

BAB II

KEWENANGAN LEGALITAS PENGELOLAAN KAWASAN HUTAN PERHUTANI DENGAN PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL MELALUI PERATURAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN P.39

A. Pengertian Kewenangan

Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut (Syafrudin, 2000) ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*) (Syafrudin, 2000). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam

rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Indroharto, 1994). Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik (Fachruddin, 2004).

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*) (Budiardjo, 1998)

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote mach*” (Mulyosudarmo, 1990), sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara (Setiardja, 1990).

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a. Hukum
- b. Kewenangan
- c. Keadilan
- d. Kejujuran
- e. Kebijakanbestarian
- f. Kebajikan (Kantaprawira, 1998)

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara (Budiardjo, 1998).

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban (Kantaprawira, 1998). Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*),

misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

1. Sumber Kewenangan

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental (Rahman, 2002)

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan (Indroharto, 1994).

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat.

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *with mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name (Brouwer, 1998).*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

2. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit

banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya (Indroharto, 1994)

Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*) (Hadjon, 2008).

3. Batasan Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinenta (Rahman, 2002). Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan (Hadjon, 2008).

B. Azas Legalitas

Seiring dengan berlakunya UUD 1945, maka berarti pula ketentuan yang mengatur tentang berlakunya asas legalitas dalam hukum Indonesia tidak ada lagi.

Meskipun pada kenyataannya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945, tidak ada yang menyimpangi ketentuan asas legalitas dan non retroaktif. Hal ini dikarenakan UUD 1945 tidak secara tegas juga menyebutkan adanya ketentuan yang memperbolehkan penyimpangan terhadap asas legalitas dan non retroaktif.

Masa Orde Lama di bawah rezim Sukarno, banyak menawarkan konsep-konsep baru di luar UUD 1945, seperti halnya Manipol Usdek, Nasakom, dan beberapa gagasan baru, yang boleh dikatakan menyimpang dari ketentuan undang-undang dasar. Pada akhirnya kekuasaan Sukarno tumbang, dan digantikan oleh rezim Orde Baru pimpinan Suharto. Belajar dari pengalaman masa sebelumnya yang banyak melakukan penyimpangan terhadap konstitusi, maka tema besar pemerintahan Orde Baru adalah menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Akan tetapi terminologi secara murni dan konsekuen yang terlalu dipaksakan, akibatnya malah membuat undang-undang dasar terkesan kaku, UUD 1945 dianggap sebagai sesuatu yang sakral dan tidak boleh diganggu gugat. Perkembangannya UUD 1945 malah dijadikan dalih dalam melegalkan tindakan represifitas penguasa yang sewenang-wenang. Akibatnya memungkinkan rezim untuk mengabaikan hak-hak politik rakyat dan Hak Asasi Manusia.

Di tingkat global, wacana globalisasi mulai diusung sejak pertengahan 80-an. Konsekuensi dari kemenangan kelompok kanan baru (*new right*) ini ialah, ditematkannya isu demokratisasi pada bagian penting, dalam pergerakan modal internasional. Di beberapa belahan Negara Dunia Ketiga, inilah awal dimulainya proyek redemokratisasi, yang ditandai oleh kejatuhan rezim-rezim otoriter. Akhirnya, pada 21 Mei 1998 rezim neo-fasis militer Orde Baru runtuh, diganti dengan Orde Reformasi.

Tidak ingin mengulangi pengalaman pahit dimasa yang lampau, yaitu munculnya penguasa despotis, yang melegitimasi dirinya dengan naskah-naskah suci konstitusi, segeralah muncul suara-suara untuk melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sidang amandemen pertama berhasil diputuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 19 Oktober 1999. Selanjutnya berlangsung hingga empat kali proses amandemen. Rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat guna memutuskan perubahan ke empat UUD 1945 berlangsung pada 10 Agustus 2002. Empat kali proses amandemen UUD 1945 membuat ketentuan pasal-pasal yang ada menjadi lebih rinci dan memberikan kepastian hukum.

Mengenai pencantuman asas legalitas dan prinsip non retroaktif, untuk lebih menjamin adanya kepastian hukum bagi warga negara, UUD 1945 pasca amandemen kembali memasukkan ketentuan tersebut dalam pasal-pasal nya. Ketentuan yang mengatur pengakuan terhadap asas legalitas dan prinsip nonretroaktif diatur dalam BAB XA Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 I ayat (1). Dengan masuknya ketentuan ini dalam Undang-Undang Dasar 1945, berarti UUD 1945 tidak memberikan peluang lagi untuk melakukan penyimpangan terhadap asas legalitas dan prinsip non retroaktif, karena sudah dengan jelas tersurat dalam pasal tersebut menyatakan "..., hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun." Kata-kata yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun memberikan penegasan bagi ketentuan pasal tersebut, bahwa konstitusi tidak lagi memberikan peluang bagi berlakunya suatu aturan yang menganut prinsip berlaku surut (retroaktif).

Untuk melakukan penyimpangan asas legalitas dan memperlakukan suatu undang-undang berlaku surut harus dibuat suatu peraturan khusus yang mengatur hal

tersebut, dan undang-undang dasar membolehkan untuk itu. Hal itu boleh dilakukan pun apabila keadaan kepentingan umum dibahayakan dan hanya terhadap perbuatan-perbuatan yang menurut sifatnya membahayakan kepentingan umum (Purnomo, 1994)

Asas legalitas yang dikenal dalam hukum pidana modern muncul dari lingkup sosiologis Abad Pencerahan yang mengagungkan doktrin perlindungan rakyat dari perlakuan sewenang-wenang kekuasaan. Sebelum datang Abad Pencerahan, kekuasaan dapat menghukum orang meski tanpa ada peraturan terlebih dulu. Saat itu, selera kekuasaanlah yang paling berhak menentukan apakah perbuatan dapat dihukum atau tidak. Untuk menangkalnya, hadirilah asas legalitas yang merupakan instrumen penting perlindungan kemerdekaan individu saat berhadapan dengan negara. Dengan demikian, apa yang disebut dengan perbuatan yang dapat dihukum menjadi otoritas peraturan, bukan kekuasaan (Utrecht, 1960).

Tujuan yang ingin dicapai dari asas legalitas itu sendiri adalah memperkuat kepastian hukum, menciptakan keadilan dan kejujuran bagi terdakwa, mengefektifkan fungsi penjeraan dalam sanksi pidana, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan memperkokoh *rule of law*. Satu sisi asas ini memang dirasa sangat efektif dalam melindungi hak-hak rakyat dari kesewang-wenangan penguasa. Namun, efek dari pemberlakuan ketentuan asas legalitas adalah hukum kurang bisa mengikuti perkembangan pesat kejahatan. Ini menjadi kelemahan mendasar dari pemberlakuan asas legalitas (Utrecht, 1960).

Asas legalitas kurang melindungi kepentingan-kepentingan kolektif (*collectieve belangen*), karena memungkinkan dibebaskannya pelaku perbuatan yang sejatinya merupakan kejahatan tapi tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, paradigma yang dianut asas ini adalah konsep *mala in prohibita* (suatu perbuatan

dianggap kejahatan karena adanya peraturan), bukan mala in se (suatu perbuatan dianggap kejahatan karena tercela) (Utrecht, 1960).

1. Pengertian Asas Legalitas

Telah dijelaskan bahwa dasar pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana adalah norma yang tidak tertulis yakni tidak dipidana jika ada kesalahan. Dasar ini mengenai dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya (*Criminal Responsibility/ Criminal liability*). Namun sebelum itu, mengenai dilarang dan diancamnya suatu perbuatan yaitu mengenai perbuatan pidana itu sendiri, mengenai *criminal act* juga ada dasar yang pokok yaitu asas legalitas, yaitu asas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan.

Biasanya asas ini dikenal dengan *nullum delictum uulla poena sine praevia lege* (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan lebih dahulu). Dalam sejarahnya tidak menunjukkan perubahan hukum pidana pada abad ke-18 dulu bahwa keseluruhan masalah hukum pidana harus ditegaskan dengan suatu undang-undang. Ucapan *nullum delictum uulla poena sine praevia lege* ini berasal dari Von Feurbach, sarjana hukum pidana Jerman (1775-1833). Dialah yang merumuskannya dalam pepatah latin tadi dalam bukunya: *lehrbnuch des pein leichen recht*.

Biasanya asas-asas ini mengandung tiga pengertian, yaitu:

- a. Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan-aturan undang-undang.
- b. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi.
- c. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut (Feurbach, 1833).

Pengertian pertama, bahwa harus aturan-aturan undang-undang jadi aturan hukum tertulis yang terlebih dahulu, itu dengan jelas tampak dalam Pasal 1 KUHP dimana dalam teks Belanda disebutkan wettijke straf bepaling yaitu aturan pidana dalam perundangan. Tetapi dengan adanya kekuatan ini konsekuensinya adalah bahwa perbuatan-perbuatan pidana menurut hukum adat tidak dapat dipidana, sebab di situ tidak ditentukan dengan aturan yang tertulis. Padahal di atas telah diajukan bahwa hukum pidana adat masih berlaku, walaupun untuk orang-orang tertentu dan sementara saja (Feurbach, 1833).

Karena yang dipakai disini adalah istilah aturan hukum, maka dapat meliputi aturan-aturan yang tertulis maupun tidak tertulis. Bahwa dalam menentukan atau adanya atau tidaknya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi pada umumnya masih dipakai dalam kebanyakan negara. Sifat melawan hukum yang materil harus dilengkapi dengan sifat melawan hukum yang formil.

2. Dasar Asas Legalitas

Asas legalitas tercantum didalam Pasal 1, ayat 1, KUHP yang berbunyi:

Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan. Adapun yang dimaksud dengan asas legalitas yaitu tak ada pelanggaran dan tak ada hukuman sebelum adanya undang-undang yang mengaturnya.

Sedangkan asas legalitas pada hukum pidana Islam ada tiga cara dalam menerapkannya, yaitu:

- a. ada hukuman-hukuman yang sangat gawat dan sangat mempengaruhi keamanan dan dan ketentraman masyarakat asas legalitas dilaksanakan dengan teliti sekali sehingga tiap-tiap hukuman dicantumkan hukumannya satu persatu.

- b. Pada hukuman-hukuman yang tidak begitu berbahaya, syara' memberikan memberikan kelonggaran dalam penerapan asas legalitas dari segi hukuman,. Syara' hanya menyediakan sejumlah hukuman untuk dipilih oleh hakim, yaitu dengan hukuman yang sesuai bagi peristiwa pidana yang dihadapinya.
- c. Pada hukuman-hukuman yang diancamkan hukuman untuk kemaslahatan umum, syara' memberi kelonggaran dalam penerapan asas legalitas dari segi penentuan macamnya hukuman.

Adapun pada hukum pidana positif cara penerapan asas legalitas untuk semua hukuman adalah sama yaitu suatu hal yang menyebabkan timbulnya kritikan-kritikan terhadapnya. Pada mulanya hukum pidana positif memakai cara pertama (dalam hukum pidana Islam) untuk semua perbuatan pidana, namun hal ini menyebabkan para hakim tidak mau menjatuhkan hukuman berat terhadap perbuatan yang tidak gawat setelah mereka mengingat aturan-aturan pidana yang termasuk kejahatan dan yang termasuk pelanggaran. Dengan demikian, hukum pidana positif mengambil cara yang kedua (dalam hukum pidana Islam) yaitu dengan mempersempit kekuasaan hakim dalam memilih hukuman dan dalam menentukan tinggi rendahnya hukuman yang diterapkan secara umum.

3. Makna Asas Legalitas dalam Hukum

Memahami makna asas legalitas, tergambar di situ sebuah supremasi hukum bagi masyarakat yang hidup dalam sebuah negara, karena dengan adanya asas ini pemerintah tidak dapat melakukan kesewenang-wenangan terhadap rakyat. Seperti yang pernah terjadi pada masa-masa sebelum revolusi Perancis. Seiring dengan perkembangan zaman, bentuk kejahatanpun berkembang dan semakin bervariasi jenis operandinya. Hal ini menuntut kita semua khususnya bagi para ahli hukum untuk

menemukan hukum-hukum baru yang disesuaikan dengan tuntutan masyarakat. Pembaharuan sangat diperlukan karena untuk mengganti bentuk-bentuk hukum yang dianggap usang dan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat kita.

Namun yang jelas dan tidak diragukan, manusia dan masyarakat pendukung hukum merasa tidak puas tentang hukum yang berlaku, karena adanya tuntutan pembaharuan, seperti halnya dengan kitab undang-undang hukum kita khususnya kitab Undang-undang Hukum Pidana kita (KUHP). Dalam KUHP kita perlu diadakan pembaharuan-pembaharuan lebih lanjut, karena pada dasarnya KUHP kita merupakan peninggalan kolonial, meskipun KUHP peninggalan kolonial ini sudah banyak dirubah akan tetapi masih saja kurang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang masih banyak berpegang teguh pada adat (Moeljatno, 2001).

Dalam pandangan masyarakat dan para ahli hukum kita banyak yang menginginkan pembaharuan terhadap hukum pidana kita, yaitu dengan memasukan unsur-unsur hukum adat. Karena banyak peristiwa yang terjadi, dalam KUHP tidak diatur tetapi menurut pandangan masyarakat sebuah perbuatan tersebut bisa dikenai sanksi hukum, tidak bisa dilakukan dengan alasan KUHP tidak mengaturnya.

Hal ini tentu akan melukai perasaan hukum yang ada dalam masyarakat kita. Maka dari itu dengan melalui seminar-seminar tentang pembaharuan hukum pidana kita atau melauai forum-forum lainnya diharapkan sedikit banyak bisa dijadikan bahan pertimbangan untuk KUHP kita. Mengenai asas legalitas dalam rancangan KUHP baru kita bahwa adanya perluasan konsep perumusan asas legalitas yaitu dengan mengakui eksistensi hukum yang hidup (hukum adat atau hukum tidak tertulis) sebagai dasar patut dipidananya suatu perbuatan sepanjang perbuatan tersebut tidak ada persamaannya atau tidak diatur dalam undang-undang (Moeljatno, 2001).

Perluasan perumusan ini tentunya diharapkan bisa mewujudkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat, dan antara kepastian hukum dengan keadilan. Berbeda lagi dengan asas legalitas yang ada dalam syari'ah Islam. Dalam syari'ah Islam asas legalitas sudah ada sejalan dengan perkembangan Islam itu sendiri yaitu mulai diturunkan ayat-ayat al-Qur'an yang berkaitan dengan masalah hukum (Adji, 1980).

Apabila sebuah perbuatan tidak sanksinya tidak begitu dijelaskan dalam al-Qur'an kita bisa melihat pada al-Hadits, bila dalam al-Haditspun tidak dijelaskan kita bisa melihat Ijma' para ulama, dan seterusnya pada Qiyas (Adji, 1980). Hal ini merupakan acuan bagi syari'ah Islam dalam memutuskan suatu perkara. Maka di sini kita dapat melihat perbedaan-perbedaan yang terjadi antara syari'ah Islam dengan hukum pidana kita terutama mengenai keberadaan asas legalitas dan konsep-konsepnya. Kita semua berharap agar rancangan pembaharuan KUHP bukan hanya merupakan sebuah konsep semata melainkan ada bentuk nyatanya, Sehingga apa yang menjadi harapan masyarakat selama ini segera terwujud untuk menegakkan keadilan (Moeljatno, 2001).

4. Fungsi Asas Legalitas dalam KUHP

Asas legalitas merupakan salah satu asas yang mengatakan bahwa seseorang tidak dapat dipidana kalau tidak ada undang undang yang mengaturnya. walaupun ada kejahatan yang tidak atau belum diatur dalam undang undang maka pelaku kejahatan tersebut dikenakan sanksi atau hukuman yang dapat meringankan atau menguntungkan si pelaku tersebut.

Kita tentu masih ingat pelaku bom Bali yang dulu dieksekusi mati sesuai dengan putusan majelis hakim yang terhormat. Tetapi di balik semua itu menimbulkan tanda

tanya besar di kalangan praktisi hukum. Di dalam KUHP telah jelas diterangkan bahwa seseorang tidak dapat dipidana kalau belum ada undang-undang yang mengaturnya. Sama halnya dengan kasus yang menimpa Amrozi dan kawan kawan. Ini tentu sangat bertentangan dengan KUHP. Bagaimana tidak, undang-undang terorisme keluar setelah peristiwa pemboman di Bali terjadi. Inilah yang menjadi kerumitan dari kasus tersebut, ditambah lagi dengan penolakan Judicial Review yang diajukan oleh tim pengacara Amrozi cs di Mahkamah Konstitusi.

Di dalam konstitusi negara kita telah di sebutkan bahwa, setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum. Apakah dengan adanya berbagai tanggapan dari luar negeri membuat kita untuk berbesar kepala dan merasa bangga bahwa bangsa Indonesia tidak main-main dengan pelaku terorisme, dan lantas kita mengabaikan sistem hukum kita yang sudah lama kita jalankan dan kita patuhi. Kiranya ini merupakan tindakan yang sangat gegabah menurut saya. dan bisa jadi ke depannya, para penegak hukum kita akan sewenang wenang mengambil keputusan yang sangat tidak berdasarkan keadilan yang sesungguhnya.

5. Penerapan Asas Legalitas Materiil di Indonesia

Pemikiran mengenai asas legalitas sebagai hukum pidana materiil ini sebenarnya berawal dari suatu pemahaman tentang apakah hukum pidana itu sine praevia lege poenale (hukum pidana adalah hukum undang-undang). Pertanyaan ini sebenarnya merupakan pergumulan yang berat mengenai bagaimana pemahaman hukum itu seharusnya.

Pada awal abad ke XIX, pertanyaan ini mulai di bahas antara mazhab sejarah yang di pimpin oleh von Savigny dan aliran positivis dengan tokohnya Thibaut. Menurut pendapat von Savigny, masyarakat itu terus menerus berkembang begitu

pula hukum yang tercipta secara seirama mengikuti perkembangan manusia itu dan memberikan pengaturannya di dalam kehidupan (Huijbers, 1982). Oleh karena itu, menurut aliran historis usaha kodifikasi atau perumusan suatu norma di dalam Undang-undang akan membawa efek negatif bagi perlindungan masyarakat yang secara fakta terus berkembang.

C. Pengelolaan Hutan Sosial di Kawasan Perum Perhutani

Masyarakat desa hutan merupakan sekumpulan orang yang tinggal di dalam atau sekitar hutan. Kebanyakan dari masyarakat desa hutan menggantungkan kehidupannya pada sumber daya hutan yang ada di sekitar mereka untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Namun, sebagian dari masyarakat desa hutan di Indonesia masih belum bisa mengelola hutan di sekitar mereka dengan baik. Tercatat bahwa kerusakan hutan di Indonesia mencapai 610.375,92 ha yang merupakan peringkat ketiga negara dengan kerusakan hutan terparah di dunia. Peringkat tersebut bukanlah hal yang bisa dibanggakan. Selain itu, masyarakat desa hutan juga biasanya memiliki masalah mengenai sosial dan ekonomi dalam mengelola hutan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, misalnya kurangnya wawasan pengetahuan mengenai pengelolaan hutan yang baik, sulitnya akses transportasi yang dilalui, sederhananya peralatan kehutanan yang dimiliki, konflik antar masyarakat, dan masih banyak lagi (Perhutani, 2019).

Menurut penelitian, 50% dari jumlah penduduk miskin di Indonesia bertempat tinggal di sekitar hutan. Penanganan pemerintah pusat mengenai kemiskinan masyarakat di sekitar hutan memang kurang baik jika dibandingkan dengan penanganan masyarakat miskin di desa ataupun perkotaan. Pemberdayaan sumber daya hutan oleh masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dirasa belum berjalan secara maksimal. Beberapa

upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa hutan sudah dilakukan oleh pemerintah. Salah satunya yang sudah dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yaitu dengan program Perhutanan Sosial (Perhutani, 2019).

1. Perhutanan Sosial

Tahukah Anda, sekarang ini pemerintah punya program menarik agar masyarakat bisa meningkatkan kesejahteraan dengan mengelola hutan. Namanya Program Perhutanan Sosial. Perhutanan sosial adalah program nasional untuk pemerataan ekonomi dan mengurangi ketimpangan melalui tiga pilar yakni lahan, kesempatan usaha dan sumber daya manusia.

Perhutanan sosial adalah program legal yang membuat masyarakat bisa turut mengelola hutan dan mendapatkan manfaat ekonomi. Program ini menepis ketakutan banyak orang yang selama ini menghadapi banyak kesulitan ketika hendak memanfaatkan area hutan di sekitar tempat tinggal mereka (Murjani, 2011).

Perhutanan Sosial dapat dibagi menjadi 5 skema, yaitu Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat, dan Kemitraan Kehutanan. Kelima skema tersebut memiliki sistem pengelolaan yang berbeda namun intinya masih sama yaitu untuk mencapai kesejahteraan. Hutan Desa merupakan hutan negara yang dikelola oleh lembaga desa untuk mensejahterakan desa. Hutan kemasyarakatan merupakan hutan negara yang dikelola oleh masyarakat untuk tujuan memberdayakan masyarakat (Perhutani, 2019). Hutan Tanaman Rakyat merupakan hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan sistem silvikultur. Hutan Adat merupakan hutan yang dimiliki oleh masyarakat adat yang sebelumnya merupakan hutan negara ataupun bukan hutan negara. Sedangkan

Kemitraan Kehutanan merupakan kerjasama antara masyarakat setempat dengan pengelola hutan, pemegang Izin Usaha Pemanfaatan hutan, jasa hutan, izin pinjam pakai kawasan hutan atau pemegang izin usaha industri primer hasil hutan (Zain, 1996).

Salah satu skema dari Perhutanan Sosial adalah Hutan Desa (HD). Kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai Hutan Desa yaitu hutan lindung dan hutan produksi yang belum dibebani hak pengelolaan atau izin pemanfaatan dan berlokasi di desa yang bersangkutan. Untuk mengelola HD, kepala desa membentuk Lembaga Desa yang bertugas mengelola hutan desa. Lembaga desa mengajukan permohonan hak pengelolaan hutan pada gubernur melalui bupati/walikota. Namun, hak tersebut bukan merupakan hak kepemilikan hutan. Bila permohonan tersebut disetujui, hak pengelolaan hutan desa dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun. Jika di daerah hutan desa terdapat hutan alam yang berpotensi menghasilkan hasil kayu, maka lembaga desa harus mengajukan permohonan pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Dengan adanya izin-izin tersebut, masyarakat di dalam dan sekitaran hutan dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Di dalam Hutan Desa, masyarakat dapat melakukan berbagai usaha, seperti budidaya tanaman obat, tanaman hias, jamur, ataupun penangkaran satwa liar (Puspitojati, 2013).

Contoh kawasan yang menerapkan Hutan Desa yaitu Desa Salamrojo, Kecamatan Berbek, Kabupaten Nganjuk. Pemberdayaan di desa ini dimulai dengan sosialisasi rutin yang diadakan setiap bulan. Hal ini bertujuan agar masyarakat mengerti tentang pentingnya pemberdayaan itu. Pemberdayaan sangat diperlukan oleh masyarakat Desa Salamrojo ini karena daerahnya cukup terpencil dan sebagian besar penduduk

Desa Salamrojo menggantungkan hidupnya pada hasil hutan. Hasil perkebunan yang dimiliki masyarakat Desa Salamrojo hanya bisa dipanen tiap tahun sehingga masyarakat tidak mempunyai penghasilan setiap hari maupun setiap bulannya. Adanya rentenir juga menjadi faktor penghambat perekonomian masyarakat di desa ini. Hutan yang dipegang oleh pihak KPH Nganjuk sebagian besar ditanami pohon jati yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Kemiskinan sosial dapat diperkecil melalui pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan. Manfaat yang dapat dirasakan langsung adalah lebih meningkatnya pendapatan masyarakat. Pelaksanaan program LMDH dapat berjalan dengan lancar karena antara lembaga, masyarakat desa hutan, dan stakeholder saling bekerja sama dengan baik. Selain itu, keberhasilan pelaksanaan program LMDH (Perhutani, 2019).

Sebenarnya program Kehutanan Sosial sudah mulai dijalankan sejak 1999 tetapi isu ini kurang terdengar karena tenggelam oleh berbagai peristiwa politik pada masa itu. Sebaliknya, justru banyak terjadi kasus yang menyeret warga desa ke meja pengadilan karena berbagai tuduhan melakukan tindakan melanggar hukum karena ketidakpahaman aturan (Riski, 2019).

Dalam Perhutanan Sosial membuka kesempatan bagi warga masyarakat di sekitar hutan untuk mengajukan hak pengelolaan area hutan kepada pemerintah. Setelah disetujui maka masyarakat dapat mengolah dan mengambil manfaat dari hutan dengan cara-cara yang ramah lingkungan. Dengan cara ini maka masyarakat akan mendapatkan insentif berupa dukungan teknis dari pemerintah dalam mengelola perkebunan tanaman dalam area yang mereka ajukan. Hasil panen dari perkebunan ini dapat kemudian dijual oleh masyarakat demi pemenuhan kebutuhan ekonominya sehari-hari (Riski, 2019).

Pelaku Perhutanan Sosial adalah kesatuan masyarakat secara sosial yang terdiri dari warga Negara Indonesia yang tinggal di dalam atau sekitar hutan negara, memiliki komunitas sosial berupa riwayat penggarapan kawasan hutan, dan aktivitasnya dapat berpengaruh terhadap ekosistem hutan. Presiden Indonesia, Ir. Joko Widodo, menjelaskan bahwa sasaran dari program perhutanan sosial adalah untuk masyarakat yang bermukim di sekitar hutan dan tergantung pada pemanfaatan sumber daya hutan dan kelestarian hutan, masyarakat yang berlahan sempit atau tidak memiliki lahan serta masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Contoh dari pelaku program Perhutanan Sosial ini yaitu Lembaga Pengelola Hutan Desa (LPHD)/Lembaga Adat, Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH), Masyarakat Hukum Adat, Kelompok Tani, dan Gabungan Kelompok Tani, dan lain-lain (Perhutani, 2019).

D. Kewenangan Legalitas Pengelolaan Kawasan Hutan Perhutani dengan Program Perhutanan Sosial melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan P.39

Di dalam suatu negara, setiap pelaksana kegiatan pemerintahan maupun yang melaksanakan tentu memiliki aturan yang dilandasi hukum, ini merupakan prinsip utama dari negara hukum yaitu asas legalitas. Pada ruang lingkup hukum administrasi negara ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur* (Yasin, 2017) yang bermakna bahwa setiap tindakan pemerintah harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan-peraturan tersebut sebagai bentuk penertiban dalam tata pengelolaan negara. Hubungan pemerintah dan warga negara juga diatur dalam hukum agar dapat berjalan dengan baik. Hubungan keduanya ini diatur dalam hukum administrasi negara, dimana ini merupakan pengaturan dari proses

administrasi suatu pemerintahan antar warga negara dan pemerintahan dengan aparatur negara sebagai pelaksananya.

Pelaksana dari hukum administrasi negara tentu memiliki kewenangan dalam menjalankan tugas. Perlu diketahui bahwa wewenang tidak sama dengan kekuasaan. Jika kekuasaan bisa diartikan sebagai hak formal untuk berbuat dalam kegiatan pemerintah, namun dalam wewenang bukan hanya memiliki hak dalam berbuat, tetapi juga kewajiban yang harus dilaksanakan. Kewenangan muncul sebagai bentuk pembatasan dalam menjalankan tugas masing-masing. Agar setiap organ memiliki peran dan fungsi berbeda sesuai dengan bidangnya, sehingga tidak sewenang-wenang. Kewenangan itu sendiri tidak bisa di dapat secara langsung, harus melewati proses tertentu. Secara teori, kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh dengan 3 cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi merupakan pemberian wewenang langsung dari peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan, atribusi bersifat melekat terhadap pejabat yang dituju. Misalnya pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.39 Tahun 2017 Tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani BAB 1 Pasal 1 yang menegaskan bahwa :

“(1)Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara yang dikelola oleh Perum Perhutani yang dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk izin pemanfaatan hutan...”