

SUMBER DAYA ALAM, OTONOMI DAERAH DAN PERIMBANGAN KEUNGAN PUSAT-DAERAH

M. Zahrin Piliang

Program Studi Ekonomi Syariah
Sekolah Tinggi Ekonomi dan Bisnis Islam
(STEBIS) Al-Ulum Terpadu Medan
email: sidizahrin@gmail.com

Abstract

Since the nationalization of Dutch plantation companies due to Law no. 86 of 1958 indigenous peoples in Deli and the East Sumatra Region have generally lost their customary rights. The 1945 Constitution as a result of the amendment changed Article 18 of the 1945 Constitution into Article. 18B paragraph (2). Changes to this article resulted in the recognition of indigenous peoples, not accompanied by recognition of the position of the area inhabited by indigenous peoples. In other words, the position of indigenous peoples is no longer recognized, especially in the management of natural resources, , so that indigenous peoples do not have any share in state companies operating on their customary lands. In relation to the no longer recognized ownership of customary rights of indigenous peoples, the government has taken steps to use central-regional financial sharing instruments through the transfer mechanism of Balancing Funds, Special Autonomy Funds, and Adjustment Funds. The Balancing Fund consists of the General Allocation Fund (DAU), the Special Allocation Fund (DAK), and the Revenue Sharing Fund (DBH). Against this fact, the government of North Sumatra should fight for a minimum share of 30 percent in the two state-owned companies.

Keywords: *Natural resources, regional autonomy, and regional shares of 30 percent.*

Abstrak

Sejak nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda karena UU No. 86 Tahun 1958 masyarakat adat di Deli dan Kawasan Sumatera Timur umumnya sudah kehilangan hak layatnya. UUD 1945 hasil amandemen mengubah pasal 18 UUD 1945 menjadi pasal 18B ayat (2). Perubahan

Artikel Info

Received:
April 20, 2022
Revised:
May 27, 2022
Accepted:
June 24, 2022
Published:
July 22, 2022

pasal ini mengakibatkan pengakuan terhadap masyarakat adat, tidak disertai dengan pengakuan terhadap kedudukan daerah yang dihuni masyarakat adat. Dengan kata lain, daerah-daerah yang memiliki masyarakat adat tidak diakui lagi kedudukannya, terutama dalam pengelolaan sumber daya alam, sehingga masyarakat adat tidak memiliki andil apapun terhadap perusahaan-perusahaan negara yang beroperasi di tanah-tanah ulayat mereka. Terkait dengan tidak diakuinya lagi kepemilikan hak ulayat masyarakat adat, pemerintah mengambil langkah menggunakan instrumen pembagian keuangan pusat – daerah melalui mekanisme transfer Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Terhadap kenyataan ini pemerintah Sumatera Utara seharusnya memperjuangkan porsi saham minimal 30 persen pada kedua perusahaan BUMN tersebut.

Kata Kunci : *sumber daya alam, otonomi daerah, dan saham daerah sebesar 30 persen*

A. Pendahuluan

Provinsi Sumatera Utara termasuk salah satu di antara kawasan Indonesia yang memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang cukup kaya. Sumber daya alam ini sangat menentukan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Apalagi jika di samping SDA tersedia pula tanah yang subur. Hal ini akan memungkinkan terjadinya produktifitas pertanian yang tinggi. Sumber daya alam dan tanah yang subur menjadi tahap awal dari proses pertumbuhan ekonomi suatu

negara (Suparmoko, 1997). Pada tahap perkembangan ekonomi selanjutnya, peningkatan produktifitas pertanian, jelas akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan sektor-sektor lain, seperti sektor industri dan jasa. Sumatera Utara, selain memiliki SDA yang kaya, juga tanah yang subur untuk pertanian.

Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Provinsi Sumatera Utara melaporkan, dengan luas baku lahan sawah 368.830 ha, produksi padi di Sumatera Utara pada Tahun 2020

mencapai 4.200.112 Ton Gabah Kering Giling (GKG) atau setara 2.479.383 Ton beras. Jumlah sebesar itu, bila disandingkan dengan jumlah penduduk Provinsi Sumatera Utara sebesar 14.562.549 jiwa, kebutuhan akan beras sebesar 1.957.882 Ton beras, sudah terpenuhi. Bahkan masih ada surplus sebesar 521.501 Ton (Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Provinsi Sumatera Utara, 2021). Surplus ini menunjukkan Provinsi Sumatera Utara berpotensi menyumbang bagi daerah lain guna memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat akan beras. Di luar produksi padi, hasil perkebunan sawit juga demikian besar. Dari luas kebun sawit 439.315 ha tahun 2019, diperoleh 7.006.986,36 Ton kelapa sawit. Itu baru sawit, belum termasuk karet, kakao, dan hasil tambang lainnya yang menjadi andalan ekspor Sumatera Utara.

Dari keseluruhan potensi sumber daya alam itu, tercatat bahwa pada 2019 Provinsi ini menyumbang hampir 5 persen Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia. Jumlah tersebut tergolong terbesar di Sumatera dan nomor lima secara nasional di bawah DKI Jakarta,

Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jawa Tengah. Diukur dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku, perekonomian Sumatera Utara tahun 2019, mencapai Rp 801.733,34 miliar dan PDRB per kapita mencapai Rp 55,05 juta. Sementara pertumbuhan ekonomi di provinsi berpenduduk 14.562.549 ini di tahun 2019 bertengger pada posisi 5,22 persen. Tumbuh sedikit lebih tinggi dibanding capaian tahun 2018 sebesar 22,18 persen.

Menurut catatan Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Utara, dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi dicapai oleh Lapangan Usaha Informasi dan Komunikasi sebesar 9,63 persen. Dari sisi pengeluaran, pertumbuhan tertinggi diduduki oleh Komponen PK-LNPRT sebesar 9,95 persen. Secara spasial, tahun 2019, struktur ekonomi di Pulau Sumatera didominasi oleh Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Riau. Provinsi Sumatera Utara memberi kontribusi terbesar terhadap Produk Domestik Bruto di Pulau Sumatera, yaitu sebesar 23,39 persen, disusul oleh Provinsi Riau sebesar 22,33 persen dan Provinsi Sumatera Selatan sebesar 13,28

persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, 2021).

Tetapi pada tahun 2020, ekonomi Sumatera Utara mengalami kontraksi 1,07 persen dibanding capaian tahun 2019 sebesar 5,22 persen. Dari sisi produksi, kontraksi tertinggi dialami oleh Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan sebesar 12,77 persen. Sementara dari sisi pengeluaran, kontraksi tertinggi dialami oleh Komponen Ekspor Barang dan Jasa sebesar 10,36 persen.

Pencapaian yang demikian itu, tentu tidak terlepas dari sumber daya alam Sumatera Utara. Jika dilihat dari sisi ekspor misalnya, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Utara, sejak November 2020 hingga Januari 2021 ekspor meningkat. Di bulan November 2020 nilai ekspor mencapai 720,93 juta dolar, Desember meningkat menjadi 748,57 juta dolar dan Januari 2021 sebesar 799,21 juta dolar. Komoditas yang mengalami peningkatan signifikan adalah lemak dan minyak hewan/nabati. Pada kuartal I (Januari - April) 2021 nilai ekspor Sumatera Utara naik 42,54 persen dibandingkan periode sama 2020 atau mencapai 3,583 miliar

dolar AS. Pada kuartal I 2020 nilai ekspor Sumut 2,512 miliar dolar AS dan periode sama 2021 sudah 3,583 miliar dolar AS. Kenaikan ekspor itu didorong kenaikan harga jual dan volume barang ekspor. Pada kuartal I 2021, volume ekspor Sumut mencapai 2.932.371 ton dari 2020 yang masih 2.657.313 ton (Ibid, BPS Sumatera Utara 2021).

Kontribusi terbesar terhadap nilai ekspor Sumatera Utara tetap dari sektor industri. Dari total nilai ekspor pada Januari-April 2021 yang sebesar 3,583 miliar dolar, sektor industri menyumbang 3,373 miliar dolar. Sedangkan sektor pertanian sebesar 209,163 juta dolar, dan sektor pertambangan 64 ribu dolar. Penyumbang terbesar untuk sektor industri juga masih dari komoditas lemak, minyak hewan/nabati serta karet dan barang dari karet. Peningkatan ekspor itu, seperti dikatakan Gubernur Sumatera Utara masih bersumber dari sumber daya alam (Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Utara, 2021).

Tulisan ini akan difokuskan pada dua BUMN yang beroperasi di Sumatera Utara yaitu Indonesia Asahan Aluminium (INALUM) dan PT

Perkebunan Nusantara. Keduanya tentu memiliki kontribusi penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Lalu, bagaimana keberadaan kedua BUMN ini dalam kaitannya dengan kedudukan daerah dalam pasal 18 UUD 1945. Tulisan juga menyinggung soal keuangan pusat dan daerah dalam hubungannya dengan keberadaan sumber daya alam tersebut. Keseluruhannya dimaksudkan untuk melihat seberapa besar kontribusi kedua perusahaan dimaksud terhadap perekonomian Sumatera Utara.

B. Indonesia Asahan Aluminium (INALUM)

Bank Indonesia Cabang Medan dalam laporannya pada 7 Desember 2020 menyebutkan, pagu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APDB) Sumatera Utara 2020 menurun. Anggaran belanja dan transfer daerah pada APBD 2020 turun 22,2 persen dibandingkan dengan APBD 2019 menjadi Rp 48,6 triliun. Sampai dengan triwulan III-2020, realisasi pendapatan APBD telah optimal secara persentase, meskipun secara nominal mengalami penurunan. Penyebabnya, pendapatan wajib pajak tergerus akibat dampak COVID-19. Sementara, realisasi belanja

secara nominal juga menurun, seiring pagu transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) yang lebih rendah dari tahun sebelumnya. Di sisi lain, pagu belanja dan transfer pemerintah pusat ke Sumut meningkat. Namun, realisasi APBN di Sumatera Utara masih terbatas. Pada tahun anggaran 2020 ini tercatat APBD Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp12.4 Triliun. Menurut Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Sumatera Utara, ternyata belanja TKDD menunjukkan pengaruh positif bagi peningkatan PDRB di Sumut, khususnya DAU dan DAK Fisik. Namun di sisi lain, tingkat kemandirian daerah belum menggembirakan. Sumut masih ditopang dengan TKDD yang mencapai 75 persen, PAD hanya mampu berkontribusi 18 persen untuk membiayai Belanja APBD Sumut (Kanwil Ditjen Perbendaharaan Sumatera Utara, 2021).

Padahal, di Provinsi Sumatera Utara, terdapat dua Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang “mengeksplorasi” sumber daya alam (SDA) di Sumatera Utara, yaitu Indonesia Asahan Aluminium (INALUM) dan PT Perkebunan Nusantara 2, 3, dan 4. Apakah kedua BUMN ini tidak

berkontribusi pada pendapatan APBD Sumatera Utara? Faktanya, dari INALUM Provinsi Sumatera Utara dan 10 Kabupaten/Kota yang ada di sekitarnya hanya menerima *annual fee* yang pembayarannya tidak berjalan sesuai harapan. Malah INALUM sekarang berhutang *annual fee* pada Sumatera Utara sebesar Rp 2,3 triliun. Sementara dari PTPN 2, 3, dan 4 kontribusinya pada pendapatan Sumatera Utara tidak ada. PTPN 4 misalnya, pada tahun 2019 hanya memberi kontribusi pada daerah Rp. 1,5 miliar, sedang ke pusat mencapai 588,7 miliar. Ini adalah penjelasan Direktur PTPN 4 Sucipto Prayitno melalui keterangan tertulisnya Senin, 10 Agustus 2020 (PTPN, 2021). Jika kita rata-ratakan, setiap PTPN (2,3, dan 4) hanya berkontribusi pada pendapatan Sumut Rp 1,5 miliar, maka PTPN yang menguasai lebih 500 ribu ha itu hanya menyumbang sekitar Rp 6 miliar per tahun pada pendapatan Sumut.

INALUM adalah perusahaan yang memanfaatkan air terjun Sigura-gura yang mengalir di Sungai Asahan dengan membangun Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) guna peleburan aluminium di Kuala Tanjung, Asahan.

Sesuai Master Agreement pada tanggal 25 November 1975, 12 perusahaan Jepang tergabung dalam Nippon Asahan Aluminium Co., Ltd (NAA) berkedudukan di Tokyo, membentuk konsorsium untuk mengoperasikan pembangunan PLTA dan peleburan aluminium itu. Sebuah mega proyek di kurun 10 tahun pemerintahan Orde Baru. Untuk merealisasikan mega proyek tersebut, pada tahun 1976, pemerintah Indonesia dan Jepang, membentuk perusahaan patungan yang diberi nama Indonesia Asahan Aluminium (INALUM).

Saat perusahaan didirikan pemerintah Indonesia hanya memiliki 10 persen saham, sedang 90 persen saham lainnya dikuasai oleh 12 perusahaan swasta Jepang yang tergabung dalam NAA Co., Ltd di atas. Dengan demikian jelas terlihat, perusahaan patungan ini bukan *G to G* atau *B to B*, melainkan antara *G* (pemerintah Indonesia) *to B* (12 perusahaan swasta Jepang). Memang dari periode tertentu terjadi peningkatan saham pemerintah Indonesia. Misalnya pada Oktober 1978 perbandingan tersebut menjadi 25 persen dengan 75 persen. Lalu memasuki Juni 1987

menjadi 41,13 persen dengan 58,87 persen, berlanjut pada 10 Februari 1998 menjadi 41,12 persen dengan 58,88 persen.

Untuk melaksanakan ketentuan dalam perjanjian induk, Pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Presiden No.5/1976. Surat Keputusan ini menjadi landasan terbentuknya Badan Otorita Pengembangan Proyek Asahan. Badan ini bertindak sebagai wakil Pemerintah yang bertanggung jawab atas lancarnya pembangunan dan pengembangan Proyek Asahan (The Lafran Institute, 2018). Baru pada 19 Desember 2013, saham PT INALUM sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah Indonesia. Setelah itu PT INALUM (Persero) resmi menjadi BUMN ke-141 pada tanggal 21 April 2014 sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2014. Data terakhir menyebutkan, pada 2017, INALUM berhasil mencatatkan pendapatan sebesar \$ US 3,5 Miliar dengan laba bersih konsolidasi mencapai \$ US 508 juta. Perusahaan yang sejak 1 November 2013 menjadi milik Indonesia itu, juga tercatat memiliki sumber daya dan cadangan nikel sebesar 739 juta ton,

bauksit 613 juta ton, timah 1,1 juta ton, dan perak sebesar 16,2 juta ton.

Saat ini Indonesia membutuhkan tidak kurang dari 700.000 ton aluminium per tahun. Sementara kapasitas pabrik peleburan aluminium Kuala Tanjung baru mencapai 250.000 ton per tahun. Tentu saja hal ini menjadi peluang yang cukup bagus bagi industri aluminium di Sumatera Utara untuk berkembang, tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, melainkan juga bagi kepentingan ekspor. Namun, sangat disayangkan, ternyata berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Sumut tahun 2020, impor barang-barang aluminium dari luar negeri ke Sumut mencapai 5.488 ton dengan nilai US\$13.148 ribu. Hal ini menunjukkan bahwa INALUM belum mampu memenuhi kebutuhan dalam wilayah Sumatera Utara sendiri. Sebagaimana diketahui, pada 6 Januari 2020 lalu usia pabrik peleburan aluminium telah mencapai 44 tahun. Produksinya saat ini sudah mencapai yang ke 8 juta ton, dengan rata-rata produksi per tahun 250.000 ton (PT Indonesia Asahan Aluminium, 2021).

C. PT Perkebunan Nusantara

Sementara itu, sejarah panjang mewarnai PT Perkebunan Nusantara 2, 3 dan 4. Sebelum seperti sekarang, perkebunan di tanah Deli ini diawali pada 1863 ketika Jacobus Nienhuys menghadap Sultan Deli dan mengajukan permohonan untuk membuka lahan perkebunan di tanah Deli. Tak perlu pikir panjang Sultan Deli langsung memberikan Nienhuys tanah sebanyak yang dia inginkan untuk ditanami tembakau. Tanpa uang sewa, Nienhuys mendapat tanah konsesi seluas 4.000 bau (INALUM, 2021) Maka sejak 1864 dimulailah penanaman tembakau secara besar-besaran.

Penyerahan konsesi pada Nienhuys ini tanpa sedikitpun melibatkan para demang sebagai pemimpin negeri dalam struktur administrasi pemerintahan yang diciptakan oleh Belanda. Apa lagi mengikutsertakan rakyat jelata. Kelak, produksi tembakau di perkebunan Nienhuys ini telah menggoda orang-orang Eropa lainnya seperti Inggris, Swiss dan Jerman untu membuka perkebunan di tanah Deli khususnya, dan di Sumatera Timur pada umumnya. Lagi-lagi para Sultan memberi konsesi tanah kepada orang-orang Eropa itu seperti Nienhuys, tanpa sewa. Kecuali

Sultan hanya meminta agar rakyat tetap diberi kesempatan menanam padi, sayur-sayuran, dan umbi-umbian secara selang seling ketika musim panen tembakau berakhir, di tanah konsesi itu. Sungguh baik sekali hati Sultan kepada para pengusaha perkebunan itu.

Tanah vulkanik di sekitar Sumatera Timur cukup subur. Sebelum pengusaha-pengusaha Barat datang untuk membuka lahan perkebunan, tanah yang subur itu telah dimanfaatkan oleh masyarakat di daerah sekitarnya (Karo dan Melayu) menanam padi, cabai, dan tembakau secara berselang-seling. Petani-petani ladang telah melakukan pembukaan dan pembakaran hutan pada musim kering yang akan digunakan menanam umbi-umbian, sayur-mayur, tebu, dan pisang. Begitulah, pada musim hujan berikutnya, lahan tersebut akan digunakan untuk menanam padi. Setelah penduduk mengenal tanaman lada, mereka memadukannya dengan sistem pertanian tradisional, Menanam lada secara berselang-seling di antara tanaman ubi-ubian dan padi. Ketika perkebunan tembakau dibuka oleh Nienhuys, petani dengan kebiasaan menanam sayur, lada, dan umbi-umbian secara berselang-seling itu tetap berlangsung. Juga menanam padi usai panen tembakau. Itulah yang kemudian yang dikenal dengan istilah tanah jaluran. Hal itu memang sesuai syarat yang diberikan Sultan

pada Nienhuys ketika membuka lahan perkebunan (Dada Meuraxa, .XXXX).

Selain itu, pada saat yang sama, yakni sekitar 1862, penduduk Sumatera Timur telah mengeksport bahan-bahan seperti: lada, beras, emas dari Bahorok, ikan kering, kaku (gambir), berbagai jenis minyak, keris lurus bermata dua belah, gading, sumbu badak, tembakau, kapur barus, hasil hutan, dan biji timah. Sedangkan barang-barang yang diimpor adalah tekstil kasar dan halus, candu, mesiu senapan, barang pecah belah dan barang-barang kelontong. Candu, mesiu dan senapan disalurkan ke pedalaman di tanah Karo (Tengku, 2018)

Keberadaan perkebunan di tanah Deli, ternyata juga tidak memberi kesejahteraan pada rakyat. Justru yang mendapatkan kemakmuran itu adalah para Sultan. Sangat jelas bahwa pemberian konsesi tanah merupakan sumber pendapatan penting bagi elit pribumi. Bahkan para pejabat rendahan pun meminta imbalan atas kerja sama itu. Pada mulanya, para pengusaha perkebunan mendatangi orang yang paling berpengaruh di wilayah itu seperti pejabat-pejabat kesultanan untuk meminta bantuan menjadi perantara dalam berhubungan dengan Sultan.

Untuk itu, para pengusaha perkebunan memberi uang pelicin kepada pejabat-pejabat Kesultanan itu. Uang akan ditambah apabila kontrak tanah telah diperoleh (Allan Akbar, 2018). Setelah ada kesepakatan antara pengusaha perkebunan dan para pejabat kesultanan barulah pengusaha perkebunan membuat janji bertemu dengan Sultan.

Perkebunan akan segera dibuka apabila Sultan memberikan hak konsesi perusahaan tanah atas kesepakatan. Akan tetapi pada kenyataannya, pembukaan perkebunan itu hanya melibatkan pengusaha perkebunan dan pihak Sultan. Tak ada musyawarah dengan para pemuka masyarakat, terutama dengan kepala kampung di wilayah yang akan dijadikan perkebunan. Jelas sekali, konsesi ini mengabaikan kedudukan dan hak-hak anggota masyarakat sebagai pemilik tanah ulayat, khususnya tanah-tanah yang bukan milik Sultan. Hal ini dilakukan karena menurut pendapat Sultan, bahwa seluruh tanah-tanah tersebut adalah milik Sultan, dan Sultan berhak memberikan tanah-tanah itu kepada siapa saja yang dianggapnya mampu memberikan sebagian hasilnya kepada Sultan.

Hasil perkebunan tembakau Nienhuys ini ternyata telah mendorong perusahaan Belanda lainnya seperti *Nederlandsche Handlemaatschappij* (NHM) menginvestasikan modalnya pada perkebunan Nienhuys. Dari sini kemudian Nienhuys bersama-sama dengan G.C Clemen dan P.W. Jansen mendirikan perusahaan perkebunan *Deli Maatschappij*. Dari *Deli Maaatschappij* inilah wilayah perkebunan berkembang ke wilayah Langkat, Serdang, Asahan, Labuhan Batu, dan Simalungun. Kebun-kebun swasta asing itu tidak hanya menanam tembakau melainkan juga karet, coklat, kopi dan kelapa sawit dan teh. Lahan perkebunan itu didapat perusahaan perkebunan melalui konsesi dari Sultan/Kepala Masyarakat Adat di Sumatera Timur ketika itu yang tertuang dalam berbagai Akta Konsesi (OK Saidin, 2015).

Konsesi itu diberikan oleh Sultan/Kepala Masyarakat Hukum Adat kepada perusahaan perkebunan asing selama tenggang waktu 75 atau 99 tahun. Sultan merasa bahwa ia bertindak untuk dan atas nama masyarakat hukum adat (di Deli, Serdang dan Langkat. Dalam akta konsesi itu masyarakat adat diberi

hak bercocok tanam palawija pada masa bera (masa di mana tanah tidak ditanami tembakau, dengan rotasi selama tujuh tahun) untuk satu musim tanam. Tanah itu disebut sebagai tanah jaluran, masyarakatnya disebut *opgezetenen* (rakyat penunggu) yang dikemudian hari ketika hak mereka diabaikan mereka berjuang melalui wadah Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Republik Indonesia (BPRPI). Organisasi ini berdiri tahun 1953 yang ketua pertamanya adalah Al- Ustadz Abdul Kadir, kemudian digantikan oleh Afnawi Nuh.

D. Kehilangan Hak Ulayat

Politik ekonomi (*economic policy*) adalah tujuan yang ingin dicapai oleh hukum-hukum yang dipergunakan untuk memecahkan mekanisme mengatur urusan manusia.

OK Saidin menjelaskan, setelah terjadi nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda, melalui Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 perusahaan-perusahaan tersebut menjadi milik negara. Atas nama nasionalisasi, hak-hak masyarakat hukum adat Deli beralih menjadi perusahaan milik negara. Sultan/Kepala Masyarakat

Adat bersama masyarakatnya kehilangan "sumber ekonomi" (Ibid, XXXX). Mengapa rakyat kehilangan sumber-sumber ekonominya? Tidak lain karena rakyat tak lagi dapat bercocok tanam pada masa bera yaitu tenggang waktu tanah tidak dimanfaatkan pihak perkebunan untuk bertanam tembakau, atau masa di mana lahan tembakau "dihutankan" dengan rotasi 7 tahun. (Masa bera adalah masa rotasi 5 atau 7 tahun tanah dihutankan setelah tembakau di panen. Hal ini dilakukan untuk menjaga kesuburan tanah dan menghindari gangguan hama tanaman sehingga pada masa bera tersebut, tanah dihutankan dan penghutanannya dapat berupa tanaman palawija untuk masa 1 tahun tanam yang diserahkan kepada masyarakat adat).

Setelah terjadi nasionalisasi, perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda itu berubah menjadi perusahaan negara perkebunan, atau dalam bahasa sekarang menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hak perusahaan tanah-tanah tersebut berubah dari konsesi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) dengan masa tenggang rata-rata 25 tahun. Sesudah itu dapat diperbaharui kembali. Inilah pangkal

kehilangan hak ulayat masyarakat Deli. Mereka tidak lagi bisa memakai tanah jalur itu. Apalagi sekarang, hampir semua tanaman perkebunan eks *Deli Maatschappij* sudah meninggalkan tembakau, dan beralih ke sawit, coklat, karet, dan teh.

Dalam konteks penguasaan terhadap tanah, hak ulayat yang dimaksud di sini adalah tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak penguasaan atas tanah masyarakat hukum adat dikenal dengan Hak Ulayat. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. UU No. 5 Tahun 1960 atau UU Pokok Agraria (UUPA) mengakui adanya Hak Ulayat. Pengakuan itu disertai dengan 2 (dua) syarat yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Berdasarkan pasal 3 UUPA, hak ulayat diakui "*sepanjang menurut kenyataannya masih ada*" (UU RI, 2021).

Dalam hubungan ini, tanah-tanah eks *Deli Maatschappij* itu – yang telah mengalami nasionalisasi ternyata

sepanjang menurut kenyataannya memang masih ada. Tetapi, ketika sesudah nasionalisasi, secara praktis masyarakat adat Deli tak lagi memiliki hak untuk menanami tanah-tanah perkebunan itu dalam siklus tanaman sebagaimana sebelum dinasionalisasi. Nasib yang sama juga dialami oleh masyarakat hukum adat yang ada di luar Deli, seperti Serdang, Asahan, Labuhan Batu, Langkat, dan Simalungun Bahkan dalam perkembangan selanjutnya, di daerah-daerah seperti Tapanuli Bagian Selatan, dan Mandailing Natal, masyarakat hukum adatnya juga kehilangan hak ulayat mereka.

BUMN perkebunan yang beroperasi di Sumatera Utara sekarang adalah PTPN 2, 3, dan 4. Dari sejarah panjangnya, ketiga perkebunan tersebut

saat ini menguasai lebih sekitar 500 ribu Ha lahan (sawit dan karet). Dari seluas 500 ribu Ha kebun sawit itu pada 2017 lalu, PTPN memproduksi lebih dari 1,121,653 ton CPO (*Crude Palm Oil*). Jika harga rata-rata CPO \$ US 720, maka dari ekspor CPO tersebut, Sumatera utara menyumbang sekitar \$ US 807,590,160 ke pemerintahan pusat. Pada tahun 2020, produksi tandan buah segar sawit PTPN, 2, 3, dan 4 mencapai 5.027.669,80 ton, sedang minyak sawit bertengger di angka 1.314.149,77 ton.

Produksi Tanaman Perkebunan PTPN 2, 3, dan 4 Menurut Jenis Tanaman (ton) 2017-2020 (BPS Sumatera Utara, 2021).

No.	Jenis Tanaman	2017	2018	2019	2020
01.	Karet	37.958,64	39.497,00	36.380,00	36.289,00
02.	Kelapa Sawit				
	a. Tandan Sawit	4.788.579,14	4.961.378,91	5.040.571,39	5.027.669,80
	b. Minyak Sawit	1.140.871	1.233.561,4	1.297.543,58	1.314.149,77
	c. Inti Sawit	187.732	213.7543,18	201.738,63	223.527,36
03.	Coklat	0,00	0,00	0,00	0,00
04.	The	37.607,00	34.726,00	37.809,00	42.009,00
05.	Tembakau	26,42	42,77	3,70	2,97
06.	Tebu	190.838,16	312.399,07	298.549,77	297.019,15

Kedua BUMN di atas berada dalam

E. Sumber Daya Alam dan Kedudukan Daerah

wilayah Sumatera Utara. Keduanya juga memanfaatkan

sumber daya alam. INALUM “mengeksplorasi” sumber daya air (air terjun sigura-gura untuk pembangkit tenaga listrik. Lalu, listrik dipakai melebur aluminium. Sedang PTPN 2, 3, dan 4, mengolah tanah menanam kelapa sawit, karet, coklat, karet, the, dan tebu. Tetapi, apa yang di dapat Sumatera Utara? Ternyata pada INALUM tidak satu rupiah pun (saham) diperoleh pemerintah Sumatera Utara, kecuali hanya berupa *annual fee* (iuran tahunan berupa pajak APU, PBB dan kompensasi lainnya), sesuai Keputusan Menteri Keuangan No. 199//KMK.02/2012 tentang Penetapan Pembagian *Annual Fee* Kepada Daerah tertanggal 11 Juni 2012.

Pada tahun 2014 lalu pemerintah Provinsi Sumatera Utara tercatat memperoleh *annual fee* sebesar Rp 20,289 miliar dalam pos pendapatan hibah lembaga luar negeri. Kepala Bidang APU Dispenda Sumut, Rita Mestika Hayati mengemukakan PT Inalum baru membayar Rp 32 miliar dari total tagihan pajak APU Rp 481 miliar. Artinya, Inalum masih terhutang Rp 448 miliar lagi. Dari Rp 448 Miliar ini nantinya akan dibagikan kepada 10 daerah Kabupaten/kota sekitar Danau

Toba yang proporsinya diatur berdasarkan Perda Sumatera Utara Nomor 1 tahun 2011 tentang Pajak Air Permukaan Umum (APU). Sejak menjadi BUMN, pola manajemen fiskal terpusat. Seluruh hasil pendapatan INALUM disetor ke pemerintah pusat, lalu melalui APBN ditransfer ke Sumatera Utara. Terhadap peroleh *annual fee* ini, pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebenarnya telah melakukan langkah-langkah yang cukup optimal guna mendapatkan 30 persen saham PT. INALUM. Usaha itu telah mendapat dukungan politik berupa Keputusan Komisi VI DPR RI Oktober 2013. Namun, keputusan itu belum terealisasi hingga saat ini.

Ternyata pembayaran *annual fee* itu tidak berjalan mulus. PT INALUM terbelit hutang *annual fee* sebesar Rp. 2,3 Triliun untuk periode Agustus 2013 – Maret 2017. Hutang itu berpangkal *annual fee* sebesar Rp.2,3 Triliun untuk periode Agustus 2013 - Maret 2017. Hutang itu berpangkal pada penolakan INALUM terhadap Peraturan Daerah No 1/2011 dan Pergub No. 4/2014. Perda mengharuskan INALUM membayar pajak APU berdasarkan volume penggunaan air atau per-M3. Sementara

INALUM menghendaki pembayaran APU seperti PLN, yakni berdasarkan energi listrik yang dihasilkan atau per-kWh. Terhadap Perda dan Pergub ini INALUM kemudian mengajukan gugatan ke pengadilan hingga kasasi ke Mahkamah Agung. Namun gugatan itu ditolak, dan MA menyatakan dalam keputusannya No. 4364 B/PK/PJK/2019 tanggal 11 Desember 2019, bahwa INALUM harus membayar annual fee sebesar Rp 2,3 triliun itu kepada pemerintah Sumatera Utara. Keputusan itu sudah inkrah (Direktori Putusan Mahkamah Agung RI, 2021). Sekalipun keputusan sudah inkrah namun INALUM tetap tak juga membayar kewajiban pajaknya tersebut.

Kasus INALUM ini cukup menarik untuk didiskusikan. Dari sisi politis, Komisi VI DPR RI telah membuat keputusan agar Sumatera Utara mendapat 30 persen saham INALUM, namun hingga sekarang, tak digubris. Pemerintahan Presiden Joko Widodo hingga periode kedua ini terkesan sengaja melalaikan keputusan Komisi VI DPR RI tersebut. Di sisi lain, kewajiban INALUM berupa annual fee sesuai Keputusan Menteri Keuangan, yang kemudian turunannya dituangkan

melalui Perda No. 1 Tahun 2011, tak dipenuhi. INALUM telah terhutang pada pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 2,3 triliun. INALUM “membangkang”. Lalu mengajukan keberatan ke pengadilan. Upaya hukum INALUM ini dijawab dengan Putusan MA yang menyatakan INALUM wajib membayar hutang tersebut. Apa yang terjadi kemudian? Hingga kini INALUM tak mau membayar. Solusi telah diberikan oleh DPRD SU. Jika INALUM tidak punya uang membayar hutang itu, konversi ke saham. Itu juga tak digubris INALUM. Lalu apa arti keberadaan INALUM di Sumatera Utara?

Bagaimana dengan PTPN 2, 3, dan 4? Sama saja, sabatang pohon sawit pun pemerintah Sumatera utara tidak punya saham di situ. Yang terjadi justru para buruh kebun, terutama di PTPN 2, yang menjadi penduduk Sumatera Utara itu dan sebagian besar keturunannya tetaplah menjadi buruh. Sementara para Cina kebun sayur, juga bersama keturunannya justru kini sudah menjadi tauke, dan hampir 95 persen menguasai perekonomian Sumatera Utara, tidak hanya di sektor perkebunan, melainkan juga di lembaga keuangan bank dan non bank. Bahkan, sektor-

sektor yang semestinya bisa diisi oleh kaum pribumi, seperti kedai-kedai kelontong kini pun sudah digusur oleh kaum keturunan melalui mini market.

Di masa kolonial, etnik China yang terkena ketentuan poenale sanctie (1890) yang tak kembali ke daratan Tiongkok, mendapat dukungan dari kaum penjajah menjadi kontraktor dan leveransir di perkebunan. Sementara kaum pribumi dipaksa berdagang di kaki lima (PKL). Etnik China dijadikan penyangga (buffer) bagi kaum Eropa dalam berhubungan dengan kaum pribumi. Etnik China kemudian diberi bantuan (support) dan perlindungan (proteksi) dalam membangun ekonomi dan perdagangan. Padahal sebelumnya mereka adalah buruh kebun, sama dengan etnik Jawa (koeli kontrak) di kebun-kebun Nienhuy (Usman Pelly, 2015).

Setelah perubahan pasal 18 UUD 1945 menjadi pasal 18B ayat (2), pengakuan terhadap masyarakat adat, ternyata tidak disertai dengan pengakuan terhadap kedudukan daerah yang dihuni masyarakat adat. Dengan kata lain, daerah-daerah yang memiliki masyarakat adat tidak diakui lagi kedudukannya,

terutama dalam pengelolaan sumber daya alam, sehingga masyarakat adat tidak memiliki andil apapun terhadap perusahaan-perusahaan negara yang beroperasi di tanah-tanah ulayat mereka. Walaupun UUD 1945 menyatakan negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat namun faktanya dalam Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 tentang Agraria dan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN hak-hak tradisional masyarakat adat itu sudah tak terlihat lagi (Lihat UU No.86; UU No. 19 Tahun 2003).

Dokumen historis menunjukkan kedudukan *volksgemeenschappen* atau daerah-daerah yang mempunyai susunan asli jauh lebih jelas pada pasal 18 sebelum perubahan daripada pada pasal 18B ayat (2) perubahan (UUD 1945). Ini adalah paradoks, satu sisi kedudukan *volksgemeenschappen* diakui sebagai daerah yang bersifat istimewa, tetapi di sisi yang lain, kedudukannya dalam kerangka pemerintahan daerah menjadi tidak jelas. Pemerintahan daerah merupakan bagian dari kerangka penyelenggaraan kekuasaan negara, sedang masyarakat adat tidak masuk

dalam kerangka itu. Dengan sendirinya juga tidak memiliki wewenang dalam pengelolaan sumber daya alam.

Sejalan dengan “tidak diakuinya” lagi keberadaan masyarakat adat (hak ulayat) dalam kerangka penyelenggaraan negara, maka hak-hak mereka yang terkait dengan sumber daya alam juga telah dikebiri. Konflik masyarakat dengan aktor negara dan non-negara terkait lahan adalah bukti nyata dari “perampasan” hak-hak masyarakat adat itu. OK Saidin menyebut bahwa konflik antar masyarakat adat yang diwakili oleh BPRPI dengan PT Perkebunan Nusantara khususnya PTPN 2 yang berlokasi di Deli sudah terjadi berkali-kali, khususnya yang terkait dengan eks HGU PTPN 2 sekitar 5.873,06 hektar lebih yang telah dikeluarkan dari HGU (OK Saidin, XXXX).

Untuk tidak dikatakan sama sekali mengibiri hak-hak masyarakat adat (ulayat), maka secara institusional, negara kemudian mengatur keuangan daerah itu melalui mekanisme transfer sebagaimana disebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang diperbaharui dengan UU No. 23 Tahun 2014, dan UU No.

9 Tahun 2015 tentang Otonomi daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dana yang ditransfer itu terdiri dari Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Dalam kaitan dengan ketentuan keuangan daerah ini, Harry Azhar Azis, saat menjabat Wakil Ketua Komisi Keuangan DPR RI menyebutkan, komposisi penentuan dana perimbangan itu memiliki rumus tersendiri dalam menentukan besarnya alokasi. DAU menggunakan komponen alokasi dasar dan celah fiskal masing-masing daerah; DAK mengacu pada berbagai kriteria umum dan khusus, sedang DBH ditentukan berdasarkan besaran penerimaan pajak dan bukan pajak setiap daerah. Pada formula DAU, alokasi dasar memiliki komposisi terbesar dalam penentuan besarnya alokasi. Padahal alokasi dasar hanya diperuntukkan membiayai belanja rutin aparatur pemerintah. Jumlah penduduk dan luas wilayah turut menentukan besaran alokasi penentuan DAU. Akib

atnya, alokasi dana perimbangan terkonsentrasi di pulau Jawa, karena jumlah penduduknya yang lebih banyak. Sedang besaran penentuan DAK dipengaruhi oleh (1) kriteria umum, (2) kriteria teknis, dan (3) kriteria khusus. Kriteria umum ditentukan berdasarkan gap fiskal, kriteria teknis mengacu pada jenis pembangunan, dan kriteria khusus yang tidak diketahui oleh publik. Adanya kriteria khusus dalam penentuan DAK ini, menurut Azis, menyiratkan ruang kompromi bagi *stakeholder* menentukan alokasi, sehingga tidak memenuhi kaidah obyektif dan transparan. Dengan rumusan penentuan dana perimbangan selama ini, dapat dipastikan kesejahteraan hanya akan dinikmati daerah yang berpenduduk padat.

Kesimpulan

Hakikat pemberian otonomi pada daerah adalah dalam rangka kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Munculnya berbagai konflik antara pusat dan daerah selama ini, salah satu pemicu utamanya adalah persoalan kesejahteraan ini. Padahal sumber kesejahteraan itu berupa sumber daya

alam, berada di daerah, tetapi daerah tidak menikmati hal itu. Dan posisi INALUM nasibnya diberlakukan sama dengan perkebunan, berlokasi di Sumatera Utara, tapi keuntungan yang diperoleh tidak sebanding dengan kerusakan (baik lingkungan hidup maupun modal sosial) yang diderita masyarakat Sumatera Utara. Memperhatikan keadaan tersebut, kelihatannya, pasal 18 UUD 1945 (lama) lebih memberi peluang pada daerah karena daerah merasa lebih dihormati keberagamannya, karena penghormatan itu sekaligus mengakui sumber daya alam mereka dialokasikan juga bagi

Pemerintah Sumatera Utara wajib memperjuangkan minimal 20% dari total kepemilikan pemerintah Indonesia pada INALUM, sebagaimana pemerintah Papua mendapat 20% saham atas divestasi Freeport 51%. Demikian pula terhadap PTPN 2, 3, dan 4. Kepemilikan 20% itu bukan dengan cara membeli saham pemerintah, melalui uang pemerintah Sumatera Utara; tidak pula dengan cara menggandeng swasta sebagai pemodal, melainkan meminta alokasi saham kepada pemerintah pusat sebagai bagian dari hak ulayat masyarakat Sumatera Utara. Permintaan

ini bukan tanpa preseden dalam praktik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Pengalaman PT Semen Padang saat hendak dikuasai oleh pemerintah pusat melalui Semen Gresik dapat dijadikan contoh. Para niniek-mamak di ranah Minang itu melakukan “perlawanan”. “Perlawanan” ini penting dilakukan agar rakyat Sumatera Utara tidak menjadi penonton di atas tanah hak ulayat mereka. Dengan semangat ingin memperkokoh NKRI melalui peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, para ninik-mamak itu berhasil meyakinkan pemerintah pusat sehingga PT Semen Padang yang didirikan pada 1910 itu tidak “sepenuhnya” dikuasai oleh Semen Gresik – sekarang berganti nama menjadi Semen Indonesia.

Perlawanan ini penting dilakukan agar rakyat Sumatera Utara tidak menjadi penonton di atas tanah hak ulayat mereka. Dengan pengalaman PT Semen Padang itu, maka Gubernur Sumatera Utara harus percaya diri bahwa hal yang sama dapat dilakukan terhadap INALUM. Rakyat Sumatera Utara pasti mendukung penuh langkah ini, mengingat di luar minyak dan gas, sumber daya alam yang terbarukan seperti perkebunan, rakyat Sumatera

Utara hanya menjadi penonton budiman. Ratusan ribu hektar tanah-tanah yang selama ini menjadi paru-paru dunia tempat rakyat mencari nafkah, secara lambat tapi pasti telah berubah menjadi perkebunan. Perkebunan sawit di Sumatera Utara itu menghasilkan lebih 1,4 juta ton/tahun CPO, namun akibat ekspansi yang demikian kencang telah mengakibatkan semakin berkurangnya produksi padi di Sumatera Utara (*Wallahu'alam bi al-shawab*).

Daftar Pustaka

Akbar, Allan. *Perkebunan Tembakau dan Kapitalisasi Ekonomi Sumatera Timur 1863-1930*, Jurnal Tammadun, Vol. 2, No.6, 2018.

Badan Pusat Statistik Sumatera Utara.

[https://sumut.bps.go.id/st](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[atictable/2020/01/27/155](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[2/produksi-tanaman-](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[perkebunan-ptpn-ii- iii-](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[dan-iv-menurut-jenis-](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[tanaman-ton-2015---](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155)

[2018.html](https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/01/27/155).

Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Provinsi Sumatera Utara, dunduh pada hari

- Rabu,06 Oktober 2021 jam PT Perkebunan Nusantara,
21.30. <https://www.holding-perkebunan.com/>
- Direktori Putusan Mahkamah Agung RI
No. 4364 B/PK/PJK/2019.
- Husny, Lah. *Lintasan Sejarah Peradaban Sumatra Timur 1612-1950*. Jakarta: Depdikbud, 1978.
- Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kemenkeu Provinsi Sumatera, *Kajian Fiskal Regional Tahun 2020*, Kanwil Ditjen Perbendaharaan Sumatera Utara, 2021.
- Khalis, Azizul. *Investasi INALUM di PT Freeport Indonesia dan Manfaatnya untuk Provinsi Sumatera Utara*, (Makalah), Medan : The Lafran Institute, 2018.
- Meuraxa, Dada. *Sejarah Kebudayaan Suku-suku di Sumatera Utara*, Medan: Penerbit Sastrawan
- Pelly, Usman. *Etnisitas dalam Politik Multikultural*, Medan: Casa Mesra, 2015. PT INALUM.
- Profil Perusahaan
<https://inalum.id/id/about/profil-perusahaan>.
- Saidin, OK. *Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda Atas Tanah Konsesi Kesultanan Deli (Studi Awal Hilangnya Hak-Hak atas Sumber Daya Alam Masyarakat Adat)*. Jurnal Yustisia. Vol. 4 No. 1 Januari -April 2015.
- Suparmoko, M. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Yogyakarta : BPFE, 1997.
- Tengku, H. M & Lah Husny, *Lintasan Sejarah Peradaban Sumatra Timur 1612-1950*, (Jakarta: Depdikbud, 1978), hlm. 132. Lihat juga Allan Akbar, *Perkebunan Tembakau dan Kapitalisasi Ekonomi Sumatera Timur 1863-1930*, Jurnal Tamaddun, Vol. 2, No. 2018, hal. 66.
- UU RI No. 5 Tahun 1960, , <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/1361>
- UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

UU No. 86 Tahun 1958 tentang Ketentuan

Pokok-pokok Agraria.