

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Hal di atas dipertegas dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea 4 yang berbunyi:

”Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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,.....”

Dari Pembukaan UUD 1945 tersebut jelas bahwa pemerintah pada umumnya menggerakkan pelayanan umum, pengaturan dan perlindungan masyarakat serta pembangunan dan pengembangan. Sedangkan tugas dan kewajiban pemerintah adalah membuat regulasi tentang pelayanan umum, pengembangan sumber daya produktif, melindungi ketenteraman dan ketertiban masyarakat, pelestarian nilai-nilai sosio-kultural, kesatuan dan persatuan nasional, pengembangan kehidupan demokrasi, pencapaian keadilan dan pemerataan, pelestarian lingkungan hidup, penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mendukung pembangunan nasional dan mengembangkan kehidupan

berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan Pancasila serta menjaga tegak, lestari dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai Negara Kesatuan, pemerintah Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dasar pemikiran Pemerintahan Daerah ini adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 berikut :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabuapaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pementah. Daerah memiliki Kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah dan masyarakat di

daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dapat mengurus diri sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip otonomi daerah lahir karena tidak semua urusan yang ada di daerah dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, selain itu juga pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui dengan jelas masalah yang terjadi di daerah, dengan demikian pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan yang lebih baik kepada masyarakat guna mencapai cita-cita bangsa.

Azas penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah terdiri azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sebagai konsekuensi dari salah satu dari azas tersebut yaitu azas desentralisasi, maka diadakan otonomi daerah. Adanya otonomi daerah dibentuklah daerah otonomi, baik provinsi maupun di kabupaten. Daerah otonomi itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi daerah yang secara luas, nyata dan bertanggung jawab sehingga mampu mewujudkan sasaran

pembangunan baik di pusat maupun di daerah yang direncanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu aspek yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan adalah melayani masyarakat dari berbagai aktivitasnya dan untuk itulah maka pemerintah membentuk administrasi dan birokrasi pemerintahan dari tingkat yang tertinggi sampai ke tingkat pemerintahan terendah agar dapat memberikan pelayanan yang lebih optimal bagi seluruh masyarakat dalam fungsinya sebagai pelayanan masyarakat atau abdi masyarakat.

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (1) yang mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Pasal 1 ayat 14 dan 15 menyatakan bahwa: Pasal 14 Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Pasal 15 Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Pasal 1 ayat 14 dan 15 menyatakan bahwa:

Ayat 14. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.

Ayat 15. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Selanjutnya dalam urusan wajib dan pilihan tersebut di atur lebih terperinci dalam Pasal 12 ayat (1, 2, dan 3) yang berbunyi:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. Pangan;
 - d. Pertanahan;
 - e. Lingkungan hidup;**
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penanaman modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistik;
 - o. Persandian;
 - p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
 - a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energi dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi.

Salah satu daerah yang diberikan kewenangan menjalankan urusan-urusan wajib dan pilihan adalah daerah Kabupaten Pelalawan. Salah satu urusan wajib yang dijalani pemerintah Kabupaten Pelalawan adalah menangani masalah pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

Hutan mempunyai banyak fungsi dan memainkan peran penting dalam pelestarian tanah dan air, memelihara atmosfer yang sehat dan memelihara keanekaragaman hayati tumbuh-tumbuhan dan hewan (Supriadi, 2008:60). Kelangsungan dan keberadaan hutan tergantung sejauh mana kita mengakui dan melindungi nilai-nilai ekologi dan nilai sosial serta ekonominya. Manfaat-manfaat ini perlu di masukkan kedalam sistem neraca ekonomi nasional yang dipakai untuk menimbang pilihan-pilihan pembangunan.

Arti penting dan fungsi hutan tersebut dapat menempatkan peran hutan yang cukup besar dalam memelihara kelestarian mutu dan tatanan lingkungan hidup, serta pengembangan ekonomi kerakyatan dan pendapatan Negara. Oleh karena itu pemanfaatan dan kelestarian sumber daya hutan perlu dilakukan melalui suatu sistem pengelolaan yang dapat menjaga serta meningkatkan fungsi dan peranan hutan bagi kepentingan generasi sekarang dan generasi berikutnya.

Kabupaten Pelalawan memiliki Luas wilayah 13.953,25 km² dengan ibu kota Pangkalan Kerinci. Kabupaten Pelalawan terdiri dari 12 Kecamatan, 14 Kelurahan, dan 105 Desa. Karakteristik desa terdiri dari 37 desa berada di pinggiran Sungai, 9 desa berbatasan dengan laut, 50 desa di kawasan perkebunan, PIR Tran dan pedalaman dan 12 desa berada di Kawasan kota.

Luas seluruh wilayah Kabupaten Pelalawan adalah sebesar: 1.395.115 Ha, dengan luas daratan 1.299.264 Ha. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RT,RW) Kabupaten Pelalawan, 76,94% dari luas daratan yang ada atau 994.229 Ha adalah kawasan hutan konsesi. Areal di luar konsesi seluas 297.965 Ha (23,06%) merupakan hutan Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) seluas 83.068 Ha, dan hutan suaka Margasatwa Tasik Besar, Tasek Matas, Tasik Serkap dan Tasik Sarang Burung seluas 16.031 Ha. Areal konsesi lainnya adalah hutan mangrove seluas 8.567 Ha. Sisanya secara umum terdiri dari areal transmigrasi, kebun kelapa sawit dan karet milik masyarakat, hutan sekunder dan semak belukar. Menurut Luas administrasi Kabupaten Pelalawan (Luas Kecamatan-kecamatan ini diukur berdasarkan peta batas wilayah kecamatan dan telah ditetapkan melalui Surat Bupati No.050/Bappeda-B/2000/212, tentang batas dan luas wilayah kabupaten dan kecamatan).

Setiap tahunnya di Kabupaten Pelalawan seringkali terjadi kebakaran hutan dan lahan, masalah ini perlu mendapat perhatian yang lebih besar dari pemerintah dalam melakukan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Dimana pada tahun 2014 terjadi kebakaran hutan di lahan milik masyarakat seluas 98,3 Ha dan 391.911,7 Ha berada dikawasan hutan industri yang dikelola perusahaan. Sementara pada tahun 2015 terjadi kembalik kebakaran hutan yang lebih kecil dari tahun sebelumnya yakni pada kawasan hutan masyarakat seluas 56 Ha dan sisanya seluas 734,95 Ha berada di kawasan hutan industri yang dikelola perusahaan. Sedangkan pada tahun 2016 kembali kebakaran hutan terjadi yakni

seluas 301,75 Ha. Untuk lebih jelas luas hutan dan lahan yang terbakar di Kabupaten Pelalawan pada tahun 2014-2016 sebagai berikut:

Tabel I.1 Luas Hutan dan Lahan Terbakar Di Kabupaten Pelalawan

No.	Tahun	Luas Hutan dan Lahan	Keterangan
1	2014	392.010 Ha	162 Titik Api
2	2015	790,95 Ha	120 Titik Api
3	2016	301,75 Ha	89 Titik Api
4	2017	426,8 Ha	65 Titik Api

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran, 2018.

Untuk menangani masalah kebakaran hutan dan lahan, pemerintah Kabupaten Pelalawan memberikan kewenangan tugas tersebut kepada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan pada Pasal 2 huruf (4) disebutkan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sub urusan Polisi Pamong Praja dan sub urusan Pemadam Kebakaran.

Kemudian untuk menyelenggarakan urusan tersebut, maka diterbitkan Peraturan Bupati Kabupaten Pelalawan Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran. Dimana Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran terdiri dari :

- a. Kepala Satuan;
- b. Sekretariat, terdiri dari:

1. Sub Bagian Program
 2. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
 3. Sub Bagian Keuangan.
- c. Bidang Operasional Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, terdiri dari:
1. Seksi Pengendalian Penertiban;
 2. Seksi Pengendalian Pengamanan dan Pengawalan;
 3. Seksi Intelijen.
- d. Bidang Penegakan Peraturan Perundang-Undangan Daerah, terdiri dari:
1. Seksi Penyidikan dan Penyelidikan;
 2. Seksi Pembinaan, Pengawasan dan Penyuluhan;
 3. Seksi Hubungan Antar Lembaga.
- e. Bidang Pembinaan Satuan Linmas, terdiri dari:
1. Seksi Pelatihan dan Mobilisasi;
 2. Seksi Bina Potensi Masyarakat;
 3. Seksi Data Informasi, Sarana dan Prasarana.
- f. Bidang Pemadam Kebakaran, terdiri dari:
1. Seksi Operasional Pemadaman;
 2. Seksi Pencegahan Kebakaran;
 3. Seksi Sarana dan Prasarana DAMKAR.
- h. Kelompok Jabatan Fungsional Tertentu, dan
- i. Unit Pelaksana Teknis

Salah satu tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan yakni Bidang Pemadam Kebakaran sebagai berikut:

Tugas Bidang Pemadam Kebakaran

Kepala Bidang Pemadam Kebakaran mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan kebijakan serta koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang operasional pemadaman, pencegahan kebakaran serta sarana dan prasarana damkar.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka ditetapkan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan di bidang operasional pemadam, pencegahan kebakaran serta sarana dan prasarana damkar.

- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang operasional pemadaman, pencegahan kebakaran serta sarana dan prasarana damkar.
- c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang operasional pemadaman, pencegahan kebakaran serta sarana dan prasarana damkar.
- d. Pelaksanaan administrasi bidang pemadam kebakaran, dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala satuan sesuai dengan bidang tugasnya.

Salah satu bidang pemadam kebakaran yang menjalankan tugas memberikan penyuluhan dan pencegahan kebakaran adalah seksi Pencegahan Kebakaran. Dimana Seksi Pencegahan Kebakaran mempunyai tugas:

- a. Menyusun rencana, program dan anggaran Seksi Pencegahan Kebakaran berdasarkan rencana kerja dan rencana strategis Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran
- b. Menghimpun dan menelaah peraturan perundang-undangan, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan dan pedoman/ketentuan lainnya yang berkaitan dengan Seksi Pencegahan Kebakaran.
- c. Melakukan penyuluhan dan pencegahan kebakaran
- d. Mencari, mengumpulkan, menghimpun informasi yang berhubungan dengan tugas Seksi Pencegahan Kebakaran.
- e. Menyampaikan saran dan pertimbangan kepada atasan sesuai bidang tugasnya.
- f. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan.
- g. Melaksanakan monitoring dan evaluasi Seksi Pencegahan Kebakaran.
- h. Melaksanakan pelaporan pelaksanaan tugas, dan
- i. Melaksanakan tugas kedinasan lain dari Kepala Bidang Pemadam Kebakaran sesuai dengan bidang tugasnya.

Salah satu permasalahan sampai saat ini yang tidak kunjung selesai dan tuntas adalah masalah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi setiap tahun pada musim kemarau dan telah menjadi permasalahan skala nasional. Permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang sering terjadi menimbulkan kerugian secara materi dan non materi pada seluruh masyarakat yang terpapar asap dari kebakaran hutan dan lahan tersebut.

Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan mempunyai wewenang untuk melaksanakan pencegahan dan penanggulangan bencana khususnya pada kebakaran hutan dan lahan dengan cara memberikan penyuluhan dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di wilayah kerjanya.

Berdasarkan pra survey yang diperoleh di lapangan, terlihat beberapa indikasi yang menggambarkan kurang maksimalnya peran Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dalam memberikan penyuluhan dan pencegahan kebakaran. Adapun fenomena-fenomena yang terlihat sebagai berikut :

1. Terindikasi bahwa Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan kurang melakukan koordinasi baik dengan instansi lain yang terkait dengan hal tersebut seperti Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan dan masyarakat.
2. Penyuluhan dan pencegahan kebakaran yang dilaksanakan masing sedikit dan terbatas yakni: a) sosialisasi bahaya kebakaran di tingkat kecamatan, b) membentuk dan memberdayakan masyarakat peduli api (MPA) bekerjasama dengan BPBD Provinsi Riau, c) membentuk posko patroli per rayon, d) membangun kanal dan embung di daerah-daerah rawan kebakaran.
3. Kasus kebakaran hutan yang ditangani oleh aparat pemerintah dari tahun 2014-2017 telah terjadi penurunan luas lahan yang terbakar.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis ingin mengangkat sebuah judul penelitian terkait: **Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam**

Kebakaran Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan Dan Lahan

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan permasalahan pokok yakni: “Bagaimana peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dalam memberikan penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan”.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai yakni:

1. Untuk mengetahui peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dalam memberikan penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.
2. Untuk mengetahui hambatan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dalam memberikan penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ganda, yaitu manfaat teoritis/akademis maupun manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pemerintahan 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 Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dapat dijadikan sebagai referensi dalam memberikan penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, sehingga terciptanya lingkungan yang sehat dan kebakaran hutan semakin berkurang setiap tahunnya.
- 2) Bagi para akademisi penelitian ini sebagai pengetahuan dan informasi guna menciptakan kemampuan pemahaman mengenai pencegahan kebakaran hutan dan lahan.