

**TESIS**

**SURAT DAKWAAN MEMUAT PASAL PERATURAN  
DAERAH DALAM PERKARA KARHUTLA  
DIKAITKAN DENGAN ASAS LEX SPECIALIS**



**Oleh :**

**MOHAMMAD HAMIDUN NOOR  
NIM 2120215310086**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT  
BANJARMASIN**

**2023**

**SURAT DAKWAAN MEMUAT PASAL PERATURAN  
DAERAH DALAM PERKARA KARHUTLA  
DIKAITKAN DENGAN ASAS LEX SPECIALIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Magister Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**

**Oleh :**

**MOHAMMAD HAMIDUN NOOR  
NIM 2120215310086**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT  
BANJARMASIN**

**2023**

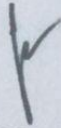
**JUDUL** : SURAT DAKWAAN MEMUAT PASAL PERATURAN DAERAH DALAM  
PERKARA KARHUTLA DIKAITKAN DENGAN ASAS LEX SPECIALIS

**NAMA** : MOHAMMAD HAMIDUN NOOR

**NIM** : 2120215310086

**Disetujui**  
**Komisi Pembimbing,**

**Pembimbing Utama**



**Prof. Dr. H. M. Erham Amin, SH., M.H.**  
**NIP. 19580423198603 1 001**

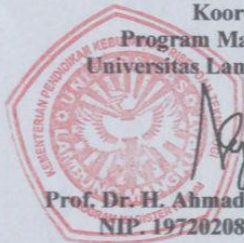

**Pembimbing Pendamping**



**Dr. Anang S. Tornado, SH., M.H., M.Kn.**  
**NIP. 19791002200501 1 001**

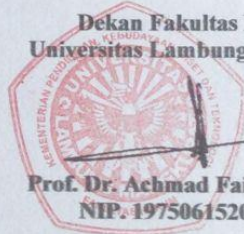
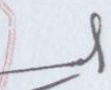
**Diketahui,**

**Koordinator**  
**Program Magister Hukum**  
**Universitas Lambung Mangkurat**

**Prof. Dr. H. Ahmad Syaafi, SH., M.H.**  
**NIP. 19720208199903 1 004**

**Dekan Fakultas Hukum**  
**Universitas Lambung Mangkurat**

**Prof. Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.**  
**NIP. 19750615200312 1 001**

**Tanggal Lulus : .....**

**Tanggal Wisuda : .....**

**Tesis ini  
Telah Diperiksa dan Disetujui  
Pada Tanggal.....**

**Pembimbing Utama**

**Prof. Dr. H. M. Erhan Amin, SH., M.H.  
NIP. 19580423198603 1 001**

**Pembimbing Pendamping**

**Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn  
NIP. 19791002200501 1 001**

**Disahkan oleh  
Koordinator  
Program Magister Hukum**

**Dr. H. Ahmad Syarif, SH., M.H.  
NIP. 19720208199903 1 004**

**Diketahui oleh  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**

**Prof. Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.  
NIP. 19750615200312 1 001**

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Mohammad Hamidun Noor  
NIM : 2120215310086  
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, Juni 2023

Yang membuat pernyataan



Mohammad Hamidun Noor  
NIM. 2120215310086

**NOOR, MOHAMMAD HAMIDUN. 2023 “Surat Dakwaan Memuat Pasal Peraturan Daerah Dalam Perkara Karhutla Dikaitkan Dengan Asas Lex Specialis”. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing Utama : Prof. Dr. H. M. Erham Amin, S.H., M.H. dan Pembimbing Pendamping : Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn. 114 Halaman.**

### **RINGKASAN**

Hutan merupakan sumberdaya alam yang menempati posisi yang sangat strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sekitar dua-pertiga dari 191 juta hektar daratan Indonesia adalah kawasan hutan dengan ekosistem yang beragam, mulai dari hutan tropika dataran rendah, hutan tropika dataran tinggi, sampai hutan rawa gambut, hutan rawa air tawar, dan hutan bakau (mangrove). Nilai penting sumberdaya tersebut kian bertambah karena hutan merupakan sumber hayat hidup orang banyak. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tercantum dalam Pasal 1 angka 2 yang berbunyi: “Hutan adalah satu kesatuan sistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan”. Karhutla artinya singkatan dari kebakaran hutan dan lahan. Karhutla adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan atau lahan baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya dan politik. Dasar hukum asas *lex specialis derogat legi generali* dalam sistem peradilan pidana adalah ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP yang merumuskan bahwa apabila terjadi suatu tindak pidana yang melanggar dua ketentuan hukum pidana atau lebih, yang salah satunya adalah ketentuan hukum pidana umum, dan yang lainnya adalah ketentuan hukum pidana khusus, maka ketentuan hukum pidana khusus itulah yang dikenakan kepada pelakunya.

Surat dakwaan merupakan suatu akta yang dikenal dalam proses penuntutan perkara pidana dan merupakan bagian dari hukum acara pidana. Proses penuntutan

terhadap perkara pidana merupakan tindak lanjut dari proses penyidikan terhadap dugaan terjadinya suatu tindak pidana oleh seseorang atau suatu badan hukum.

Di dalam pasal 140 ayat (1) KUHAP sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981, dinyatakan oleh pembuat Undang-Undang bahwa: “dalam hal Penuntut Umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, ia dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan.” Didalam pasal 143 ayat (1) KUHAP dinyatakan bahwa “Penuntut Umum melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri dengan permintaan agar segera mengadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan. Didalam KUHAP sudah ditetapkan bahwa surat dakwaan harus didasarkan pada berkas perkara hasil penyidikan yang sah. Hal tersebut dapat disimpulkan dari pasal 138, 139, 140, 141, 142, 143 KUHAP. Dengan demikian menggabungkan dakwaan tindak pidana korupsi (yang tidak termasuk dalam berkas perkara) dengan tindak pidana umum (misalnya pasal 50 ayat (3) huruf h UU. No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan atau pasal 53 huruf b UU. No. 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi) dari berkas perkara yang diserahkan dari penyidik adalah dakwaan yang salah, karena bertentangan dengan hukum acara pidana. Sebaliknya jika Penuntut Umum membuat suatu surat dakwaan tentang perkara tindak pidana korupsi yang berasal illegal logging atau pengangkutan minyak dan gas bumi sebagai akibat menghindarkan diri dari pembayaran pungutan pajak dan/atau pungutan bukan pajak, yang berasal dari berkas perkara hasil penyidikan Kejaksaan. Karena ragu-ragu dan tindakan berjaga-jaga terhadap kemungkinan gagalnya dakwaan tindak pidana korupsi maka Penuntut Umum menggabungkan (melapisi) dakwaan melanggar tindak pidana korupsi (khusus) tersebut dengan dakwaan melanggar pasal-pasal dalam Undang-undang kehutanan atau Undang-undang minyak dan gas bumi tersebut diatas yang merupakan tindak pidana umum, yang jelas tidak ada dalam berkas perkara karena wewenang penyidikannya hanya ada pada penyidik Polri atau penyidik PNS tertentu. Kesalahan penggabungan dalam satu surat dakwaan demikian adalah karena pelanggaran terhadap tindak pidana umumnya tidak ada dalam berkas perkara. Kalaupun dalam berkas perkara dimasukan pelanggaran terhadap Undang-undang kehutana atau Undang-undang minyak dan gas bumi maka berkas

perkara hasil penyidikan tersebut tidak sah menurut hukum karena Kejaksaan tidak memiliki kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana umum. Kejaksaan hanya diberi wewenang penyidikan oleh KUHAP terhadap tindak pidana khusus.

Berbicara terkait pasal perda tentang karhutla ditemukan bahwa terjadi inefisiensi dalam merumuskan norma perda ini karena pada dasarnya delik pembakaran hutan telah diatur oleh Undang-Undang Kehutanan. Maka secara normative terjadi pertentangan norma (*inconsistency of norm*) antara sanksi delik pembakaran hutan pada Undang-Undang Kehutanan yang bagi delik secara dolus. Penggunaan asas *lex specialis derogat legi generali* mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama. Dikemukakan bahwa antara *lex specialis* dan *lex generalis* harus memiliki kedudukan yang sama dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tidak mungkin *lex generalis* nya berupa undang-undang, *lex specialis*-nya peraturan pemerintah. Di Indonesia banyak undang-undang yang lahir yaitu undang-undang yang dibuat khusus untuk tindak pidana khusus yang apabila dikenakan bersama-sama dengan ketentuan KUHP maka ketentuan tindak pidana khusus itu yang harus digunakan berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Kemudian, tentunya akan terjadi inefisiensi dalam merumuskan norma Perda terkait pasal tentang karhutla tersebut karena pada dasarnya delik pembakaran hutan telah diatur oleh Undang-Undang Kehutanan. Maka secara normative terjadi pertentangan norma (*inconsistency of norm*) antara sanksi delik pembakaran hutan pada Undang-Undang Kehutanan bagi delik secara dolus dan culpa yang diancam dengan pidana penjara. Sedangkan sering ditemukan kebijakan sanksi pidana pada Perda di beberapa wilayah di Indonesia mengatur sanksi pidana sebagai pidana kurungan. Dengan adanya pertentangan norma ini dengan melihat asas *lex specialis derogat legi generali*, maka kebijakan tentang karhutla maupun sanksi pidana didalamnya pada suatu pasal yang terdapat di sebuah Perda tidak bisa digunakan karena bertentangan dengan asas yang mengaturnya.



**NOOR, MOHAMMAD HAMIDUN. 2023. "Surat Dakwaan Memuat Pasal Peraturan Daerah Dalam Perkara Karhutla Dikaitkan Dengan Asas Lex Specialis".** Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing Utama : **Prof. Dr. H. M. Erham Amin, S.H., M.H.** dan Pembimbing Pendamping : **Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn.** 114 Halaman.

## **ABSTRAK**

**Kata Kunci :** Surat Dakwaan, Perkara Karhutla, Asas Lex Specialis.

Tujuan penelitian tesis yang berjudul Surat Dakwaan Memuat Pasal Peraturan Daerah Dalam Perkara Karhutla Dikaitkan Dengan Asas Lex Specialis adalah untuk menganalisis tentang surat dakwaan dapat memuat pasal peraturan daerah dalam perkara karhutla dan untuk menganalisis tentang penggunaan pasal peraturan daerah perkara karhutla bertentangan dengan asas lex specialis. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memperoleh bahan hukum dengan metode mengumpulkan dan menganalisa bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.

Hasil penelitian yang diperoleh adalah Pertama, Surat dakwaan dapat memuat pasal peraturan daerah dalam perkara karhutla. Surat dakwaan memiliki syarat-syarat yang harus terpenuhi yaitu syarat formil dan syarat materil dalam pembuatan dan penyusunannya yang merupakan hasil penyidikan yang kemudian menjadi dasar dalam pembuatan suatu surat dakwaan tersebut, selama syarat sah pembuatan surat dakwaan terpenuhi maka tidak ada masalah. Kedua, Penggunaan pasal peraturan daerah perkara karhutla bertentangan dengan asas lex specialis, pada dasarnya muatan yang ada pada perda karhutla telah diatur oleh Undang-Undang Kehutanan. Maka secara normatif terjadi pertentangan norma (*inconsistency of norm*) antara sanksi delik pembakaran hutan pada Undang-Undang Kehutanan bagi delik secara dolus dan culpa yang diancam dengan pidana penjara. Sedangkan sering ditemukan kebijakan sanksi pidana pada Perda di beberapa wilayah di Indonesia mengatur sanksi pidana sebagai pidana kurungan. Dengan adanya pertentangan norma ini dengan melihat asas lex specialis derogat legi generali, maka kebijakan tentang karhutla maupun sanksi pidana didalamnya pada suatu pasal yang terdapat di sebuah Perda tidak bisa digunakan karena bertentangan dengan asas yang mengaturnya.

**NOOR, MOHAMMAD HAMIDUN. 2023 “The Indictment Contains Articles of Regional Regulations in Forest and Land Fire Cases Associated with the Lex Specialis Principle”.** Master of Law Program, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University. Advisor I: Prof. Dr. H. M. Erham Amin, S.H., M.H. and Advisor II: Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn. 114 Pages.

### **ABSTRACT**

**Keywords:** *Indictment, Forest and land fire case, Principle of Lex Specialis.*

*The research objective of the thesis entitled Indictment Contains Articles of Regional Regulations in Karhutla Cases Linked to Lex Specialis Principles is to analyze whether indictments can contain articles of regional regulations in karhutla cases and to analyze the use of articles of regional regulations in karhutla cases contrary to the lex specialis principle. The type of research used is normative legal research, namely research that obtains legal materials by collecting and analyzing legal materials related to the issues to be discussed.*

*The research results obtained are **First**, the indictment can contain articles of regional regulations in karhutla cases. The indictment has conditions that must be fulfilled, namely the formal requirements and material requirements in its preparation and preparation which are the results of the investigation which then become the basis for making an indictment, as long as the legal requirements for making an indictment are met then there is no problem. **Second**, the use of the regional regulation article on karhutla cases is contrary to the lex specialis principle, basically the content contained in the regional karhutla regulation has been regulated by the Forestry Law. So normatively there is an inconsistency of norms between the sanctions for the offense of burning forests in the Forestry Law for dolus and culpa offenses which are punishable by imprisonment. Meanwhile, it is often found that criminal sanction policies in regional regulations in several regions in Indonesia stipulate criminal sanctions as imprisonment. With this conflicting norm by looking at the principle of lex specialis derogat legi generali, the policy regarding karhutla and criminal sanctions contained in an article contained in a regional regulation cannot be used because it is contrary to the principles governing it.*

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji syukur, hormat serta kemuliaan hanya bagi Allah Yang Maha Kuasa atas segala kasih, rahmat, karuniaNYA sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan Judul **SURAT DAKWAAN MEMUAT PASAL PERATURAN DAERAH DALAM PERKARA KARHUTLA DIKAITKAN DENGAN ASAS LEX SPECIALIS**.

Penulisan Tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Magister Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Lambung Mangkurat.

Di dalam penyelesaian tesis ini penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan, dan arahan dari berbagai pihak untuk penyempurnaan Tesis ini. Dalam kesempatan ini, penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian studi penulis, yaitu kepada:

1. Yang Sangat Terpelajar Bapak Prof. Dr. Achmad Faishal, SH., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
2. Yang Terpelajar Bapak Dr. H. Ahmad Syaufi, SH., M.H. selaku Koordinator Program Studi Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
3. Yang Terpelajar Bapak Prof. Dr. H. M. Erham Amin, S.H., M.H. Selaku Pembimbing Utama yang dengan kesabarannya serta di sela-sela kesibukan selalu berkesempatan untuk meluangkan waktu memberikan arahan dan bimbingan dalam penulisan Tesis ini;
4. Yang Terpelajar Bapak Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn. selaku pembimbing pendamping yang telah banyak memberikan masukan-masukan yang berharga bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini;

5. Seluruh Dosen Pengajar dan Staf pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat atas ilmu yang diberikan sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang lebih serta memberikan pelayanan yang baik hingga penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan studi;
6. Rekan-rekan satu angkatan 2021 dan teman-teman dari Kejaksaan, atas kebersamaan dan keceriaan yang akan selalu dikenang dan semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari kekurangan dan kelemahan dari tesis ini. Oleh karenanya, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan dari berbagai pihak. Akhir kata, penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca terutama bagi yang ingin melanjutkan maupun mengembangkan tesis ini.

Hormat Penulis

Mohammad Hamidun Noor

## DAFTAR ISI

### Halaman

<b>HALAMAN JUDUL DEPAN</b>	
<b>HALAMAN JUDUL DALAM</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN TESIS</b>	
<b>RINGKASAN</b>	
<b>ABSTRAK</b>	
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b>	
<b>DAFTAR ISI</b>	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b> ..... 1
	A. Latar Belakang Masalah ..... 1
	B. Rumusan Masalah ..... 6
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian ..... 6
	D. Keaslian Penelitian ..... 7
	E. Tinjauan Pustaka ..... 12
	F. Metode Penelitian ..... 31
	G. Pertanggung Jawaban Sistematika Penulisan ..... 35
<b>BAB II</b>	<b>SURAT DAKWAAN DAPAT MEMUAT PASAL PERATURAN DAERAH DALAM PERKARA KARHUTLA</b> ..... 36
	A. Kedudukan Surat Dakwaan Dalam Persidangan Pidana ..... 36
	B. Peraturan Daerah dan Tindak Pidana..... 50
	C. Surat Dakwaan Dapat Memuat Pasal Peraturan Daerah Dalam Perkara Karhutla ..... 64
<b>BAB III</b>	<b>PENGUNAAN PASAL PERATURAN DAERAH PERKARA KARHUTLA BERTENTANGAN DENGAN ASAS LEX SPECIALIS</b> ..... 77
	A. Asas Lex Specialis dalam Tata Peraturan Perundang-Undangan ..... 77
	B. Peraturan Daerah Berkaitan dengan Karhutla ..... 89
	C. Pasal Peraturan Daerah Perkara Karhutla Bertentangan Dengan Asas Lex Specialis ..... 99
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> ..... 112
	A. Kesimpulan ..... 112
	B. Saran ..... 113
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>RIWAYAT HIDUP</b>	