

TATA KELOLA LINGKUNGAN KOLABORATIF DALAM MITIGASI KEBAKARAN HUTAN DAN PERLINDUNGAN EKOSISTEM LOKAL DI PROVINSI RIAU

Muhammad Adrian Perdana¹, Vina Valentina²
Politeknik Pengadaan Nasional, Indonesia

Info Artikel

Sejarah artikel:

Received: 12 April 2026
Revised: 4 Mei 2026
Accepted: 18 Mei 2026
Published: 20 Mei 2026

Kata kunci:

Tata Kelola Kolaboratif,
Kebakaran Hutan,
Provinsi Riau,
Ekosistem,
CGRS

ABSTRAK

Provinsi Riau menghadapi krisis ekologi struktural yang kompleks, ditandai oleh kebakaran hutan dan lahan (karhutla) berulang akibat konversi lahan gambut untuk perkebunan kelapa sawit dan Hutan Tanaman Industri (HTI), degradasi kawasan konservasi Tahura Sultan Syarif Hasyim (SSH), serta pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Rokan Hulu oleh limbah Pabrik Kelapa Sawit (PKS). Instrumen tata kelola berbasis komando-kendali (*command-and-control*) terbukti tidak memadai dalam merespons kompleksitas ancaman tersebut. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika Rezim Tata Kelola Lingkungan Kolaboratif (*Collaborative Governance Regimes/CGRs*) di Provinsi Riau melalui tiga situs kasus yang melintasi skala makro, meso, dan mikro. Menggunakan metode kualitatif studi pustaka, penelitian ini menerapkan kerangka CGRs Emerson & Nabatchi (2015) yang mencakup komponen konteks sistem, pendorong, dan dinamika kolaborasi (*principled engagement, shared motivation, capacity for joint action*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun capaian kinerja karhutla 2025 melampaui target secara signifikan luas terbakar 179.969,18 ha dari target maksimal 586.702,59 ha (69,94%efisiensi) kolaborasi yang terbangun masih bersifat reaktif-aksidental dan transaksional jangka pendek. Distrust masyarakat adat, asimetri sumber daya, serta pembubaran Desk Karhutla pasca-September 2025 menjadi hambatan utama. Penelitian ini menghasilkan model ICEL-R (Integrative Collaborative Eco-Governance for Local Resilience) sebagai kerangka transformasi menuju rezim kolaborasi adaptif-permanen di Riau.

Ini adalah artikel akses terbuka di bawah [lisensi CC BY-SA](#).



Penulis yang sesuai:

Muhammad Adrian Perdana
Vina Valentina
Program Studi Manajemen Kontrak Pemerintah, Politeknik Pengadaan Nasional, Pekanbaru Indonesia
Email: vinavalentina@polteknas.ac.id

PENDAHULUAN

Provinsi Riau merupakan salah satu wilayah dengan ekosistem gambut terluas dan paling rentan di Indonesia, sekaligus menjadi episentrum industri kelapa sawit dan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang terus berkembang. Kondisi ini menciptakan tekanan ekologis yang sistemik seperti drainase gambut untuk perkebunan meningkatkan kerentanan terhadap kebakaran, sementara pertumbuhan industri menghasilkan limbah yang mengancam kualitas sumber daya air dan keanekaragaman hayati (Tacconi, 2003; KLHK, 2023). Secara historis, Riau menjadi salah satu provinsi penyumbang terbesar emisi karbon dan polusi asap lintas batas negarasebuah fenomena

yang tidak hanya berdampak domestik, tetapi juga menempatkan Indonesia dalam tekanan diplomatik internasional (Indrarto et al., 2012).

Data terkini dari Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan (2025) menunjukkan bahwa luas areal terbakar di Indonesia pada tahun 2025 mencapai 359.619 ha secara total, dengan pola musiman konsisten: rendah pada Januari-Juni, meningkat tajam pada Juli, dan mencapai puncak Agustus-Oktober sebelum menurun kembali. Provinsi Riau termasuk dalam daftar provinsi yang mengalami peningkatan luas terbakar pada tahun 2025, bersama Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah (Direktorat PKH, 2025). Fakta ini menempatkan Riau sebagai kasus yang sangat relevan untuk ditelaah secara mendalam dari perspektif tata kelola lingkungan.

Respons pemerintah terhadap krisis ini selama ini masih didominasi oleh pendekatan komando-kendali (command-and-control): penetapan status siaga darurat, pengerahan aparat, penerbangan pemadaman udara, dan penegakan hukum. Meskipun efektif dalam jangka pendek, pendekatan ini terbukti tidak mampu menciptakan perubahan struktural jangka panjang (Agranoff & McGuire, 2003). Laporan kinerja Direktorat PKH (2025) sendiri mengakui bahwa keterbatasan kapasitas SDM Manggala Agni, asimetri sarana-prasarana antarwilayah, dan lemahnya koordinasi lintas sektor menjadi hambatan utama keberlanjutan pengendalian karhutla.

Urgensi pergeseran paradigma menuju Eco-Governancetata kelola lingkungan yang melibatkan multi-aktor secara deliberatifsemakin menguat seiring meningkatnya kompleksitas masalah. Dalam skema ini, negara, korporasi, masyarakat adat, LSM, dan komunitas lokal diharapkan berkolaborasi dalam satu rezim tata kelola yang adaptif (Stoker, 1998; Ostrom, 1990). Namun, di Provinsi Riau, dinamika kolaborasi ini jauh dari sederhana: benturan kepentingan ekonomi korporasi sawit dengan hak-hak masyarakat adat, ketidakseimbangan sumber daya antara Pemerintah Provinsi dan komunitas pengelola kawasan konservasi, serta lemahnya kepercayaan (distrust) antaraktor menjadi hambatan struktural yang perlu dianalisis secara sistematis.

Penelitian tata kelola lingkungan di Riau umumnya berfokus tunggal pada aspek mitigasi bencana karhutla saja secara terpisah, atau membahas konflik agraria antara korporasi dan masyarakat adat sebagai fenomena yang berdiri sendiri. Belum banyak studi yang memetakan efektivitas kolaborasi lingkungan secara integratif, mulai dari penanganan karhutla pada skala makro-provinsi, pengelolaan kawasan konservasi seperti Tahura SSH pada skala meso, hingga penegakan kepatuhan limbah sawit pada masyarakat adat di tingkat mikro-lokal (Widodo & Arif, 2021; Nugroho, 2019). Celah pengetahuan ini yang hendak dijawab oleh penelitian ini.

TINJAUAN LITERATUR

Emerson & Nabatchi (2015) mendefinisikan *Collaborative Governance Regimes* (CGRs) sebagai sistem di mana satu atau lebih lembaga publik terlibat langsung dengan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, deliberatif, dan bermaksud mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program dan aset publik. Framework ini terdiri dari tiga komponen utama yang saling terkait: (1) Konteks Sistem (system context) yang mencakup kondisi politik, hukum, sosial-ekonomi, dan ekologi yang mempengaruhi terbentuknya kolaborasi; (2) Pendorong (drivers) yang meliputi kepemimpinan fasilitatif, krisis atau ancaman bersama, dan ketergantungan sumber daya antar-aktor; serta (3) Dinamika Kolaborasi (collaborative dynamics) yang beroperasi melalui tiga pilar: principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action.

Principled engagement merujuk pada proses pelibatan yang berprinsip melalui empat tahap: penemuan (discovery), definisi (definition), musyawarah (deliberation), dan kesepakatan (determination). *Shared motivation* mencakup rasa saling percaya (trust), legitimasi, komitmen bersama, dan pemahaman bersama (shared understanding) yang terbentuk melalui interaksi berulang. *Capacity for joint action* melibatkan pengorganisasian kelembagaan, prosedur yang disepakati, sumber daya yang memadai, dan kepemimpinan operasional yang efektif (Emerson et al., 2012). Ketiganya menghasilkan tindakan bersama (joint actions) yang berujung pada *intermediate outcomes* dan akhirnya pada perubahan ekologi dan sosial yang terukur.

Dalam konteks negara berkembang dengan konflik agraria yang tinggi seperti Indonesia, kerangka CGRs memerlukan adaptasi untuk mengakomodasi faktor asimetri kekuasaan yang

signifikan antara aktor-aktor yang terlibat (Suharko, 2016). Penelitian ini mengusulkan penambahan komponen Collaborative Outcomes & Adaptation sebagai lapisan keenam dalam kerangka analisis, untuk menangkap dinamika keberlanjutan dan transformasi rezim kolaborasi dalam jangka panjang.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka (library research). Studi pustaka dipilih karena memungkinkan sintesis mendalam atas sumber-sumber sekunder yang kayatermasuk laporan kinerja pemerintah, dokumen kebijakan, studi kasus akademis, dan data statistik karhutla untuk membangun argumentasi teoretis yang koheren (Innes & Booher, 2010; Purwanto & Sulistyastuti, 2012).

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga jalur: (1) Dokumen primer, yaitu Laporan Kinerja Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan Tahun 2025, Rencana Aksi Daerah Pengendalian Karhutla Provinsi Riau 2023-2028, dan data SiPongi (sipongi.gakkum.kehutan.go.id) mengenai indikasi luas kebakaran; (2) Literatur akademis, mencakup artikel jurnal terindeks Scopus dan Sinta yang membahas *collaborative governance*, pengelolaan lingkungan hidup, dan tata kelola karhutla di Indonesia; serta (3) Laporan internasional dari JICA dan KOICA terkait proyek penguatan kapasitas pengendalian karhutla di Indonesia.

Teknik analisis data menggunakan analisis konten (content analysis) berbasis kerangka CGRs Emerson & Nabatchi (2015). Proses analisis meliputi empat tahap: reduksi data (pemilihan sumber relevan), penyajian data (pemetaan ke komponen CGRs), sintesis lintas kasus (perbandingan tiga situs kasus), dan penarikan kesimpulan serta verifikasi (Miles & Huberman, dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2012). Triangulasi dilakukan dengan membandingkan data dari sumber dokumen pemerintah, literatur akademis, dan laporan proyek internasional untuk memastikan keandalan temuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Konteks Sistem dan Pendorong Kolaborasi Lingkungan di Riau

Dalam konteks sistem dalam CGRs di Provinsi Riau dibentuk oleh tiga tekanan ekologis utama yang saling berinteraksi. Pertama, krisis karhutla berulang yang bersifat musiman: data SiPongi (2025) dan Laporan Kinerja Direktorat PKH (2025) menunjukkan bahwa meskipun luas terbakar 2025 (359.619 ha secara nasional) lebih rendah 69% dibandingkan baseline 2023 dan 78% dibandingkan krisis 2019, Provinsi Riau tetap masuk dalam kategori rawan tinggi dengan peningkatan luas terbakar relatif dibandingkan 2024. Pola musiman yang konsisten puncak Agustus-Oktobermengindikasikan bahwa faktor struktural berupa drainase gambut belum tertangani secara sistemik.

Kedua, degradasi kawasan konservasi Tahura Sultan Syarif Hasyim yang dikelola Pemerintah Provinsi Riau menghadapi tekanan perambahan dan keterbatasan kapasitas kelembagaan. Ketiga, pencemaran DAS Rokan Hulu akibat limbah PKS yang beroperasi di sekitar permukiman masyarakat adat Sakai menciptakan konflik lingkungan yang berdimensi hukum, ekonomi, dan budaya (Direktorat PKH, 2025). Ketiganya membentuk konteks sistem yang kompleks dan saling-bergantung, di mana solusi parsial dari satu sektor tidak memadai tanpa penanganan integratif lintas situs.

Pendorong kolaborasi yang paling signifikan di Riau adalah krisis bersama (shared crisis) berupa dampak asap lintas batas yang memaksa aktor-aktor berbeda untuk duduk bersama. Laporan Kinerja Direktorat PKH (2025) mencatat bahwa Desk Karhutla 2025 yang dibentuk Maret 2025 melibatkan delapan kementerian/lembaga Kemendagri, Kemenhut, Kejaksaan Agung, Kemlu, BIN, BRIN, KPU, dan Kementerian ATR/BPN menunjukkan skala koordinasi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Selain itu, ketergantungan sumber daya antar-aktorkhususnya kebutuhan MPA akan pelatihan teknis dari Manggala Agni, dan kebutuhan Direktorat PKH akan data hotspot dari BMKG memperkuat insentif untuk berkolaborasi (Ostrom, 1990).

Faktor kepemimpinan fasilitatif juga teridentifikasi melalui kehadiran proyek-proyek internasional: CMP Project JICA (2023-2027) yang memfokuskan pada penguatan kapasitas MPA di Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah; serta Proyek KOICA (2023-2026) yang membangun sistem manajemen karhutla di Manggala Agni OKI, Sumatera Selatan, dengan investasi KRW 4.300.000.000. Proyek-proyek ini berfungsi sebagai katalis kepemimpinan eksternal yang memfasilitasi terciptanya norma-norma kolaborasi baru (JICA, 2025).

B. Dinamika Hubungan Lintas Sektor di Tiga Situs Kasus

Pada skala makro, kolaborasi pengendalian karhutla di Provinsi Riau menunjukkan kemajuan dalam pembentukan *shared understanding* antara Direktorat PKH, Balai Dalkarhut Wilayah Sumatera, TNI/Polri, dan BMKG. Operasi Modifikasi Cuaca (OMC) yang dilaksanakan 10-19 Agustus 2025 di Riaumelibatkan TNI AU, BMKG, dan Satgas Provinsi Riauberhasil mencatat penambahan curah hujan 51,39% dan nol hotspot terdeteksi selama operasi berlangsung (Direktorat PKH, 2025). Ini merupakan pencapaian *principled engagement* yang signifikan: kesepakatan teknis yang konkret antara aktor-aktor dengan kapasitas dan kepentingan berbeda.

Namun, dinamika *shared motivation* antara korporasi swasta pemegang konsesi di Riau dengan Direktorat PKH masih problematik. Meskipun program sosialisasi MPA telah menjangkau 20 kota/kabupaten di 13 provinsi melalui kerjasama dengan Komisi IV DPR RI (Direktorat PKH, 2025), keterlibatan korporasi sawit dalam pembiayaan dan pengelolaan MPA masih bersifat sukarela tanpa mekanisme kepatuhan yang terverifikasi. Laporan kinerja sendiri mengakui bahwa keterbatasan sarana-prasarana dan SDM MPAYang hanya terdiri dari kelompok-kelompok masyarakat dengan anggaran terbatasmenjadi hambatan sistemik *capacity for joint action* (Direktorat PKH, 2025).

Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim merupakan satu-satunya kawasan konservasi perkotaan di Provinsi Riau yang berada di bawah pengelolaan Pemerintah Provinsi. Asimetri sumber daya yang tajam antara Pemprov Riau dan komunitas pengelola lokal menciptakan hambatan struktural bagi *capacity for joint action*. Data dari Laporan Kinerja Direktorat PKH (2025) menunjukkan bahwa dalam konteks yang lebih luas, Direktorat PKH Pusat sendiri menghadapi keterbatasan anggaran yang signifikan: pagu awal Rp75,1 miliar dipotong 55% menjadi Rp33,6 miliar melalui mekanisme *Automatic Adjustment* pada Januari 2025 berdasarkan instruksi Presiden, sebelum kemudian disesuaikan kembali ke Rp38,6 miliar pada akhir tahun.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa daya dukung finansial untuk pengelolaan kawasan konservasi di tingkat sub-nasional yang tidak mendapatkan aliran PNPB sebesar Direktorat PKH pusat jauh lebih terbatas. Dalam kerangka CGRs, asimetri sumber daya yang ekstrem antara Pemprov sebagai otoritas formal pengelola Tahura dan komunitas lokal sebagai pemangku kepentingan ekologis menciptakan relasi yang tidak setara: komunitas memiliki pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang sangat berharga namun tidak memiliki kekuatan tawar yang setara untuk terlibat dalam *principled engagement* yang *genuine* (Ansell & Gash, 2008).

3. Kasus Limbah PKS di Rokan Hulu (Skala Mikro-Lokal): Principled Engagement dan Konflik Kepentingan

Kasus pencemaran limbah Pabrik Kelapa Sawit (PKS) di sekitar permukiman masyarakat adat Rokan Hulu mewakili tantangan paling kompleks dalam membangun *principled engagement*. Tiga hambatan struktural teridentifikasi: pertama, benturan kepentingan ekonomikorporasi PKS memiliki insentif finansial kuat untuk meminimalkan biaya pengelolaan limbah, sementara masyarakat adat menuntut pemulihan ekosistem sungai yang berdampak pada keberlanjutan *livelihood* mereka; kedua, kesenjangan kapasitas penegakan hukum DLH yang memiliki kewenangan sanksi namun terbatas dalam sumber daya pengawasan lapangan; ketiga, lemahnya representasi kelembagaan masyarakat adat dalam forum-forum deliberasi formal (Suharko, 2016).

Dalam terminologi CGRs, tahap *discovery* dan *definition* dari *principled engagement* yang seharusnya menghasilkan pemahaman bersama tentang masalahseringkali terdistorsi oleh asimetri informasi: korporasi memiliki akses terhadap data teknis limbah yang tidak dimiliki masyarakat adat, menciptakan ketidakseimbangan epistemik yang menghambat deliberasi yang setara (Innes &

Booher, 2010). Fenomena ini selaras dengan temuan Suharko (2016) dalam analisisnya terhadap konflik masyarakat adat versus korporasi di Indonesia periode 2009-2014.

C. Konstruksi Kepercayaan (Trust Building) dan Asimetri Kekuasaan

Pembangunan kepercayaan (trust building) merupakan prasyarat bagi terbentuknya shared motivation yang autentik dalam CGRs. Namun, di ketiga situs kasus Riau, proses ini menghadapi hambatan psikologis-struktural yang berlapis. Pertama, adanya sejarah kegagalan kolaborasi: janji korporasi tentang program Community Development yang tidak terealisasi, penegakan hukum yang selektif, dan inkonsistensi kebijakan pemerintah menciptakan akumulasi distrust institusional pada masyarakat adat dan komunitas lokal (Salam, 2020).

Kedua, kolaborasi yang bersifat musiman dan reaktif justru memperparah distrust. Data dari Laporan Kinerja Direktorat PKH (2025) mengungkap fakta yang sangat signifikan: Desk Karhutla 2025 forum koordinasi lintas kementerian yang paling komprehensif dalam sejarah penanganan karhutla Indonesiasesmi dibubarkan oleh Kemenko Polkam pada bulan September 2025 setelah kondisi kebakaran dianggap relatif aman. Pembubaran ini mengindikasikan bahwa kolaborasi yang terbangun masih bersifat problem-triggered (dipicu oleh masalah) dan bukan institution-embedded (tertanam dalam kelembagaan permanen). Bagi masyarakat adat dan komunitas MPA yang telah berinvestasi waktu dan energi dalam proses kolaborasi, pengalaman berulang tentang kolaborasi yang "hidup-mati" mengikuti siklus bencana hanya akan memperdalam skeptisisme struktural terhadap keseriusan negara dan korporasi (Ostrom, 1990; Agranoff & McGuire, 2003).

Ketiga, asimetri kekuasaan dalam forum-forum deliberasi formal cenderung menguntungkan aktor dengan sumber daya representasi yang lebih besarkorporasi dengan tim hukum dan konsultan, serta instansi pemerintah dengan otoritas formalsementara menempatkan masyarakat adat dalam posisi subordinat struktural yang menghambat ekspresi genuine kepentingan mereka (Ansell & Gash, 2008). Konsekuensinya, commitment yang muncul dari proses deliberasi semacam ini bersifat semu (pseudo-commitment): secara formal terdokumentasi dalam berita acara pertemuan, namun tidak diinternalisasi sebagai norma perilaku oleh pihak yang lebih kuat.

D. Model ICEL-R: Integrative Collaborative Eco-Governance for Local Resilience

Berdasarkan sintesis analisis terhadap tiga situs kasus di Provinsi Riau, penelitian ini mengusulkan Model ICEL-R (*Integrative Collaborative Eco-Governance for Local Resilience*) sebagai kerangka transformasi dari kolaborasi reaktif-aksidental menuju rezim kolaborasi adaptif-permanen. Model ini mengembangkan kerangka CGRs Emerson & Nabatchi (2015) dengan menambahkan dua komponen kritis yang relevan untuk konteks negara berkembang dengan konflik agraria tinggi: (1) Komponen Equity & Power Balancing (penyeimbangan ekuitas dan kekuasaan) yang mengintervensi asimetri relasi antar-aktor; dan (2) Komponen Adaptive Institutionalization (institusionalisasi adaptif) yang mentransformasi kolaborasi reaktif menjadi rezim yang permanen dan responsif.

Tabel 1 berikut menyajikan operasionalisasi Model ICEL-R berdasarkan temuan empiris dari tiga situs kasus Riau, melengkapi enam komponen utama dengan indikator terukur, temuan empiris, dan rekomendasi kebijakan:

Tabel 1. Model ICEL-R: Operasionalisasi Komponen CGRs dalam Konteks Tata Kelola Lingkungan Kolaboratif di Provinsi Riau

Komponen ICEL-R	Indikator	Temuan Empiris di Riau	Rekomendasi
Konteks Sistem (System Context)	Tekanan ekologis, regulasi, kepentingan pemangku kepentingan	Krisis karhutla tahunan; degradasi Tahura SSH; pencemaran DAS Rokan Hulu	Pemetaan konteks ekologi dan sosial secara berkala
Pendorong (Drivers)	Kepemimpinan fasilitatif, krisis bersama,	Asap lintas batas memaksa kolaborasi; insentif JICA & KOICA mendorong inovasi	Insentif regulasi & fiskal bagi aktor yang aktif berkolaborasi

	ketergantungan sumber daya		
Principled Engagement	Inklusivitas, transparansi, proses deliberatif	Forum musyawarah karhutla terbentuk namun terbatas pada musim kemarau; masyarakat adat jarang dilibatkan dalam perencanaan awal	Institusionalisasi forum multi-aktor yang permanen; pelibatan MPA dalam penyusunan rencana aksi
Shared Motivation	Kepercayaan, legitimasi, komitmen bersama, pemahaman bersama	Distrust masyarakat adat terhadap korporasi PKS; lemahnya komitmen pasca-musim kemarau; defisit legitimasi DLH di Rokan Hulu	Program trust-building berbasis hasil nyata; audit lingkungan transparan yang dipublikasikan
Capacity for Joint Action	Sumber daya, organisasi, prosedur, kepemimpinan operasional	MPA kekurangan anggaran & pelatihan; Tahura SSH minim personil; Manggala Agni 99,81% realisasi anggaran namun luas terbakar masih 359.619 ha	Alokasi anggaran defensif untuk MPA & Tahura; rotasi kepemimpinan operasional berbasis kompetensi
Intermediate Outcomes	Tindakan bersama yang dihasilkan, norma baru, perubahan perilaku	Penurunan luas terbakar 69,94% dari baseline 2023 (179.969 ha vs target 586.702 ha); 1.640 kelompok MPA aktif; OMC berhasil nol hotspot di Riau (Agustus 2025)	Dokumentasi dan replikasi praktik baik ke provinsi lain
Collaborative Outcomes & Adaptation (Komponen Tambahan ICEL-R)	Keberlanjutan, adaptasi kebijakan, transformasi rezim	Kolaborasi masih bersifat reaktif-aksidental; Desk Karhutla dibubarkan September 2025 setelah kondisi aman	Transformasi dari kolaborasi reaktif ke rezim kolaborasi adaptif-permanen; mekanisme evaluasi tahunan lintas kementerian

Sumber: Olahan Penulis berdasarkan Emerson & Nabatchi (2015) dan Direktorat PKH (2025)

Model ICEL-R beroperasi melalui tiga lapis intervensi yang bersifat hierarkis namun saling menguatkan. Lapis pertama adalah Kontekstualisasi (pemetaan sistem dan pendorong), yang memastikan bahwa setiap proses kolaborasi dimulai dari pemahaman mendalam tentang konteks ekologi-sosial-politik yang spesifik di setiap situs kasus. Lapis kedua adalah Deliberasi Berkeadilan (principled engagement yang diintervensi oleh mekanisme penyeimbang kekuasaan), yang menjamin bahwa masyarakat adat dan komunitas lokal memiliki kapasitas dan akses setara untuk berpartisipasi dalam proses deliberasi. Lapis ketiga adalah Institusionalisasi Adaptif, yang mengubah kolaborasi dari respons reaktif menjadi rezim permanen yang memiliki mekanisme evaluasi, pembelajaran, dan adaptasi secara berkala.

E. Dampak dan Keberlanjutan Rezim Kolaborasi (*Collaborative Outcomes*)

Evaluasi terhadap *intermediate outcomes* kolaborasi di Riau menghasilkan gambaran yang paradoks. Di satu sisi, capaian kuantitatif pengendalian karhutla 2025 sangat impresif: penurunan luas terbakar 69,94% dari baseline 2023, realisasi anggaran 99,81% (Rp38,55 miliar dari pagu Rp38,62 miliar), dan pencapaian 100% target output pencegahan dan pemadaman (Direktorat PKH, 2025). Data SiPongi (2025) juga mengkonfirmasi bahwa luas terbakar nasional 2025 (359.619 ha) merupakan yang terendah sejak krisis 2019 (baseline 1,6 juta ha), menunjukkan tren positif yang signifikan.

Di sisi lain, capaian kuantitatif ini berpotensi menyembunyikan kelemahan struktural kolaborasi yang dibangun. Pertama, kondisi iklim tahun 2025 yang relatif kondusif pengaruh La Niña

lemah hingga netral pada awal-pertengahan tahun turut berkontribusi pada rendahnya luas terbakar, sehingga efek murni kolaborasi sulit diisolasi dari efek iklim (Direktorat PKH, 2025). Kedua, pembubaran Desk Karhutla pasca-September 2025 mengindikasikan bahwa forum koordinasi yang paling komprehensif sekalipun belum tertransformasi menjadi institusi permanen yang mandiri dari siklus bencana. Ketiga, laporan kinerja sendiri mengakui bahwa sistem peringatan dini belum terintegrasi dan real-time, pemanfaatan data hotspot belum sepenuhnya mendukung pengambilan keputusan cepat, dan praktik pembukaan lahan dengan pembakaran masih terjadiketiga kondisi ini mengindikasikan bahwa akar masalah struktural belum tertangani secara fundamental.

Analisis ini mendukung posisi teoritis Ansell & Gash (2008) yang menegaskan bahwa *collaborative governance* yang bermakna memerlukan minimal empat kondisi: inklusivitas stakeholder, proses deliberatif yang genuine, kepercayaan yang terbangun melalui "early wins" yang nyata, dan komitmen institusional jangka panjang. Di Riau, kondisi keempat komitmen institusional jangka panjang masih menjadi titik lemah yang kritis dan memerlukan intervensi kebijakan yang terarah.

KESIMPULAN

Penelitian ini mengidentifikasi bahwa Rezim Tata Kelola Lingkungan Kolaboratif (CGRs) di Provinsi Riau berada dalam fase transisi antara kolaborasi reaktif-aksidental dan kolaborasi adaptif-permanen. Meskipun capaian kinerja karhutla 2025 melampaui target secara signifikan, indikasi penurunan luas terbakar 69,94% dari baseline 2023 kolaborasi yang terbangun masih didorong oleh tekanan *shared crisis* dan ketergantungan sumber daya jangka pendek, bukan oleh *shared motivation* institusional yang mengakar kuat.

Tiga temuan utama penelitian ini adalah: Pertama, konteks sistem Riau yang sarat dengan tekanan ekologis berlapis (karhutla, degradasi Tahura SSH, pencemaran DAS Rokan Hulu) menciptakan insentif kolaborasi yang kuat namun sekaligus menghadirkan kompleksitas konflik kepentingan yang menghambat *principled engagement* yang autentik. Kedua, asimetri kekuasaan dan sumber daya antara negara-korporasi di satu sisi dan masyarakat adat-MPA di sisi lain menjadi hambatan struktural terbesar bagi terbentuknya *shared motivation* yang genuine dan *capacity for joint action* yang efektif. Ketiga, kolaborasi di Riau masih bersifat transaksional jangka pendek: Desk Karhutla dibubarkan segera setelah krisis mereda, forum MPA kurang aktif di luar musim kemarau, dan mekanisme evaluasi pasca-kolaborasi belum terlembagakan secara formal.

BATASAN

Penelitian ini memberikan dua kontribusi teoretis terhadap kerangka CGRs Emerson & Nabatchi (2015). Pertama, dalam konteks negara berkembang dengan konflik agraria tinggi seperti Indonesia, komponen *shared motivation* memerlukan intervensi aktif berupa mekanisme penyeimbang kekuasaan (*equity mechanisms*) agar kolaborasi tidak sekadar melegitimasi dominasi aktor kuat. Tanpa intervensi ini, proses *principled engagement* yang formal dapat berfungsi sebagai alat *cooptation* mengintegrasikan masyarakat adat ke dalam rezim kolaborasi tanpa benar-benar mengubah distribusi manfaat dan kekuasaan. Kedua, perlu penambahan komponen *Adaptive Institutionalization* dalam kerangka CGRs untuk menangkap dinamika transformasi kolaborasi dari respons reaktif menuju rezim permanen sebuah dimensi yang kurang mendapat perhatian dalam formulasi original Emerson & Nabatchi yang lebih fokus pada pembentukan daripada keberlanjutan kolaborasi. Namun tentu saja peneliti masih jauh dari kata sempurna dan tentunya masih terdapat banyak kekurangan untuk itu penulis berharap penyempurnaan baik dalam bentuk sintesis, antetesa dan novelty baru dari penelitian ini.

REFERENSI

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. (2025). Laporan Kinerja Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan Tahun 2025. Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.
- Pemerintah Provinsi Riau. (2023). Rencana Aksi Daerah Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau 2023-2028. Pekanbaru: Bappeda Riau.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media.
- Salam, S. (2020). *Tata Kelola Lingkungan dan Keberlanjutan: Perspektif Pemerintahan Kolaboratif*. Rajawali Pers.
- KLHK. (2023). *Data dan Informasi Karhutla Indonesia 2022*. Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- BPS Provinsi Riau. (2024). *Riau Dalam Angka 2024*. Badan Pusat Statistik Provinsi Riau.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Suharko. (2016). Masyarakat adat versus korporasi: Konflik sosial industri perkebunan kelapa sawit di Indonesia periode 2009-2014. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 19(3), 186-204.
- JICA. (2025). *Project for Community Movement Program on Forest and Land Fire Prevention in Indonesia (CMP Project): Progress Report 2025*. Japan International Cooperation Agency.
- SiPongi Karhutla Monitoring System. (2025). *Indikasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia*. Diakses dari <https://sipongi.gakkum.kehutan.go.id/indikasi-luas-kebakaran>
- Indrarto, G. B., Murharjanti, P., Khatarina, J., Pulungan, I., Ivalerina, F., Rahman, J., & Muhar, I. (2012). *Konteks REDD+ di Indonesia: Pendorong, Aktor, dan Institusi*. Cifor.
- Nugroho, H. (2019). Pendekatan ekologi politik dalam memahami kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Kehutanan*, 13(1), 23-38.
- Tacconi, L. (2003). *Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan*. CIFOR Occasional Paper No. 38. Center for International Forestry Research.
- Widodo, S., & Arif, A. (2021). Collaborative governance dalam penanganan kebakaran hutan: Studi kasus Kalimantan Tengah. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 25(1), 45-62.