit, I. & Pangestuti, A. H. (2023). Analisis migrasi korban Lusi (Lumpur Sidoarjo) di Kabupaten Sidoarjo Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, *8*(1), 15–28. http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/1115

Ito-Morales, K. (2024). Community-based fire management and beyond: Role and problems of volunteer fire department shōbōdan in japanese urban spaces and peri-urban forest environments. *Trees, Forests and People*, *16*, Artikel 100531. https://doi.org/10.1016/j.tfp.2024.100531

Kansil, D., & Pusung, P. H. (2021). Pola pembinaan integritas Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sitaro Sulawesi Utara. *Jurnal Syntax Transformation*, *2*(12), 1735–1745. https://doi.org/10.46799/jst.v2i12.470

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2020). The state of Indonesia's forests 2020. Dalam *The state of the world's forests 2020*. KLHK. https://kemlu.go.id/files-service/storage/repositori/72942/State-Forest-of-Indonesia-2020.pdf

Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public policy: A new introduction* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

Macora, N. A. D., Polyando, P., & Hutasoit, I. (2024). Implementasi kebijakan program pemberdayaan usaha kerajinan noken mama Papua di Distrik Wania, Kabupaten Mimika, Provinsi Papua Tengah. *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal of Government, Social and Politics*, *10*(1), 45–58. https://doi.org/10.25299/jkp.2024.vol10(1).15803

Maezumi, S. Y., Fletcher, M. S., Safford, H., & Roberts, P. (2024). Fighting with fire: Historical ecology and community-based approaches to fire management, stewardship, and ecosystem resilience. *One Earth*, *7*(6), 978–989. https://doi.org/10.1016/j.oneear.2024.05.016

Masrifah, D. (2026). Strategi BPBD Provinsi Jawa Timur dalam mensosialisasikan pentingnya mitigasi bencana alam. *COMMUNITY: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, *6*(1), 88–95. https://doi.org/10.51878/community.v6i1.8480

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). SAGE Publications.

Nala, P., Suprastiyo, A., & Rupiarsieh, R. (2024). *Collaborative governance* dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Bojonegoro. *JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, *12*(1), 112–125. https://doi.org/10.31764/jiap.v12i1.20211

Nicha, A., & Mashur, D. (2024). Implementasi kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, *8*(1), 12690–12696. https://jptam.org/index.php/jptam/article/view/12696

Pinto, R., Ansola, G., Calvo, L., & Sáenz de Miera, L. E. (2025). Medium-term response of soil bacterial communities to two post-fire management strategies after a large wildfire. *Journal of Environmental Management*, *395*, Artikel 127714. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2025.127714

Prabowo, H., Indrayani, E., Rusfiana, Y., & Sinaga, O. (2022). Development of local government capacity in managing Indonesia-Malaysia border area (Study on Sebatik Island). *Croatian International Relations Review*, *28*(90), 44–62. https://cirrj.org/menuscript/index.php/cirrj/article/download/575/490/928

Putri, S. T., Febriyanti, D., & Nofrima, S. (2024). Advokasi kebijakan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Sumsel dalam pencegahan karhutla di Kabupaten Ogan Ilir 2023. *Community Development Journal*, *5*(5), 35360–35369. https://journal.universitaspahlawan.ac.id/index.php/cdj/article/view/35369

Sadar, Satispi, E., & Rulandari, N. (2025). Strategi kebijakan terhadap penanggulangan kebakaran hutan di Kalimantan Tengah. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, *6*(1), 234–241. https://doi.org/10.47134/villages.v6i1.241

Simangunsong, F. & Hutasoit, I. (2019). A strategic framework of good governance, infrastructure development and community empowerment in Indonesian Public Sector Management. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, *2019*(Special Issue), 1–14. https://www.ajhtl.com/uploads/7/1/6/3/7163688/article_22_se_gbcss_2019.pdf

Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D* (Edisi ke-2). Alfabeta.

Sun, B. (2026). Geographic information system-based urban community fire danger evaluation method fusing evidential reasoning and intelligent optimization. *Reliability Engineering and System Safety*, *268*, Artikel 112039. https://doi.org/10.1016/j.ress.2025.112039

Yulizar, A. R. (2024). Efektivitas pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang. *Jurnal Teori dan Riset Administrasi Publik*, *7*(1), 90–102. https://doi.org/10.24036/jtrap.v7i1.102