

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menurut Siagian (2015;2) mendefinisikan administrasi sebagai kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sebuah organisasi merupakan wadah bagi orang-orang didalamnya untuk mencapai tujuan dengan segala sesuatu sumber dayanya yang bersifat terbatas. Untuk itu sangat diperlukan kegiatan manajerial untuk mengatur sumber daya-sumber daya yang terbatas tersebut dan bagaimana tujuan-tujuan organisasi tersebut bisa tercapai.

Manajemen mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, dilakukan oleh individu-individu yang menyumbangkan upaya-upaya yang terbaik melalui tindakan-tindakan yang ditetapkan sebelumnya. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus mereka lakukan, menetapkan cara melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha mereka.

Salah satu kegiatan yang bisa dikelola dan manajemen untuk menghindari dampak yang buruk dari setiap aktivitas di dalamnya adalah memberikan perlindungan hutan. Dimana bentuk perlindungan hutan dan lahan dari bahaya kebakaran, penebangan ilegal, dan lainnya adalah dengan memberikan pengenalan akan fungsi hutan kepada masyarakat.

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang cukup potensial bagi kemakmuran masyarakat jika dikelola dengan baik, oleh karena itu dalam pemanfaatan hasil hutan harus dikelola secara profesional, arif dan bijaksana dengan mempertimbangkan aspek kelestarian dan kelangsungan fungsi hutan. Dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berwawasan

lingkungan, maka pengelolaan hutan pada saat ini menitik beratkan pada pengoptimalisasian fungsi dan manfaat Hutan berdasarkan Undang-Undang Nomor: 41 Tahun 1999, yaitu hutan adalah suatu kesatuan ekosistem sumber daya alam hayati beserta lingkungannya yang tidak terpisahkan, merupakan kekayaan alam yang memberikan manfaat multi guna yakni sebagai sumber pendapatan ekonomi masyarakat, perlindungan tata air, produsen jasa lingkungan dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, hutan wajib diurus dan dimanfaatkan secara optimal serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat, bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

Kondisi hutan yang belakangan ini sangat memprihatinkan yang di tandai dengan meningkatnya laju degradasi hutan, kurang berkembangnya investasi di bidang kehutanan, rendahnya kemajuan pembangunan hutan tanaman, kurang terkendalinya illegal logging, merosotnya perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan, meningkatnya luas kawasan hutan yang tidak terkelola secara baik, sehingga perlu dilakukan upaya-upaya baik serta strategi dalam bentuk deregulasi dan debirokratisasi.

Kondisi hutan dan kawasan hutan ini, khususnya di Kabupaten Siak kondisinya sangat memprihatinkan yang ditandai dengan meningkatnya degradasi hutan, kurang berkurangnya investasi di bidang kehutanan, rendahnya kemajuan pembangunan hutan tanaman, kurang terkendalinya illegal logging dan illegal trade, merosotnya perekonomian masyarakat didalam dan sekitar hutan, meningkatnya kawasan hutan yang tidak terkelola secara baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Riau merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki jumlah lahan hutan terbanyak di Sumatera. Kabupaten yang mendominasi adanya lahan hutan terbesar salah satunya adalah Kabupaten Siak yang terdiri dari 471.330 jiwa penduduk dengan 245.429 laki-

laki dan 224.901 perempuan. Adapun luas wilayah Kabupaten Siak kurang lebih 8.556,09 Km<sup>2</sup>. Untuk lebih jelasnya mengenai peruntukan lahan di Kabupaten Siak dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.1 Luas Peruntukkan Hutan dan Lahan di Kabupaten Siak

No.	Kecamatan	Hutan Rakyat	Hutan Negara	Perkebunan
1	Siak	54.100	3.097	6.558
2	Bunga Raya	-	-	8.084
3	Sungai Apit	36.232	10.561	9.163
4	Dayun	123	107	17.990
5	Koto Gasib	3.100	12.223	14.024
6	Kandis	84	14.369	61293
7	Minas	-	2.323	15.345
8	Kerinci Kanan	75	1.500	6.107
9	Tualang	1.463	2.266	19.330
10	Sungai Mandau	11.037	19.507	23.289
11	Lubuk Dalam	1.100	1.025	6.964
12	Mempura	2.385	-	5.954
13	Sabak Auh	-	-	2.350
14	Pusako	2.100	12.980	4.197
		<b>111.799</b>	<b>79.958</b>	<b>200.648</b>

Sumber: BPS Kabupaten Siak, 2017.

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa peruntukan lahan dan hutan di Kabupaten Siak sangat bervariasi, sehingga potensi-potensi terjadinya kebakaran hutan dan lahan sangat besar. Hal ini dikarenakan selain penggunaan lahan yang bervariasi juga disebabkan struktur tanah di Kabupaten Siak yang sebagian besarnya gambut. Dimana tercatat dari 12 Kecamatan yang di Kabupaten Siak terdapat 4 kecamatan yang memiliki luas hutan dan lahan yang cukup besar yakni Kecamatan Sungai Apit, Kecamatan Koto Gasib, Kecamatan Sungai Mandau dan Kecamatan Kandis. Diantara keempat kecamatan tersebut yang sering terjadi kebakaran hutan yakni Kecamatan Sungai Apit, sehingga peneliti ingin memfokuskan penelitian ini pada Kecamatan Sungai Apit. Untuk lebih jelasnya mengenai luas hutan dan lahan terbakar dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.2 Luas Hutan dan Lahan Terbakar di Kabupaten Siak

No.	Tahun	Luas Hutan dan Lahan Terbakar	Jumlah Lokasi	Penyebab Umum
1	2014	110.662,1 Ha	268 Lokasi	Pembakaran pembukaan lahan baru (perusahaan dan masyarakat) dan percikan api yang tidak disengaja
2	2015	1.327,25 Ha	380 Lokasi	Pembakaran pembukaan lahan baru (perusahaan dan masyarakat) dan percikan api yang tidak disengaja
3	2016	1.455,25 Ha	167 Lokasi	Pembakaran pembukaan lahan baru (perusahaan dan masyarakat) dan percikan api yang tidak disengaja

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Siak, 2017

Tercatat Kabupaten Siak merupakan salah satu yang mempunyai tingkat kebakaran hutan terbanyak. Data yang diperoleh dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Siak pada tahun 2014-2016 persentase jumlah kebakaran hutan dan lahan semakin meningkat. Tercatat yang paling signifikan terjadi pada tahun 2014 yang mencapai 268 lokasi pada lahan seluas 110.662,1 Ha. Atau mencapai 87% dari keseluruhan jumlah hutan dan lahan yang terdapat di Kabupaten Siak. Pada tahun 2014 merupakan tahun dimana kebakaran hutan dan lahan dipopulasikan paling banyak terjadi di Kabupaten Siak. Pada tahun 2015 terjadi kebakaran hutan seluas 1.327,25 Ha dengan 380 lokasi yang tersebar di 9 Kecamatan Kabupaten Siak. Sementara pada tahun 2016 luas hutan dan lahan yang terbakar semakin berkurang dengan luas 1.455,25 Ha dengan 167 lokasi yang tersebar di 7 Kecamatan Kabupaten Siak. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel penyebaran kebakaran berdasarkan kecamatan di bawah ini.

Tabel I.3 Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Siak

No.	Kecamatan	Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha)		
		2014	2015	2016
1	Siak	721,5	79,5	64,5
2	Bunga Raya	63	68	100
3	Sungai Apit	6.242	106,8	326,5

4	Dayun	633,5	297	226,9
5	Koto Gasib	781	206,5	68
6	Kandis	130	160,5	105
7	Minas	-	21	-
8	Kerinci Kanan	-	-	2
9	Tualang	61,5	74,25	240,5
10	Sungai Mandau	139,5	31	2,5
11	Lubuk Dalam	-	19,5	1
12	Mempura	715	81,45	148,25
13	Sabak Auh	20	3	-
14	Pusako	1.264	130,5	5
		<b>10.771</b>	<b>1.279</b>	<b>1.290,15</b>

Sumber: BPS Kabupaten Siak, 2017.

Berdasarkan data di atas, kebakaran hutan dan lahan paling luas terjadi dari tahun 2014-2016 terjadi dikecamatan Sungai Apit, dan yang paling kecil terjadi kebakaran hutan dan lahan berada di kecamatan Kerinci Kanan. Dengan demikian peneliti ingin memfokuskan penelitian mengenai pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang berada di Kecamatan Sungai Apit.

Untuk menangani masalah kebakaran hutan dan pencegahannya, pemerintah Kabupaten Siak membentuk suatu badan yang terintegrasi dengan pemerintah pusat yakni Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Siak yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012. Dimana Tugas pokok dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak tersebut sebagai berikut:

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas:
  - a. Pelaksanaan penyusunan program Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
  - b. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan badan nasional penanggulangan bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang meliputi pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, rekonstruksi serta pemadaman kebakaran;
  - c. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, rekonstruksi serta pemadaman kebakaran berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - d. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana dan rawan kebakaran;
  - e. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana dan kebakaran;
  - f. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan kebakaran;

- g. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan kebakaran kepada kepala daerah setiap bulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana dan kebakaran;
  - h. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
  - i. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah;
  - j. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.
2. Penetapan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sesuai dengan kebijakan Pemerintah Daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
  3. Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas:
    - a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan kebakaran serta penanganan pengungsi dengan bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien; dan
    - b. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana dan kebakaran secara terencana, terpadu dan menyeluruh

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut di atas, maka dibentuklah susunan organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai berikut:

1. Susunan Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri dari:
  - a. Kepala
  - b. Unsur Pengarah; dan
  - c. Unsur Pelaksana
2. Kepala yang dimaksud ayat (1) huruf a adalah:
  - a. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah dijabat secara ex-officio oleh Sekretaris Daerah;
  - b. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah membawahi unsur Pengarah Penanggulangan Bencana dan Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana;
  - c. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah.
3. Unsur Pengarah yang dimaksud ayat (1) huruf b adalah:
  - a. Instansi, dan
  - b. Profesional/Ahli
4. Unsur Pelaksana yang dimaksud ayat (1) huruf c berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang terdiri dari:
  - a. Kepala Pelaksana
  - b. Sekretariat Unsur Pelaksana, terdiri dari:
    1. Subbagian Penyusunan Program
    2. Subbagian Keuangan
    3. Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, terdiri dari:
    1. Subbidang Pencegahan, Mitigasi dan Kesiapsiagaan,
    2. Subbidang Perencanaan Kedaruratan

- d. Bidang Kedaruratan dan Logistik, terdiri dari:
  - 1. Subbidang Tanggap Darurat dan Logistik
  - 2. Subbidang Pengendalian Operasi
- e. Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi, terdiri dari:
  - 1. Subbidang Rehabilitasi
  - 2. Subbidang Rekonstruksi
- f. Bidang Pemasang Kebakaran, terdiri dari:
  - 1. Subbidang Kebakarna Pemukiman Penduduk dan Gedung
  - 2. Subbidang Kebakaran Hutan, Lahan dan Kecelakaan.
- g. Unit Pelaksana Teknis Badang (UPTB)
- h. Kelompok Jabatan Fungsional

Dengan adanya Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Siak diharapkan mampu memberi andil yang besar dalam mengatasi dan menanggulangi bencana kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Siak terutama dalam melakukan pencegahan terjadinya kebakaran hutan dan lahan.

Untuk menjalankan kewenangan yang melekat di tubuh Badang Penanggulangan Bencana Daerai Kabupaten Siak, maka ditetapkan dan dirumuskan rencana strategis instansi sebagai berikut:

Tabel I.4 Rencana Kegiatan dan Alokasi Anggaran BPBD Kabupaten Siak Tahun 2016-2018

Tujuan	Kegiatan	2016	2017	2018
Meningkatnya pelayanan dan kinerja BPBD	Penyelenggaraan penanggulangan bencana	86.600.000	530.110.000	440.015.000
	Peningkatan kesiagaan dan pencegahan bahaya kebakaran	9.775.385.500	8.143.601.000	12.405.778.000
	Program penyelenggaraan rehabilitasi dan rekonstruksi	0	154.965.000	275.750.000
	Program Pencegahan Dini dan Mitigasi Bencana	0	224.926.000	3.393.402.000

Sumber: BPBD Kabupaten Siak, 2018.

Berdasarkan tabel diatas jelaslah terlihat bahwa BPBD Kabupaten Siak telah menyusun dan merumuskan rencana kerja dalam kurun waktu tertentu sebagai wujud pelaksanaan tugas dan fungsi terutama pada pengendalian tingkat kebakaran hutan dan lahan. Adapun rencana aksi dan rencana operasional yang telah dilaksanakan dan akan dilaksanakan berdasarkan rencana kegiatan yang ditetapkan, maka dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.5 Rencana Aksi BPBD Kabupaten Siak Tahun 2016-2018

Kegiatan 1	2016 2	2017 3	2018 4
Penyelenggaraan penanggulangan bencana	Pengadaan sarana dan prasarana evakuasi penduduk dari ancaman/korban bencana	Pengadaan sarana dan prasarana evakuasi penduduk dari ancaman/korban bencana Pengelolaan Menejement operasioanal PUSDALOPS	Penyediaan Barang-barang logistik untuk BPBD
Peningkatan kesiagaan dan pencegahan bahaya kebakaran	Kegiatan pendidikan dan pelatihan pertolongan dan pencegahan kebakaran	Kegiatan pendidikan dan pelatihan pertolongan dan pencegahan kebakaran	Pemeliharaan Sarana dan Prasarana pencegahan bahaya kebakaran
	Kegiatan penyuluhan pencegahan bahaya kebakaran	Kegiatan penyuluhan pencegahan bahaya kebakaran	Sosialisasi norma standar, prosedur dan manual pencegahan bahaya kebakaran,
	Pengadaan sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran	Pengadaan sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran	Pendidikan dan pelatihan pertolongan dan pencegahan kebakaran
	Pemeliharaan sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran	Pemeliharaan sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran	Pengadaan sarana dan prasara pencegahan bahaya kebakaran

	Kegiatan pencegahan dan pengendalian bahaya kebakaran	Kegiatan pencegahan dan pengendalian bahaya kebakaran Peningkatan pelayanan penanggulangan	Kegiatan Pencegahan dan pengendalian bahaya kebakaran Peningkatan pelayanan
		Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan	Peningkatan Sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran
		Peringatan HUT Pemadam Kebakaran/Rakoornas Damkar	Monitoring evaluasi dan pelaporan Peringatan HUT Pemadam Kebakaran/Rakornas DAMKAR
Program penyelenggaraan rehabilitasi dan		Pelatihan penyelenggaraan rehabilitasi dan	Inventarisasi kerusakan fisik dan kerugian sosial
1	2	3	4
rekonstruksi		rekonstruksi Pasca bencana	ekonomi masyarakat pasca bencana
Program Pencegahan Dini dan Mitigasi Bencana		Fasilitasi desa siaga/Tanggap bencana	Bulan Peringatan Pengurangan Resiko Bencana ( PRB)
			Pemetaan Resiko Bencana
			Pelatihan Penanggulangan Bencana Berbasis Pemberdayaan Masyarakat (Relawan)
			Fasilitasi Desa Siaga/Tanggap Bencana
			Penyusunan Renkon SOP Penanggulangan Bencana

Sumber: BPBD Kabupaten Siak, 2018.

Berdasarkan survei yang penulis lakukan ditemukan beberapa faktor atau gejala yang menyebabkan kurangnya kinerja pemerintah daerah dalam penanggulangan masalah kebakaran hutan dan lahan antara lain :

1. Luasnya wilayah kawasan hutan dan lahan perkebunan di Kabupaten Siak yang sering terjadi kebakaran disebabkan oleh adanya pembakaran lahan dan terbakar sendirinya menjadi satu permasalahan bagi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) untuk dicari solusinya. Kemudian sedikitnya kelembagaan swadaya dari masyarakat dan juga perusahaan dalam menjaga hutan dan lahan dari kebakaran juga merupakan satu permasalahan.
2. Sumber daya manusia yang dimiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Siak sangat sedikit dan tidak sesuai dengan luas wilayah yang ada, sehingga dalam menangani masalah kebakaran hutan pemadam kebakaran hutan seringkali dibantu oleh Dinas Kehutanan (Polisi Hutan), Kepolisian, dan TNI.
3. Faktor dana yang kurang memadai, menyebabkan berbagai program kerja dalam upaya pencegahan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Siak menjadi terhambat.

Dari fenomena dan gejala-gejala sebagaimana telah dipaparkan, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul “Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Dalam Pencegahan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Siak (Studi di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak)

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena tersebut di atas, maka perlu dirumuskan sebagai masalah pokok yaitu :

1. Bagaimana kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak?

2. Apasaja faktor penghambat kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak?

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

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu administrasi publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau sebagai sumber referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan menambah sumber pustaka yang telah ada.

#### **b. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi pada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini.

#### **c. Manfaat Praktis**

- 1) Bagi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Siak dapat dijadikan sebagai referensi akan pentingnya kinerja pegawai.

- 2) Bagi para akademisi penelitian ini sebagai pengetahuan dan informasi guna menciptakan kemampuan pemahaman mengenai kinerja.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
**Perpustakaan Universitas Islam Riau**



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**