

KENDALA PENGEMBANGAN INVESTASI KELAPA SAWIT DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Oleh:

Ikarini Dani Widiyanti, Pratiwi Puspitho Andini, Emi Zulaika

E-mail: ikarini1973@gmail.com

Abstract

True law aims to create legal certainty, justice and expediency. Palm oil management in Indonesia certainly cannot be separated from the legal aspects, mainly related to the legal substance or regulation. The regulation of palm oil management in Indonesia is contained in various laws and / or policies, both those which regulate explicitly and implicitly. In fact, these arrangements have not fully been able to realize legal objectives, primarily legal certainty. This statement is indicated by the existence of several arrangements that are still inconsistent between one law and another. There are several factors that are constraints to the development of investment in the field of oil palm in the legal perspective, namely the inconsistency of the rules between the Act, the Presidential Regulation and the Ministerial Regulation and the number of Regional Regulations (Perda) that are contrary to the central Regulations which results in the difficult realization of a conducive business climate. The proposed suggestion is to inventory, identify and harmonize all relevant regulations in the field of investment and support the enactment of the Palm oil Draft.

Key Words : *Palm Oil Investment, Harmonisation Regulation, Legal Certainty*

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai Negara agraris memiliki potensi untuk mengembangkan sumber daya alam yang menjadi modal utama meningkatkan pendapatan Negara. Pendapatan negara dapat berasal dari pajak, retribusi, keuntungan perusahaan Negara, denda dan penyitaan oleh pemerintah, penerimaan imbalan jasa, pencetakan uang, peninggalan harta dari mereka yang meninggal tanpa ahli waris, premi jaminan social, pinjaman, dan hadiah berupa subsidi dari pemerintah pusat dan daerah (*grant*), subsidi yang diterima pemerintah dari pemerintah negara lain (*grant*), Bantuan atau sumbangan yang diterima Pemerintah dari pihak swasta (*gift*). Disisi yang lain, salah satu teori ekonomi pembangunan yang dinamakan dengan Teori Tabungan dan Investasi yang disampaikan oleh Harrod-Domar menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi ditentukan dari tingginya tabungan serta investasi. Jika tabungan serta investasinya tinggi maka pertumbuhan ekonomi suatu negara juga akan tinggi, dengan catatan jika kegiatan investasinya adalah kegiatan yang sehat atau menguntungkan. Makanya tidak heran jika kemudian hampir semua negara saat ini tidak segan untuk membuka peluang investasi bagi investor dalam negeri

(PMDN) maupun investor asing (PMA). Indonesia sebagai negara berkembang membuka peluang bagi investor asing karena jelas pertimbangan permodalan. Investasi asing bisa membantu mendorong kemajuan produsen yang ada di dalam negeri, karena penanaman modal asing sudah tentu diikuti oleh masuknya berbagai produk dari luar negeri ke Indonesia. Kondisi ini, jelas berkontribusi positif bagi produsen dalam negeri agar lebih terpacu untuk meningkatkan produktifitas serta kualitas produknya supaya bisa mengimbangi produk asing tersebut. Adapun keuntungan bagi Negara bila terdapat investasi asing adalah :

1. Membantu penyediaan lapangan kerja, karena penanaman modal asing ini disertai dengan pembukaan sebuah usaha.
2. Investasi atau penanaman modal asing juga bisa digunakan oleh negara untuk mengembangkan industri substitusi impor sehingga bisa menghemat devisa
3. Investasi asing juga menjadi salah satu sumber biaya untuk pembangunan berbagai bidang seperti infrastruktur dan lain-lain
4. Membantu mendorong perkembangan industri barang ekspor yang non-migas untuk mendapatkan devisa

5. Investasi asing juga memungkinkan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan serta teknologi.

Mengutip pendapat Erman Rajaguguk, motif perusahaan asing menanamkan modalnya di suatu Negara adalah mencari keuntungan. Keuntungan tersebut diperoleh dari berbagai factor yaitu upah buruh yang murah, dekat dengan sumber bahan mentah, luanya pasar yang baru, menjual teknologi (paten, merek, rahasia dagang, design industry) menjual bahan baku untuk dijadikan barang jadi, insentif untuk investor dan status khusus Negara dalam perdagangan internasional.¹

Krisis moneter tahun 1997 menempatkan Indonesia sebagai Negara yang terpuruk secara ekonomi. Pemulihan ekonomi membutuhkan investasi baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Untuk mewujudkan system hukum yang mendukung iklim investasi yang kondusif diperlukan aturan yang jelas terkait kegiatan investasi dari hulu ke hilir. Kata kunci untuk mencapai kondisi ini adalah adanya penegakan supremasi hukum (*rule of law*). Hukum harus bisa memulihkan kepercayaan investor dengan menciptakan kepastian hukum (*Legal Certainty*), keadilan (*Fairness*) dan Efisiensi (*Efficiency*).

¹ Erman Rajaguguk, 2007, *Hukum Investasi di Indonesia*, UAI Press, Jakarta, hal 2

Kepastian hukum di bidang investasi dapat dicapai dengan dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu :²

1. Aspek Substansi Hukum

Ketidakpastian hukum dan politik dalam negeri berperan besar terhadap timbulnya iklim investasi yang tidak kondusif. Kepastian hukum dalam transaksi bisnis internasional sangat mempengaruhi iklim investasi di suatu negara, baik investasi langsung maupun portofolio, baik yang dilakukan dengan modal asing maupun modal dalam negeri. Ketidakpastian dalam pengaturan dan penegakan hukum dalam transaksi bisnis internasional memicu ketidaknyamanan berinvestasi dan ketidakpercayaan terhadap iklim investasi di negara tersebut. Dalam konteks Indonesia, ketidakpastian transaksi bisnis internasional ini masih menjadi bagian dari kendala investasi. Ketidakpastian ini tidak saja karena ketidakpastian substansi hukum (peraturan perundang-undangan), terutama karena adanya *unclearity of status and definition* dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena ketidakpastian penerapan peraturan dalam putusan-putusan pengadilan.

Citra hukum yang tidak pasti tidak saja disebabkan oleh kelemahan substansi hukum, tetapi juga karena kelemahan sumber daya manusia dari penegak hukum

² Erman Rajaguguk, *Op.Cit*, hal 36

dan kultur pelaku transaksi yang lebih mengutamakan pertimbangan kepentingan daripada itikat baik dalam melaksanakan kesepakatan transaksi. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal adalah langkah awal dalam pembaharuan hukum investasi (langsung) dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan aktifitas transaksi. Undang Undang ini dengan tegas mencantumkan asas kepastian hukum sebagai fundamental yang utama penyelenggaraan penanaman modal di Indonesia. Undang Undang bukanlah jawaban akhir dari seluruh problematika investasi di Indonesia tetapi merupakan instrument hukum yang berupaya memberikan bentuk dan arah pembangunan hukum investasi di Indonesia. Oleh karena itu UU ini harus didukung oleh pembaharuan dan pembangunan hukum investasi secara menyeluruh, sistematis dan terintegrasi. Banyak pekerjaan yang harus segera dilakukan pasca keluarnya UU ini.

Dengan demikian, sangat diharapkan Indonesia menjadi tempat yang kondusif bagi investasi, sehingga optimalisasi peran investasi dapat dimanfaatkan dalam pembangunan ekonomi nasional dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional Indonesia sebagai negara berdaulat.³

³ Mahmud Siregar, 2011, *Jurnal Aspek Hukum dan Ekonomi*, wanda08. Blogspot.com, diakses tgl 25 September 2018 jam 20.00

2. Aspek Aparatur Hukum

Aparatur hukum memegang peran penting dalam menjamin kepastian hukum. Mengingat aparat adalah ujung tombak pelaksanaan aturan. Sehingga penegakan hukum tergantung kepada kinerja aparat dalam menegakkan hukum.

3. Aspek Budaya Hukum

Masalah konflik hukum dan ketidakpatuhan terhadap hukum yang dihadapi oleh pemerintah di Indonesia dewasa ini antara lain bersumber dari pluralitas nilai-nilai yang diyakini masyarakat. Persoalan ini memerlukan penyelesaian kultural dan tidak semata-mata mengutamakan pemaksaan dengan menerapkan sanksi-sanksi yang tegas. Persoalan ketidaktaatan terhadap hukum oleh masyarakat memang bukan lagi berupa pelanggaran hukum oleh seorang dua orang yang tak berkesadaran hukum dan bukanlah persoalan politik atau yuridis semata. Persoalannya yang paling mendasar adalah, persoalan keyakinan dan kesadaran rakyat yang merujuk ke perangkat budaya yang berbeda, dari postulat yang diambil sebagai premis kebijakan negara. Maka, pada hakikatnya yang tengah dihadapi ini adalah, persoalan konflik budaya dalam suatu masyarakat nasional yang bersifat plural secara kultural. Sehingga perlu komitmen semua pihak mewujudkan budaya hukum yang sehat di bidang investasi.

Komoditas kelapa sawit /CPO(*Crude Palm Oil*) selanjutnya disingkat CPO dan produk turunannya yang bertumbuh pesat pada pertengahan 1990an hingga 2000an, memang turut menumbuhkan komoditas Sawit sebagai alternatif investasi, yang menarik di dunia termasuk Indonesia. Sejak tahun 2008 hingga dewasa ini, komoditas CPO dan produk turunannya, telah menjadi alternatif investasi yang banyak dilirik investor dalam dan luar negeri.

Gelombang investasi yang cukup besar, memang terjadi di perkebunan kelapa sawit nasional. Dimana, pemerintah menjadi pemicu utama atas arus gelombang investasi perkebunan kelapa sawit. Bila tidak dikelola dengan baik, gelombang investasi perkebunan kelapa sawit bisa juga berakibat kurang menguntungkan, bahkan berpotensi restrukturisasi.

Sebab itu, investasi perkebunan kelapa sawit nasional yang telah dilakukan, bisa diperhitungkan melalui beberapa indikator, supaya bila terjadi kemacetan finansial, bisa segera dicarikan jalan keluarnya. Lantaran, pelaku usaha perkebunan atau investor, seringkali juga kurang berpengalaman dan tidak memiliki dukungan financial yang cukup.

Investasi perkebunan juga bisa diperhitungkan melalui pokok tanaman kelapa sawit di lahannya. Dimana, ke-

beradaan cukup banyak penanaman pokok pohon kelapa sawit, dilakukan pada lahan-lahan marjinal, termasuk lahan pasang surut, maupun areal lahan lainnya, dengan beberapa faktor pembatas yang ekstrim.

Asumsi perhitungan keuangan saat investasi, juga menjadi dasar pertimbangan investasi sawit yang dilakukan. Lantaran, asumsi perhitungan keuangan seringkali dibuat, berdasarkan harga jual CPO yang sangat tinggi. Padahal, asumsi yang dibuat, juga harus memperhitungkan berbagai aspek, terutama berdasar teori harga jual dasar, dimana harga komoditas CPO dan produk turunannya, akan bergerak menuju ke suatu keseimbangan baru.

Biasanya, investasi perkebunan kelapa sawit di suatu daerah, akan memiliki multi efek pembangunan, yang mengembangkan kemampuan ekonomi masyarakatnya, sehingga menumbuhkan perekonomian di daerahnya. Namun proses pembangunan ekonomi tersebut, bisa pula berakibat kepada kegagalan perusahaan, dalam menjalani proses belajar membangun perkebunan kelapa sawit. Kondisi ini mendesak untuk segera diidentifikasi penyebabnya dan ditemukan solusi penyelesaiannya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dapat dirumuskan ada 2 (dua) isu hukum yang menjadi permasalahan:

1. Apakah faktor yang menjadi penghambat investasi kelapa sawit di Indonesia dalam perspektif hukum?
2. Bagaimanakah solusi untuk mengatasi masalah ketidak sesuaian peraturan pusat dan daerah di bidang investasi kelapa sawit?

PEMBAHASAN

1.3. Faktor Penghambat Investasi Kelapa Sawit dalam Perspektif Hukum

Investasi di bidang kelapa sawit di Indonesia masih menemui kendala untuk dioptimalkan menjadi iklim usaha yang kondusif. Hal itu bermula kepada adanya pengaturan yang masih inkonsisten antara aturan hukum yang satu dengan yang lainnya. Beberapa aturan tersebut, antara lain diuraikan sebagai berikut :

Pertama, pengaturan tentang Pembukaan Lahan dengan Cara Membakar, antara lain, dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 69 ayat 1 huruf (h) menyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar. Selanjutnya, Pasal 69 ayat (2) menentukan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-

masing. Penjelasan Pasal 69 ayat (2) mengatur bahwa Kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjalaran api ke wilayah sekelilingnya. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan mengatur berbeda, antara lain ditunjukkan dengan adanya pengaturan dalam Pasal 56 ayat (1) bahwa setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar. Berikutnya Pasal 56 ayat (2) mengatur bahwa setiap Pelaku Usaha Perkebunan berkewajiban memiliki sistem, sarana, dan prasarana.

Kedua, terkait Penghimpunan Dana Kelapa Sawit yang diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan. Dalam Pasal 9 ayat 1 ditentukan bahwa dana yang dihimpun digunakan untuk kepentingan: pengembangan sumber daya manusia Perkebunan; penelitian dan pengembangan Perkebunan; promosi Perkebunan; peremajaan Perkebunan; dan/atau sarana dan prasarana Perkebunan. Pasal 9 ayat (2) juga menentukan bahwa penggunaan Dana untuk kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk dalam rangka: pengembangan Perkebunan; dan peme-

nuhan hasil Perkebunan untuk kebutuhan pangan, bahan bakar nabati (biofuel), dan hilirisasi industri Perkebunan. Apabila memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, ada perbedaan pengaturan yang ditunjukkan dalam ketentuan Pasal 93 ayat (4) yang menyebutkan bahwa penghimpunan dana dari Pelaku Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi Perkebunan, peremajaan tanaman Perkebunan, dan/atau sarana dan prasarana Perkebunan.

Ketiga, Pengelolaan Kelapa Sawit pada Lahan Gambut, telah diatur dalam PP Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Pasal 9 ayat (3) menyebutkan bahwa “Fungsi lindung Ekosistem Gambut paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari seluruh luas Kesatuan Hidrologis Gambut serta terletak pada puncak kubah Gambut dan sekitarnya”. Pasal 9 ayat (4): “Dalam hal di luar 30% (tiga puluh per seratus) dari seluruh luas Kesatuan Hidrologis Gambut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) masih terdapat: Gambut dengan ketebalan 3 (tiga) meter atau lebih; Plasma nutfah spesifik dan/atau endemik; Spesies yang dilindungi sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan/atau Ekosistem Gambut yang berada di

kawasan lindung sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah, kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan konservasi, Menteri menetapkan sebagai fungsi lindung ekosistem Gambut”. Selanjutnya, Pasal 45 mengatur bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku: Izin usaha dan/atau kegiatan untuk memanfaatkan Ekosistem Gambut pada fungsi lindung Ekosistem Gambut yang telah terbit sebelum Peraturan Pemerintah ini berlaku dan sudah beroperasi, dinyatakan tetap berlaku sampai jangka waktu izin berakhir; kegiatan pemanfaatan Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung yang telah mendapat izin usaha dan/atau kegiatan dan belum ada kegiatan di lokasi, izin usaha dan/atau kegiatan tetap berlaku dengan kewajiban menjaga fungsi hidrologis Gambut; dalam hal pemegang izin usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan kewajiban menjaga fungsi hidrologis Gambut sebagaimana dimaksud pada huruf b selama 2 (dua) tahun, izin usaha dan/atau kegiatan dicabut oleh pemberi izin. PP Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut juga mengatur dalam Pasal 23 ayat (3) huruf a bahwa Ekosistem Gambut dengan fungsi budidaya dinyatakan rusak apabila memenuhi kriteria baku kerusakan apabila muka air tanah di lahan Gambut lebih dari

0,4 (nol koma empat) meter di bawah permukaan Gambut pada titik penataan.

Berikutnya, Pasal 26 ayat (1) huruf a menentukan bahwa setiap orang dilarang untuk membuka lahan baru (land clearing) sampai ditetapkan zonasi fungsi lindung dan fungsi budidaya pada areal Ekosistem Gambut untuk tanaman tertentu. Dan Pasal 31 B ayat (1) mengatur bahwa Terhadap areal perizinan usaha dan/atau kegiatan terdapat Gambut yang terbakar, Pemerintah mengambil tindakan penyelamatan dan pengambilalihan sementara areal bekas kebakaran. Peraturan Menteri LHK No. P.16/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Fungsi Ekosistem Gambut, khususnya dalam Pasal 4 ayat (3) menyebutkan bahwa Kubah Gambut yang berada dalam areal usaha yang telah dibudidayakan merupakan ekosistem gambut dengan fungsi lindung, masih dapat dipanen, dilarang ditanami kembali setelah pemanenan, dan wajib dilakukan pemulihan. Terakhir, Permentan No. 14/Permentan/PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit mengatur berbeda dengan aturan sebelumnya, dimana disebutkan bahwa lahan gambut yang dapat digunakan untuk budidaya tanaman kelapa sawit yaitu kawasan gambut yang memenuhi kriteria, salah satunya: dalam bentuk hamparan yang

mempunyai ketebalan gambut kurang dari 3 (tiga) meter; dan proporsi lahan dengan ketebalan gambutnya kurang dari 3 (tiga) meter minimal 70% (tujuh puluh persen) dari luas areal yang diusahakan.

Keempat, Kewajiban Pemenuhan Bahan Baku PKS sebesar 20% dari kebun sendiri, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, khususnya Pasal 45 ayat (2) huruf b yang menyebutkan bahwa Usaha Pengolahan Hasil Perkebunan harus memenuhi sekurang-kurangnya 20% (dua puluh perseratus) dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Selanjutnya dalam Permentan Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT.140/9/ 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan diatur bahwa usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan untuk mendapatkan IUP-P, harus memenuhi sekurang-kurangnya 20% (dua puluh perseratus) dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri dan kekurangannya wajib dipenuhi melalui kemitraan pengolahan berkelanjutan.

Kelima, terkait Ketinggian Air terkait Lahan Gambut telah diatur dalam Permentan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pembukaan dan/atau Pengolahan Lahan Perkebunan Tanpa Membakar menyebut-

kan bahwa embuatan sistem drainase terdiri dari sebuah jaringan kerja yang terdiri dari parit yang berfungsi untuk menjaga agar ketinggian air selalu berkisar antara 50-70 cm. Sistem drainase ini sekaligus berfungsi sebagai sarana untuk pembilasan pada lahan gambut secara periodik dari keasaman yang berlebihan. Parit-parit ini perlu dibersihkan secara periodik agar sirkulasi air di lahan gambut berjalan lancar. Sementara itu, Permentan Nomor 14/Permentan/PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit mengatur bahwa lapisan bahan gambut harus selalu berada di bawah permukaan air karena gambut mudah mengkerut.

Atas dasar hal dimaksud secara umum permukaan air tanah harus dipertahankan pada kedalaman antara 60 (enam puluh) sentimeter sampai dengan 80 (delapan puluh) sentimeter dari permukaan tanah. Pengaturan kedalaman air juga bermanfaat untuk memperlambat pelapukan gambut sehingga mengurangi laju penurunan permukaan gambut sekaligus memberi zona aerob untuk perkembangan perakaran kelapa sawit. Untuk dapat mempertahankan muka air tersebut dan menghindari tidak teroksidasinya lapisan pirit (kedalaman air tanah tidak menjangkau lapisan pirit), maka saluran drainase harus selalu dipenuhi dengan air

pada kedalaman yang diinginkan dari permukaan tanah.

Keenam, tentang HGU dan Tata Ruang telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU, antara lain dalam Pasal 15 ayat (1) yang menentukan bahwa dalam hal terjadi perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah, terhadap HGU dilakukan penyesuaian hak dan/atau peralihan hak paling lama 3 (tiga) tahun. Dan Pasal 15 ayat (2) mengatur bahwa Penyesuaian dan peralihan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pelepasan hak oleh pemegang untuk dimohonkan kembali atau dialihkan kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketujuh, tentang kewajiban dalam UU No 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura yang mewajibkan Perusahaan Asing yang telah beroperasi selama 25 tahun di bidang pembibitan kelapa sawit untuk mendivestasikan 30 (tiga puluh) persen sahamnya kepada perusahaan dalam negeri dirasa memberatkan bagi investor asing.

Kedelapan, Adanya Peraturan Daerah (Perda) penghambat Investasi. keberadaan perda-perda yang menghambat investasi di bidang perkebunan sawit itu bertentangan dengan instruksi Menteri

Dalam Negeri yang meminta Pemerintah Daerah mencabut peraturan daerah yang menghambat investasi.

2.2. Solusi Untuk mengatasi Ketidakesesuaian Aturan Pusat dan Daerah di Bidang Investasi Kelapa Sawit

Terkait Kesesuaian aturan pusat dan daerah di bidang investasi kelapa sawit yang sering tidak sinkron dapat diidentifikasi karena beberapa penyebab:

Pertama, Pemerintah Daerah memiliki persepsi bahwa aturan yang mereka buat di daerah bertujuan untuk memberikan perlindungan atas potensi dan pengembangan pasar lokal. Disisi yang lain Pemerintah pusat mengupayakan kemudahan investasi berupa penyederhanaan di bidang perizinan. Salah satu peraturan yang dihapus adalah syarat izin membuka usaha yang semula diperlukan adanya izin prinsip, izin gangguan dan lain lain termasuk retribusi maka sekarang cukup satu izin saja yaitu izin usaha.

Kedua, Kepastian Hukum akan terwujud karena substansi hukum, aparatur hukum dan budaya hukum, di bidang investasi seringkali substansi hukum telah memadai namun aparatur hukum dan budaya hukum masyarakat tidak mendukung terciptanya iklim investasi yang sehat.

Adapun solusi yang dapat diambil untuk mengatasi ketidaksesuaian aturan pusat dan daerah dibidang investasi adalah dengan:

1. Melakukan harmonisasi aturan investasi pusat dan daerah di bidang kelapa sawit sehingga ketidak-sinkronan aturan pusat dan daerah dapat diatasi. Permasalahan yang dihadapi dalam proses pengharmonisasian antara lain adalah:⁴
 - a. Masih adanya semangat egoisme sektoral (departemental) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
 - b. Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili, sehingga menghambat pembahasan.
 - c. Rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmoniskan

⁴ Ditjenpp.kemenkumham.go.id, diakses hari minggu tgl 21 Oktober 2018 jam 18.20

sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.

- d. Pendapat atasan yang sering dilatarbelakangi dengan adanya kepentingan tertentu.
 - e. Struktur biro hukum/satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan tidak fokus pada masalah hukum (peraturan perundang-undangan) dan belum optimalnya peran biro hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
 - f. Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, karena jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dianggap jabatan yang tidak cukup menarik.
2. Mendukung pencabutan Perda yang bertentangan dengan peraturan pusat dan Perda yang tidak mendukung iklim investasi yang kondusif.

Kinerja di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (PUU) dalam 10 tahun terakhir ini telah

memperlihatkan peningkatan baik secara kualitas maupun kuantitas. Hal ini tidak terlepas dari proses penyusunan PUU dengan mekanisme yang makin tertib, terarah, dan terukur, meskipun masih tetap perlu diupayakan penyusunan PUU dengan proses yang lebih cepat dengan tidak mengurangi kualitas PUU yang dihasilkan.⁵ Percepatan penyelesaian PUU utamanya perlu didorong terhadap program pembentukan PUU yang penyelesaiannya ditentukan dalam waktu tertentu atau diperlukan segera untuk merealisasikan program-program strategis pembangunan.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan PUU sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵ Disampaikan oleh Muhammad Sapta Murti, SH, MA, MKn, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Peraturan-undangan dalam *Roundtable Discussion* dengan Tema "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan" yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 29 -30 Maret 2010 di Jakarta., ditjenpp.kemkumham.go.id, diakses hari minggu, 21 Oktober 2018

Perda sebagai jenis PUU nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.32/2004. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2004, dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi dan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem

hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana PUU lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum PUU harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian PUU memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan PUU lainnya.

a. *Kedudukan dan Landasan Hukum*

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan

dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan *"Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan"*.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa *"Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD"* dan Pasal 42

ayat (1) huruf a bahwa *"DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama"*, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa *"Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD"*.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*)

maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU; sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan PUU yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

b. Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.32/2004. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan: "*Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*". Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 138 UU No.32/2004, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 jo Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 bahwa materi Perda dilarang

bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No.32/2004 dijelaskan bahwa "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.32/2004), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.32/2004). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota.

c. Urgensi Harmonisasi Perda dengan PUU Lain

Harmonisasi PUU adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara satu PUU dengan PUU lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki PUU sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua PUU termasuk Perda baik secara vertikal maupun horisontal.

Harmonisasi Raperda dengan PUU perlu didukung oleh aturan yang jelas dan tegas apabila dikehendaki untuk senantiasa dintergrasikan sebagai syarat formal penyusunan Perda seperti halnya proses pengharmonisasian, pematapan, dan pembulatan konsepsi RUU, RPP, Rperpres termasuk Rinpres yang dilaksanakan sesuai Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperppu, RPP, dan RanPrepres, dan Peraturan Presiden No.61/2005 tentang Prolegnas.

Proses harmonisasi memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi PUU yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan

ketidakcocokan konsepsi rancangan dengan ketentuan PUU lain. Dalam proses tersebut perlu dipastikan prinsip-prinsip PUU yang harus dipegang teguh oleh para penyusun misalnya bahwa RPP dibuat untuk melaksanakan UU maka RPP tidak dapat mengatur sesuatu hal yang melebihi amanat UU tersebut.

Dalam rangka harmonisasi Perda dan PUU, proses harmonisasi Perda dengan PUU lainnya dan dengan perda lainnya perlu dintegrasikan sejak pembahasan Prolegda dan penyusunan Naskah Akademis. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UU No.10 Tahun 2004 bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Prolegda. Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pasal 18 PP No.16/2010 menentukan Raperda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, dengan catatan Naskah Akademik tidak bersifat wajib bagi Raperda tentang APBD atau Raperda yang mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya.

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi diberlakukan dengan UU No.22 Tahun 1999 dan kemudian digantikan dengan UU No.32 Tahun

2004. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 145 ayat (2) UU Nomor 32/2004 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Disamping hal-hal tersebut di atas, perlu cermati berbagai persoalan yang kemungkinan bersumber dari sisi Pemerintah yang mempersulit Pemda dalam menyusun Perda, antara lain:

1. PUU yang menjadi landasan atau pedoman Perda dalam menyusun Perda mengalami perubahan atau pergantian yang cepat dan daerah kurang siap menyikapi perubahan tersebut.
2. PUU menjadi landasan atau pedoman bagi daerah dalam penyusunan Perda terlambat diterbitkan.
3. Secara teknis, lingkup PUU yang harus diharmonisasi oleh daerah banyak dan beragam mulai dari UU sampai dengan Peraturan Menteri, sehingga proses harmonisasi Raperda membutuhkan waktu dan energi yang lebih banyak.
4. Inkonsistensi peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat dapat berdampak terjadinya kekeliruan daerah dalam menentukan ketentuan acuan hukum. Hal ini bisa juga terjadi dalam hal terdapat peraturan pelaksanaan yang dipandang tidak sesuai dengan dengan UU pokoknya.
5. Kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan menimbulkan perbedaan persepsi dan pemahaman antara aparat daerah dengan instansi Pemerintah.
6. Ketidaksiapan Pemerintah dalam menyediakan ketentuan mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan suatu urusan pemerintahan tertentu dapat mendorong daerah mengambil inisiatif-inisiatif sendiri dengan membuat peraturan atau kebijakan yang dapat bertentangan dengan PP.
7. Pendelegasian pengaturan suatu hal tertentu dalam PUU kepada Perda yang tidak jelas terutama lingkup materi muatan yang diperintahkan untuk diatur Perda, dapat mempersulit daerah dalam menyusun Perda. Pendelegasian pengaturan kepada peraturan daerah yang tidak spesifik menyebut tingkatan Perda dapat berpotensi menimbulkan perselisihan kewenangan dan tumpang tindih pengaturan.
8. Koordinasi antara instansi Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah

kemungkinan belum sinergis dan terpadu.

pengaturan pengelolaan kelapa sawit Indonesia.

2. Mendukung Pengesahan RUU Perkelapasawitan untuk segera diundangkan.

PENUTUP

3.1 Kesimpulan

Ada beberapa faktor yang menjadi kendala pengembangan investasi di bidang kelapa sawit dalam perspektif hukum :

1. Ketidaksinkronan aturan antara Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri.
2. Banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan Peraturan pusat yang mengakibatkan sulitnya terwujud iklim usaha yang kondusif.

3.2 Saran

1. Mencermati beberapa pengaturan yang telah diuraikan di atas, telah jelas bahwa beberapa pengaturan terkait pengelolaan kelapa sawit di Indonesia belum sepenuhnya konsisten antara aturan satu dengan lainnya. Kondisi tersebut tentu akan menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dalam pengelolaan kelapa sawit di Indonesia. Hal ini harus segera diselesaikan, antara lain, dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi beberapa aturan yang ada, untuk selanjutnya diharmonisasi dan dibuat suatu aturan yang komprehensif dalam rangka menuju adanya kepastian hukum dalam

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ana Rokhmatusa'diyah, 2017, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Sinar Grafika, Jakarta

Erman Rajaguguk, 2007, *Hukum Investasi di Indonesia*, UAI Press, Jakarta

Hendrik Budi Untung, 2018, *Hukum Investasi*, Sinar Grafika, Jakarta

Koerniatmanto Soetoprawiro, 2018, *Hukum Agribisnis dan Agroindustri*, Unpar Press, Bandung

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Surabaya.

Posman Sibuea, 2014. *Minyak Kelapa Sawit, Teknologi dan Manfaatnya Untuk Pangan Nutrisetikal*, Erlangga, Jakarta

Rustam Efendi Lubis dan Agus Widanarko, 2018, *Buku Pintar Kelapa Sawit*, www Gramedia.com, Jakarta

Supriadi, 2018, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lingkungan Hidup

UU No 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

UU No 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria

UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah

PP No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut

PP No 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan

PP No 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Berusaha

Permentan No. 14 tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk [Budidaya Kelapa Sawit](#)

Permentan No. 5 Tahun 2018 tentang Pembukaan dan/atau pengolahan Lahan Perkebunan

Permentan No 21 Tahun 2017 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No 7 tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 16 Tahun 2017 Tentang Pedoman Teknis Pemulihan Ekosistem Gambut

Lain-Lain

Mahmul Siregar, 2011, *Jurnal Aspek Hukum dan Ekonomi*, diakses tgl 25 September 2018 jam 20.00

<http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/2141361-pengertian-aturan-hukum>, diakses tanggal 14 Oktober 2018, jam 10.20

Ptpn1.co.id, UU Perkebunan Kelapa Sawit, diakses tgl 15-Oktober 2018 jam 19.20

BIODATA SINGKAT PENULIS

Ikarini Dani Widiyanti, SH., MH, Pratiwi Puspitho Andini, SH., MH., Emi Zulaika, SH., MH. adalah Dosen pada Bagian/Jurusan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Jember. Ikarini Dani Widiyanti, sejak tahun 1997 mendalami hukum Perdata dengan spesialisasi Hukum Dagang/Bisnis.