



Analisis Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Papua Selatan

Syahrudin¹, Jujuk Riyanto²

^{1,2,3} Program Studi Administrasi Publik Program Magister

Email: syahrudin@unmus.ac.id¹; jujukrianto@gmail.com²

Received: 19-01-2026

Accepted: 22-03-2026

Published: 29-03-2026

Abstrak

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan persoalan lingkungan strategis yang berdampak terhadap stabilitas ekologi, kesehatan masyarakat, dan keberlanjutan pembangunan daerah. Sebagai daerah otonomi baru, Provinsi Papua Selatan menghadapi tantangan dalam membangun sistem pengendalian kebakaran yang efektif, adaptif, dan terintegrasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Analisis dilakukan menggunakan model implementasi kebijakan Edward III yang menitikberatkan pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka regulatif telah memadai, implementasi kebijakan masih menghadapi kendala keterbatasan sumber daya, koordinasi antar instansi yang belum optimal, serta rendahnya kesadaran masyarakat terhadap dampak pembakaran lahan. Dibandingkan dengan provinsi rawan karhutla seperti Riau dan Kalimantan Tengah, Papua Selatan masih berada pada tahap penguatan sistem kelembagaan. Penelitian ini menawarkan pendekatan kolaboratif berbasis masyarakat adat sebagai strategi preventif jangka panjang dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Kata kunci: kebijakan publik, implementasi kebijakan, kebakaran hutan dan lahan tata kelola lingkungan

Abstract

Forest and land fires constitute a strategic environmental issue affecting ecological stability, public health, and sustainable regional development. As a newly established autonomous region, South Papua Province faces institutional and structural challenges in developing an effective and integrated fire control system. This study aims to analyze the implementation of forest and land fire control policies and identify factors influencing their effectiveness. A qualitative descriptive approach was employed through in-depth interviews, field observations, and document analysis. The study applies Edward III's policy implementation framework focusing on communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings indicate that although the regulatory framework is adequate, implementation remains constrained by limited resources, suboptimal inter-agency coordination, and low public awareness. Compared to provinces such as Riau and Central Kalimantan, South Papua is still in the institutional strengthening phase. This study proposes a collaborative and community-based preventive approach rooted in local wisdom as a long-term strategy for sustainable fire management.

Kata kunci: public policy, policy implementation, forest and land fire environmental governance

PENDAHULUAN

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan salah satu persoalan lingkungan strategis di Indonesia yang berdampak multidimensional terhadap aspek ekologis, sosial, ekonomi, dan kesehatan masyarakat. Fenomena ini tidak hanya menyebabkan degradasi tutupan hutan dan hilangnya keanekaragaman hayati, tetapi juga menimbulkan gangguan kesehatan akibat kabut asap, penurunan produktivitas ekonomi, serta tekanan terhadap stabilitas pembangunan daerah. Dalam perspektif *environmental governance*, pengendalian karhutla tidak dapat dipandang semata sebagai persoalan teknis pemadaman, melainkan sebagai isu tata kelola publik yang melibatkan interaksi antara regulasi, kelembagaan, sumber daya, serta partisipasi masyarakat.

Daerah otonomi baru, tantangan tersebut menjadi semakin kompleks. Provinsi Papua Selatan sebagai provinsi hasil pemekaran menghadapi keterbatasan kapasitas kelembagaan, sumber daya aparatur, serta infrastruktur pengendalian bencana lingkungan. Secara geografis, wilayah ini memiliki karakteristik ekosistem rawa dan lahan gambut yang rentan terhadap kekeringan musiman. Data tren hotspot nasional dalam satu dekade terakhir menunjukkan bahwa wilayah Papua mengalami peningkatan titik panas pada periode musim kemarau ekstrem, terutama ketika terjadi anomali iklim seperti El Niño. Kondisi ini menuntut respons kebijakan yang tidak hanya reaktif, tetapi juga preventif dan berbasis mitigasi risiko.

Secara normatif, kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia telah memiliki landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta berbagai regulasi turunan terkait pengendalian kerusakan hutan dan lahan. Namun demikian, berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa persoalan utama tidak terletak pada kekosongan regulasi, melainkan pada aspek implementasi kebijakan. Dalam teori implementasi kebijakan publik, George C. Edward III menekankan empat variabel kunci yang menentukan keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (komitmen pelaksana), dan struktur birokrasi. Keempat dimensi tersebut relevan untuk menganalisis efektivitas pengendalian karhutla di tingkat daerah.

Fenomena empiris menunjukkan bahwa pengendalian karhutla di wilayah timur Indonesia, termasuk Papua Selatan, Secara umum, Provinsi Papua Selatan memiliki 547.068,89 hektare wilayah KHG dengan kerentanan karhutla kelas tinggi. Sedangkan Provinsi Papua Barat mencapai 73.329,37 hektare, masih menghadapi kendala koordinasi lintas sektor, keterbatasan sarana prasarana pemadaman, belum optimalnya sistem peringatan dini, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam pencegahan berbasis komunitas. Di sisi lain, pendekatan kebijakan yang selama ini dominan masih bersifat responsif berfokus pada pemadaman setelah kejadian dibandingkan preventif melalui penguatan mitigasi dan tata kelola kolaboratif.

Kondisi tersebut memiliki pada beberapa aspek. Pertama, secara khusus menganalisis implementasi kebijakan pengendalian karhutla pada konteks daerah otonomi baru, yang belum banyak dikaji dalam literatur kebijakan publik di Indonesia. Sebagian besar studi sebelumnya berfokus pada provinsi dengan sejarah karhutla besar seperti Riau dan Kalimantan Tengah, sementara wilayah Papua relatif kurang mendapat perhatian akademik. Kedua, mengintegrasikan analisis implementasi kebijakan dengan pendekatan *environmental governance*, sehingga tidak hanya menilai faktor administratif, tetapi juga dimensi kolaborasi, partisipasi masyarakat adat, dan kapasitas kelembagaan pascapemekaran. Ketiga, penelitian ini memperkuat analisis dengan melihat tren empiris hotspot serta dinamika koordinasi antarinstansi sebagai bagian dari sistem tata kelola risiko lingkungan.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dalam konteks daerah otonomi baru memerlukan landasan teoretis yang komprehensif. Secara klasik, studi implementasi kebijakan merujuk pada model yang dikembangkan oleh George C. Edward III (1980), yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Edward III menegaskan bahwa komunikasi kebijakan harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan tidak ambigu agar tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan. Sumber daya mencakup ketersediaan aparatur, kompetensi teknis, anggaran, dan fasilitas pendukung. Disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan integritas pelaksana kebijakan, sementara struktur birokrasi menyangkut pembagian kewenangan, prosedur operasional standar, dan mekanisme koordinasi antarunit organisasi. Model ini menjadi fondasi analitis dalam mengevaluasi implementasi kebijakan pengendalian karhutla.

Selain Edward III, studi implementasi kebijakan juga diperkaya oleh pemikiran Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kejelasan tujuan kebijakan, kapasitas struktur hukum, serta dukungan politik dan sosial. Mereka menyoroti pentingnya desain kebijakan (*policy design*) yang realistis dan mempertimbangkan konteks sosial. Sementara itu, Richard E. Matland (1995) melalui model konflik-ambiguitas menjelaskan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tingkat konflik kepentingan dan ambiguitas tujuan kebijakan. Dalam konteks kebakaran hutan dan lahan, konflik kepentingan dalam penggunaan lahan dan ketidakjelasan kewenangan antarlevel pemerintahan dapat menjadi faktor penghambat implementasi.

Perkembangan literatur kebijakan publik kontemporer menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipahami secara linier dan administratif semata. Michael Hill dan Peter Hupe (2014) menegaskan bahwa implementasi merupakan proses interaktif yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan dan kapasitas berbeda. Oleh karena itu, pendekatan implementasi perlu diperkaya

dengan perspektif tata kelola (*governance*) yang menekankan kolaborasi multiaktor.

Dalam konteks kebijakan lingkungan, konsep *environmental governance* menjadi relevan. Maria Carmen Lemos dan Arun Agrawal (2006) menjelaskan bahwa *environmental governance* adalah sistem pengelolaan lingkungan yang melibatkan interaksi antara negara, pasar, dan masyarakat sipil. Pendekatan ini menggeser paradigma dari *government* menuju *governance*, di mana pengambilan keputusan bersifat kolaboratif dan partisipatif.

Konsep tersebut diperkuat oleh teori *collaborative governance* dari Chris Ansell dan Alison Gash (2008) yang mendefinisikan tata kelola kolaboratif sebagai proses pengambilan keputusan publik yang melibatkan aktor negara dan non-negara dalam forum deliberatif bersama. Mereka menekankan pentingnya kepercayaan (*trust-building*), komitmen bersama, serta kepemimpinan fasilitatif dalam memastikan keberhasilan kolaborasi. Dalam konteks Papua Selatan, keberadaan masyarakat adat dengan kearifan lokal dalam pengelolaan lahan menjadikan pendekatan kolaboratif sebagai strategi penting dalam pencegahan kebakaran berbasis komunitas.

Lebih lanjut, tantangan perubahan iklim dan ketidakpastian lingkungan menuntut penerapan *adaptive governance*. Carl Folke et al. (2005) menjelaskan bahwa *adaptive governance* menekankan fleksibilitas kelembagaan, pembelajaran sosial, serta kemampuan beradaptasi terhadap dinamika lingkungan. Prinsip ini relevan dalam kebijakan pengendalian kebakaran yang dipengaruhi oleh variabilitas iklim seperti fenomena El Niño. Kebijakan yang adaptif memungkinkan pemerintah daerah melakukan penyesuaian strategi berdasarkan evaluasi risiko dan data empiris hotspot.

Selain itu, pendekatan *risk governance* sebagaimana dikemukakan oleh Ortwin Renn (2008) menekankan pentingnya manajemen risiko secara sistematis melalui identifikasi bahaya, analisis kerentanan, mitigasi preventif, dan komunikasi risiko kepada publik. Dalam paradigma ini, kebijakan pengendalian kebakaran tidak hanya bersifat responsif (pemadaman), tetapi berorientasi pada pengurangan risiko jangka panjang (*disaster risk reduction*).

Teori *multi-level governance* yang diperkenalkan oleh Gary Marks (1993) menjelaskan bahwa kebijakan publik dilaksanakan melalui interaksi berbagai tingkat pemerintahan, mulai dari pusat hingga lokal. Dalam konteks daerah otonomi baru seperti Provinsi Papua Selatan, efektivitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah serta koordinasi horizontal antarorganisasi perangkat daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian berada pada Dinas Lingkungan Hidup, Kehutanan dan Pertanahan Provinsi Papua Selatan serta wilayah rawan kebakaran di Kabupaten Merauke. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan pejabat pemerintah daerah, aparat kampung, serta masyarakat setempat, observasi lapangan, dan studi dokumentasi terhadap laporan kebakaran dan regulasi terkait. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis implementasi kebijakan dilakukan berdasarkan model Edward III untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pelaksanaan kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah mencatat bahwa Indonesia beberapa kali menghadapi bencana kebakaran hutan dan lahan (karhutla) berskala besar, terutama pada tahun 1984, 1987, 1998, serta pada periode fenomena El Niño tahun 2015 yang menyebabkan peningkatan signifikan titik api di berbagai wilayah. Peristiwa-peristiwa tersebut memberikan dampak luas, mulai dari kerusakan ekosistem, penurunan kualitas udara, hingga gangguan kesehatan masyarakat. Namun demikian, dalam beberapa tahun terakhir upaya pengendalian karhutla menunjukkan hasil yang cukup positif. Data menunjukkan adanya penurunan signifikan luas kebakaran hutan dan lahan, yaitu dari sekitar 95.000 hektare pada tahun 2023 menjadi 24.154 hektare pada tahun 2024, atau menurun sekitar 74 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Meskipun demikian, kewaspadaan tetap diperlukan karena pada tahun 2023 wilayah Provinsi Papua Selatan pernah tercatat sebagai salah satu daerah dengan jumlah hotspot tertinggi ketiga di Indonesia setelah wilayah Sumatera dan Kalimantan, yang menunjukkan bahwa potensi kebakaran di wilayah ini masih cukup tinggi.

Keberhasilan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan tersebut tidak terlepas dari sinergi berbagai pihak melalui tiga pilar utama. Pertama, penguatan kolaborasi dan koordinasi lintas sektor antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta berbagai lembaga terkait seperti Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melakukan pemantauan, pencegahan, dan penanggulangan kebakaran. Kedua, penegakan hukum yang tegas dan konsisten terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan, sehingga mampu memberikan efek jera serta mendorong kepatuhan terhadap regulasi lingkungan. Ketiga, keterlibatan aktif masyarakat dalam upaya pencegahan dan mitigasi kebakaran, termasuk masyarakat adat, mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat, serta pelaku usaha yang berperan dalam kegiatan patroli terpadu, edukasi lingkungan, dan pemadaman dini di lapangan. Sinergi ketiga pilar tersebut menjadi fondasi penting dalam memperkuat sistem pengendalian karhutla yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Menunjukkan bahwa dari aspek komunikasi, pemerintah daerah telah melakukan sosialisasi kebijakan melalui penyuluhan dan rapat koordinasi lintas instansi. Namun, distribusi informasi belum menjangkau seluruh wilayah terpencil dan belum sepenuhnya menggunakan pendekatan kultural berbasis masyarakat adat. Dalam perspektif collaborative governance (Ansell & Gash, 2008), legitimasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh tingkat partisipasi masyarakat dalam proses implementasi.

Aspek sumber daya, keterbatasan jumlah personel, minimnya peralatan pemadam, serta dukungan anggaran yang terbatas menjadi kendala utama. Integrasi sistem peringatan dini berbasis data satelit dengan dukungan nasional melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana belum sepenuhnya optimal. Kondisi geografis yang luas dan akses transportasi terbatas turut memperlambat respons terhadap kejadian kebakaran.

Aspek disposisi, komitmen aparatur pelaksana relatif baik, namun belum sepenuhnya didukung sistem insentif dan pengawasan berbasis kinerja. Sedangkan dari aspek struktur birokrasi, koordinasi antar instansi telah berjalan tetapi belum terintegrasi dalam satu sistem komando terpadu yang responsif dan berbasis mitigasi risiko.

Jika dibandingkan dengan Provinsi Riau dan Provinsi Kalimantan Tengah, Papua Selatan masih berada dalam tahap penguatan kelembagaan pasca pemekaran. Riau telah menerapkan patroli terpadu dan sanksi tegas terhadap pelaku pembakaran lahan, sementara Kalimantan Tengah mengembangkan desa siaga api berbasis partisipasi masyarakat. Papua Selatan masih cenderung menggunakan pendekatan responsif ketika kebakaran terjadi, bukan pendekatan preventif berbasis mitigasi risiko jangka panjang.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Papua Selatan telah memiliki landasan hukum yang kuat dan komitmen kelembagaan yang cukup baik. Namun, efektivitasnya masih terkendala oleh keterbatasan sumber daya, koordinasi yang belum terintegrasi, serta rendahnya kesadaran masyarakat terhadap dampak pembakaran lahan. Dibandingkan dengan provinsi rawan karhutla lainnya seperti Riau dan Kalimantan Tengah, Papua Selatan masih dalam tahap penguatan sistem kelembagaan dan integrasi kebijakan.

Diperlukan transformasi pendekatan dari responsif menuju preventif berbasis mitigasi risiko, penguatan kapasitas institusi daerah, integrasi sistem peringatan dini berbasis teknologi, serta pengembangan model kolaboratif berbasis masyarakat adat. Strategi ini penting untuk memastikan keberlanjutan lingkungan dan stabilitas pembangunan di Papua Selatan secara jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance

- of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 30, 441-473.
- Gary, M. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. *The Maastricht debates and beyond*, 392.
- Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 29(2), 145-163.
- Kebakaran Hutan dan Lahan di Tanah Papua, URL : <https://pantaugambut.id/publikasi/kebakaran-hutan-dan-lahan-di-tanah-papua>
Penulis : Admin dari Pantau Gambut
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual review of environment and resources*, 31(2006), 297-325.
- Renn, O., & Walker, K. (2008). Global risk governance. *Concept and practice using the IRGC framework*. Dordrecht, 77-86.
- Rianto, J., Syahrudin, S., & Tjilen, A. P. (2025). Inovasi Kebijakan Publik dalam Pengendalian Karhutla di Papua Selatan: Sinergi Pemerintah, Komunitas Adat, dan Teknologi. *The World of Public Administration Journal*.
- Yani, Akhmad, Mahmud Mahmud, and Lilis Marlina. 2025. "Evaluasi Keberlanjutan Strategi Pengembangan SDM Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan." *Advances in Management & Financial Reporting* 3(3):232-51.
- Yulianti, Neng Cahya, Eli Apud Saepuddin, Rossa Amelia Putri, Tamimi Muhamad, Firlyn Solehatunnisa, and Listia Ulya Madina. 2025. "Kebijakan Manajemen Bencana Berkelanjutan: Pendekatan Terpadu Untuk Mitigasi Dan Adaptasi Bencana." *Journal of Multidisciplinary Inquiry in Science, Technology and Educational Research* 2(1b):957-67.