

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum telah memiliki UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku, namun dalam masa peralihan tidak dapat menghindarkan diri dari pada keluarnya produk hukum lama dengan pengertian selama tidak bertentangan dengan jiwa UUD 1945, pasal 2 peralihan. Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam memberikan kesempatan dan keluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Dalam upaya untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan di Negara Republik Indonesia, maka Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Hal tersebut ditegaskan dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa wilayah-wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia di bagi kedalam wilayah Provinsi dan di setiap Provinsi di bentuk Kabupaten/Kota.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban masyarakat dalam menjalani kehidupannya secara wajar. Sehingga salah satu dasar pemikiran pemimpin dibidang pemerintahan adalah, mengelola daerahnya sendiri dengan konsep otonomi. Konsep otonomi daerah diatur pada Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 18 ayat 5 yang menyatakan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya kecuali urusan pemerintahan oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka melalui pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah telah diserahkan sejumlah urusan wajib dan urusan pilihan untuk daerah Kabupaten/Kota yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pada pasal 14 menjelaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Kab/Kota merupakan urusan dalam skala Kab/Kota yang meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Tindak lanjut dari pasal 18 ayat 1 Undang-undang dasar 1945 adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya dalam mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan pemerintahan terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat. Jadi, hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi Daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada Daerah untuk melaksanakan fungsinya secara efektif..

Pelaksanaan kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih tidak kurang (Nugroho, 2003;158). Dalam

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik pasal 7 menyebutkan bahawa kewajiban badan publik adalah sebagai berikut :

1. Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/ atau menerbitkan informasi publik yang berada dibawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan;
2. Badan publik wajib menyediakan informasi publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan;
3. Untuk melaksanakan kewajiban yang dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah;
4. Badan publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik;
5. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada pasal (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.
6. Dalam rangka memenuhi kewajiban ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik memanfaatkan saran dan/atau media elektronik dan non elektronik.

Di Kecamatan Langgam berdiri perusahaan perkebunan yang menjadi penunjang ekonomi masyarakat di Kecamatan Langgam, dan area atau batas-batas perkebunan telah ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan dalam pasal 3 yang menyatakan bahwa sebagai berikut:

”Batas areal perkebunan yang akan diusahakan oleh perusahaan besar harus dilakukan sampai temu gelang atas seluruh areal perkebunan dengan memperhatikan ketentuan sebagai berikut”

- a. Dari batas pinggir sungai besar 200 Meter
- b. Dari batas pinggir anak sungai 100 Meter
- c. Dari batas terakhir areal perkampungan 1 KM
- d. Dari batas jalan umum 0,5 KM
- e. Dari sumber mata air/danau 250 meter

Berkenaan masalah penyelenggaraan areal perkebunan oleh perusahaan di wilayah Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan banyak terjadi pelanggaran oleh perusahaan tersebut dan tidak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan. Dan pihak pemerintah belum ada memberi tanggapan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh pihak perusahaan itu karena dengan berdirinya perusahaan tersebut memang membantu masyarakat akan tetapi ada juga masyarakat yang terganggu karena terlalu dekat dengan pamukiman mereka.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan dalam pasal 7 yang menyatakan sanksi apabila melakukan pelanggaran bagi pihak perusahaan perkebunan bahwa sebagai berikut:

”Perusahaan Perkebunan Besar yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 diberikan 3 (tiga) kali peringatan tertulis dan apabila setelah 6 (enam) bulan sejak diberi peringatan tertulis ke – 3 (ketiga) tidak memenuhi kewajiban dapat dikenakan pencabutan Izin Usaha Perkebunan”.

Dalam hal ini Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan adalah sebagai instansi yang ditunjuk untuk menata batas areal perkebunan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan pada pasal 4 dan 5 yang berbunyi yaitu:

1. Dinas Perkebunan mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan tugas dibidang Perkebunan.
2. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Dinas Perkebunan menyelenggarakan fungsi :
  - a. Pelaksanaan pembinaan umum dibidang perkebunan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati;
  - b. Pelaksanaan bimbingan teknis dibidang perkebunan;
  - c. Pemberian izin dan pembinaan usaha sesuai dengan tugas pokoknya;
  - d. Pelaksanaan pengamanan teknis sesuai dengan tugas pokoknya;

- e. Pelaksanaan penyuluhan perkebunan;
- f. Pelaksanaan penelitian dalam bidang perkebunan;
- g. Pelaksanaan pengelolaan Unit Pelaksana Teknis Daerah Dinas Perkebunan Kabupaten;
- h. Pelaksanaan urusan tata usaha Dinas.

Semua tugas diatas sudah jelas bahwa dinas perkebunan merupakan instansi yang ditunjuk untuk menata batas areal perkebunan, dan yang menangani penataan batas areal perkebunan di lakukan oleh Sub Dinas Perencanaan Perkebunan yang dijelaskan pada Pasal 11 sampai 14 yaang berbunyi:

- Pasal 11: Sub Dinas Perencanaan Perkebunan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan, pekerjaan dan kegiatan inventarisasi dan pemetaan kawasan perkebunan, menyusun rencana makro perkebunan.
- Pasal 12: Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Sub Dinas Perencanaan Perkebunan menyelenggarakan fungsi :
- a. Pelaksanaan kegiatan pendataan lokasi dan potensi serta Inventarisasi dan pemetaan lahan perkebunan;
  - b. Pelaksanaan kegiatan penyusunan rencana makro perkebunan.
- Pasal 13: Sub Dinas Perencanaan Perkebunan terdiri dari :
- a. Seksi Inventarisasi dan pemetaan;
  - b. Seksi Penyusunan Rencana.
- Pasal 14:
1. Seksi Inventarisasi dan Pemetaan mempunyai tugas melaksanakan pekerjaan dan kegiatan pendataan lokasi dan potensi, inventarisasi dan pemetaan perkebunan, membuat pedoman penyelenggaraan inventarisasi pemetaan, penunjukan dan pengamanan batas perkebunan rakyat dan perkebunan besar, dan membantu penyelesaian sengketa batas perkebunan.
  2. Seksi Penyusunan Rencana mempunyai tugas melaksanakan pekerjaan dan kegiatan penyusunan rencana makro perkebunan, penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan.

Penataan batas areal perkebunan dilakukan oleh pemerintah karena masyarakat meminta agar perkebunan yang dimiliki oleh perusahaan ataupun pihak swasta yang lainnya agar membatasi arela perkebunan supaya masyarakat tidak terganggu dengan aktivitas perkebunan yang dilakukan pihak perusahaan-perusahaan besar itu yang bisa mengganggu ketenangan masyarakat dalam hal apapun dan supaya tidak mengganggu pekerjaan bertani para masyarakat sekitarnya.

Di kecamatan Langgam terdapat beberapa desa yang sebagiannya desa terdapat pula perkebunan yang dimiliki oleh pihak pribadi dan kelompok organisasi serta desa tersebut berikut akan dijelaskan jumlah desa di Kecamatan Langgam sebagai berikut:

Tabel I.1. Jumlah Desa Di Kecamatan Langgam

No	Nama Desa di Kecamatan Langgam
1	Langgam
2	Segati
3	Tambak
4	Stool
5	Langkan
6	Gondai
7	Padang Luas
8	Penrikan

Sumber: kantor Kecamatan Langgam 2015

Dalam penelitian ini penulis memfokuskan atau membatasi permasalahan pada Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan dalam pasal 3 yang secara khusus mengatur tentang penataan batas areal perkebunan. Perusahaan perkebunan di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan yang melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan dalam pasal 3 yaitu perusahaan:

Tabel I.2. Jumlah Kebun Yang Berada Di Kecamatan Langgam

No	Nama Perusahaan Perkebunan di Kecamatan Langgam	Jenis Pelanggaran
1	PT. Mitra Unggul Pusaka	Jarak dari Sungai 30 Meter
2	PT. Agrita Sari Prima	Jarak dari Perkampungan 600 Meter
3	PT. Peputra Supra Jaya	Jarak dari Perkampungan 400 Meter
4	PT. Cipta Daya Sejati	-
5	PT. Pusaka Megah Buni Nusantara	-
6	PT. Raja Garuda Sejati	-
7	PT. Damara Abadi	-
8	PT. Tani Raya Wisesa	-
9	PT. Pesawon Raya	-
10	PT. Guna Dodos	-
11	PT. Aman Mulia Indah Lestari	-
12	PT. Langgam Harmoni	-
13	PT. Rawang Kowo	-

Sumber: Kantor Kecamatan Langgam 2015

Di Kecamatan Langgam, Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan dan dalam hal ini ditemukan fenomena-fenomena sebagai berikut:

1. Terindikasi kurangnya pengawasan aparat pemerintah daerah terhadap pemilik perkebunan yang melanggar aturan.
2. Terindikasi kurang maksimalnya sanksi yang diberikan aparat pemreintah terhadap perusahaan yang melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan.
3. Terindikasi belum adanya tanggapan dari aparat pemerintah daerah atas laporan dari masyarakat bahwa adanya pelanggaran yang dilakukan pemilik perusahaan perkebunan.

4. Terindikasinya tidak adanya ketepatan dari aparat pemerintahan dalam menanggapi masalah pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan perkebunan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan ini dengan judul; “**Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan (Studi Di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan)**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian diatas, maka penulis merumuskan apa yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Evaluasi Impelementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan (Studi Di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan)?
2. Apa saja hambatan-hambatan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan (Studi Di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan)

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Seiring dengan rumusan masalah pada penelitian ini. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian yang penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Evaluasi Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan (Studi Di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan).
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Penataan Batas Areal Perkebunan (Studi Di Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan).

### **3. Kegunaan Penelitian**

#### a. Secara teori

Kegunaan penelitian ini sebagai bahan pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan.

#### b. Secara praktek

Sebagai bahan masukan terutama bagi pihak pemilik perusahaan dan pemerintah dalam menyelenggarakan penataan batas areal perkebunan.

#### c. Sumbangan pemikiran

Sebagai bahan referensi bagi pihak lain yang akan melakukan penelitian terutama dengan permasalahan yang sama dimasa yang akan datang.