

Naskah Akademik

Rancangan Peraturan Daerah/ Qanun
Kabupaten Aceh Singkil tentang
Penyelenggaraan Penanggulangan
Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla)



Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Kabupaten Aceh Singkil
Tahun 2024

Naskah Akademik
Rancangan Peraturan Daerah/ *Qanun*
Kabupaten Aceh Singkil
tentang Penyelenggaraan Penanggulangan
Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla)



Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Kabupaten Aceh Singkil
Tahun 2024

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sehingga Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah/*Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) dapat diselesaikan. Adapun dokumen ini disusun berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian hukum sebagai upaya untuk memberikan landasan secara ilmiah dan kebijakan yang komprehensif dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang kerap terjadi di wilayah Kabupaten Aceh Singkil, yang kemudian digunakan sebagai syarat dalam melakukan pembentukan terhadap Peraturan Daerah/*Qanun*.

Setiap materi muatan memiliki kajian ilmiah yang terukur, sistematis, berdasarkan metode tertentu, dan memenuhi kaidah-kaidah penelitian guna mendapat hasil penelitian yang mencerminkan realita fakta di lapangan. Naskah akademik ini memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah/*Qanun*. Landasan filosofis memberikan arah moral dan cita hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan sosiologis memaparkan kebutuhan masyarakat Kabupaten Aceh Singkil terhadap kerangka hukum yang mampu menjawab tantangan dan permasalahan penanggulangan Karhutla. Sementara itu, landasan yuridis menggaris bawahi pentingnya harmonisasi peraturan guna menciptakan kepastian hukum yang menjamin keberlanjutan penyelenggaraan penanggulangan Karhutla. Adapun dokumen ini diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mendukung pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Aceh Singkil.

Kami menyadari ada banyak pihak yang telah memberikan dukungan, baik berupa saran, kritik, maupun masukan berharga. Untuk itu, kami menyampaikan apresiasi dan ucapan terima kasih yang sebesar besarnya

kepada semua pihak yang telah berkontribusi, khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya yang turut berperan aktif dalam pengumpulan data dan penyusunan dokumen ini.

Akhir kata, semoga dokumen ini dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, terutama dalam upaya meningkatkan kapasitas daerah dalam menghadapi ancaman Karhutla. Kami juga berharap bahwa Rancangan Peraturan/ *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil yang dihasilkan dari dokumen ini mampu memperkuat sinergi seluruh pihak dalam mewujudkan Kabupaten Aceh Singkil tangguh menghadapi bencana.

Desember 2024

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Maksud dan Tujuan	6
D. Metodologi.....	7
E. Sistematika Penulisan	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG HUTAN DAN LAHAN	9
A. Kajian Teoritis.....	9
B. Kajian Terhadap Prinsip Terkait Dengan Penyusunan Norma.....	14
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Secara Empiris.....	19
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	25
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	27
A. Hasil Inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan yang Menjadi Rujukan Sebagai Acuan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.....	29
B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan.....	31
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS ..49	
A. Landasan Filosofis	49
B. Landasan Sosiologis.....	50
C. Landasan Yuridis	52
BAB V SASARAN, JANGKAUAN DAN ARAH PERATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN <i>QANUN</i>.....	55
A. Sasaran.....	55
B. Jangkauan dan Arah Peraturan.....	55
C. Ruang Lingkup Materi Muatan <i>Qanun</i>	56
BAB VI PENUTUP	58
A. Kesimpulan.....	58
B. Saran.....	58
DAFTAR PUSTAKA.....	59

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Amanat Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Setiap warga Negara berhak untuk: hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan mendapatkan pelayanan kesehatan". Hak warga negara untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab Negara yang dilaksanakan melalui pemerintah pusat/ daerah dalam mengupayakan pengurangan risiko yang signifikan akibat bencana kebakaran hutan dan lahan (karhutla).

Bencana kebakaran hutan dan lahan (karhutla), merupakan masalah serius yang hampir dihadapi oleh seluruh daerah di Indonesia saat musim kemarau melanda di hampir setiap tahunnya. Kebakaran tersebut tidak hanya terjadi di lahan kering namun juga lahan basah, terutama lahan/hutan gambut. Bahkan kebakaran hutan/lahan gambut (*peatland forest*) jauh lebih sulit dipadamkan bila dibandingkan dengan kebakaran di area-area kawasan hutan lainnya. Hal ini karena api yang menyebar tidak hanya melalui vegetasi di atas permukaan, tetapi juga melalui lapisan yang mendasari gambut itu sendiri. Saat musim kemarau tiba, kekeringan di area gambut dapat mencapai kedalaman tertentu. Hal ini semakin menambah kesulitan dalam penentuan arah penyebaran apinya.

Karhutla telah menimbulkan berbagai dampak terhadap kerusakan lingkungan, kesehatan manusia dan aspek sosial ekonomi. Adapun kerusakan lingkungan seperti: 1) perubahan kualitas fisik dan kimia tanah, 2) terganggunya proses dekomposisi tanah, 3) rusaknya siklus hidrologi, serta 4) melepaskan gas hidrokarbon (CO) dalam jumlah besar ketika terjadinya kebakaran, yang akan berdampak terhadap pemanasan global. Jika dilihat dari segi kesehatan, kebakaran hutan maupun lahan

gambut telah menyebabkan ribuan penduduk menderita penyakit infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), mata sakit, dan batuk sebagai dampak akibat asap. Selain itu, kebakaran gambut juga telah menyebabkan turunnya kualitas air, sehingga menjadi kurang layak untuk diminum. Sedangkan dari aspek sosial ekonomi, karhutla dapat mengakibatkan: 1) hilangnya sumber mata pencaharian masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada hutan, 2) penurunan produksi hutan, 3) terganggunya aktivitas transportasi, 4) komplain dan tuntutan negara tetangga akibat dampak asap, serta 5) meningkatnya biaya pemadaman kebakaran.

Ada beberapa faktor, baik secara alami dan non alamiah yang dapat mempengaruhi tingkat bahaya kebakaran hutan yaitu; kondisi iklim, terutama curah hujan (CH) yang sangat rendah, dengan intensitas cahaya matahari cukup tinggi, resiko kebakaran juga akan semakin meningkat seiring munculnya fenomena *El-Nino*. Kondisi fisik hutan dan lahan yang terdegradasi, merupakan salah satu faktor dapat menjadi pemicu karhutla. Karhutla dapat juga disebabkan oleh pembalakan liar (*illegal logging*), konversi lahan gambut dan hutan menjadi perumahan, persawahan, perkebunan dan pertambangan, dimana konversi ini telah mendorong penggunaan api untuk pembersihan lahan (*land clearing*). Selain itu, kanal dan parit-parit perkebunan sawit yang berlebihan dapat menyebabkan lahan gambut mengering-karakternya berubah seperti arang, tidak lagi dapat menyerap nutrisi dan mempertahankan air. Tingkat kebakaran hutan/lahan gambut juga sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat sekitar, budaya ketergantungan pada sumber daya alam telah mendorong eksploitasi yang tidak bertanggung jawab, hal ini menjadi penyebab utama degradasi hutan dan hilangnya keanekaragaman hayati serta fungsi-fungsi hutan lainnya. Kurangnya penyadartahuan kepada masyarakat untuk tidak menggunakan api (membakar sisa/bekas

tebangan) ketika pembukaan/membersihkan lahan merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kebakaran di lahan gambut.

Saat ini, tutupan hutan rawa singkil di Kabupaten Aceh Selatan semakin berkurang dari tahun ke tahun. Menurut Yayasan Hutan, Alam dan Lingkungan Aceh (HAKA), berturut-turut dari Tahun 2019 hingga 2022, hutan rawa singkil telah berkurang hingga 900 hektar (Ha), kemudian sepanjang Januari-April Tahun 2023 hutan di Suaka Margasatwa (SM) Rawa Singkil diduga berkurang hingga mencapai 258 Ha. Hal ini disebabkan oleh aktivitas pembukaan hutan di SM Rawa Singkil masih terus terjadi.

Kabupaten Aceh Singkil juga termasuk sebagai daerah yang memiliki potensi risiko terhadap bencana khususnya kebakaran hutan dan lahan. Adapun berdasarkan Data Indeks Risiko Bencana (IRBI) menyatakan bahwa Nilai Indeks Risiko Bencana Kabupaten Aceh Singkil mencapai 178 sejak Tahun 2018 hingga 2023 (Lihat Tabel 1). Adapun nilai tersebut dikategorikan sebagai "Risiko Tinggi", sehingga pemerintah daerah wajib menaruh perhatian yang lebih dalam upaya penyelenggaraan terhadap penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil.

Tabel 1. Indeks Risiko Bencana Kabupaten Aceh Singkil

Indeks Risiko Bencana Kabupaten Aceh Singkil					
2018	2019	2020	2021	2022	2023
178,0	178,0	178,0	178,0	178,0	178,0

Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Selama kebiasaan buruk tersebut masih dipelihara di tengah-tengah masyarakat, maka sesungguhnya peristiwa kebakaran hutan tidak akan pernah berakhir. Di sisi lain, ketidaksiapan sejumlah perusahaan perkebunan dalam mematikan api dini dari api liar yang masuk, telah meningkatkan luas areal terbakar, terlebih lagi jika bahan bakar potensial bawah tanaman perkebunan sangat rapat akibat tidak dipelihara dengan baik. Oleh karena

itu, untuk mengubah kebiasaan pembukaan dan pembakaran hutan oleh masyarakat maka diperlukan peraturan daerah (*perda*)/*qanun* untuk mengendalikan masyarakat agar tidak sembarangan dalam melakukan pembukaan dan pembakaran hutan.

Sebagai salah satu bagian dari kabupaten yang ada di Indonesia, maka Kabupaten Aceh Singkil turut ambil bagian demi perlindungan hutan dan lahan yang ada di daerah ini agar tidak tertinggal dari kabupaten lain yang ada di Indonesia, khususnya Provinsi Aceh. Meskipun Kabupaten Aceh Singkil merupakan daerah tingkat II yang baru berdiri sejak tahun 1999. Namun, seiring perkembangan perekonomian di kabupaten tersebut, maka semakin berkembang pula berbagai aktivitas masyarakatnya yang bersentuhan dengan lingkungan hidup dalam rangka menunjang proses penghidupan masyarakat, salah satunya melalui pemanfaatan hutan dan lahan, yang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Hal ini merupakan suatu realita saat ini, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya kehidupan masyarakat di Kabupaten Aceh Singkil.

Kewenangan daerah dalam membuat kebijakan sendiri dapat dilihat berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa, "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." Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut disebutkan pada ayat (5) dari Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya ini pada hakikatnya bertujuan untuk mempercepat tercapainya tujuan undang-undang melalui pemerintah daerah dan peran serta masyarakat daerah. Peraturan Daerah (Perda) baik dalam Provinsi dan Kabupaten merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi maupun Otonomi Khusus.

Kebijakan tersebut membawa konsekuensi bagi daerah untuk mempunyai kebebasan dalam mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari Pemerintah Pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari daerah yang bersangkutan. Adanya pengawasan dari Pemerintah Pusat, maka kebebasan yang dimiliki oleh daerah tidak mengandung arti adanya kemerdekaan, apalagi jika dikaitkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka segala kebijakan harus berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, dalam rangka pembentukan peraturan daerah dalam upaya perlindungan Kebakaran hutan dan lahan dengan peraturan daerah/*qanun* kabupaten Aceh Singkil, Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Aceh Singkil memandang perlu terhadap pembentukan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yang dapat dijadikan sebagai landasan hukum serta pedoman bagi BPBD Aceh Singkil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda)/*Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dalam penyelenggaraan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan?

2. Bagaimana kewenangan dan kebijakan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dalam menetapkan kebijakan tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup dan pengaturan jangkauan dan arah pengaturannya dalam Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan?

C. Maksud dan Tujuan

1. Maksud

Maksud kegiatan Penyusunan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yaitu untuk menyediakan payung hukum dalam kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil. Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi bersama bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dalam menyusun dan membahas Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

2. Tujuan

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi, baik secara sosial maupun yuridis terkait penyusunan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
- b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan penetapan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Pengendalian Karhutla.
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan serta jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda/*Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Pengendalian dan Penanggulangan Karhutla.

D. Metodologi

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meneliti hukum sebagai sistem nilai dan hukum sebagai norma sosial. Melalui pendekatan perundang-undangan, peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa: "peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan."

Data pada kajian ini diperoleh melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, hasil penelitian, data lainnya yang terkait dengan Kabupaten Singkil dan Aceh pada umumnya. Analisis dilakukan dengan pendekatan preskriptif, yaitu yang bertujuan untuk mendapatkan rekomendasi apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu yang dapat menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi

dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Dalam kajian ini terkait dengan norma-norma apa saja yang perlu termuat dalam *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Metode ini juga dilengkapi dengan wawancara dengan pihak-pihak seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Aceh Singkil yang menginisiasi *Qanun* ini serta melaksanakan diskusi/ *Focus Group Discussion*/ Seminar Hasil dan Uji Publik terhadap Naskah Akademik dan *Qanun* ini yang melibatkan instansi terkait untuk mengkonfirmasi data, *draft* awal kajian, konsep, rencana pengaturan dan lain-lainnya yang diperlukan.

E. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah/ *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) disusun dengan sistematika penulisan, sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan
- Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris tentang Hutan dan Lahan
- Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait
- Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
- Bab V Sasaran, Jangkauan dan Arah Peraturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Qanun
- Bab IV Penutup

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG HUTAN DAN LAHAN

A. Kajian Teoritis

1. Perlindungan Ekosistem Hutan dan Lahan

Hutan sebagai salah satu bagian dari lingkungan hidup merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan salah satu kekayaan alam yang sangat penting bagi umat manusia. Hal ini didasarkan pada banyaknya manfaat yang diambil dari hutan. Misalnya hutan sebagai penyangga paru-paru dunia. Menurut *Black Law Dictionary*, hutan (forest) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan tempat hidup segala binatang.¹

Hutan menurut Dengler adalah sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembapan, cahaya, angin dan sebagainya tidak lagi menentukan lingkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan atau pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan tumbuhnya cukup rapat (horizontal dan vertikal).²

Pengertian hutan sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa: "Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan." Sedangkan pengertian kawasan hutan, Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap."³

¹Suriansyah Murhaini, *Hukum Kehutanan (Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan)*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2012. hlm. 9

² *Ibid.*

³ Lihat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Adapun terdapat 4 (empat) unsur yang terkandung dari pengertian hutan, yaitu:

- a. Unsur lapangan yang cukup luas yang disebut tanah hutan;
- b. Unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora dan fauna;
- c. Unsur lingkungan; dan
- d. Unsur penetapan pemerintah.

Unsur pertama, kedua dan ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan disini, menganut konsepsi hukum secara vertikal, karena antara lapangan (tanah), pohon, flora dan fauna, beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan yang utuh. Adanya penetapan Pemerintah mengenai hutan mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan adanya penetapan pemerintah tersebut, kedudukan hutan menjadi sangat kuat.

Adapun terdapat dua hal yang penting terhadap Penetapan Pemerintah atas hutan tersebut, yaitu:

- a. Agar setiap orang tidak sewenang-wenang untuk membabat, menduduki dan atau mengerjakan kawasan hutan.
- b. Mewajibkan kepada Pemerintah melalui Menteri kehutanan untuk mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan, dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya, serta menjaga dan melindungi hutan.

Hutan merupakan sumber daya alam yang mempunyai nilai sangat penting bagi kehidupan makhluk hidup. Keberadaannya di muka bumi ini sekitar 9,4 % atau sekitar 30 % dari total daratan di bumi. Nilai penting hutan bagi kehidupan makhluk hidup diantaranya merupakan habitat berbagai spesies, dimana hutan mendukung pemeliharaan dan perlindungan keanekaragaman hayati. Hutan juga berkontribusi terhadap regulasi siklus karbon global dan mitigasi perubahan iklim, yaitu sebagai penyerap dan penyimpan karbon dari atmosfer. Ekosistem hutan yang sehat menghasilkan dan melestarikan tanah dan menstabilkan aliran arus dan

limpasan air. Hal tersebut dapat mencegah lahan mengalami degradasi dan penggurunan, serta mengurangi resiko bencana alam seperti kekeringan, banjir dan tanah longsor.⁴

Hutan tropis memiliki lebih dari 70% dari flora dan keanekaragaman hayati fauna dan juga bertindak sebagai reservoir besar untuk penyerapan karbon. Konservasi hutan tropis dapat dianggap sama dengan konservasi keanekaragaman hayati. Keanekaragaman hayati hutan tropis merupakan dasar bagi berbagai jasa ekosistem yang merupakan sistem pendukung kehidupan bagi manusia. Hutan tropis juga memiliki banyak layanan ekosistem yang terkait erat dengan kesejahteraan masyarakat manusia serta mata pencaharian yang berkelanjutan. Pemanfaatan sumber daya hutan serta konsumsi hasil non-hutan tidak berkelanjutan dan secara adil akan menyebabkan degradasi lingkungan. Selain itu hilangnya keanekaragaman hayati hutan tropis dapat menghambat dan menangkai perkembangan ekonomi dan ekologi yang menyebabkan gangguan dalam ekonomi ekologi suatu daerah. Pada era anthropocene saat ini, hilangnya keanekaragaman hayati dan dampaknya terhadap perubahan iklim adalah masalah yang memprihatinkan di skala global.⁵

Ekosistem hutan merupakan suatu sistem ekologi yang terdiri dari sistem fisik dan biologis yang kompleks yang di dalamnya terdapat interaksi dan saling ketergantungan antar komponen-komponennya. Interaksi antar komponen ekosistem hutan tersebut, secara alami akan membentuk variasi komposisi hutan pada kondisi lingkungan yang berbeda, sehingga hutan mempunyai berbagai tipe. Hutan secara umum hutan dapat dikelompokkan menjadi hutan tropis dan subtropis, dimana kedua kelompok hutan ini dapat

⁴Jenkins, M., dan B. Schaap, Forest Ecosystem Services, Washington DC: United Nation Forum on Forests, 2018.

⁵Wilson, K. A., M. I. Westphal, H. P. Possingham, dan J. Elith., "Sensitivity of Conservation Planning To Different Approaches To Using Predicted Species Distribution Data." Biological Conservation. (Elsevier Ltd.) 22 (1): 99-112, 2015, <http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2004.07.004>.

dibagi lagi menjadi beberapa tipe diantaranya hutan hujan dataran rendah, hutan hujan dataran tinggi atau pegunungan, hutan rawa, hutan mangrove, hutan gambut, dan hutan kerangas.⁶

2. Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan

Kebakaran hutan dibedakan dengan kebakaran lahan. Kebakaran hutan yaitu kebakaran yang terjadi di dalam kawasan hutan, sedangkan kebakaran lahan adalah kebakaran yang terjadi di luar kawasan hutan dan keduanya bisa terjadi baik disengaja maupun tanpa sengaja. Kebakaran hutan dibagi menjadi beberapa jenis yaitu: kebakaran bawah (*ground fire*) adalah kebakaran bawah yaitu situasi dimana api membakar bahan organik di bawah permukaan serasah, kebakaran permukaan (*surface fire*) adalah kebakaran permukaan yaitu situasi dimana api membakar serasah, tumbuhan bawah, bekas limbah pembalakan dan bahan bakar lain yang terdapat di lantai hutan, kebakaran tajuk (*crown fire*) adalah kebakaran tajuk yaitu situasi dimana api menjalar dari tajuk pohon satu ke tajuk pohon yang lain yang saling berdekatan.

Kebakaran hutan merupakan salah satu bentuk gangguan yang makin sering terjadi. Dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan cukup besar mencakup kerusakan ekologis, menurunnya keanekaragaman hayati, merosotnya nilai ekonomi hutan dan produktivitas tanah, perubahan iklim mikro maupun global, dan asapnya mengganggu kesehatan masyarakat serta mengganggu transportasi baik darat, sungai, danau, laut dan udara. Gangguan asap karena kebakaran hutan Indonesia, terkhususnya di Provinsi Aceh telah melintasi batas negara. Maka kerugian yang ditimbulkan pun sangat besar mencakup kerugian ekonomi, sosial, dan lingkungan sebagaimana dikutip dari Worldbank:

a. Dampak ekonomi

⁶Royana, R. Panduan Kelestarian Ekosistem untuk Pemanfaatan Panas Bumi, Jakarta: WWF-Indonesia, 2013.

Perkiraan awal dari kerugian ekonomi untuk Indonesia akibat kebakaran hutan tahun ini melampaui \$16 milyar. Jumlah ini dua kali lebih besar dari kerugian dan kerusakan akibat tsunami tahun 2004 di Aceh, setara dengan 1.8% Produk Domestik Brutto (PDB). Estimasi ini mencakup kerugian pertanian, kehutanan, transportasi, perdagangan, industri, pariwisata dan sektor-sektor lainnya. Sebagian dari kerugian itu akibat kerusakan dan kerugian langsung terhadap hasil panen, kehutanan, perumahan dan infrastruktur, dan biaya yang ditimbulkan untuk menangani api. Banyak kerugian ekonomi disebabkan dampak tidak langsung, seperti terganggunya perjalanan udara, laut dan darat akibat asap. Dampak pada pertumbuhan PDB lokal diperkirakan akan sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan upaya pemerintah mengentaskan kemiskinan seperti di wilayah Kabupaten Aceh Singkil.

b. Dampak sosial

Kualitas udara di desa-desa pada sekitar wilayah kebakaran lahan atau hutan seringkali melampaui angka 1.000 pada Indeks Standar Polutan (PSI). Angka ini lebih dari tiga kali lipat tingkat berbahaya. Racun yang dibawa oleh asap menyebabkan gangguan pernafasan, mata dan kulit, serta terutama sangat berbahaya bagi balita dan kaum lanjut usia; udara yang beracun tersebut mengandung karbondioksida, sianida dan amonium. Dampak jangka panjangnya untuk kesehatan belum sepenuhnya diketahui namun diperkirakan akan sangat signifikan. Ketika asap menyebar, kegiatan perdagangan dan sekolah di wilayah terpaksa dihentikan.

c. Dampak lingkungan

Meski belum dianalisis secara penuh, kerugian lingkungan terkait keanekaragaman hayati diperkirakan bernilai sekitar \$295 juta di Indonesia. Dampak jangka panjang terhadap kehidupan alam bebas

dan biodiversitas belum sepenuhnya dikaji. Ribuan hektar habitat orangutan dan hewan yang hampir punah lainnya pun ikut hancur.

B. Kajian Terhadap Prinsip Terkait Dengan Penyusunan Norma

Konsep Negara Kesejahteraan dalam hal ini pada intinya menunjukkan bahwa negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan menciptakan suatu tata aturan perlindungan hutan dan lahan agar terhindar dari kebakaran yang tentunya merugikan secara biologi, sosial dan ekonomi. Setiap tindakan negara atau pemerintah harus berdasarkan hukum, juga negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang lebih luas untuk mensejahterakan rakyatnya. Pada konsep Negara Hukum Materiil, bahwa asas legalitas bermakna pemerintahan berdasarkan hukum yang memberi keleluasaan bagi penguasa untuk menggunakan hak oportunitas bahkan juga *doelmatigheids beginsel*. Karena itu peranan hukum menjadi semakin luas dan semakin dominan. Perubahan makna asas legalitas tersebut menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat. Rakyat tidak lagi terlalu konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan sudah menganggap pemerintah sebagai Partner untuk mencapai tujuan, yakni kemakmuran bersama.⁷

Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dapat membentuk peraturan hukum yang memberi wewenang untuk melaksanakan kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Diktum Kedua Angka 25 Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan menyebutkan bahwa: "Bupati/Walikota dapat menyusun Peraturan Daerah tentang sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan pada tingkat kabupaten/kota." Selain itu, kewenangan tersebut juga dimungkinkan karena Kabupaten Aceh Singkil adalah daerah

⁷Ellydar Chaidir, Negara Hukum, Demokrasi dan Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hlm. 30-31.

otonom yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tersendiri. Selain itu,

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan amanah Undang-Undang Dasar 1945 dan diperkuat dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini diwujudkan melalui kebijakan negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah sesuai dengan arah kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah harus sejalan dengan kebijakan dan kegiatan pembangunan negara. Lebih lanjut, pemerintah daerah berhak dan berwenang untuk membuat keputusan, memerintah, dan untuk membuat peraturan daerah, yang dalam hal ini Qanun Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Aceh Singkil.

H.D. Stout mendefinisikan wewenang, yaitu suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik (Ridwan HR, 2006).

Kewenangan daerah dalam membuat kebijakan sendiri dapat dilihat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa; "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." Adapun Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa; "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Lebih lanjut disebutkan pada Pasal 18 ayat (5) bahwa; "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".

Adapun pemberian otonomi seluas-luasnya ini pada hakekatnya bertujuan untuk mempercepat tercapainya tujuan undang-undang melalui pemerintah daerah dan peran serta masyarakat daerah. Peraturan Daerah (Perda)/ Qanun baik dalam Provinsi dan Kabupaten merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi maupun Otonomi Khusus.

Kebijakan tersebut membawa konsekuensi bagi daerah untuk mempunyai kebebasan dalam mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari Pemerintah Pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari daerah yang bersangkutan. Adanya pengawasan dari Pemerintah Pusat, maka kebebasan yang dimiliki oleh daerah tidak mengandung arti adanya kemerdekaan, apalagi jika dikaitkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka segala kebijakan harus berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, dalam rangka pembentukan Qanun dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan Qanun Kabupaten Aceh Singkil, Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dipandang perlu melakukan pembentukan Rancangan *Qanun* tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Pembentukan *Qanun* yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Adapun untuk materi muatan, setidaknya *Qanun* harus mengandung asas-asas, sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.
- c. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi

muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

- f. Asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas partisipatif, adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- l. Asas kehati-hatian, adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda

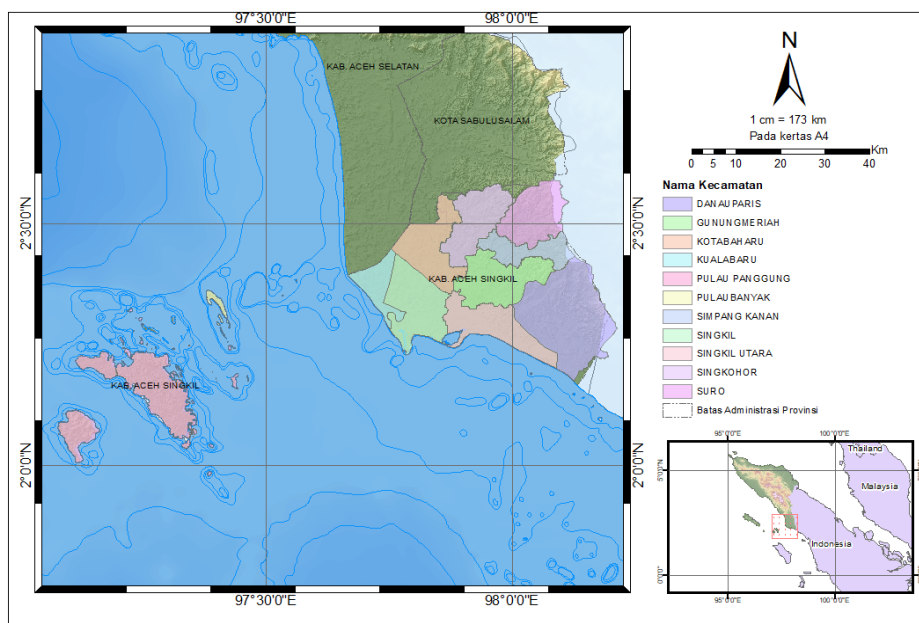
langkah-langkah meminimalisir atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

m. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Secara Empiris

Kabupaten Aceh Singkil merupakan daerah otonom di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kabupaten Aceh Singkil dengan Ibukota Singkil, merupakan pemekaran dari Kabupaten Aceh Selatan sebagai salah satu Kabupaten yang ada di Provinsi Aceh, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil. Pelantikan Bupati Aceh Singkil pertama kali dilakukan di Jakarta pada tanggal 27 April 1999 oleh Menteri Dalam Negeri. Peresmian Kabupaten Aceh Singkil dilakukan oleh Gubernur Povinsi Daerah Istimewa Aceh (Bapak Prof. DR. Syamsuddin Mahmud) pada tanggal 14 Mei 1999 di Lapangan Daulat Singkil.

Gambar 1. Peta Administrasi Kabupaten Aceh Singkil



Sumber: Badan Informasi Geospasial 2024

Kabupaten Aceh Singkil sebagai salah satu Kabupaten di Provinsi Aceh, letaknya di sebelah selatan Provinsi Aceh yaitu pada posisi 2002-2"30" LU dan 97004"-97045'00" BT. Batas wilayah Kabupaten Aceh Singkil sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kota Subulussalam;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia;
- Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Sumatera Utara; dan
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Trumon.

Aceh Singkil luas wilayah daratan 1.857.61 Km² yang terdiri dari 11 Kecamatan, 15 Mukim dan 116 Kampung, wilayah kewenangan laut sejauh 4 mil sejauh garis pangkal seluas 2.802,56 Km² jumlah pulau lebih kurang 87 pulau terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil. Adapun rincian luas masing-masing wilayah kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Nama dan Luas Kecamatan dalam Kabupaten Aceh Singkil

No	Nama Kecamatan	Luas Kecamatan (Km ²)
1	Pulau Banyak	15,02
2	Pulau Banyak Barat	278,63
3	Singkil	135,94
4	Singkil Utara	142,23
5	Kuala Baru	45,83
6	Simpang Kanan	289,96
7	Gunung Meriah	224,30
8	Danau Paris	206,04
9	Suro Makmur	127,60
10	Singkohor	159,63
11	Kota Baharu	232,69
Luas Kabupaten Aceh Singkil		1.857,88

Sumber: Profil Pembangunan Aceh Singkil

Wilayah Kabupaten Aceh Singkil berada di daerah pesisir dan daerah sebelah Utara merupakan daerah dataran dengan kemiringan antara 0-8 %. Sedangkan pada daerah yang menjauhi pesisir merupakan daerah yang berbukit-bukit dengan kemiringan antara 8-30%. Dengan kondisi kemiringan lahan seperti ini masih memungkinkan untuk pengembangan perkebunan. Kondisi ketinggian lahan menunjukkan bahwa Kabupaten Aceh Singkil berada di antara ketinggian 0-100 m dpl. Daerah pesisir di sebelah Selatan dan daerah di sebelah timur berada pada ketinggian antara 0-5 m dpl.⁸

Sedangkan pada daerah di sebelah utara memiliki kondisi yang relatif berbukit bukit dengan ketinggian antara 5-100 m dpl. Adapun Kecamatan di Kabupaten Aceh Singkil yang memiliki ketinggian wilayah diatas permukaan laut (DPL) yang terbesar adalah Kecamatan Suro Makmur dengan tinggi 74 meter sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Kuala Baru yaitu 6 Meter.⁹

Kabupaten Aceh Singkil merupakan daerah dengan fisiografi wilayah perbukitan yang didominasi oleh sistem perbukitan berupa bukit lipatan. Diantara bukit-bukit terdapat sungai dan anak-anak sungai yang bermuara ke Samudera Hindia. Pada bagian selatan, fisiografi terdiri atas dataran aluvial sungai dan endapan pasir laut yang sebagian besar merupakan ekosistem rawa yang unik. Disamping itu, terdapat juga bahan induk tanah berupa bahan organik yang sebagiannya telah terdekomposisi membentuk gambut.¹⁰

Kabupaten Aceh Singkil memiliki iklim tropis. Pada tahun 2020, rata-rata jumlah hari hujan di Kabupaten Aceh Singkil mencapai 211 pertahun, dengan curah hujan rata-rata sekitar 1.789,80 mm perbulan. Dari segi

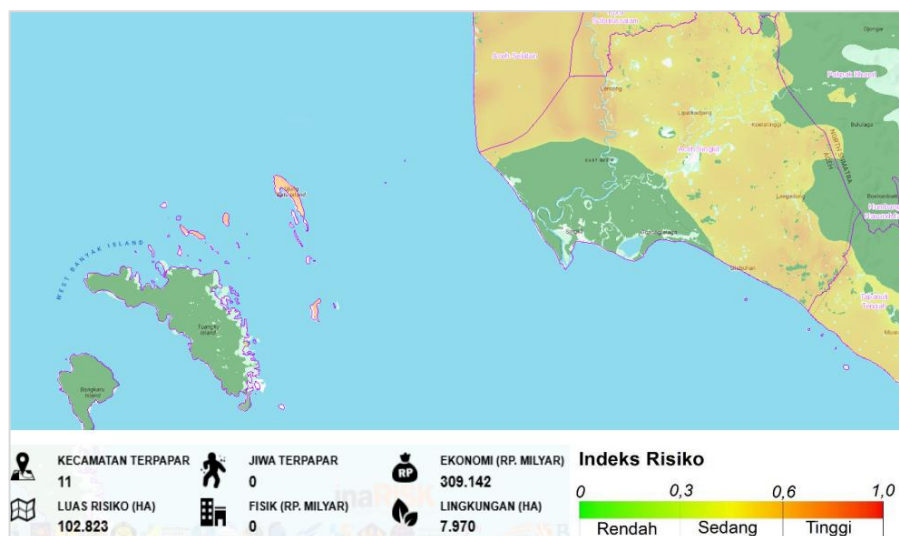
⁸PPID Kabupaten Aceh Singkil, "Profil Kabupaten Aceh Singkil", <<https://ppid.acehsingkilkab.go.id>>.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*

hidrologi, wilayah ini memiliki sumber daya air yang melimpah yang berasal dari air sungai, danau, rawa-rawa, dan mata air. Adapun Sungai Krueng Singkil (Lae Singkil) adalah sungai utama yang bermuara ke Samudera Hindia dan merupakan pertemuan dari dua sungai, yaitu: Lae Cinendang dan Lae Soraya. Kabupaten Aceh Singkil juga termasuk kedalam daerah dengan tingkat risiko bencana yang tinggi. Berdasarkan data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) tahun 2023, Kabupaten Aceh Singkil memiliki skor IRB sebesar 178, menempatkannya di peringkat ke-37 tertinggi di Indonesia. Salah satu potensi bencana tertinggi di Kabupaten Aceh Singkil yaitu kebakaran hutan dan lahan (karhutla), dapat dilihat peta risiko kebakaran hutan dan lahan berikut:

Gambar 2. Peta Risiko Kebakaran Hutan dan Lahan



Sumber: InaRisk

Adapun penduduk Aceh Singkil berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Aceh Singkil Tahun 2021, berjumlah 129.333 jiwa. Penduduk paling banyak di kecamatan Gunung Meriah yaitu sebanyak 40.622 jiwa. Sementara penduduk paling sedikit di Kecamatan Kuala Baru yaitu sebanyak 2.618 jiwa.

Tabel 3. Data Jumlah Penduduk Kabupaten Aceh Singkil

No	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah Penduduk
		Laki-Laki	Perempuan	
1	Pulau Banyak	2.375	2.268	4.643
2	Singkil	10.084	10.182	20.266
3	Singkil Utara	5.378	5.262	10.640
4	Simpang Kanan	8.366	8.268	16.634
5	Gunung Meriah	20.494	20.128	40.622
6	Danau Paris	4.026	3.709	7.735
7	Suro Makmur	4.592	4.498	9.090
8	Singkohor	3.655	3.614	7.269
9	Kota Baharu	3.370	3.348	6.718
10	Kuala Baru	1.350	1.268	2.618
11	Pulau Banyak Barat	1.582	1.516	3.098
Jumlah		65.272	64.061	129.333

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Aceh Singkil, 2021.

Berdasarkan data jumlah penduduk Kabupaten Aceh Singkil, total penduduk mencapai 129.333 jiwa, dengan jumlah laki-laki sebanyak 65.272 dan perempuan 64.061. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Gunung Meriah, dengan total 40.622 jiwa. Sementara itu, kecamatan dengan penduduk paling sedikit adalah Kuala Baru, dengan 2.618 jiwa.

Tabel 4. Jumlah Penduduk Berdasarkan Struktur Usia

No	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah Penduduk
		Laki-Laki	Perempuan	
1	00-04	6.830	6.342	13.172
2	05-09	7.581	7.223	14.804
3	10-14	7.367	7.011	14.378
4	15-19	5.994	5.756	11.750
5	20-24	6.271	6.171	12.442
6	25-29	5.574	5.495	11.069
7	30-34	4.815	4.964	9.779
8	35-39	5.043	5.176	10.219
9	40-44	4.239	4.120	8.359
10	45-49	3.555	3.520	7.075
11	50-54	2.665	2.571	5.236
12	55-59	2.016	2.048	4.064
13	60-64	1.369	1.403	2.772
14	65-69	933	941	1.874
15	70-74	475	558	1.033
16	>75	545	762	1.307
Jumlah		65.272	64.061	129.333

Sumber: Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Aceh Singkil, 2021.

Berdasarkan data jumlah penduduk Kabupaten Aceh Singkil yang dikelompokkan menurut usia, total penduduk adalah 129.333 jiwa, dengan 65.272 laki-laki dan 64.061 perempuan. Kelompok usia terbanyak berada pada rentang 5-9 tahun, dengan total 14.804 jiwa. Sementara itu, jumlah penduduk terendah ada pada kelompok usia di atas 75 tahun, yaitu sebanyak 1.307 jiwa.

Tabel 5. Jumlah Penduduk Berdasarkan Pendidikan

No	Pendidikan	Jenis Kelamin		Penduduk
		Laki-Laki	Perempuan	
1	Tidak/ Belum Sekolah	23.162	22.303	45.465
2	Belum Tamat SD/ Sederajat	9.493	10.522	20.015
3	Tamat SD/ Sederajat	10.333	11.059	21.392
4	SLTP/ Sederajat	7.434	6.695	14.129
5	SLTA/ Derajat	12.008	9.555	21.563
6	Diploma III	212	441	653
7	Akademi/ D III	401	993	1.384
8	Diploma IV/ S1	2.116	2.451	4.567
9	Strata II	112	41	152
10	Strata III	1	1	2
Jumlah		65.272	64.061	129.333

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Aceh Singkil, 2021.

Berdasarkan data jumlah penduduk Kabupaten Aceh Singkil berdasarkan tingkat pendidikan, bahwa total penduduk Kabupaten Aceh Singkil mencapai 129.333 jiwa, terdiri atas 65.272 laki-laki dan 64.061 perempuan. Mayoritas penduduk belum atau tidak bersekolah, dengan total 45.465 jiwa. Kelompok penduduk yang menamatkan pendidikan hingga SLTA sederajat berjumlah 21.563 jiwa, sementara yang mencapai pendidikan tinggi (Diploma IV/S1) sebanyak 4.567 jiwa. Hanya sedikit

penduduk yang menempuh pendidikan Strata II dan III, masing-masing 152 jiwa dan 2 jiwa. Hal ini menunjukkan tingkat pendidikan di Kabupaten Aceh Singkil masih didominasi oleh kelompok pendidikan dasar atau belum bersekolah.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Adapun dengan diberlakukannya *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, maka Kabupaten Aceh Singkil akan memiliki landasan hukum yang kuat dalam mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. hal ini bertujuan untuk mengoptimalkan kerjasama dengan pihak swasta dan lembaga masyarakat, membentuk unit pelaksana teknis yang diperlukan, dan mendorong keterlibatan masyarakat. Selain itu, peraturan daerah ini juga mempermudah Pemerintah Daerah dan SKPD terkait dalam merancang program, kegiatan, serta penganggarnya.

Kemudian dengan diberlakukannya *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini membawa implikasi terhadap hal-hal sebagai berikut:

1. Menjadi landasan hukum dalam memberikan peranan kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan;
2. Meningkatkan kesadaran hukum bagi masyarakat Kabupaten Aceh Singkil terhadap penanggulangan kebakaran hutan dan lahan;

3. Menjadi landasan bagi Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dalam meningkatkan koordinatif dan integratif kelembagaan dalam menyusun dan menetapkan kebijakan tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan; dan
4. Meningkatkan upaya pemberantasan dan penegakan hukum yang inklusif atas kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga yang mempunyai fungsi sebagai legislatif. Begitu pula dengan peraturan daerah sebagai peraturan tertulis yang ditetapkan dan dikeluarkan oleh legislatif daerah pula.¹¹

Peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan dan merupakan salah satu unsur produk hukum, sehingga prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Oleh karena itu, peraturan daerah sebagai produk hukum harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penegakan sanksi. Adapun dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis, sebagai berikut:¹²

1. Dibentuk oleh organ yang berwenang,
Suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang memiliki kewenangan untuk itu. Jika persyaratan itu tidak diindahkan maka menjadikan suatu peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*van rechtweg nietig*).
2. Adanya kesesuaian bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur,
Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan,

¹¹Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan*, Jakarta: Ind-Hill, 1992, hlm. 25.

¹²*Ibid.*, hlm. 14-15.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.

4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.

Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang bersifat hierarkis, artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹³ Sehingga, norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, yang menduduki puncak piramida, disebut oleh Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar).

Berkaitan dengan adanya peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang bersifat mengikat setiap entitas atau pihak yang diatur di dalamnya, perlu dilakukan kajian tentang beberapa peraturan

¹³Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Sekretariat KIH – UI, 2010, hlm 28.

perundang-undangan yang pada pelaksanaannya masih menimbulkan polemik dan permasalahan hingga membuat entitas atau pihak-pihak yang diatur belum dapat melaksanakan peraturan tersebut secara signifikan, khususnya terkait dengan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla).

Materi muatan terhadap Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (karhutla) berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang secara substansi mengatur mengenai ketentuan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla). Adapun materi muatan dalam *Qanun* ini tentu saja berkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian, Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (karhutla), harus memperhatikan peraturan perundang-undangan lain agar tidak terjadi tumpang tindih dan kontradiksi peraturan.

A. Hasil Inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan yang Menjadi Rujukan Sebagai Acuan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam menyusun Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (karhutla), perlu dilakukan inventarisasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara vertikal atau horizontal, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 1999 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3827);
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
 5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);
 6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
 7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
 8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
 9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

- Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
10. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613);
 11. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679); dan
 12. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 10, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 38).

B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan

Adapun untuk memperoleh pemahaman tentang pentingnya pengaturan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) dalam *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil, perlu dilakukan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan terkait. Analisis dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi aturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan tersebut. Analisis yang dilakukan berkaitan dengan dasar kewenangan dan materi yang diatur, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-IV

Dalam konstitusi terdapat beberapa hal penekanan penting yang terkait dengan kajian ini, yakni terutama amandemen UUD Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Maksud

sebagai negara hukum adalah negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).¹⁴ Penegasan negara hukum ini menjadi penting dalam memberi batasan bahwa apapun yang dilakukan tetap dibatasi oleh hukum, bukan oleh hal yang lain.

Negara Kesatuan Republik Indonesia secara teritorial terdiri atas daerah-daerah provinsi yang terdiri atas kabupaten/kota dan mempunyai pemerintahan daerah pada wilayah masing-masing yang diatur dengan undang-undang. Hal ini sebagaimana disebutkan pada Pasal 18 UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/ dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun ketentuan pasal tersebut memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi, baik dalam bentuk *qanun* atau peraturan lainnya.

Ketentuan UUD Tahun 1945 yang berkaitan dengan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 18, berbunyi:

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

¹⁴Syahrizal, *Hukum Adat dan Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Nadya Foundation, 2003, hlm 112.

- (4) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 33, berbunyi:

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Adapun ketentuan Pasal 18 ayat (2), (3), dan (4) UUD Tahun 1945 merupakan landasan hukum konstitusional yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk membentuk dan menetapkan *qanun*.

Sedangkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 menjadi landasan hukum konstitusional oleh negara untuk pengelolaan sumber daya alam, termasuk hutan. Prinsip ini menegaskan bahwa kekayaan alam, termasuk hutan merupakan milik negara dan pengelolaannya harus dilakukan demi kepentingan rakyat secara umum, bukan kepentingan sekelompok kecil orang atau pihak tertentu. Dalam konteks kehutanan, ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi negara untuk mengatur, mengelola, dan melindungi hutan, termasuk melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan melalui perangkat *qanun*.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) merupakan peraturan perundang-undang yang mengatur tentang agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Meskipun UUPA tidak mengatur secara komprehensif tentang hutan, namun prinsip-prinsip dasar yang termuat di dalam UUPA dapat digunakan sebagai kerangka dasar dalam Rancangan *Qanun* Kabupaten

Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) sebagai perangkat hukum oleh pemerintahan daerah.

Dalam UUPA, negara memiliki hak dalam menguasai atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini sebagaimana diamanatkan pada Pasal 2 UUPA, bahwa negara memiliki kewenangan dalam mengatur, mengelola dan menentukan penggunaan sumber daya alam, termasuk pengelolaan atas hutan. Negara bertanggung jawab dalam memastikan bahwa pemanfaatan hutan dilakukan sesuai dengan kepentingan umum dengan berdasarkan prinsip keberlanjutan. Termasuk melakukan pengawasan dan upaya preventif terhadap aktivitas yang dapat merusak hutan, seperti kegiatan penebangan liar dan pembukaan lahan tanpa izin pemerintah.

3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil, mengatur tentang pembentukan Kabupaten Aceh Singkil sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Aceh. Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri, termasuk dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan melalui instrumen perangkat hukum seperti qanun sebagai landasan hukum bagi pemerintah daerah.

Hal ini sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil, yang menyatakan bahwa pada saat terbentuknya Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil, diserahkan sebagian urusan pemerintahan sebagai kewenangan pada bidang salah satunya menyangkut kehutanan. Hal ini memberikan landasan hukum bagi Pemerintahan

Kabupaten Aceh Singkil dalam menyusun peraturan daerah/ qanun terkait penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan dengan penekanan terhadap pencegahan, penanganan dan penegakan hukum yang tegas, serta melibatkan unsur pentahelix di Kabupaten Aceh Singkil dalam pelaksanaannya.

4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, ketentuan ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Adapun salah satu aspek penting yang termuat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah ini salah satunya terkait pengaturan tentang kehutanan. Ketentuan ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintahan daerah dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Kebakaran Hutan dan Lahan, terutama dalam upaya penanggulangan dan kemampuan mengatasi tantangan secara efektif.

Adapun dalam melakukan penyusunan terhadap Rancangan Qanun Kabupaten Aceh Singkil tentang Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), pemerintahan daerah tersebut harus melakukan sinkronisasi terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa Rancangan Qanun

tersebut yang dihasilkan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, berkaitan dengan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 47, berbunyi:

Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk:

- a. mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan
- b. mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Pasal 50, berbunyi:

(2) Setiap orang dilarang:

- b. membakar hutan.

Pasal 78, berbunyi:

- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) huruf b dipidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah).

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Provinsi Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Oleh karena itu, Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh ini merupakan wujud konkrit bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota, dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan kewenangan luas yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota yang tertuang dalam Undang-Undang ini merupakan wujud kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat di Aceh.

Adanya ketentuan pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh ini mengenai norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun norma

hususnya terkait penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Adapun norma dan kewenangan yang diatur dalam undang-undang ini bertujuan untuk memberikan otonomi khusus kepada Aceh dalam menyusun norma dan melaksanakan kewenangannya secara penuh.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang berkaitan dengan Rancangan Qanun Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 7, berbunyi:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Pasal 11, berbunyi:

- (1) Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.
- (2) Norma, standar, dan prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1).

Pasal 12, berbunyi:

- (1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).

- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dan diurus sendiri oleh Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota.

6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengatur berbagai ketentuan terkait penanggulangan bencana, termasuk kebakaran hutan dan lahan. Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) dikategorikan sebagai bencana alam dalam undang-undang ini, hal ini sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, menyatakan bahwa: "Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis". Adapun berdasarkan ketentuan ini, kebakaran hutan dan lahan termasuk dalam kategori bencana, karena dapat disebabkan oleh faktor alam seperti kekeringan maupun faktor manusia seperti melakukan pembakaran hutan/ lahan secara disengaja.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang berkaitan dengan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 5, berbunyi:

Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Pasal 8, berbunyi:

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. pelindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai.

Pasal 9, berbunyi:

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang pada wilayahnya.

Pasal 18, berbunyi:

- (1) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk badan penanggulangan bencana daerah.
- (2) Badan penanggulangan bencana daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; dan
 - b. badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.

Pasal 20, berbunyi:

Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta
- b. pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap Warga Negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berkaitan dengan

Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 69, berbunyi:

(1) Setiap orang dilarang:

h. Melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

Pasal 108, berbunyi:

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk dalam hal pembentukan

peraturan daerah. Peraturan ini memberikan beberapa ketentuan terkait kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, sebagai instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 1, berbunyi:

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Walikota/Walikota.

Pasal 14, berbunyi:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856)

Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan isu krusial dalam upaya melestarikan lingkungan dan mengurangi dampak negatif terhadap ekosistem dan kesehatan masyarakat. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Pasal 5, berbunyi:

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pencegahan perusakan hutan.

Pasal 6, berbunyi:

(1) Dalam rangka pencegahan perusakan hutan, pemerintah membuat kebijakan berupa:

a. Koordinasi lintas sektor dalam pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan.

(3) Selain membuat kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), upaya pencegahan perusakan hutan dilakukan melalui penghilangan kesempatan dengan meningkatkan peran serta masyarakat.

Pasal 8, berbunyi:

(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pemberantasan perusakan hutan.

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang berkaitan dengan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang

Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), tercantum sebagai berikut:

Pasal 11, berbunyi:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12, 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:
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

c. pertanian;

d. kehutanan;

11. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Pasal 56, berbunyi:

(1) Setiap Pelaku Usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar.

(2) Setiap Pelaku Usaha perkebunan berkewajiban memiliki sistem, sarana, dan prasarana pengendalian kebakarann lahan dan kebun.

Pasal 108, berbunyi:

Setiap Pelaku Usaha perkebunan yang membuka dan/atau mengoiah lahan densen cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10,000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

12. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan

Ayat 25, berbunyi:

a. menyusun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan;

b. mengoptimalkan tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten/Kota atau perangkat daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana sebagai koordinator dalam upaya penanggulangan ke bakaran h utan dan lahan di wilayah kabupaten/kota;

- c. mengalokasikan biaya pelaksanaan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara memadai pada pos anggaran rutin dan anggaran Belanja Tidak Terduga dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;


13. *Qanun* Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan *Qanun*

Pembentukan qanun ini sebagai instrument yuridis untuk memenuhi pelaksanaan Pasal 239 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan peraturan perundang-undangan lain dalam melakukan pembentukan, metode, baku dan standar yang mengikat dalam proses pembentukan qanun.

Dalam qanun ini ditentukan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan dan organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan muatan, keterlaksanaan, kedayagunaan, keterbukaan, kejelasan rumusan, dan keterlibatan publik. Pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan Syariat Islam, UUD Tahun 1945, MoU Helsinki, Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, adat istiadat, kepentingan umum, kelestarian alam, dan antar qanun.

Dalam Pasal 4 ayat (1), disebutkan bahwa Qanun Kabupaten/Kota dibentuk dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal lain yang berkaitan dengan kondisi khusus kabupaten/kota, penyelenggaraan tugas perbantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan. Adapun dalam Pasal 5, ditentukan bahwa qanun hanya dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000.

Dalam Pasal 12, ditentukan bahwa dalam pembentukan qanun dapat didahului dengan penyusunan naskah akademik, paling sedikit memuat



dasar Islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik ini sendiri dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/*draft* peraturan perundang-undangan. Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945 merupakan landasan filosofis yang pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus sesuai dengan landasan filosofis Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Landasan filosofis meliputi paling kurang dua pandangan yang berbeda. Pertama, landasan filosofis merupakan landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan pandangan yang kedua, menyatakan bahwa landasan filosofis merupakan pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), merupakan implementasi dari peranan negara sebagaimana dijabarkan oleh W. Friedmann yang membagi fungsi Negara sebagai:¹⁵

1. Penyedia layanan publik (*provider*)
2. *Entrepreneur*;
3. Wasit; dan
4. *Regulator*.

Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil berwenang dalam membuat kebijakan hukum terkait dengan fungsi kontrolnya terhadap kegiatan yang

¹⁵Friedman Wolfgang, *The State and The Rule of Law in a Mixed Economy*, London: Stevens Sons, 1971.

menjadi kewenangannya. Sebagaimana dalam hubungan dengan penyusunan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla).

Berdasarkan hal itu, landasan filosofis Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), merupakan penyelenggaraan atas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang pada intinya menjadi kemampuan untuk mengendalikan kerusakan lingkungan hidup yang merupakan penyebab terjadinya bencana bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. sehingga, harus dicegah, ditanggulangi, dan dipulihkan secara efektif, komprehensif, dan terintegrasi demi kepentingan generasi sekarang dan masa yang akan datang.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat.

Suatu peraturan perundang-undangan (termasuk didalamnya peraturan daerah) disebutkan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat di taati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.¹⁶

Peraturan Daerah yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat atau hukum yang hidup (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan dan harapan masyarakat. Eugene Ehrlich mengemukakan, terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum

¹⁶Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bina Akara, 1987, hlm 92.

yang hidup dalam masyarakat (living law) di pihak lain karena itu hukum positif memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁷

Dengan demikian produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Karena masyarakat berubah, nilai-nilai pun terus berubah, untuk itulah kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodir dalam Peraturan Daerah yang berorientasi masa depan.¹⁸

Berdasarkan pada pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan atau disusun bersumber pada living law tersebut. Dalam kondisi yang demikian, maka peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat.

Adapun landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah, menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, meliputi:¹⁹

1. Teori Kekuasaan, secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat; dan
2. Teori Pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Dalam kaitannya dengan penyusunan Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), bertujuan untuk mencegah, menanggulangi dan memulihkan kembali pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Oleh karena itu, perlu pendayagunaan berbagai instrument seperti

¹⁷Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991, hlm 49-50.

¹⁸Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm 15.

¹⁹*Ibid.*, hlm 16.

pemerintahan, hukum, teknis untuk melindungi lingkungan hidup dan masyarakat, sehingga Kabupaten Aceh Singkil menjadi daerah yang ramah lingkungan dan nyaman.

C. Landasan Yuridis

Implikasi peraturan perundang-undangan sebagai salah satu unsur produk hukum adalah adanya prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakkannya yang harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektifitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang.

Artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak dilakukan, maka menjadikan suatu peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur.

Ketidaksesuaian bentuk /jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.

4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Sesuai dengan pandangan *Stufenbau Theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan keempat persyaratan tersebut, Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dalam hal ini Bupati bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat di Kabupaten Aceh Singkil disusun dengan mempertimbangkan syarat-syarat di atas. Selain itu, qanun juga berlandaskan pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan. Pemebentukan Inpres tersebut penguatan pencegahan dan penegakan hukum penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pada Diktum 25 Inpres menginstruksikan Bupati/Walikota untuk menyusun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai Sistem penanggulanagn kebakaran hutan dan lahan. Peraturan tersebut juga diharapkan dapat mengoptimalkan tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten/Kota atau perangkat daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana sebagai koordinator dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di wilayah kabupaten/kota.

Rancangan *Qanun* ini dibentuk untuk melaksanakan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di wilayah Kabupaten Aceh Singkil. Melalui *qanun* diharapkan terbentuknya landasan hukum dan memberikan arah dalam pelaksanaan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil, sehingga pencegahan, pemadaman/penanganan, pemulihan paska kebakaran dapat dilakukan secara efektif dan optimal.

Adapun terkait dengan prosedur dan tata cara pembentukan *qanun*, maka akan melalui serangkaian proses yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan Peraturan Daerah, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyebarluasan.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN DAN ARAH PERATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN *QANUN*

A. Sasaran

Sasaran yang ingin diwujudkan dengan ditetapkannya *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, sebagai berikut:

1. Menjadi landasan hukum dan memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan terhadap kegiatan-kegiatan pemanfaatan hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil demi terwujudnya perlindungan lingkungan hidup di daerah;
2. Terwujudnya sinergitas, sinkronisasi dan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, akademisi, masyarakat, dunia usaha, dan media massa terhadap penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil;
3. Terarahnya kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil; dan
4. Terwujudnya perlindungan dan pemberdayaan hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil.

B. Jangkauan dan Arah Peraturan

Jangkauan dan arah yang ingin dicapai dalam *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan adalah untuk mewujudkan Kabupaten Aceh Singkil yang sejahtera, berkelanjutan, dan tangguh terhadap bencana dengan memprioritaskan pelestarian lingkungan dan pemberdayaan masyarakat demi kesejahteraan bersama. Adapun tujuan *qanun* ini dirancang untuk mengarahkan dan mencapai target tertentu dalam penyelenggaraan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Melalui qanun tersebut, diharapkan akan terciptanya suatu peraturan

daerah yang memberikan landasan hukum yang kuat serta membangun sinergi antara *pentahelix* kebencanaan.

Rancangan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak untuk: hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mendapatkan pelayanan kesehatan". Dengan demikian, rancangan *qanun* ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman kebakaran hutan dan lahan.

Rancangan *qanun* ini juga mencerminkan implementasi sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Adapun kebakaran hutan dan lahan yang terjadi tidak hanya merusak lingkungan, namun juga merusak sumber daya alam yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu, rancangan *qanun* ini hadir sebagai wujud tanggung jawab Negara dalam melindungi hak-hak dasar warga negara, serta menjadi instrumen dalam mewujudkan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil yang antisipatif dan efektif.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan *Qanun*

Adapun materi muatan rancangan pada *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, sebagai berikut:

BAB I	Ketentuan Umum
BAB II	Maksud dan Tujuan

BAB III	Ruang Lingkup
BAB IV	Penanggulangan
BAB V	Larangan dan Kewajiban
BAB VI	Pembinaan dan Pengawasan
BAB VII	Peran Serta Masyarakat
BAB VIII	Pembiayaan
BAB IX	Sanksi Administratif
BAB X	Ketentuan Penutup

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Adanya rencana untuk menyusun pembentukan *Qanun* Kabupaten Aceh Singkil tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan merupakan gagasan yang sangat baik dan perlu didukung oleh semua pihak dalam rangka perkembangan ekosistem, sosial, ekonomi, dan politik Kabupaten Aceh Singkil. Keinginan yang kuat untuk mewujudkan pembentukan *Qanun* ini menunjukkan adanya suatu kesadaran dan komitmen politik yang sangat tinggi untuk menempatkan dan memfokuskan persoalan kebakaran hutan dan lahan dalam rangka kepentingan masyarakat daerah. Karena secara filosofis, pembentukan *Qanun* tentang ini bertujuan demi mencapai tujuan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum sehingga aturan ini dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Aceh Singkil. Kemudian secara yuridis, hal ini akan semakin memperjelas pengaturan tentang perlindungan hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil, yang disesuaikan dengan amanat peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atasnya. Kemudian secara sosiologis, berbagai aspek yang menjadi permasalahan yang terjadi dalam kebakaran hutan dan lahan di daerah akan terselesaikan dengan berfungsinya hukum untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan ekosistem lingkungan hidup.

B. Saran

Berdasarkan persoalan Naskah Akademik ini, perlu disusun materi penormaan yang lengkap terhadap pelaksanaan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Aceh Singkil, agar tujuan menjadikan *Qanun*/Peraturan Daerah ini sebagai landasan hukum pada Kabupaten Aceh Singkil dapat dicapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Adinugroho, W. C., Suryadiputra, I. N. N., & Saharjo, B. H. (2005). *Panduan pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut*. wahyu catur adinugroho.
- Akbar, A. (2016). *Pemahaman dan solusi masalah kebakaran hutan di Indonesia*. Forda Press.
- Alverson, W. S., Waller, D., & Kuhlmann, W. (2013). *Wild forests: conservation biology and public policy*. Island Press.
- Bencana, B. N. P. naskah akademik.
- Dewa, R. C., & Wulan, E. R. (2024). Tinjauan Yuridis Tindak Pidana Penebangan Liar Di kawasan Hutan Lindung. *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 4(1).
- Fajri, M. N. (2016). Penindakan pelaku pembakaran hutan dan lahan dengan pendekatan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 2(1).
- Nasional, B. P. H. (2021). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. *Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (021).
- Perlindungan, R., & HIDUP, P. L. Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan Daerah.
- Pratama, F. (2019). artikel" Kebakaran hutan dan lahan".
- Siburian, R., & Nurhidayah, L. (2019). *Deforestasi dan ketahanan sosial*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Undang-Undang, P. P., & RI, B. K. S. J. D. (2022). Naskah akademik rancangan undang-undang tentang provinsi kalimantan tengah.
- Waluyo, J., Hardyanto, Y., Hariri, D., & Adnan, H. (2020). Tata Cara Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut Berbasis Desa. *Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*.

- Wibowo, K. A. (2019). Manajemen Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) Guna Peningkatan Ekonomi Kerakyatan. *Jurnal Studi Sosial dan Politik*, 3 (1).
- Yasir, A. (2011). Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Kabupaten Lampung Barat (suatu Executive Summary Naskah Akademik). *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 5 (3).
- Yazid, T. P., Wirman, W., Rasyid, A., Yozani, R. E., & Susanti, H. (2024). *Komunikasi sosial kemasyarakatan: strategi hadapi ancaman kebakaran hutan dan lahan*. Mega press nusantara.
- Yusyanti, D. (2019). Tindak Pidana Pembakaran Hutan dan Lahan Oleh Korporasi Untuk Membuka Usaha Perkebunan. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19 (4).
- Zakaria, R. Y., Wiyono, E. B., Firdaus, A. Y., Suharjito, D., Muhsi, M. A., Salam, R., ... & Agraria, S. R. Naskah Akademik Reformulasi Kebijakan Perhutanan Sosial.