

IDENTIFIKASI QANUN ACEH DALAM UPAYA MENUMBUHKAN IKLIM USAHA MENUJU DEMOKRASI EKONOMI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945

*(Identification for Qanun of Aceh in Developing Production Atmosphere
Toward Economic Democracy Based on 1945 Constitution)*

Oleh: Eddy Purnama, T. Ahmad Yani, Saiful Bahri^{*)}

ABSTRACT

This research to present whether economic democracy as stated in the 1945 Constitution, Article 33, has been able to be operationalized in the Qanuns of Aceh for developing production atmosphere. This research refers secondary data, such as primary, secondary, tertiary resources. However empirical data was also used for guiding analysis of the research. Research finding shows that the effort of developing production atmosphere in case of the special autonomy in Aceh through regional and procedures regulation was not effectively achieved. This was indicated by inability of Aceh Government in constructing legislations product either for implementing obligation affairs or section of choices as there were mentioned in Law Number 11, 2006 on Government of Aceh. Besides, effort of making de-bureaucratization in permit services, it was not regulated yet in Qanun of Aceh.

^{*)} DR. Eddy Purnama S.H., M.Hum, T. Ahmad Yani, S.H., M.Hum adalah. adalah Dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Darussalam – Banda Aceh. Sementara Saiful Bahri adalah Dosen

A. PENDAHULUAN

Secara filosofi pembangunan hukum ekonomi Indonesia berlandaskan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.¹ Demokrasi yang tergambar dalam UUD 1945² merupakan dasar bagi konsep keadilan berusaha yang ingin dicapai dalam pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan³.

Ketentuan hukum tersebut merupakan hukum dasar, berisi tujuan negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dilakukan melalui pembangunan yang berlandaskan pada prinsip keadilan dan berkelanjutan. Hasil pembangunan tidak hanya dinikmati oleh sekelompok orang semata, demikian pula pelaku pembangunannya bukan hanya dilaksanakan oleh pemerintah semata, melainkan juga pelaku usaha, dan masyarakat.⁴

UU Nomor 11 Tahun 2006 telah memberikan kewenangan secara khusus kepada Pemerintahan Aceh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang di dalamnya terkandung 3 (tiga) hal utama yaitu :

1. Pemberian tugas dan kewenangan untuk melaksanakan sesuatu yang sudah diserahkan kepada Pemerintahan Aceh;
2. pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara pelaksanaan tugas tersebut;

¹ Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen keempat): Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

² Jeane Neltje Saly, *Pandangan Hukum Kepedulian Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat Dalam Perspektif Pengembangan Usaha Agribisnis Dalam Era Globalisasi*, *Legalitas.Org*, 20 Januari 2009.

³ Moh. Koesnoe, *Nilai Dasar Tata Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 46.

⁴ Sadu Wasistiono, *Menata Ulang Kelembagaan pemerintah kecamatan*, Citra Pindo, Bandung, 2002, hlm. 56.

3. dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut, mengikut sertakan masyarakat baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵

Dengan demikian, Pemerintah telah memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Pemerintah Aceh untuk melaksanakan pembangunan daerahnya menurut kerangka otonomi khusus tersebut. Oleh karena itu, penyelenggaraannya harus sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya, efektivitas, efisien, dan tidak saling bertentangan baik diantara ketentuan yang setingkat maupun dengan norma-norma yang lebih tinggi.

Untuk menjabarkan demokrasi ekonomi di Aceh, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan otonomi khusus yang dimilikinya harus membuat produk hukum daerah dan kebijakan yang aplikatif dan komprehensif untuk menumbuhkan iklim usaha⁶ melalui pemberdayaan⁷ pelaku usaha dan masyarakat. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa pelaku usaha yang dominan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah usaha dalam skala mikro dan kecil, demikian pula penyerapan tenaga kerjanya.⁸ Oleh karena itu memerlukan pengkajian yang mendalam terhadap

⁵ Bandingkan dengan Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makalah, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000, hlm. 2.

⁶ Iklim Usaha menurut Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 adalah kondisi yang diupayakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberdayakan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah secara sinergis melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan di berbagai aspek kehidupan ekonomi agar Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah memperoleh pemihakan, kepastian, kesempatan, perlindungan, dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya.

⁷ Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

⁸ Pada tahun 2007, jumlah usaha dalam skala mikro menduduki prosentase yang sangat dominan (83.09%), menyerap tenaga kerja mencapai 73,70 %. Usaha skala kecil

produk hukum daerah dan kebijakan yang diambil di Aceh guna menumbuhkan iklim usaha dalam rangka mewujudkan demokrasi ekonomi yang telah diamanatkan di dalam UUD 1945.

B. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Penelitian dan pengkajian ditujukan untuk menemukan konsepsi penjabaran demokrasi ekonomi berlandaskan Pasal 33 UUD 1945 dalam wadah otonomi khusus. Dengan konsepsi tersebut lebih lanjut diharapkan akan mampu:

- a. Mengkaji dan berusaha mengevaluasi produk hukum dan kebijakan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di Aceh yang menumbuhkan iklim usaha guna mewujudkan demokrasi ekonomi sebagai hasil implementasi perundang-undangan.
- b. Menemukan landasan dan indikator konkrit untuk dijadikan pedoman dalam mengatur dan menyusun ketentuan pelaksanaan yang responsif sesuai dengan prinsip Otonomi Khusus dalam mewujudkan demokrasi ekonomi di Aceh.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil Penelitian ini, secara teoretis, diharapkan dapat memperkaya wawasan terhadap pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu

menduduki peringkat kedua yang mencapai 16.32 %, menyerap tenaga kerja 21,59 %. Usaha besar hanya 0.10% dan segi penyerapan tenaga kerja hanya 2.03 %.

Hukum Tata Negara pada khususnya. Secara praktis, berupaya mencari solusi yang tepat bagi penjabaran demokrasi ekonomi dalam wadah otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan juga berupaya untuk meletakkan landasan-landasan dan indikator-indikator untuk pembangunan materi hukum, lembaga dan apartur pemerintahan, terutama untuk pembangunan materi hukum penyelenggaraan otonomi khusus menyangkut demokrasi ekonomi yang telah diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945.

C. URGENSI (KEUTAMAAN) PENELITIAN

Hukum harus memberikan keadilan bagi setiap orang atau pelaku usaha untuk menikmati hasil pembangunan ekonomi dan berpartisipasi dalam pelaksanaannya. Untuk mewujudkan keadilan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 33 UUD 1945 diperlukan adanya upaya-upaya untuk membagi dan meningkatkan peran baik oleh pemerintah, pelaku usaha maupun masyarakat sendiri untuk terciptanya iklim usaha yang kondusif. Pemerintah memiliki tanggung jawab sesuai dengan perannya untuk memberikan peluang dan memberdayakan pelaku usaha dan masyarakat agar dapat dan mampu berperan secara kompetitif, sedangkan dunia usaha dan masyarakat juga diperlukan peran serta secara aktif untuk membantu penumbuhan iklim usaha tersebut⁹.

Peran pemerintah tidak hanya diemban oleh Pemerintah Pusat semata, melainkan juga berada pada pundak pememerintah daerah. sebagaimana telah diakui oleh Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang

⁹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008.

menyebutkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945 di atas, dimana memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah disebut dengan istilah desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di Indonesia sering diartikan sebagai sarana pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam lintasan sejarah, setelah 25 tahun mengawali perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indoensia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang cenderung bersifat sentralistik digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak lama bertahan karena dibentuk dengan semangat kebebasan yang begitu tinggi ditengah memuncaknya euforia reformasi sehingga banyak pengaturan yang tidak proporsional dan cenderung mengarah pada otonomi yang kebablasan. Pada perkembangan lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai langkah perbaikan dan penyempurnaan atas kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah dundangkan pula Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Adanya Undang-Undang Pemerintahan Aceh tersebut merupakan langkah

pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Adanya otonomi khusus¹⁰ bagi Aceh memiliki makna bahwa Provinsi Aceh memiliki kewenangan yang luas dalam pelaksanaan otonomi.¹¹ Menurut hasil studi tentang desentralisasi di sejumlah negara menunjukkan bahwa pengaruh desentralisasi/otonomi daerah terhadap pertumbuhan ekonomi sangat rendah.¹²

Sesuai dengan kewenangannya, Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh dalam melaksanakan pembangunan ekonomi yang berlandaskan pada prinsip berkeadilan, menghadapi berbagai permasalahan baik bersifat eksternal maupun internal.

Secara internal, harapan masyarakat dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan langkah penyelesaian konflik dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota di Aceh, dalam menempatkan stakeholders sebagai pelaku pembangunan ekonomi dihadapkan pada persoalan dimana adanya harapan pelaku pembangunan ekonomi harus diprioritaskan kepada pelaku usaha dan masyarakat lokal sementara modal dan sumber daya manusianya masih sangat terbatas, demikian legalitas badan usahanya.

¹⁰ Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makalah, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000, hlm. 1.

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. 15.

¹² Ichlasul Amal, *Penjabaran Otonomi Daerah dalam Kerangka NKRI*, Legalitas.Org, 21 Januari 2009, hlm. 1.

Secara eksternal, dihadapkan pada persoalan, bahwa perlu adanya upaya penanaman modal yang memadai sehingga mampu mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di Aceh. Namun pilihan ini dihadapkan pada adanya keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Solusi atas permasalahan internal dan eksternal dapat diatasi oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dengan menetapkan produk hukum daerah dan kebijakan untuk menumbuhkan iklim usaha. Produk hukum daerah dan kebijakan itu menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, meliputi aspek: (a) pendanaan, (b) sarana dan prasarana, (c) informasi usaha, (d) kemitraan, (e) perizinan usaha, (f) kesempatan berusaha, (g) promosi dagang, dan (h) dukungan kelembagaan.

D. STUDI KEPUSTAKAAN

Data statistik menunjukkan bahwa usaha mikro, kecil dan menengah merupakan pelaku usaha yang dominan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kondisi ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1

Jumlah Perusahaan dan Tenaga Kerja Menurut Skala Usaha Tahun 2007¹³

Skala Usaha	Usaha/perusahaan		Tenaga Kerja	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Usaha Besar	372	0.10	15.237	2.03
Usaha Menengah	1.624	0.44	17.053	2.27
Usaha Kecil	60.246	16.32	162.455	21,59
Usaha Mikro	306.792	83.09	554.445	73.70
Usaha Pembantu/Tidak dapat diklasifikasikan	209	0.06	3.138	0.42

Potensi tersebut perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota agar eksistensi usaha dan penyerapan tenaga kerja dapat tetap terpelihara, bahkan perlu diberdayakan agar adanya peningkatan skala usaha dan penyerapan tenaga kerja yang lebih banyak, selain membuka lapangan kerja baru.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 memberikan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk menumbuhkan iklim usaha melalui penetapan produk hukum dan kebijakan daerah. Hal ini sesuai dengan semangat otonomi daerah dimana memberikan kesempatan dan kekuasaan daerah untuk membangun daerahnya dan lebih memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas serta meningkatkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Daerah otonom diberikan hak dan wewenang untuk mengatur dan

¹³ Sumber: Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam *Dalam Angka Tahun 2003-2007*, BAPPEDA dan BPS Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pengaturan ini adalah kewenangan bagi daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.¹⁴

Eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan daerah selalu diakui keberadaannya di dalam Sistem Hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut:

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah.¹⁵
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.¹⁶
- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah

¹⁴ Wahiduddin Adam, *Peraturan Daerah yang Bersifat Khusus (Qanun, Perdasi, Perdusus)*, legalitas.Org. 22 Januari 2009.

¹⁵ Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Paraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm 1.

¹⁶ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan – dasar, jenis, dan teknik membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 61.

tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom – berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.¹⁷

- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen)¹⁸.

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

Terkait dengan pelaksanaan otonomi khusus Pemerintahan Aceh, dibutuhkan pula peraturan daerah yang bersifat khusus bagi daerah otonomi khusus tersebut¹⁹. Aceh sebagai daerah otonomi khusus, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 memiliki peraturan daerah yang bersifat khusus pula yaitu Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota. Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, hlmn 59-60.

¹⁸ A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990) hlm. 289-290.

¹⁹ Wahiduddin Adam, *Peraturan Daerah yang Bersifat Khusus (Qanun, Perdasi, Perdasus)*, legalitas.Org. 22 Januari 2008.

pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh, sedangkan Qanun Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), menunjukkan bahwa daerah-daerah dalam mengeluarkan produk hukum daerah sebagian besar adalah bidang perizinan dan retribusi yang kurang mendukung iklim usaha.²⁰ Penelitian tentang Qanun Aceh juga dilakukan oleh Tim Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh pada tahun 2008, hasil evaluasi diketahui bahwa sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 terdapat 102 Peraturan Daerah/Qanun Aceh. Namun penelitian tersebut lebih bersifat evaluasi yang melihat kepada apakah qanun atau Perda Aceh yang ada bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh²¹.

Qanun Aceh yang dibentuk harus didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah Aceh. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi. Desentralisasi disebut pula otonomisasi, karena otonomi diberikan kepada masyarakat dan bukan daerah atau Pemerintah Daerah.²²

²⁰ Firman, *Evaluasi Produk Hukum Daerah di Bidang Perizinan dan Retribusi*, Makalah, Disampaikan pada Training of Regulation Impact Analysis, Bandung, 18 Agustus 2008.

²¹ Tim Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh, *Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah dan Qanun Sebelum Lahirnya Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh*, Desember, 2008, hlm. 2.

²² Bhenyamin Hoessein, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw, Malang, 2001, hlm. 4.

Persoalan yang muncul, birokrasi pemerintah daerah justru belum dapat mendukung kebutuhan dunia usaha untuk dilayani secara cepat, mudah dan sederhana dan sederhana di samping tentunya murah dan transparan. Birokrasi pemerintah selama ini identik dengan lamban, prosedur yang panjang, mahal dan pilih kasih.²³ Jawaban atas carut-marutnya berbagai persoalan yang ada dalam sistem birokrasi Indonesia adalah adanya reformasi sistem birokrasi. Reformasi ini dapat diwujudkan dengan perubahan dari sistem birokrasi patrimonial menuju sistem birokrasi yang rasional, sebab birokrasi rasional merupakan unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern.²⁴

Pada saat yang bersamaan pemerintah menghadapi berbagai permasalahan, dimana dunia usaha kurang bergairah, investasi kurang diminati, pengangguran meningkat. Perlu diingat bahwa salah satu prasyarat untuk memutar roda perekonomian adalah investasi. Secara faktual dunia investasi di Indonesia paska reformasi sulit untuk berkembang secara signifikan. Hal ini disebabkan resistensi prosedural dalam birokrasi yang syarat dengan biaya tinggi. Hal ini mengakibatkan kondisi psikologis pasar tidak bergairah untuk menggulirkan investasi.²⁵

Dalam mewujudkan otonomi daerah perlu diperhatikan 2 (dua) aspek yaitu hambatan dan tantangan sebagai berikut:²⁶

²³ Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, 2006, hlm. 11.

²⁴ Martin Albrow, *Birokrasi terj*), (Yogyakarta: Tiara Wacana 2005), hlm. 42. Bagi Werber, proses rasionalisasi dunia modern adalah lebih penting, daripada seluruh proses sosial.

²⁵ *Op. Cit*, hlm. 25.

²⁶ Ateng Syafrudin, *Beberapa Masalah Hukum Pemerintahan Daerah*, Makalah Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1993, hlm. 2.

1. Aspek internal, dalam arti bahwa kemampuan berotonomi daerah yang bersangkutan sedikit banyak ditentukan oleh keadaan dan kondisi yang nyata dari daerah itu;
2. Aspek eksternal, dalam arti sejauhmana faktor-faktor di luar daerah yang bersangkutan turut berperan, baik secara positif memberikan dukungan, maupun secara negatif menghambat terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Untuk menumbuhkan iklim usaha di Aceh sangat didukung oleh faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan daerah untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri, diharapkan pelaksanaan Otonomi khusus yang nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aspek kekhususan merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Produk-produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh haruslah suatu aturan hukum atau regulasi yang dapat mendorong masyarakat yang sehat dan dinamis. Hukum harus sedemikian rupa memungkinkan inovasi dan perkembangan ide-ide yang memungkinkan

suatu masyarakat menjadi masyarakat yang kompetitif dalam lingkungan global dewasa ini.²⁷

Pemerintah Aceh untuk menumbuhkan iklim, selain harus berpedoman pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga harus berpedoman pada Undang-undang sektoral. Adapun undang-undang sektoral yang dimaksud, antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.²⁸

E. METODE PENELITIAN

1. Objek dan Metode Pendekatan.

²⁷ Dian Ediana Rae, *Mencari Bentuk Regulasi Ekonomi Yang Efisien dan Kompetitif*, Legalitas.Org, 21 Januari 2008, hlm. 4.

²⁸ Jeane Neltje Saly, *Pandangan Hukum Kepedulian Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat Dalam Perspektif Pengembangan Usaha Agribisnis Dalam Era Globalisasi*, Legalitas.Org, 20 Januari 2009.

Objek penyelidikan dari penelitian ini produk hukum (Perda/Qanun) pada tingkat provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berkaitan dengan iklim usaha berdasarkan otonomi daerah yang diberikan. Oleh karena itu, fokus penelitian ini ditujukan kepada masalah legislasi, oleh Pemerintahan Aceh dalam menindak lanjuti rambu-rambu yang telah dituangkan di dalam UUPA tersebut dan undang-undang sektoral.

Berdasarkan objek penyelidikan di atas, maka penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*),²⁹ yaitu penelitian untuk mengkaji kaedah dan asas hukum,³⁰ dan penelitian yuridis sosiologis. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan untuk menunjang akurasi data dipergunakan *metode atau pendekatan sosiologis*³¹.

Penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mengkaji mengenai arti dan maksud berbagai kaidah hukum yang berlaku mengenai Otonomi (desentralisasi) atau yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi (desentralisasi). Selanjutnya, *metode penelitian sosiologis* dipergunakan melihat secara konkrit menyangkut dampak dari peraturan perundang-undangan terhadap iklim usaha. Sebelum melaksanakan

²⁹ Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 10.

³⁰ Bagir Manan, *Penelitian di Bidang Hukum*, Jurnal Pusat Penelitian Perkembangan Hukum No. 1, UNPAD, Bandung, 1999, hlm. 4.

³¹ Sumadi Suryabrata, dalam Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Berdasarkan Pasal UUD 1945*, Disertasi, PPS Bandung, 1996, hlm. 40

penelitian dilakukan suatu workshop guna mempersiapkan indikator-indikator penelitian dan instrumen penelitian.

2. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis sosiologis, dengan menggunakan data skunder, berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum penunjang (*tersier*)³² didukung juga dengan penelitian lapangan (*field research*).

Adapun bahan hukum primer yang diteliti mulai dari norma dasar di dalam UUD 1945, peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah/Qanun Aceh yang terpilih. Bahan hukum skunder, bahan yang memberikan penjelasan terhadap terhadap bahan hukum primer, yang berupa hasil-hasil karya ilmiah ahli hukum dan hasil-hasil penelitian hukum. Sedangkan bahan hukum penunjang (*tersier*), yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan skunder, yang berupa kamus dan Ensiklopedia.³³ Oleh sebab itu penelitian ini diawali dengan pemetaan (*Mapping*) terhadap Qanun Aceh. Qanun-qanun tersebut kemudian dikelompokkan berdasarkan substansinya dan ditelaah serta dilakukan pula penelitian lapangan dengan menggunakan metode wawancara..

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta., 1990, hlm. 14-15.

³³ *I b i d*, hlm. 15

3. Analisis Data

Terhadap Qanun yang terpilih dilakukan analisis berdasarkan indikator kesesuaian substansi Qanun dengan kebutuhan masyarakat, efektifitas dalam pelaksanaannya, dan kesesuaian dengan produk hukum lainnya baik setingkat maupun dengan produk hukum yang lebih tinggi. Kemudian hasil analisis dideskripsikan serta diberikan rekomendasi. Oleh karena penelitian ini adalah penelitian deskriptif atau data kualitatif bukan kuantitatif, maka analisis data dilakukan dengan pendekatan kualitatif yaitu analisis terhadap isi atau analisis isi (*content analysis*).³⁴

F. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap produk hukum daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ternyata sejak tahun 2000 pernah digunakan 3 (tiga) nama untuk produk hukum daerah, yaitu Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh, Qanun Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Qanun Aceh. Adapun peraturan daerah dan Qanun dimaksud adalah sebagai berikut:

³⁴ Sumadi Suryabrata, *Op.Cit.*, hlm. 89.

TABEL 1
JUMLAH PRODUK HUKUM DAERAH TINGKAT PROPINSI
BERDASARKAN TAHUN PENGUNDANGAN
SEJAK TAHUN 2000

NOMOR	TAHUN PENGUNDANGAN	JUMLAH
1	2000	7
2	2001	47
3	2002	23
4	2003	14
5	2004	12
6	2005	5
7	2006	7
8	2007	10
9	2008	12
10	2009	5
JUMLAH		138

Tabel di atas menunjukkan jumlah Qanun Aceh dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2009 adalah 138 judul Qanun. Qanun-Qanun Aceh tersebut adalah sebanyak 132 buah usulan dari eksekutif, dan 6 buah merupakan usulan inisiatif dari Legislatif. Dari sejumlah Qanun Aceh tersebut terdapat sejumlah 22 Qanun Aceh yang berkaitan dengan kegiatan usaha, baik segi perizinan, retribusi maupun perpajakan serta kelembagaan. Adapun Qanun-Qanun Aceh dimaksud dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

TABEL 2
QANUN ACEH YANG BERKAITAN DENGAN KEGIATAN USAHA
SEJAK TAHUN 2000 s/d 2009

NOMOR URUT	NOMOR QANUN	TAHUN PENGUNDANGAN	MATERI PENGATURAN
1	44	2001	Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
2	45	2001	<i>Incentive</i> /uang perangsang Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama
3	12	2002	Pertambangan umum minyak bumi dan gas alam
4	13	2002	Pengelolaan air bawah tanah dan air permukaan
5	14	2002	Kehutanan
6	15	2002	Izin Usaha Kehutanan
7	16	2002	Pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan
8	17	2002	Izin usaha perikanan
9	18	2002	Retribusi penjualan produksi usaha provinsi bidang perikanan
10	19	2002	Retribusi pasar grosir penyelenggaraan pelelangan ikan
11	22	2002	Pembinaan dan pengawasan usaha perfilman
12	6	2003	Pajak kendaraan bermotor
13	7	2003	Bea balik nama kendaraan kendaraan bermotor

14	8	2003	Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
15	4	2004	Tata niaga pemasukan dan pengeluaran barang melalui kawasan bebas sabang
16	5	2004	Pajak kendaraan di atas air
17	6	2004	Bea balik nama kendaraan di atas air
18	9	2004	Pemberdayaan koperasi
19	10	2004	Pemberdayaan Sentra Usaha Kecil
20	6	2008	Pelayanan public
21	12	2008	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu
22		2009	Penanaman Modal

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa dalam kegiatan usaha terdapat 3 (tiga) materi pokok yang diatur oleh Qanun-qanun Aceh tersebut, yaitu:

1. Pelayanan Perizinan dan retribusi;
2. perpajakan;
3. pembinaan dan pengawasan pelaku usaha.

Menyangkut materi Qanun Aceh sebagaimana dimaksudkan dalam tabel di atas jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh baik berdasarkan urusan wajib maupun berdasarkan urusan pilihan, ternyata sebagian besar perizinan dan retribusi belum diatur dalam suatu Qanun Aceh, seperti sektor perkebunan, sektor industri, sektor pendidikan, sektor kesehatan dan lain-lainnya. Karena itu pemberian izin-izin tersebut masih memakai ketentuan yang diatur oleh Pemerintah Pusat.

Hal ini menunjukkan bahwa adanya otonomi belum berpengaruh pada

upaya untuk memberikan pelayanan perizinan dan retribusi yang melihat kondisi dan kebutuhan daerah serta kemampuan masyarakat. Sehingga kondisi tersebut mempunyai dampak yang cukup signifikan terhadap upaya meningkatkan iklim usaha di Aceh.

Sesuai dengan materi pokok yang ditemukan dalam Qanun-Qanun tersebut, maka pembahasan akan diarahkan untuk membahas hal-hal tersebut.

1. Pelayanan Perizinan dan retribusi

Pelayanan perizinan usaha merupakan aspek yang menentukan bagi kondusifitas iklim usaha di Aceh. Aspek birokrasi sering kali menjadi hambatan dalam perizinan. Oleh sebab itu dalam aspek perizinan usaha ini, Pemerintah Aceh berdasarkan perintah, yaitu Pasal 155 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, diperintahkan untuk melakukan penyederhanaan peraturan untuk terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi pertumbuhan investasi dan kegiatan ekonomi lain, realisasi perintah tersebut dilakukan dengan Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 34 Tahun 2007 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatakerja Pusat Pelayanan Terpadu Satu Pintu (P2TSP) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, telah membentuk lembaga pelayanan perizinan terpadu.

Dasar yuridis Pembentukan P2TSP yang dilakukan dengan Peraturan Gubernur seperti tersebut di atas mempunyai akibat bahwa kewenangan dalam bidang perizinan yang sebelumnya ada pada dinas-

dinas terkait yang berdasarkan Perda atau Qanun tidak serta merta beralih ke lembaga P2TSP, karena kewenangan yang telah diatur oleh Perda/Qanun tidak dapat dialihkan dengan ketentuan yang lebih rendah yakni Peraturan Gubernur.

Hakikatnya memang dengan terbentuk P2TSP tersebut, permohonan atas perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh harus diajukan melalui P2SP. Namun proses perizinan dan penandatanganan dokumen perizinan tetap berada pada Satuan Kerja Perangkat Aceh. Melalui pelayanan perizinan secara terpadu satu atap dengan berprinsip pada pelayanan yang cepat, murah, sederhana, pasti serta transparan sudah diterapkan. Namun pelayanan satu atap tersebut tetap terkendala, karena proses perizinan tetap berada pada banyak dinas atau lembaga teknis.

Prinsip transparansi yang diterapkan oleh P2TSP, telah memberikan kepastian dari segi jumlah retribusi yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha kepada Pemerintah Aceh. Namun demikian, jangka waktu pelayanan tidak dapat dipercepat, karena proses perizinan lainnya tetap berada pada dinas, oleh sebab itu pelaku usaha mencoba untuk mengurusnya di dinas-dinas atau lembaga teknis terkait supaya izin tersebut cepat selesai. Hal ini tentunya juga akan mempengaruhi pada pengeluaran biaya oleh pelaku usaha, paling tidak biaya transpor. Oleh sebab itu, Pemerintah Aceh berupaya untuk mengatasinya dengan membentuk kelembagaan yang menangani pelayanan perizinan dan non perizinan secara terpadu satu pintu.

Pembentukan kelembagaan pelayanan secara terpadu tersebut dilakukan dengan mengundangkan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tanggal 31 Desember 2008. Dengan Qanun ini, maka babak baru birokrasi pelayanan perizinan di Aceh secara yuridis dimulai tahun 2009. Berdasarkan Qanun tersebut, badan ini bertugas untuk melaksanakan pelayanan perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh. Semua perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh diproses secara terpadu pada satu tempat, yaitu pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Aceh, sedangkan Satuan Kerja Perangkat Aceh baik dinas, maupun lembaga teknis hanya berkewenangan memberikan pertimbangan teknis terhadap permohonan izin yang diajukan oleh masyarakat dan pelaku usaha.

Lebih lanjut, sebagai pelaksanaan dari Qanun Aceh tersebut, telah diundangkan pula Peraturan Gubernur Aceh Nomor 58 Tahun 2009 tentang Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan kepada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Aceh. Menurut Peraturan Gubernur tersebut, untuk izin-izin tertentu Gubernur telah melimpahkan kewenangan kepada Badan Pelayanan Perizinan mulai dari memproses permohonan izin sampai dengan penandatanganan dokumen perizinan. Sedangkan untuk sebagian izin lain yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh, pelimpahan kepada Badan Pelayanan Perizinan hanya untuk memproses permohonan izin sedangkan penandatanganan dokumen izin dilakukan oleh Gubernur.

Dengan demikian maka untuk memperoleh perizinan pelaku usaha tidak perlu untuk mengurus ke berbagai dinas atau lembaga teknis, sebagaimana faktanya selama ini persyaratan untuk penerbitan izin selalu berhubungan antar dinas yang satu dengan dinas yang lain. Oleh karena itu, keberadaan kelembagaan pelayanan secara terpadu disambut secara gembira oleh pelaku usaha, namun demikian para pelaku usaha berharap Pemerintah Aceh dapat lebih proaktif dalam membantu kesulitan para pengusaha dalam memperoleh perizinan. Kesulitan tersebut disebabkan karena faktor kewenangan pemberian izin dan faktor geografis atau jarak tempuh dari pelaku usaha ke ibukota Pemerintah Aceh, yaitu Banda Aceh.

Mengenai hal tersebut dapat dijelaskan bahwa berdasarkan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 17 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan, pelaku usaha yang bergerak di bidang perikanan, baik perikanan tangkap maupun perikanan budidaya harus memperoleh Izin Usaha Perikanan (IUP). Untuk memperoleh IUP berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Qanun tersebut pelaku usaha wajib melengkapi persyaratan:

- a. rencana usaha;
- b. NPWP dan /atau NPWZ;
- c. akte pendirian perusahaan/koperasi;
- d. dokumen teknis kapal yang telah dimiliki;
- e. izin lokasi pemerintah daerah (bagi usaha pembudidayaan ikan);
- f. penyajian informasi Lingkungan atau Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi usaha pembudi daya ikan sesuai peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Setelah mendapat IUP, maka bagi pelaku usaha di bidang perikanan tangkap yang mengoperasikan kapal perikanan, menurut Pasal 10 Qanun Nomor 17 Tahun 2002 tersebut wajib memiliki Surat Penangkapan Ikan (SPI). SPI tersebut diberikan oleh Gubernur atau Pejabat yang ditunjuk bagi Kapal Perikanan yang berukuran lebih besar dari 10 GT dan tidak menggunakan modal atau tenaga Asing. Sedangkan bagi kapal yang berukuran lebih kecil 10 GT diatur oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Untuk mendapatkan SPI, maka pelaku usaha perikanan tangkap menurut Pasal 11 Qanun Nomor 17 Tahun 2002 diwajibkan untuk menyerahkan persyaratan,

- a. telah memiliki IUKP;
- b. menyampaikan tanda pendaftaran kapal (Grosse Akte);
- c. menyampaikan Surat ukuran kapal dan;
- d. menyampaikan sertifikat kesempurnaan;
- e. menyampaikan bukti pembayaran biaya pungutan perikanan sesuai dengan peraturan yang diakui.

Berdasarkan data yang diperoleh bahwa Kapal Perikanan di Aceh yang memiliki Grosse Akte di atas 10 GT adalah sejumlah 850 unit. Dari sejumlah tersebut, 531 unit telah memiliki SIPI. Sedangkan sisanya sedang dalam proses pengukuran. Adanya SIPI yang dimiliki untuk kapal perikanan tersebut adalah bantuan dari pihak *Food Agricultural Organization* (FAO), dimana retribusi atas pemberian SIPI digratiskan oleh Pemerintah Aceh.

Untuk mendapatkan SIPI, oleh pihak pelaku usaha perikanan mengalami hambatan, karena kapal perikanan harus diukur terlebih dahulu sedangkan pengukuran tersebut kewenangannya berada pada Departemen Perhubungan, dalam hal ini adalah Administratur Pelabuhan. Administratur pelabuhan tersebut, di provinsi Aceh berada pada dua tempat, yaitu di Kota Lhokseumawe dan Kota Sabang.

Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi pelayanan SIPI belum mampu dilaksanakan secara terpadu, karena disebabkan oleh kewenangan pemberian SIPI berada pada Pemerintah Aceh, sedangkan kewenangan untuk pemberian surat ukur kapal berada pada Departemen Perhubungan. Selain itu tempat pelayanan pun berada pada tempat yang tidak sama.

Kondisi ini menyebabkan pelaku usaha di bidang perikanan mengalami kendala dalam pengurusan SIPI tersebut, misalnya pelaku usaha yang berasal dari Aceh Singkil untuk memperoleh SIPI harus berangkat ke Sabang terlebih dahulu bersama dengan kapalnya, apabila sudah ada surat ukur kembali ke Banda Aceh untuk mengurus SIPI.

Biaya yang dikeluarkan oleh pelaku usaha untuk retribusi kepada Pemerintah Aceh relatif lebih kecil dibandingkan biaya perjalanan dan akomodasi yang harus dikeluarkan oleh pelaku usaha serta waktu yang terbuang. Hal ini terjadi karena faktor jauhnya tempat pelayanan dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan tersebut, apalagi infrastruktur jalan dari Singkil ke Banda Aceh yang masih sangat buruk.

Selain izin di bidang perikanan, izin di bidang kehutanan pun yang diatur berdasarkan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 15 tahun 2002 Tentang Perizinan Kehutanan dalam kenyataannya tidak efektif. Izin di bidang kehutanan berdasarkan Qanun tersebut penandatangannya oleh Dinas Kehutanan, tetapi kemudian dengan Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pelayanan Perizinan Terpadu, dokumen izin setelah diproses oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) penandatangannya dilakukan oleh Gubernur. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadi panjangnya birokrasi di bidang kehutanan selain untuk melakukan seleksi yang ketat untuk pemberian izin di bidang kehutanan. Namun dalam praktek proses izin yang demikian merupakan hambatan karena Gubernur sering tidak ada di tempat, seharusnya tidak demikian, para pelaku usaha cukup berhadapan dengan satu lembaga saja yang telah diberikan kewenangan secara penuh.

Di samping itu, karena kewenangan pemberian izin berada pada Pemerintah Provinsi, sementara rentang kendali antara ibukota provinsi dan lokasi Izin-izin di bidang kehutanan ada di kabupaten-kabupaten ternyata membawa implikasi pada kurangnya pembinaan dan pengawasan atas izin-izin di bidang kehutanan tersebut, yang berakibat pada terjadinya *illegal logging*. Hal tentunya telah bertentangan dengan tujuan pemberian izin sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 Qanun Aceh 15 tahun 2002 Tentang Perizinan Kehutanan, yaitu Penyelenggaraan Perizinan Kehutanan dilaksanakan berdasarkan asas rasionalitas, optimalitas, manfaat yang berkelanjutan dan lestari dengan

memperhatikan rasa keadilan, kerakyatan, kebersamaan, keterbukaan, keterpaduan dan kemitraan.

Dari segi peran serta masyarakat dan pengembangan masyarakat, meskipun sudah diatur dalam Qanun ini, namun pengaturannya tidak operasional sehingga hal tersebut tidak terlaksana. Pengaturan tersebut terlihat dalam Pasal 3, yaitu Pemanfaatan hutan dan Penggunaan kawasan hutan bertujuan :

- a. mewujudkan keberadaan sumberdaya hutan yang berkualitas tinggi, memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan ekologi yang optimal dan lestari serta menjamin distribusi manfaatnya secara adil dan merata dengan mengikutsertakan masyarakat di sekitar hutan;
- b. mengoptimalkan aneka fungsi hutan dan meningkatkan kemampuan serta keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial, budaya dan ekonomi;
- c. menghasilkan produk utama berupa hasil hutan kayu dan atau bukan kayu, jasa lingkungan guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan/atau memperluas kesempatan bekerja dan berusaha.

Qanun lain yang teridentifikasi adalah Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 12 tahun 2002 Tentang Pertambangan Umum, Minyak Bumi dan Gas Alam. Menurut Pasal 3 Ayat (1) Qanun ini, setiap usaha pertambangan umum baru dapat dilaksanakan apabila telah mendapat Kuasa Pertambangan (KP) Kontrak Karya (KK), Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) dan Surat Izin Pertambangan Rakyat

(SIPR) dari Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan Kewenangannya. Sedangkan Pemberian Kuasa Pertambangan bahan galian strategis (non migas) dan vital oleh Bupati/Walikota diberikan setelah mendapat izin prinsip atau persetujuan dari Gubernur.

Terhadap ketentuan ini dipandang bahwa terjadi keanehan bahwa izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah harus mendapatkan persetujuan pemerintah atasan, karena bertentangan dengan prinsip otonomi, dan hal ini cukup menghambat bagi kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangannya.

Qanun ini memerlukan penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat dan perundang-undangan yang lebih akomodatif. Harusnya Qanun ini harus segera disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang telah mengatur lebih komprehensif baik dari kewenangan Pemerintah Aceh maupun dari keberpihakan kepada pengembangan masyarakat maupun *sustainable development*. Dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, maka seyogyanya Qanun ini harus segera dicabut karena telah terjadi perubahan pola penambangan baik mineral maupun batu bara. Selain itu jenis izin yang berkaitan dengan pertambangan sangat sederhana dan jumlahnya sedikit, prosesnya juga disederhanakan. Dalam undang-undang ini tidak lagi dikenal istilah kasus pertambangan, melainkan hanya Izin Usaha Pertambangan, dan izin usaha pertambanganpun hanya dikenali 2 jenis, yaitu :

1. IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan
- 2 IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

Berbeda dengan yang diatur dalam Qanun Nomor 12 Tahun 2002 yang membutuhkan banyak kuasa pertambangan untuk berbagai kegiatan pertambangan, dimana saling berkaitan namun tetap harus dengan izin tersendiri.

2. Perpajakan

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, maka Pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk memungut pajak. Kewenangan-kewenangan pemungutan pajak tersebut telah dimanfaatkan oleh Pemerintah Aceh untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Aceh. Apabila ditinjau lebih jauh terhadap masing-masing qanun tersebut, maka qanun-qanun tersebut belum menunjukkan suatu keberpihakan pada upaya untuk membantu pelaku usaha baru atau pemula. Artinya pengenaan pajak tidak membedakan antara pelaku usaha baru dengan pelaku usaha yang berkembang dan sudah eksis untuk jangka waktu yang lama. Hal ini tentunya berbeda dengan kondisi di beberapa daerah

yang telah memberikan keringanan pajak bagi pelaku usaha yang baru memulai kegiatan usahanya.

3. Pembinaan dan Pengawasan Pelaku Usaha

Berkenaan dengan pemberdayaan koperasi, dan pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah telah diatur dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 tahun 2004 Tentang Pemberdayaan koperasi dan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pemberdayaan sentra usaha kecil. dilihat dari perkembangan aturan yang lebih tinggi yaitu, qanun ini telah ketinggalan dan sudah tidak sesuai lagi. Qanun-qanun ini diatur berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 masih berlaku, sedangkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Usaha kecil yang dimaksudkan oleh Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2004 meliputi usaha mikro dan usaha kecil. Sedangkan UU No. 20 Tahun 2008, usaha mikro dipisahkan dengan usaha kecil, hal ini dimaksudkan untuk membedakan perlakuan antara usaha mikro dan kecil. Fakta ini menunjukkan bahwa persamaan antara usaha yang bersifat mikro dengan usaha kecil mengakibatkan usaha mikro sulit mendapat pembiayaan, karena usaha mikro tidak memiliki collateral.

G. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelum dapat disimpulkan bahwa, upaya untuk melakukan penciptaan iklim usaha di Aceh dalam rangka otonomi khusus melalui pengundangan produk hukum daerah maupun pelaksanaannya belum sepenuhnya berhasil. Hal ini ditandai dengan ketidakmampuan Pemerintah Aceh untuk menyusun produk legislasi baik dalam melaksanakan urusan wajib maupun urusan pilihan. Selain itu upaya untuk memberikan kemudahan birokrasi dalam pelayanan perizinan, Qanun Aceh belum menyentuh pada pemberian insentif bagi pelaku usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Albrow Martin (2005), *Birokrasi* (terjemahan), Tiara Wacana, Yogyakarta.

Amiroeddin Syarif (1987), *Perundang-undangan dasar, jenis, dan teknik membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta.

Ateng Syafrudin (1993), *Beberapa Masalah Hukum Pemerintahan Daerah*, Makalah Program Pascasarjana UNPAD, Bandung.

Bagir Manan (1992), *Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta.

----- (1999), *Penelitian di Bidang Hukum*, Jurnal Pusat Penelitian Perkembangan Hukum No. 1, UNPAD, Bandung.

----- (2001), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

- Bhenyamin Hoessein (2001), *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw, Malang.
- Dian Ediana Rae (2008), *Mencari Bentuk Regulasi Ekonomi Yang Efisien dan Kompetitif*, Legalitas.Org, 21 Januari.
- Firman (2008), *Evaluasi Produk Hukum Daerah di Bidang Perizinan dan Retribusi*, Makalah, Disampaikan pada *Training of Regulation Impact Analysis*, Bandung, 18 Agustus.
- Hamid A. S Attamimi (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presidean Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta.
- Irawan Soejitno (1983), *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Ichlasul Amal (2009), *Penjabaran Otonomi Daerah dalam Kerangka NKRI*, Legalitas.Org, 21 Januari.
- Jeane Neltje Saly (2009), *Pandangan Hukum Kepedulian Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat Dalam Perspektif Pengembangan Usaha Agribisnis Dalam Era Globalisasi*, Legalitas.Org, 20 Januari.
- Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu.
- Moh. Koesnoe (1997), *Nilai Dasar Tata Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta.

Rony Hanitijo Soemitro (1983), *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sadu Wasistiono (2002), *Menata Ulang Kelembagaan pemerintah kecamatan*, Citra Pindo, Bandung.

Setya Retnani (2000), *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makalah, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia.

Sumadi Suryabrata (1996), dalam Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Berdasarkan Pasal UUD 1945*, Disertasi, PPS Bandung.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (1990), *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.

Tim Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh (2008), *Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah dan Qanun Sebelum Lahirnya Undang-Undang Tentang Pemerintahan Aceh*, Desember.

Wahiduddin Adam (2009), *Peraturan Daerah yang Bersifat Khusus (Qanun, Perdasi, Perdatus)*, legalitas.org. 22 Januari.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Energi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 17 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 9 tahun 2004 Tentang Pemberdayaan koperasi.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pemberdayaan sentra usaha kecil.

Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 34 Tahun 2007 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatakerja Pusat Pelayanan Terpadu Satu Pintu (P2TSP) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.