

HAMBATAN HUKUM DALAM PENANAMAN MODAL ASING AGRIBISNIS KEHUTANAN DI PROVINSI ACEH

LEGAL HURDLES IN FOREIGN AGRIBUSINESS CAPITAL INVESTMENT IN ACEH PROVINCE

Oleh: Mujibussalim, Mahfud, Sanusi, dan Fikri

ABSTRACT

The research shows, that regulations which can be a hurdle in the implementation of foreign investment in Aceh Province namely relating to ... usage in the rule of each article is not well and correct, lack of special the regarding negative investment in qanun (local law) Aceh concerning Capital Investment, the rule on cooperation with UMKM (small enterprise) for all industries of foreign investment is not correct and complete, the absence of concerning capital investment of agriculture forestry. Beside the rules on foreign capital investment problems in the sector of agriculture business of is still found in several source and the rule regarding the settlement of is also not good yet and complete.

Keywords: Capital Investment, Legal Hurdles, Forestry Agribusiness.

PENDAHULUAN

Sebagai negara agraris, yang sebagian besar penduduk menggantungkan hidup pada sektor pertanian dalam arti yang luas, Indonesia memiliki lahan potensial yang cukup luas untuk agribisnis kehutanan dan perkebunan. Provinsi Aceh merupakan salah satu diantara yang memiliki keunggulan pada sektor tersebut.¹ Hal ini potensial untuk pengembangan penanaman modal asing (PMA) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan lapangan kerja dan mengentaskan kemiskinan, dalam suasana persaingan global yang semakin ketat diantara negara-negara berkembang seperti Malaysia, Thailand, Vietnam, Cina dan Brasil dalam menarik investasi asing.

Harapan peningkatan PMA baru akan dapat diwujudkan secara nyata, apabila tidak ada hambatan investasi dan/atau terdapat iklim yang kondusif untuk itu, salah satunya adalah adanya kepastian hukum.² Dengan kata lain, kepastian hukum mendorong, sebaliknya ketidakpastian

¹ Hutan saja, Aceh memiliki luas hampir 4 juta hektar, yaitu 3.929.420 hektar meliputi 68,50% dari keseluruhan wilayah provinsi, "Aceh Green Vision: Strategi Hijau Pembangunan Ekonomi dan Investasi Aceh" *Draft Dokumen 2008*, Banda Aceh: Sekretariat Aceh Green Pemerintah Aceh, Hal.12

² Selain kepastian hukum, faktor lain yang sering dipertimbangkan investor asing adalah tingkat risiko negara, birokrasi, pengalihan teknologi, pemberian jaminan, standar perlindungan pekerja, kekayaan alam, sarana/prasarana, pemasaran produk, standar perpajakan, dan penyelesaian sengketa, Aria Rokhmarussa'dyah dan Suratman, 2010, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal.6-12.

hukum menghambat pengembangan PMA. Namun, ternyata kepastian hukum dimaksud belum terwujud yang disebabkan oleh berbagai macam faktor.

Di Provinsi Aceh hingga saat ini masih kurang adanya kepastian hukum, antara lain, dalam aspek pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, sebagai tindak lanjut otonomi Khusus Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (selanjutnya disingkat UUPA), pengaturan RTRW, pengaturan status hutan rakyat/adat, perizinan perdagangan karbon, dan tindak lanjut pengaturan Qanun Aceh tentang Penanaman Modal, yang semuanya memerlukan pengkajian secara sinergik dan antardisiplin ilmu hukum.

Permasalahan utama yang akan dicarikan jawaban melalui penelitian ini dapat diformulasikan sebagai berikut: (1) Apa saja hambatan hukum dalam PMA agribisnis kehutanan di Provinsi Aceh? (2) Bagaimana pandangan pihak terkait tentang adanya hambatan hukum dalam PMA agribisnis kehutanan dan factor penyebabnya?

TINJAUAN PUSTAKA

Salah satu bidang usaha penanaman modal yang penting adalah agribisnis. Istilah agribisnis adalah aktivitas pertanian komersial dengan tujuan memperoleh laba melalui penggunaan sumber daya manusia, peruntukan tanah dan sumber daya lainnya, mencakup proses produksi, distribusi, pemasaran dan kegiatan terkait lainnya.³ Bidang usaha agribisnis meliputi subsektor pangan, hortikultura, buah-buahan, perikanan, peternakan, perkebunan dan kehutanan.⁴ Dengan demikian, karena subsektor kehutanan dan perkebunan yang dipilih menjadi objek penelitian ini, maka pembahasan hanya meliputi sebagian dari kegiatan agribisnis yang luas tersebut.

Kendala hukum dalam penanaman modal tidak hanya terletak pada substansi ketentuan-ketentuannya, tetapi juga pada penegakannya di lapangan.⁵ Dalam bidang agribisnis kehutanan dan perkebunan suatu karakteristik hambatan yang penting adalah berkaitan dengan perencanaan lahan

³ Darwin Ginting, *Op.Cit.*, Hal.116.

⁴ *Ibid*, Hal.117.

⁵ Hendrik Budi Untung, 2010, *Hukum Investasi*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal.33.

usaha biaya tinggi dan masa pemberian hak atas tanah yaitu hak guna usaha (HGU) yang relatif pendek.⁶

Dalam kaitannya dengan permasalahan pertanahan karena adanya ketidakjelasan pengaturan diperlukan ketentuan yang khusus mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan asas desentralisasi di bidang pertanahan. Dari aspek fisik, yaitu terkait dengan urusan penatagunaan, tata ruang tanah dan lain-lain yang terkait merupakan kewenangan pemerintah daerah, sedangkan dari aspek regulasi dan politik hukum agraria merupakan kewenangan pemerintah pusat.⁷ Pendapat demikian tentunya perlu dikaitkan dengan adanya pengecualian untuk otonomi khusus Aceh berdasarkan UUPA, yang dalam hal tertentu menggunakan "*lex specialis*," termasuk dalam urusan pengaturan pertanahan. Dalam hal ini perlu dirujuk pada ketentuan terkait yang ada di dalam UUPA.

Hukum agraria, termasuk hukum tata ruang, terkait erat dengan hukum kehutanan dan perkebunan. Apabila hukum agraria merupakan suatu hukum umum (*lex generalis*), hukum kehutanan dan perkebunan merupakan hukum khusus (*lex specialis*).⁸

Hukum kehutanan berdasarkan pada asas-asas, yang meliputi, antara lain asas keterbukaan dan asas keterpaduan. Asas keterbukaan artinya perlu adanya keterlibatan dan penampungan aspirasi masyarakat, sedangkan asas keterpaduan artinya menyeimbangkan kepentingan negara, sektor lain, dan penduduk lokal. Lainnya adalah asas hutan berkelanjutan (*sustainable forestry*) yang bermakna bahwa penyelenggaraan dilakukan secara lestari dan mengembangkan kerja sama internasional.⁹ Perlibatan masyarakat dalam proses akan menambah masukan dan menghindari sengketa, untuk itu diperlukan sejak perencanaan pelaksanaan dan pemikiran.¹⁰

Selama ini masalah yang paling utama dalam pengelolaan hutan justru karena kurang adanya perlibatan penduduk lokal sehingga terjadi penyalahgunaan sumber daya alam hutan, karena bukan

⁶*Ibid.* Hal.37.

⁷*Ibid.* Hal.46.

⁸ Salim HS, 2006, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Edisi Revisi, Jakarta, Sinar Grafika, Hal.7 dan 8.

⁹ *Ibid.* Hal.10-11.

¹⁰*Ibid.*, Hal. 122-124.

diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.¹¹ Perlibatan masyarakat dalam perencanaan dapat juga melalui pendekatan yang partisipatif dalam pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperlukan, terutama di daerah dalam rangka asas desentralisasi.¹²

Beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang berpotensi menghambat investasi agribisnis kehutanan dan perkebunan, di Provinsi Aceh antara lain, pengaturan hak masyarakat hukum adat terhadap hukum adat dan pengaturan perdagangan karbon /REDD hutan Aceh yang belum terakomodasi dengan baik pengaturannya dalam UUK, kewenangan penghapusan hak guna usaha perkebunan dalam Undang-Undang Perkebunan, kewenangan bidang pertanahan dan pengalihan Badan Pertanahan kepada Pemerintah Aceh yang semula berlaku Undang-Undang Pokok Agraria, sekarang diatur UUPA.¹³ Khusus tentang perdagangan karbon, kekosongan hukum di tingkat daerah Provinsi Aceh dapat diatur sendiri berdasarkan otonomi khusus Aceh sesuai UUPA dalam suatu Qanun Aceh tentang Kehutanan dan/atau dalam suatu Peraturan Gubernur.¹⁴

Beberapa kewenangan yang cukup luas diberikan UUPA kepada Aceh, antara lain diatur dalam Pasal 165, 156, dan 150. Pasal 165 ayat (2) dan (3) UUPA memberikan kewenangan untuk memberikan izin PMA dan izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan penguasaan hutan, yang perlu diatur dengan Qanun, Pasal 156 memberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di Aceh, termasuk agribisnis kehutanan dan perkebunan, Pasal 150 menugaskan Pemerintah Aceh untuk mengelola Kawasan Ekosistem Leuser di wilayah Aceh. Pasal-pasal UUPA lainnya yang relevan adalah Pasal 213 dan 214. Pasal 213 ayat (2) dan (5) memberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan, dan hubungan hukum berkenaan dengan hak

¹¹ Abdul Khakim, 2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, Hal.193-194.

¹² Sanusi Bintang dkk, 2009, *Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser*, B.Aceh, BPKEL, Hal 63.

¹³ Sanusi Bintang dkk, 2010, "Otonomi Khusus dalam Penanaman Modal dan Permasalahan Hukum yang Terkait, Studi Kasus Provinsi Aceh", *Kanun*, No.51 Edisi Agustus, Hal. 329. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ada pertimbangan yang matang dan dukungan landasan filosofis, yang menguraikan secara terencana daripada penyelesaian seketika terhadap isu utama yang akan dipecahkan tentang arah dan tujuan serta asas-asas yang mendasari, seperti kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Maria S W Sumardjono. 2008. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara. Hal. 68-69.

¹⁴ Sanusi, Mujibussalim dan Fikri, 2012. *Mencari Bentuk Entitas dan Model Perdagangan Karbon Hutan Aceh di Pasar Internasional* Laporan Penelitian, Banda Aceh, FH Unsyiah, Hal 73.

atas tanah, dengan mengaturnya dengan qanun. Pasal 214 ayat (1) dan (2) memberikan kewenangan untuk memberikan hak guna bangunan (HGB) dan hak guna usaha (HGU) bagi penanaman modal asing (PMA), dengan mengaturnya dengan Qanun Aceh. Namun hingga kini, kecuali tentang penanaman modal belum ada Qanun dimaksud sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

METODE PENELITIAN

Sebagian kegiatan penelitian ini, yang merupakan penelitian hukum normatif, dipusatkan di Banda Aceh, dengan menggunakan bahan kepustakaan hukum, baik tercetak maupun elektronik. Sedangkan penelitian lapangan, selain di Banda Aceh sebagai ibukota Provinsi Aceh, juga dilakukan pada daerah-daerah kabupaten sampel lokasi penelitian. Sampel lokasi penelitian Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Tamiang, Kabupaten Aceh dan Kabupaten Aceh Utara.

Metode pendekatan yang diaplikasikan di sini terutama adalah metode penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*). Dalam metode pendekatan penelitian hukum normatif pengumpulan data dilakukan dengan mencari dan menemukan bahan-bahan hukum yang diperlukan.

Bahan hukum sekunder terdiri dari karya tulis para ahli hukum dan ilmu pengetahuan terkait dalam bentuk buku, artikel, jurnal, majalah, surat kabar, laporan penelitian dan lain-lain. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus, ensiklopedi, indeks, dan alat penulisan hukum dan ilmu pengetahuan terkait lainnya.

Metode pendekatan lain yang diaplikasikan secara terbatas sebagai tambahan adalah penelitian hukum empirik (*empirical legal research*). Dalam hal ini pengumpulan data dilakukan melalui penelitian lapangan, dengan menggunakan instrumen penelitian pedoman wawancara dan daftar pertanyaan.

Semua data yang terkumpul, baik data kepustakaan berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier, maupun data lapangan hasil wawancara dan penyebaran daftar pertanyaan dilakukan klasifikasi untuk menjawab pertanyaan penelitian tertentu. Kemudian, dianalisis dengan melakukan

intepretasi melalui penggunaan metode penafsiran hukum yang lazim. Khusus data lapangan, setelah diklasifikasikan kemudian ditabulasikan dan dihitung persentasenya untuk dianalisis dengan melakukan intepretasi secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hambatan Hukum PMA Agribisnis Kehutanan

a. Pengaturan Khusus tentang Penanaman Modal Agribisnis Kehutanan

Sesuai UUPA seyogiayanya Aceh telah memiliki Qanun Aceh tentang Kehutanan (selanjutnya disingkat QAK). Materi muatan QAK ini meliputi juga ketentuan yang terkait langsung dengan penanaman modal. Oleh karena belum ada QAK, tentu saja menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat menghambat penanaman modal asing agribisnis kehutanan. Namun, beberapa rancangan sudah tersedia. Untuk itu, rancangan yang ada tersebut akan diberikan komentar dengan membandingkan satu sama lainnya, antara lain, untuk mengukur taraf sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal, baik dengan yang setingkat maupun dengan yang lebih rendah. Terakhir akan dikemukakan alternatif perumusan sebagai pendapat hukum tim peneliti. Rancangan yang akan dibandingkan tersebut adalah Prarancangan Qanun Aceh Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser yang disiapkan oleh Badan Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser (BPKEKEL) dan Rancangan Qanun Aceh Kehutanan yang disiapkan oleh Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Aceh.

Prarancangan Qanun Aceh tentang pengelolaan Ekosistem Leuser di Wilayah Aceh terdiri dari IX Bab dan 17 Pasal, yang terkait langsung dengan penanaman modal diatur dalam Bab VI Pasal 8 dan Pasal 9 sebagai berikut :

Pasal 8 ayat (1) Pemerintah Aceh dapat memanfaatkan secara lestari sumber daya alam KEL; ayat (2) Pemanfaatan KEL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; ayat (3) Izin usaha dan atau pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diberi setelah penanggung jawab usaha dan/atau

kegiatan memiliki kelayakan teknis, ekonomis, dan ekologis; ayat (4) Izin usaha sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak diperlukan bagi keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, dan/atau penyelamatan jenis tumbuhan dan satwa.

Pasal 9 ayat (1) Pemerintah Aceh dapat melakukan kerjasama pemanfaatan jasa lingkungan dengan tidak merusak dan mempengaruhi fungsi utama KEL; ayat (2) kerjasama sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk Penanaman Dalam Negeri dan/atau Penanaman Modal Asing; ayat (3) Kerja sama sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam suatu perjanjian yang ditandatangani oleh pemerintah Aceh dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dengan penanaman modal asing; ayat (4) Pemerintah Aceh mendelegasikan kewenangan kepada badan yang mengelola KEL untuk menindaklanjuti kerjasama sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2); ayat (5) Pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut dibuat sejalan dengan UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 150 dan Pasal 262. Pasal 150 menetapkan bahwa : ayat (1) Pemerintah menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan kawasan ekosistem Leuser di wilayah Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan secara lestari; ayat (2) Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota dilarang mengeluarkan izin pengusahaan hutan dalam kawasan ekosistem Leuser sebagaimana dimaksud pada ayat (1); ayat (3) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1), Pemerintah Aceh melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota dan dapat melakukan kerjasama dengan pemerintah daerah dan pihak lain; ayat (4) dalam rangka pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berkewajiban menyediakan anggaran, sarana dan prasarana.

Pada Pasal 262, Dalam hal terdapat izin pengusahaan hutan dalam kawasan ekosistem Leuser di wilayah Provinsi Aceh yang telah dikeluarkan, dinyatakan tetap berlaku, ditinjau kembali, dan/atau disesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Ketentuan terkait di dalam UUPA tentang kehutanan pada umumnya terdapat antara lain dalam Pasal 156 tentang pengelolaan sumber daya alam sebagai berikut : ayat (1) Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya; ayat (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya; ayat (3) sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batubara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan; ayat (4) dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pemerintah Aceh dapat : a. membentuk badan usaha milik daerah; dan b. melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik Negara. Selanjutnya pada ayat (5) Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing; ayat (6) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) berpedoman pada standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah. Dalam melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5), pelaksana kegiatan usaha wajib mengikutsertakan sumber daya manusia setempat dan memanfaatkan sumber daya lain yang ada di Aceh.

Prarancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser di Wilayah Aceh tersebut memiliki keterbatasan ruang lingkup berlaku. Ruang lingkup berlakunya Prarancangan dimaksud hanya untuk hutan di kawasan ekosistem Leuser (KEL) di wilayah Aceh saja. Artinya, tidak meliputi keseluruhan hutan Aceh. Dengan demikian daya lakunya kalau sudah ditetapkan tidak menjangkau hutan di kawasan ekosistem Ulu Masen (KEUM), dan hutan Aceh lainnya. Hal ini memang telah ditegaskan dalam konsiderans menimbang Prarancangan tersebut.

Rancangan Qanun Aceh tentang Kehutanan Aceh yang disiapkan oleh WALHI Aceh terdiri dari 13 Bab dan 134 pasal. Beberapa bab dan pasal yang berkaitan langsung dengan penanaman

modal, antara lain Bab IV Pengurusan Hutan, Paragraf 2 Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, Pasal 42 sampai dengan Pasal 41; Bab VI Hutan Hak, Bagian Pertama, Hak dan Kewajiban Pemegang Hak, Pasal 67 dan Pasal 68, Bagian Kedua Pemanfaatan Hutan Hak, Pasal 69 sampai dengan Pasal 72, bagian ketiga, Pengangkutan Kayu hutan, Pasal 73 sampai dengan Pasal 75; Bab VIII Masyarakat Adat, Pasal 79 sampai dengan Pasal 87,; Bab IX Perizinan, Bagian pertama Jenis-Jenis Izin, Pasal 88 sampai dengan Pasal 96, Bagian kedua, Tata Cara Pemberian Izin, Pasal 97 sampai dengan 103, Bagian ketiga Perizinan Penebangan Pohon akibat Bencana Alam, Pasal 104, Bagian Keempat Kompensasi terhadap Lingkungan, Pasal 105 sampai dengan Pasal 107, Bagian kelima Hak dan Kewajiban Pemegang Izin, Pasal 108 dan Pasal 109, Bagian Keenam Hapusnya Izin dan Perpanjangan Izin, Pasal 110 sampai dengan Pasal 112.

Berbeda dengan Prarancangan Qanun tentang Pengelolaan Kawasan ekosistem Leuser di Wilayah Aceh yang disiapkan oleh BPKEL, Rancangan Qanun Aceh yang disiapkan WALHI Aceh ini memiliki lingkungan kuasa berlakunya hukum yang lebih luas, meliputi seluruh hutan Aceh. Jadi, apabila kedua qanun ini dibahas dan disahkan menjadi Qanun Aceh secara umum tidak akan terjadi konflik pengaturan. Dalam hal ini berlaku asas ketentuan khusus mengalahkan ketentuan umum (*lex specialis derogate legi generali*), sebagaimana dibahas di atas. Dalam hal ini Prarancangan BPKEL sebagai aturan khusus yang berlaku terbatas di KEL wilayah Aceh saja, sedangkan Rancangan WALHI sebagai aturan umum yang berlaku di seluruh Aceh. Dalam hal ada yang bertentangan, khusus untuk KEL di wilayah Aceh, yang digunakan adalah Prarancangan BPKEL. Dan apabila di dalam Prarancangan BPKEL, tidak terdapat pengaturan tentang suatu hal tertentu, maka Rancangan WALHI berlaku juga di wilayah KEL dalam hal tersebut.

Perbedaan antara Prarancangan BPKEL dan Rancangan WALHI dapat ditelusuri juga di dalam konsiderans kedua rancangan legislasi daerah tersebut. Konsiderans menimbang pada bagian awal secara eksplisit menegaskan landasan yuridis masing-masing. Prarancangan BPKEL dalam konsiderans menimbang huruf c menegaskan bahwa menurut Pasal 150 UUPA, Pemerintah menugaskan Pemerintah aceh untuk melakukan pengelolaan kawasan ekosistem Leuser di wilayah

Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan secara lestari.¹⁵ Jadi, landasan yuridis pembentukannya adalah Pasal 150 UUPA. Lain halnya dengan Rancangan WALHI yang dalam konsiderans menimbang huruf d menegaskan secara eksplisit bahwa kewenangan pengelolaan hutan Aceh berada pada daerah yang perlu ditindaklanjuti dengan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah yang mencerminkan aspirasi penduduk Indonesia yang tinggal di Provinsi Aceh, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7, Pasal 148, Pasal 149, Pasal 150, dan Pasal 156 UUPA.¹⁶ Jadi, landasan hukumnya lebih luas, dalam beberapa pasal lainnya terkait hutan Aceh pada umumnya, termasuk juga hutan Aceh di KEL tersebut.

Oleh karena belum adanya Qanun Aceh tentang Kehutanan yang sejalan dengan UUPA, maka yang berlaku adalah Qanun Aceh terkait yang lama sepanjang isinya tidak bertentangan dengan asas dan kaidah UUPA tersebut. Dalam hal ini qanun Aceh yang ada perlu ditapsirkan sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA, sehingga tidak bertentangan dengan asas dan kaidah dalam UUPA. UUPA dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berada pada tingkat yang lebih tinggi daripada qanun Aceh dimaksud. Di samping itu, tentu saja ketentuan umum nasional berlaku, juga sepanjang ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan asas dan kaidah UUPA. Jadi, semua ketentuan hukum positif dimaksud harus ditapsirkan sejalan dengan suasana baru di era perdamaian terhitung sejak UUPA berlaku.

Ketentuan umum nasional dimaksud termuat dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disingkat UUK). Di samping itu, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan (PP TH PRPH PH).

b. Pengaturan Terkait Penanaman Modal Agribisnis Kehutanan dalam Beberapa Sumber Hukum

¹⁵ BPKEL, 2009, *Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser*, Hal. 66.

¹⁶ Walhi, 2012, *Draft Naskah Akademik Rancangan Qanun Kehutanan Aceh*, Hal. 1.

Di luar ketentuan umum tentang penanaman modal di Aceh dan ketentuan khusus tentang penanaman modal agribisnis kehutanan, masih terdapat legislasi dan regulasi terkait dalam berbagai sumber. Legislasi dan regulasi ini walaupun tidak secara khusus dimaksudkan untuk mengatur penanaman modal dan/atau agribisnis kehutanan, namun berkaitan erat dengan penanaman modal asing agribisnis kehutanan, karena juga memiliki ketentuan tentang penanaman modal, yaitu yang khusus berkenaan dengan agribisnis kehutanan.

Legislasi dan regulasi demikian pun merupakan bagian dari suatu sistem pengaturan yang menyeluruh tentang penanaman modal asing agribisnis kehutanan. Oleh karena ini ketentuan hukum dimaksud juga merupakan variabel bebas yang ikut mempengaruhi pengembangan penanaman modal asing agribisnis kehutanan. Sebagai variabel bebas ia dapat menunjang atau menghambat penanaman modal, tergantung dalam hal apa. Demikian besar atau kecilnya pengaruh tersebut tergantung antara lain kualitas legislasi dan regulasi tersebut dalam kaitannya dengan penanaman modal asing agribisnis kehutanan.

Oleh karena jumlahnya, yang banyak, qanun Aceh lain selain qanun Aceh Kehutanan, maka di sini akan dikemukakan beberapa sumber hukum sebagai contoh. Setiap sumber hukum tersebut akan dibahas secara umum saja mengingat kedudukannya yang lebih bersifat melengkapi dibandingkan dengan ketentuan umum penanaman modal dan ketentuan khusus penanaman modal agribisnis kehutanan yang bersifat pokok, sebagaimana dibahas mendalam di atas.

Pengaturan terkait dimaksud, antara lain meliputi Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah di Aceh dan Peraturan Presiden tentang Pengalihan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Aceh kepada Pemerintahan Aceh. Kedua regulasi pusat ini merupakan sumber hukum turunan dari UUPA. Sebenarnya ada tiga regulasi pusat turunan UUPA yang belum selesai hingga kini, yang satu lagi meskipun berkaitan dengan penanaman modal pada umumnya, tetapi tidak banyak berkaitan langsung dengan agribisnis kehutanan. PP dimaksud adalah tentang Pengelolaan Bersama Minyak dan Gas (Migas) Aceh. Oleh karena itu, tidak perlu dibahas lebih lanjut di sini.

Terkait regulasi pusat turunan UUPA ini ketentuan pokoknya ada di dalam pasal-pasal UUPA, yang antara lain menyebutkan bahwa tindak lanjut pengaturannya diperlukan dan akan diatur dalam suatu PP untuk kewenangan pemerintah di Aceh dan Perpres untuk pengalihan BPN kepada Pemerintahan Aceh. Kedua produk regulasi pusat tersebut hampir rampung pembahasannya di tingkat pusat, diharapkan segera selesai menjelang berakhirnya masa pemerintahan kabinet reformasi periode ke-2, di bawah pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Namun, hingga laporan ini ditulis belum muncul juga.¹⁷

Di luar itu, masih terdapat legislasi dan regulasi yang menyimpan potensi menghambat penanaman modal, baik secara nasional, maupun secara lokal, khususnya di Provinsi Aceh. Legislasi dan regulasi dimaksud antara lain belum selesainya Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (selanjutnya disingkat QA RTRW), dan masih simpangsiurnya pengaturan tentang pengakuan dan pelaksanaan hukum adat hutan di Indonesia, termasuk Provinsi Aceh.

Pertama, QA RTRW. Pembentukan QA RTRW ini merupakan amanat antara lain dari UUPA dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disingkat UU PR). Akibat keterlambatan ini, yang sekarang sedang berada pada instansi pusat di Jakarta, dapat berakibat tidak jelasnya pengaturan tentang RTRW hutan Aceh. Hal ini berimplikasi pada perencanaan dan pemberian izin penanaman modal, izin sektoral, dan izin lokal yang terkait. Hal ini merupakan salah satu bentuk ketidakpastian hukum yang ditimbulkan dari ketidaklengkapan regulasi yang mengaturnya. Akibatnya, dapat menghambat penanaman modal asing agribisnis kehutanan dimaksud.

Keterlambatan dalam penyelesaian QA RTRW dapat menimbulkan dampak berantai berupa terhambatnya penyusunan legislasi dan regulasi turunan, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Hal ini karena penyusunan hukum tata ruang bersifat hierarkhis sebagaimana ditentukan dalam UU PR. Artinya, pembentukan hukum dimaksud pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah yang mengatur RTRW lebih detil, tergantung erat pada produk hukum yang memiliki tata urutan yang lebih tinggi. Dengan demikian, ketentuan hukum yang lebih tinggi merupakan

448¹⁷ “Kemendagri: Tiga RPP Aceh Segera Diselesaikan” *Harian Rakyat Aceh*, Selasa 19 Agustus 2014, hal. 1 dan 7.

dasar dalam pembentukan hukum yang lebih rendah sehingga karena bersumber pada yang lebih tinggi ketentuan yang lebih rendah merupakan penjabaran lebih lanjut yang tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Dalam hal ini antara yang legislasi dan regulasi atasan dan legislasi bawahan membentuk suatu sistem pengaturan yang konsisten dan sinergik sehingga tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.

Dalam kasus Provinsi Aceh, hal tersebut berarti secara teori kabupaten dan kota juga akan terhambat karena tergantung pada penyelesaian QA RTRW di tingkat provinsi tersebut. Padahal, ada daerah kabupaten/kota yang sedang mempersiapkan qanun kabupaten/kota tentang RTRW. Akan tetapi, rancangan yang ada belum dapat diajukan menunggu penyelesaian QA RTRW tersebut. Dengan demikian dampak hambatan penanaman modal asing agribisnis kehutanan tidak hanya terhadap pelaksanaan kewenangan terkait pada Pemerintah Provinsi Aceh, tetapi juga merembes ke pelaksanaan kewenangan terkait yang ada pada pemerintah kabupaten/kota. Meskipun demikian, hasil penelitian lapangan di kabupaten kota sampel lokasi, yaitu Banda Aceh, Aceh Utara, dan Aceh Tamiang, ternyata ketiganya telah mengesahkan qanun RTRW kabupaten/kota masing-masing. Namun, tentu saja isu hukum tentang tingkat konsistensi (sinkronisasi dan harmonisasi) dengan ketentuan dalam Qanun Aceh RTRW menjadi terbuka untuk dipertanyakan kembali dan dicarikan solusi hukumnya ke depan.

Kedua, kesimpangsiuran dalam pengaturan tentang pengakuan dan pelaksanaan hukum adat hutan. Kendala legislasi dan regulasi terkait hukum adat hutan ini juga dialami oleh daerah-daerah lain secara nasional. Hal ini antara lain karena kelemahannya bersumber terutama dari legislasi dan regulasi pusat, antara lain sebagaimana diatur dalam UUK. UUK dinilai oleh banyak pihak tidak kondusif terhadap pengakuan dan perlindungan hukum adat hutan. Hal ini terjadi bukan karena ketiadaan ketentuan yang mengaturnya, tetapi lebih pada perumusan bahasa. Implikasinya adalah pada waktu memberikan penafsiran ketentuan yang ada secara gramatikal, yang tentunya mengacu pada makna resmi sesuai dengan kaidah bahasa yang baik dan benar. Yang tentunya akan

mempengaruhi pelaksanaan pada instansi eksekutif yang melaksanakannya dan instansi yudisial yang mengadili sengketa berkenaan.

Pengakuan dan pelaksanaan hukum adat demikian bukan merupakan hal yang aneh di negara berkembang, sebagaimana dikemukakan juga oleh ahli hukum Jepang Naboyuki Yosuda tentang keberagaman hukum. Menurut teori Yosuda terdapat banyak jenis hukum di negara berkembang yang berlaku secara beriringan. Ketiga jenis hukum tersebut meliputi hukum kebiasaan lokal, hukum luar negeri, dan hukum pembangunan. Dalam konteks Indonesia hukum kebiasaan lokal yang asli ini adalah hukum adat Indonesia, termasuk hukum adat hutan Aceh; hukum luar negeri yang serapan ini meliputi hukum yang bersumber dari hukum asing termasuk ketentuan terkait penanaman modal asing, baik yang sudah terintegrasikan dalam peraturan perundang-undangan, maupun sumber hukum lainnya di luar itu, terutama dalam kontrak-kontrak PMA; dan hukum pembangunan merupakan hukum tertulis bentukan baru masa kini, selain yang pertama dan kedua tersebut.

Salah satu hal yang sering dikritisi oleh ahli hukum terkait adalah tentang adanya banyak persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat ditetapkan status hutan adat/hutan ulayat. Pasal 4 ayat (3) UUK menetapkan bahwa “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.” Kemudian, Pasal 5 ayat (2) dan ayat (4) UUK menambahkan penegasan bahwa “(2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat berupa hutan adat.... (4)apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.”

Ketentuan berkenaan lainnya di dalam UUK adalah tentang masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 67. Pasal 67 UUK ini memberikan hak pemungutan hasil, pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat dan pemberdayaan untuk kesejahteraan. Pada ayat (2) Pasal tersebut ditegaskan bahwa “pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah” Dalam hal ini

Penjelasan ayat (2) menambahkan bahwa ‘peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.’ Penjelasan lainnya, yaitu Penjelasan ayat (1) Pasal 67 UUK tersebut menentukan daftar persyaratan pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat ini. Persyaratannya adalah masyarakatnya berbentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*), organisasi dan perangkat penguasa adat ada, substansi dan struktur hukum yang hidup, dan aktivitas pemungutan hasil hutan yang aktif.

Persyaratan yang ada tersebut sering disebut sebagai persyaratan berlapis, sehingga menimbulkan kesulitan praktis di dalam aktualisasi pengakuan dan pelaksanaannya di lapangan. Jadi, secara teori hukum adat hutan tersebut diakui dan ini merupakan asas hukum yang dipegang. Namun, dalam tindak lanjut perumusan ketentuan spesifik terkait dalam mengakomodasi asas hukum pengakuan hukum adat hutan tersebut, ternyata dirumuskan dalam bahasa formal ketentuan kaidah penjabaran yang ketat. Akibatnya, pelaksana hukum dan pengadilan juga cenderung untuk memahaminya secara sempit sehingga menimbulkan kesulitan dalam penentuan status dimaksud secara nyata.

Pengaturan demikian juga dapat menyebabkan ketidakpastian hukum yang dapat menghambat penanaman modal asing agribisnis kehutanan. Hambatan timbul karena tidak jelasnya status lahan hutan yang ada, khususnya hutan adat/hutan ulayat, yang di daerah tertentu di Indonesia, termasuk di Provinsi Aceh, secara nyata masih ada. Hal demikian berpotensi menimbulkan sengketa antara penanam modal asing dan masyarakat adat lokasi tempat kegiatan usaha. Untuk itu, diperlukan penelitian atau kajian akademik yang lebih mendalam untuk mengatuh bagaimana keadaan yang sesungguhnya di lapangan, yang tentu saja diperlukan dalam upaya pembentukan hukum baru maupun penafsiran hukum yang telah ada tersebut.

Penelitian dan kajian dimaksud hendaknya dapat membantu Pemerintah Aceh dalam pemebentukan hukum atau kebijakan terkait, dengan memaparkan secara ilmiah bukti-bukti lapangan yang ada. Misalnya diperlukan kejelasan tentang lokasi hutan yang mana saja yang masih

memiliki hutan adat/hutan ulayat tersebut dan lokasi hutan mana yang sudah tidak tampak lagi, dalam arti sudah terintegrasikan dengan hutan negara/hutan daerah. Demikian juga yang pada kenyataannya masih ada perlu dideskripsikan secara khusus (*specific*) batas-batasnya sehingga menjadi terang bagi semua pihak terkait dengan pembentukan hukum, perumusan kebijakan, dan pelaksanaannya di lapangan. Yang terakhir misalnya instansi yang bertugas di bidang perizinan penanaman modal terkait.

Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, sesuai kewenangannya, juga dapat merencanakan pengaturan dengan perumusan yang lebih baik dan lebih jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah. Apabila ini dilakukan berarti tingkat kepastian hukum dalam penanaman modal agribisnis kehutanan ke depan akan semakin baik pula. Dan berbagai sengketa lahan hutan yang selama ini sering muncul akan dapat dihindari dan diberikan solusinya. Selama ini ketidakpastian hukum merupakan salah satu pemicu terjadinya sengketa lahan hutan di Aceh.

B. Pandangan Pihak Terkait tentang Hambatan Hukum dalam PMA Kehutanan dan Faktor Penyebab

Secara umum data empirik yang diperoleh dari Dinas Kehutanan Provinsi Aceh tahun 2014 menunjukkan jumlah keseluruhan PMA dan PMDN kehutanan adalah 8 (delapan) perusahaan. Dari 8 (delapan) perusahaan tersebut, 2 (dua) diantaranya adalah PMA, dan selebihnya 6 (enam) perusahaan PMDN. Kedua PMA yang berlokasi di Kabupaten Aceh Utara tersebut adalah PT Mandiri Payah Tamita, dengan nama direktur Ir. Krishnan Silvamalai, dengan alamat tercatat di Jl. Ir. H. Juanda Nomor 183, Karang Baru, Aceh Tamiang. Dan satu lagi adalah PT Rencong *Pulp and Paper Industry*, dengan nama direktur Michael Black, dengan alamat tercatat *Cheese Plaza*, Lt. II Jl. Jenderal Sudirman, Jakarta. Jumlah PMA yang sedikit untuk potensi yang besar dari luas wilayah hutan Aceh yang ada memperkuat alasan tentang perlunya penelitian ini dilakukan.

Pada sisi yang lain, selain PMA tersebut, terdapat perusahaan PMDN yang tersebar di seluruh Provinsi Aceh. Perusahaan PMDN dimaksud adalah PT Gunung Medan Raya Utama Timber

berlokasi di Aceh Timur, PT Tusam Hutan Lestari berlokasi di Aceh Tengah dan Bener Meriah, PT Aceh Nusa Indarapuri berlokasi di Kabupaten Aceh Besar dan Pidie, PT Rimba Wawasan Permai berlokasi di Kabupaten Aceh Timur, PT Rimba Penyangga Utama berlokasi di Kabupaten Aceh Timur, dan PT Rimba Timur Sentosa yang juga berlokasi di Kabupaten Aceh timur. Oleh karena fokus penelitian ini hanya pada PMA, tim peneliti tidak akan membahas lebih lanjut tentang hambatan penanaman modal yang dialami atau menurut pandangan perusahaan PMDN.

Berikut ini akan dipaparkan fakta hukum tentang adanya hambatan penanaman modal yang dialami oleh 2 (dua) perusahaan PMA agribisnis kehutanan di lokasi penelitian lapangan. Secara ringkas ditemukan permasalahan hambatan penanaman modal yang dihadapi perusahaan PMA agribisnis kehutanan berupa rendahnya tingkat kepastian hukum bersumber pada 2 (dua) akar persoalan.

Pertama, sumber dari atas (*from the top*). Sumber dari atas ini berasal dari adanya ketidakjelasan pengaturan tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam hal ini berkaitan dengan pembagian kewenangan tentang penanaman modal asing pada umumnya dan pembagian kewenangan penanaman modal agribisnis kehutanan pada khususnya. Yang terakhir juga merupakan bagian dari kewenangan tentang sumber daya alam hutan Aceh. Seyogianya pembagian kewenangan yang sudah diberikan UUPA tersebut telah ditindaklanjuti dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, terutama PP tentang Kewenangan, QAPM, dan QAK. Namun, PP Kewenangan dan QAK tersebut ketika laporan ini disusun belum juga muncul. Dikatakan sumber dari atas karena tergantung pada pemerintahan, dalam hal ini pemerintah pusat, dan juga pemerintahan daerah. Oleh karena itu sumber dari atas ini terkait erat dengan politik hukum, yaitu arah yang ingin dicapai dalam pembentukan hukum nasional dan daerah sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Kedua, sumber dari bawah (*from the bottom*). Sumber dari bawah ini dari adanya sikap dan perilaku masyarakat, yang terkait dengan nilai-nilai atau kultur hukum masyarakat di lokasi penelitian lapangan ini. Dikatakan sumber dari bawah karena ada di dalam masyarakat sehari-hari.

Dalam hal ini berkaitan dengan persepsi dan tindakan masyarakat terkait penguasaan tanah (*land tenure*) lahan hutan. Nilai-nilai yang memberi isi terhadap kultur hukum, yang bersifat informal tersebut belum terakomodasi secara cukup dalam substansi hukum positif agraria dan kehutanan yang ada. Nilai-nilai ini antara lain terkait pengaturan tentang hutan adat/hutan ulayat. Akibatnya, terjadi konflik tanah lahan hutan antara perusahaan PMA dan masyarakat sekitar lokasi izin hak pengusahaan hasil hutan tanaman industri (HPHTI) tersebut. Oleh karena itu sumber dari bawah ini berkaitan dengan faktor kesadaran hukum masyarakat, yaitu aspek hukum yang terkait dengan persepsi dan penerimaan masyarakat yang nyata di dalam kehidupan sehari-hari saat ini.

Pada satu sisi, seyogianya, hukum agraria dan kehutanan nasional sudah mengatur hal ini secara jelas. Dan dalam konteks otonomi khusus Aceh berdasarkan UUPA hal tersebut seyogianya telah diatur dalam Qanun Aceh Pertanahan (QAP) dan/atau QAK. Namun, baik QAP maupun QAK berdasarkan UUPA tersebut belum ada. Akibatnya, nilai-nilai yang ada tersebut belum tertampung dalam norma dan kaidah hukum positif formal secara cukup sesuai dengan perasaan hukum masyarakat setempat. Pembentukan hukum yang harus sejalan dengan tingkat kesadaran hukum masyarakat sejalan dengan pemikiran aliran filsafat hukum sejarah (historis) sebagaimana dikemukakan oleh von Savigny. Menurut Savigny dalam mengkritik aliran hukum positivis, bahwa hukum itu tidak diciptakan melainkan lahir dan tumbuh bersama dengan masyarakatnya. Dalam QAPM terdapat sedikit pengaturan tentang pemberian kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah yang dapat diberikan kepada penanam modal yang tidak mengganggu hak-hak adat dan tidak merugikan ketertiban umum sebagaimana diatur, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf e.

Pada sisi yang lain kehidupan masyarakat Aceh pascakonflik juga masih menyisakan persoalan kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan yang masih melilitnya. Persoalan sosial tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan tingkat pengetahuan, kesadaran, dan kepatuhan hukum masyarakat lemah. Hal demikian terjadi juga dalam bidang penguasaan tanah lahan hutan tersebut. Akibatnya, dalam praktik sering ditemukan adanya sengketa antara penanam

modal dan kelompok masyarakat tertentu di lokasi proyek. Masing-masing pihak merasa dirinya benar dan memiliki landasan hukum dalam penguasaan tanah lahan hutan. Untuk itu, sosialisasi dan komunikasi hukum perlu terus ditingkatkan sehingga dapat meningkatkan pengetahuan, kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat di Aceh.

1. Perusahaan PMA Agribisnis Kehutanan

a. PT Mandum Payah Tamita¹⁸

PT Mandum Payah Tamita (PT MPT) adalah Perusahaan PMA yang sahamnya dimiliki penanam modal asing dari Malaysia. Perusahaan PMA ini berbadan hukum Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan berdomisili di Cot Girek, Kabupaten Aceh Utara. PT MPT bermaksud untuk memperoleh izin terkait PMA agribisnis kehutanan.

Pada tahun 2003 PT MPT tersebut memperoleh izin RKT melalui Keputusan Gubernur Nomor 522/052/2003 tanggal 23 September 2003. Izin ini dikeluarkan berdasarkan ketentuan hukum otonomi khusus pada masa itu.

Izin yang dikeluarkan pada masa Gubernur Ir. Abdullah Puteh, M.sc. tersebut ternyata kemudian harus diverifikasi ulang karena ada ketentuan hukum tingkat nasional/pusat, yang menentukan bahwa setiap izin yang dikeluarkan gubernur harus diverifikasi ulang. Dan ini merupakan hambatan regulasi pertama pada awal masa pelaksanaan izin dan rencana kerja tahunan (RKT) yang dialami PT MPT.

Terdapat LSM lingkungan hidup yang mempromosikan isu lingkungan hidup, yang dapat ditafsirkan pihak tertentu secara sempit seolah-olah bertentangan dengan isu penanaman modal asing agribisnis kehutanan. Dalam hal ini isu ekologi untuk perlindungan lingkungan hidup mengatasi isu ekonomi untuk penanaman modal.

Untuk memulai pekerjaan lapangan pada waktu itu diperlukan pengurusan izin pemasukan alat berat di Jakarta, yang kemudian ternyata juga perlu diverifikasi ulang. Ini merupakan hambatan kedua yang dialami PT MPT.

Setelah diteliti lebih lanjut, ternyata luas wilayah pemberian izin sudah melintasi batas Kawasan Ekosistem Leuser (KEL), sehingga kemudian luasnya disesuaikan kembali. Ini merupakan hambatan ketiga yang dialami PT MPT.

Pada tahun 2006, Gubernur Provinsi Aceh pada waktu itu Drh. Irwandi Yusuf, M. Sc. Mengeluarkan kebijakan penundaan pemotongan kayu dalam kawasan hutan (*moratorium logging*). Ini merupakan hambatan ke empat, kecuali untuk hutan tanaman di luar kawasan hutan yang tetap masih diperbolehkan.

Pada tahun 2007 Pemerintah Aceh berdasarkan Pasal 150 UUPA membentuk Badan Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser (BPKEK) dengan tugas pokok dan fungsi otonomi khusus di dalam kawasan tersebut menggantikan peran pusat selama ini. Muncul isu pencabutan izin melalui BPKEK tersebut, namun kontradiksi dengan kebijakan Kementerian Kehutanan Republik Indonesia pada waktu itu, yang menyebutkan perlunya ganti rugi dalam hal ada pencabutan izin.

Pada tahun 2013 masa pemerintahan dr. Zaini Abdullah, keluar SK Gubernur Aceh tentang Persetujuan RKUPHHK-HT tanggal 3 September 2013 Nomor 522.51/BP2T/RKUPHHK-HT/2013.

Pada tahun 2014, gubernur mengesahkan RKT sehingga secara formal PT MPT sudah dapat bekerja di lokasi wilayah usaha tersebut.

Pada tahun 2014, kemudian ternyata ada pihak tertentu dari masyarakat setempat yang berkonflik terkait kepemilikan status lahan (*land tenure*), yang diselesaikan dengan musyawarah dan ganti rugi seperlunya. Paling tidak Ini merupakan hambatan kelima, yang dialami PT MPT.

Hingga penelitian ini selesai dilakukan, setelah lebih sepuluh tahun berselang, ternyata PT MPT belum juga dapat melanjutkan pekerjaan dengan mulus di lapangan.

(1) PT Rencong Pulp and Paper Industry¹⁹

PT Rencong Pulp and Paper Industry (PT RPPI) adalah sebuah PMA usaha patungan (*a joint venture company*) yang dimiliki bersama oleh penanam modal asing asal Singapura dan New

¹⁸ Ir. Ichwan, staf pimpinan pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Aceh Utara wawancara, 3 September 2014.

¹⁹Loc. Cit.

Zealand dan perusahaan nasional Indonesia, dengan pemegang saham mayoritasnya asing, berbadan hukum di Indonesia, berbentuk PT.

Pada tahun 2011 dan tahun 2012, masa pemerintahan Gubernur Drh. Irwandi Yusuf, M.Sc. PT RPPI memperoleh izin sektoral kehutanan, yaitu IUPHHK-HT dengan luas kawasan sekitar 10.000 Ha. Di lokasi Kecamatan Nisam Antara Kabupaten Aceh Utara. Izin tersebut dikeluarkan dalam bentuk Kep. Gub. No. 522.51/569/2011 17 Oktober 2011 dan Kep. Gub. No. 522.51/411/2012 tanggal 4 Mei 2012.

Luas lahan yang relatif kecil dianggap PT RPPI kurang menguntungkan secara ekonomis, karena itu merencanakan perluasan lahan hingga mencapai 80.000 Ha. dari Kabupaten Aceh Tamiang dan Aceh Timur. Namun, hal ini mendapat keberatan dari LSM Walhi karena kedua wilayah tersebut ternyata berada dalam wilayah KEL. Bagi PT RPPI ini merupakan hambatan pertama yang dialami terkait keberadaan wilayah KEL yang sebelumnya tidak diantisipasi karena kurang informasi dan transparansi peraturan perundang-undangan, berikut tapal batas yang jelas dan pasti dari kawasan tersebut.

Pada tahun 2013 PT RPPI telah memperoleh Pengesahan Bagan Kerja dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Aceh No. 522-64/6.460-IV tanggal 4 Desember 2012, sehingga sudah dapat mulai bekerja dan mengusulkan RKT tahun 2014.

Tahun 2014 sudah mulai bekerja membangun infrastruktur jalan. Perusahaan PMA ini merencanakan untuk membangun pabrik pengolahan sawit (*Crude Palm Oil=CPO*) dan program kemitraan untuk menampung kayu masyarakat dari program Hutan Tananaman Rakyat (HTR) serta program pengembangan masyarakat (*Community Development=CD*) seperti pembagian bibit gratis, dan lain-lain.

Terdapat hambatan dalam perolehan perizinan karena tidak adanya kejelasan pengaturan pelaksanaan yang menindaklanjuti UUPA tentang pembagian kewenangan pengeluaran izin antara pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Kehutanan RI dan Pemerintah Aceh. Hal ini merupakan masalah kedua yang dialami PT RPPI ini.

Tahun 2014 PT RPPI berkonflik dengan sebagian anggota masyarakat setempat sehingga muncul hambatan ketiga. Untuk itu, perlu diadakan penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan perantaraan wakil Gubernur Aceh sekarang Muzakir Manaf. Dalam musyawarah yang difasilitasi Pemerintah Aceh tersebut disepakati untuk memberikan sebagian hasil kayu kepada masyarakat setempat.

2. Perangkat Pemerintahan Terkait PMA Agribisnis Kehutanan

Perangkat pemerintahan terkait yang dipilih sebagai informan penelitian ini memberikan data dan informasi yang beragam tentang adanya hambatan dan faktor penyebab dalam penanaman modal asing agribisnis kehutanan di Provinsi Aceh. Pendapat mereka akan dibahas di bawah ini.

Terkait topik hambatan penanaman modal asing agribisnis kehutanan ini, informan dari Bainprom pada adanya juga menyebutkan adanya dua akar persoalan yang menjadi sumber rendahnya kepastian hukum yang menimbulkan ke permukaan hambatan penanaman modal. Sumber pertama dari atas meliputi masih banyaknya regulasi yang mengatur perizinan sehingga penanam modal harus mengurus banyak izin yang melibatkan banyak instansi pemberi izin. Perizinan dimaksud adalah bukan perizinan penanaman modal, tetapi perizinan terkait lainnya setelah perizinan penanaman modal diperoleh. Akibatnya penanam modal harus menunggu waktu lama untuk memperoleh rekomendasi dari berbagai instansi terkait. Dalam hal ini ketika ditanya peneliti tentang faktor penyebabnya, Syarifah Zulfa menyatakan bahwa “Izin PMA mudah, tetapi anak-anak izin itu yang banyak dan untuk dapat rekomendasi lama, sehingga keseluruhannya menjadi lama.”²⁰ Untuk itu, perlu dilakukan deregulasi dan debirokratisasi perizinan dimaksud dengan menghasilkan prosedur yang cepat dan sederhana. Padahal pelayanan yang cepat, tepat dan mudah dengan prosedur yang efisien merupakan hak penanam modal, yang telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf c.

²⁰ Staf pimpinan pada Badan Investasi dan Promosi Aceh Wawancara, 7 Juli 2014.

Sumber dari bawah menurut Syarifah Zulfa adalah adanya pembalakan liar (*illegal logging*). Pembalakan liar ini dilakukan bukan saja oleh masyarakat setempat, tetapi juga melibatkan oknum dari kelompok tertentu yang dulunya terlibat langsung dalam konflik Aceh, dan hingga kini masih menguasai lapangan di Aceh. Di samping itu, adanya klaim tanah hutan adat/hutan ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat setempat, yang hingga kini status yang sesungguhnya dalam hukum yang ada masih kabur.

Informan dari BP2T juga menyebutkan beberapa faktor penyebab yang menimbulkan kelemahan dalam kepastian hukum sehingga dapat menghambat penanaman modal agribisnis kehutanan di Aceh. Dalam hal ini sumber dari atas adalah belum keluarnya PP Kewenangan yang sedang dinantikan penduduk Aceh pada umumnya dan penanam modal, termasuk penanam modal asing pada khususnya. Sedangkan sumber dari bawah adalah terkait sikap dan perilaku dari penanam modal itu sendiri. Dalam hal ini Jalaluddin menegaskan bahwa faktor keseriusan penanam modal juga penting diperhatikan dalam pemberian izin.²¹ Realitasnya terdapat beberapa penanam modal asing yang mengajukan permohonan izin, namun tampaknya tidak sungguh-sungguh atau kurang serius, misalnya dapat dilihat indikasi pada tidak datangnya pemohon sendiri, tetapi mengurus melalui perantara (*broker*) padahal menyangkut dengan rencana usaha yang besar.

Informan dari Dinas Kehutanan Aceh juga menjelaskan banyak faktor yang menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum, yang merugikan pengembangan penanaman modal asing agribisnis kehutanan sebagaimana dikemukakan oleh Nasruddin.²² Yang bersumber dari atas meliputi kemauan politik pemerintah pusat dalam mengatur dan mengimplementasikan lebih lanjut kewenangan Aceh dalam bidang kehutanan sebagaimana ditetapkan UUPA. Hingga kini masih belum terdapat kesamaan penafsiran atau pemahaman diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang tercermin dari belum selesainya beberapa regulasi yang tertahan di pusat. Faktor lainnya adalah keamanan yang meskipun sudah jauh lebih baik dalam masa perdamaian pascakonflik Aceh yang berkepanjangan, namun masih terasa adanya rasa kurang aman, Arinya

²¹ Kepala BP2T Aceh, *Wawancara*, 9 September 2014.

²² Staf pimpinan Dinas Kehutanan Aceh, *Wawancara*, 21 Juli 2014.

,keamanan di Aceh belum dapat sepenuhnya dikendalikan dengan baik oleh pihak yang berwajib. Sednagkan sumber dari bawah meliputi persepsi masyarakat tentang penanaman modal agribisnis kehutanan yang terkesan negatif dalam konteks yang lebih populer, yaitu perlindungan lingkungan hidup. Pandangan negatif ini muncul karena dominannya peranan yang dimainkan LSM lingkungan hidup sekarang ini. Kesan demikian semakin besar dengan adanya larangan pemotongan kayu hutan (*moratorium logging*) yang sedang berjalan. Padahal, perlindungan lingkungan hidup dan larangan pemotongan kayu merupakan sisi lain, yang terumama berkaitan dengan hutan alam. Sedangkan, penanaman modal terutama berkaitan dengan hutan tanaman. Hutan tanaman merupakan hutan budidaya, yang berada di luar kawasan hutan alam tersebut .Faktor lainnya adalah adanya penguasaan tanah lahan hutan dan gangguan dari masyarakat setempat sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Dari semua pandangan yang ada terlihat adanya perbedaan, baik dari segi jumlah faktor maupun kualitas atau tingkat kepentingan menurut para informan. Dan diantara faktor-faktor tersebut tidak ada yang menunjukkan pertentangan, bahkan saling mengisi dan kait mengait antara satu dan yang lain. Faktor-faktor tersebut secara keseluruhan merupakan elemen-elemen yang dapat digunakan untuk menjelaskan secara konprehensif tentang penyebab adanya kelemahan dalam tingkat kepastian hukum, yang penting dalam peningkatan penanaman modal asing agribisnis kehutanan di Aceh.

SIMPULAN

Hambatan hukum dalam PMA Agribisnis Kehutanan di Provinsi Aceh antara lain timbul karena belum adanya pengaturan khusus tentang penanaman modal agribisnis kehutanan. Disamping itu pengaturan tentang penanaman modal asing sector agribisnis kehutanan masih tersebar dalam beberapa sumber dan substansi pengeturannya belum baik dan lengkap. Salah satu pengaturan terkait adalah yam mengatur perizinan yang belum banyak memberikan kepastian hukum. Adanya pembalakan liar (*illegal logging*)yang dilakukan bukan saja oleh masyarakat

setempat, tetapi juga melibatkan oknum dari kelompok tertentu yang dulunya terlibat langsung dalam konflik Aceh, dan hingga kini masih menguasai lapangan. Di samping itu, adanya klaim tanah hutan adat/hutan ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat setempat, yang hingga kini status yang sesungguhnya dalam hukum yang ada masih kabur. Hal demikian berakar pada pemahaman dan pandangan pihak terkait yang beragam di dalam Implementasi hukum tentang PMA agribisnis kehutanan.

Hambatan PMA agribisnis kehutanan kemungkinan akan tetap berlanjut untuk beberapa tahun kedepan ini. Untuk itu, disarankan kepada pemerintah untuk menciptakan iklim penanaman modal yang lebih baik untuk mencegah dan menanggulangnya, menuju pencapaian tujuan peningkatan pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, dan perolehan manfaat lainnya. Dalam hal ini diperlukan kreatifitas dan upaya yang lebih serius dari semua pihak terkait, terutama dalam pembentukan dan pembaharuan hukum penanaman modal di daerah dalam mengisi kewenangan otonomi khusus aceh yang ada, perbaikan birokrasi, dan penguatan kesiapan masyarakat pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Khakim, 2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Aminuddin Ilmar, 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta, Prenada Medya.
- Aceh Green Vision: Strategi Hijau Pembangunan Ekonomi dan Investasi Aceh” *Draft Dokumen 2008*, Banda Aceh: Sekretariat Aceh Green Pemerintah Aceh.
- David Kairupan, 2013, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Maria S W Sumardjono. 2008. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Nur Afifah Ulya dan Syahrul Yunardi, 2013, *Analisis Peranan Sektor Kehutanan dalam Perekonomian Indonesia: Sebuah Pendekatan Input-Output*.
- Salim HS, 2006, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Edisi Revisi, Jakarta, Sinar Grafika.
- Wolfgang G Friedman 1986, "Peranan Hukum dan Fungsi Ahli Hukum di Negara Berkembang" dalam T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum, *Peranan Hukum dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Jakarta: Yayasan Obor.

B. Sumber Lainnya

- Badan Investasi dan Promosi Aceh, "Sumber Daya Alam Aceh" www.Acehinvestment.com/sumber-daya-alam, akses tanggal 26-04-2013.
- Bank Information Center (BIC), "Indonesia's Feawed Forest Investment Plan Endorsed", www.bicusa.org/updates/indonesia-fip-endorsed, diakses 27-04-2013.
- Camelia Malik. 2007. "Jaminan Kepastian Hukum dalam Kegiatan Penanaman Modal di Indonesia" *Jurnal Hukum Bisnis*. Volume 26 Nomor 4.
- Chatib Basri, 23 April 2013, "Investasi Asing Melambat" *Harian Republika*.
- Iskandar, Edisi I 2013, "Aceh Surga Untuk Investor", *Tabloid Aceh Investment Info Investasi*, Banda Aceh: Bainprom.
- Jeane Neltje Saly. 2008. "Pandangan Hukum Kepedulian Negara bagi Kesejahteraan Rakyat dalam Perspektif Pengembangan Usaha Agribisnis dalam Era Globalisasi," *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 5 Nomor 2- Juni.
- Khairul Anam "Prospects for Green Jobs in Indonesia Forestry Sector (Trade Union Perspective)" www.ILO.ORG/group/publik, akses 27-04-2013.

Naboyuki Yosuda, dalam Jeane Neltje Saly, 2008 “Pandangan Kepedulian Negara bagi Kesejahteraan Rakyat dalam Perspektif Pengembangan Usaha Agribisnis dalam Era Globalisasi,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 5 Nomor 2.

Naskah Akademik Qanun Aceh Pengelolaan KEL telah selesai dikerjakan oleh suatu tim gabungan antara Badan Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser (BPKEK) dan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2009.

Sanusi Bintang dkk, 2009, *Naskah Akademik Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuser*, B.Aceh, BPKEK.

Sanusi Bintang dkk, 2010, “Otonomi Khusus dalam Penanaman Modal dan Permasalahan Hukum yang Terkait, Studi Kasus Provinsi Aceh”, *Kanun*, No.51 Edisi Agustus.

Sanusi, Mujibussalim dan Fikri, 2012. Mencari Bentuk Entitas dan Model Perdagangan Karbon Hutan Aceh di Pasar Internasional” *Laporan Penelitian*, Banda Aceh, FH Unsyiah, Hal 73.

Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal