

**MENGGERAKKAN PERTUMBUHAN SEKTOR RIIL DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH DAN PEREKONOMIAN RAKYAT:
*Pemikiran untuk Kasus Perkebunan*¹**

**Oleh:
Agus Pakpahan**

I. Pendahuluan

Dalam perkembangan sejarahnya kegiatan perkebunan merupakan respon terhadap insentif yang tercipta dari perdagangan dunia, yaitu permintaan yang berkembang di pasar dunia, jauh sebelum bangsa Eropa datang di kepulauan Nusantara. Perkebunan kelapa dan tebu, sebagaimana digambarkan dalam mitologi India, telah dikenal di wilayah Nusantara ini sejak tahun 75 Masehi. Sedangkan tanaman perkebunan seperti karet, teh, kopi, kakao, kelapa sawit, yang bukan tanaman asli wilayah ini, baru dikenal belakangan, yaitu pada abad ke XIX, bersamaan dengan ekspedisi bangsa Eropa. Tanaman karet paling tua ditemukan di Subang, yang ditanam pada tahun 1862. Tanaman teh mulai dikembangkan tahun 1824, kelapa sawit tahun 1848, dan kina pada tahun 1855. Tanaman kakao sebenarnya sudah dibawa oleh bangsa Spanyol ke Indonesia melalui Filipina tahun 1560 dan kopi tahun 1616, tetapi pertanaman ini hancur terserang penyakit karat daun pada tahun 1878. Secara umum, perkebunan di Indonesia merupakan kegiatan ekonomi yang telah berusia lebih dari 400 tahun.

Sejarah perkebunan juga telah mewariskan tatanan organisasi sosial kemasyarakatan yang relatif khas. Kita dapat membaca sejarah tentang Tanam Paksa dengan segala dampaknya. Dari sejarah kita juga mengetahui bagaimana VOC tumbuh, mengakar tetapi kemudian bangkrut pada tahun 1799, dan kemudian memunculkan peran Pemerintah Hindia Belanda dalam usaha perkebunan. Hal ini kemudian menjadi cikal-bakal BUMN perkebunan pasca kemerdekaan sebagaimana yang dikenal sekarang dengan nama PTP Nusantara I-XIV.

Selain BUMN perkebunan, juga berkembang usaha perkebunan rakyat dan perkebunan besar swasta nasional. Luas areal perkebunan berkembang dari 5 juta hektar pada tahun 1968 menjadi 14,2 juta hektar pada tahun 1998. Dari luasan tersebut, areal perkebunan rakyat mencapai sekitar 11 juta hektar, perkebunan milik BUMN sekitar 1 juta hektar dan 2,2 juta hektar perkebunan besar swasta. Perkebunan besar ini terkonsentrasi pada budidaya kelapa sawit 1,89 juta hektar, karet 0,52 juta hektar, kakao 0,15 juta hektar, tebu 0,14 juta hektar, kopi: 65 ribu hektar, dan kelapa 0,12 juta hektar. Tampak bahwa dari setengahnya areal perkebunan besar merupakan perkebunan kelapa sawit. Berbeda dengan perkebunan besar, komoditas yang diusahakan perkebunan rakyat yang paling luas adalah kelapa dan karet.

Tujuan utama dari tulisan ini adalah mencoba memperjelas posisi perkebunan khususnya, dan perkebunan dan kehutanan umumnya, dalam peningkatan ekonomi rakyat yang sekaligus pula menjawab persoalan-persoalan nasional. Kaitan perkebunan dengan otonomi daerah juga dibahas. Dengan memandang otonomi sebagai perubahan institusi yang mengendalikan sumberdaya, maka kesimpulan utama dari tulisan ini adalah otonomi itu perlu diletakkan dalam kerangka network dan interaktif baik antar daerah otonom maupun antardaerah dengan nasional, dengan fokus utama memberikan pelayanan publik kepada

rakyat baik sebagai warga negara maupun sebagai pelaku dalam bidangnya masing-masing. Khusus mengenai perkebunan, perkebunan perlu dipandang sebagai kekuatan ekonomi yang bukan hanya dipandang dari sudut lokal tetapi juga nasional dan global, mulai dari industri primer hingga industri hilirnya. Pada kegiatan on farm keseimbangan ekonomi-ekologi-sosial budaya merupakan aspek yang sangat penting dan peran pekebun dengan organisasi ekonominya merupakan pelaku utamanya. Perusahaan besar khususnya sangat penting dalam memperkuat industri tengah dan hilir yang juga didisain terkait erat dengan kegiatan industri hulu. Oleh karena itu, visi pembangunan perkebunan bukan hanya membangun kebun secara fisik tetapi membangun manusia dan masyarakat perkebunan melalui berbagai usaha komoditas perkebunan.

II. Kondisi Indonesia Kini dan. Peluang Kontribusi Perkebunan

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia selarna 30 tahun terakhir ternyata telah membawa bangsa Indonesia pada permasalahan-permasalahan yang menuntut perubahan-perubahan yang relatif fundamental dalam hampir segala sendi-sendi kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Hal yang dimaksud di antaranya:

1.Kita masih menjadi bangsa yang miskin, baik secara relatif maupun absolut; dan tertinggal dengan segala kelemahannya; Tetapi pada saat yang bersamaan kita merupakan bangsa yang memiliki hutang luar negeri yang sangat besar;

2.Krisis ekonomi yang terjadi telah menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga ekonomi nasional sehingga masih diperlukan proses pemulihan yang mungkin memerlukan waktu yang relatif lama;

3.Kepercayaan pasar (internasional) terhadap kita juga belum pulih sehingga investor masih "wait and see"; di pihak lain akumulasi kapital yang selama ini dihasilkan dari proses ekonomi juga banyak yang lari ke luar;

4.Jumlah penduduk kita jauh lebih besar daripada pada saat Indonesia baru merdeka, bahkan saat ini Indonesia merupakan negara nomor empat terbesar apabila dilihat dari jumlah penduduk. Pada tahun 2020 penduduk Indonesia diperkirakan mencapai lebih dari 260 juta jiwa. 20 tahun bukanlah waktu yang panjang untuk memecahkan persoalan bangsa kita. Implikasi yang paling mudah dilihat adalah kebutuhan akan pangan, permukiman dan lapangan pekerjaan akan demikian besar;

5.Kesenjangan antargolongan, antardaerah, antarsektor yang lebar di penghujung akhir abad ini juga merupakan kondisi yang menjadi sumber permasalahan pelik yang harus segera diselesaikan;

6.Struktur ekonomi yang kita miliki sekarang juga tidak sekokoh yang kila bayangkan dahulu. Sebagian besar penduduk yang masih tergantung pada pertanian dan perdesaan menggambarkan transformasi ekonomi yang kita lakukan Selama ini hasilnya adalah transformasi semu, mengingat struktur dasar ekonomi tidak banyak berubah;

7.Jawa dan luar Jawa masih menjadi paradoks dimana Jawa merupakan salah satu wilayah di dunia yang kepadatan penduduknya tinggi sekali, tetapi sebagai penghasil pangan utama; sedangkan luar Jawa walaupun penduduknya berkembang, tetapi tidak sepadat Jawa;

8.Sumberdaya alam dan lingkungan hidup kita baik yang Iberada di darat maupun yang berada di laut banyak yang kondisinya sudah rusak. Artinya adalah posisi kita untuk memperoleh manfaat dari keberadaan sumberdaya alam menjadi semakin terbatas karena trade-off untuk kepentingan jangka

pendek dan jangka panjang demikian besar;

9. Kehidupan masyarakat dunia dewasa ini dan tentunya ke depan akan makin mengarah pada suatu pola kehidupan yang makin kompetitif, liberal dan mengglobal. Pola kehidupan ini tentunya menuntut kita untuk mampu meningkatkan daya saing atau pengaruh dalam masyarakat internasional;

10. Kultur dalam masyarakat kita selama ini terganggu oleh perilaku sebagai akibat berkembangnya nilai yang selama ini dinamakan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Akibatnya kapabilitas individu dan masyarakat Indonesia melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap perkembangan zaman terhambat, mengingat daya inovasi dan daya adaptasinya terhambat oleh iklim tersebut.

Bagaimana kaitan potensi perkebunan dan kehutanan dengan ke sepuluh hal di atas? Tentunya sangatlah erat mengingat peran perkebunan dan kehutanan berkaitan dengan hampir ke sepuluh hal tersebut, misalnya:

1. Peran perkebunan khususnya terhadap kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat sangatlah besar. Jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor perkebunan sekitar 4 juta orang di perkebunan besar (termasuk pegawai tetap, harian dan musiman) dan 13 juta orang pada perkebunan rakyat. Hal ini akan meningkat apabila investasi dalam pengolahan hasil perkebunan dan industri pendukungnya berkembang.

2. Peran perkebunan terhadap pendapatan masyarakat juga cukup nyata. Kita menyaksikan bagaimana Malaysia perekonomiannya bisa bergantung pada kelapa sawit.

3. Hampir seluruh komoditas perkebunan pasarnya adalah pasar ekspor. Artinya perkebunan sebagai penghasil devisa negara. Hal ini telah berlangsung lama, yang diperlukan adalah peningkatan kinerjanya, termasuk pengembangan produk yang akan diekspor. Hal ini sangat penting pula dalam kaitannya dengan pembayaran utang luar negeri.

4. Basis perkebunan pada dasarnya adalah ekonomi rakyat. 78% areal perkebunan rakyat yang luasnya sekitar 11 juta hektar memiliki arti tersendiri dalam pemberdayaan ekonomi rakyat. Pemberdayaan ekonomi rakyat berbasis perkebunan ini tentunya akan terkait dengan kemampuan kita menyelesaikan daerah-daerah terisolir dan masyarakat miskin di sekitar kebun dan hutan. Artinya adalah pemberdayaan perkebunan rakyat juga

merupakan program pertumbuhan melalui pemerataan baik antargolongan, antardaerah maupun antarsektor. Orientasinya adalah peningkatan produktivitas, efisiensi dan nilai tambah sebagai basis peningkatan kesejahteraan para pekebun dan keluarganya.

5. Pengembangan perkebunan memiliki kontribusi yang kuat terhadap transformasi ekonomi Indonesia. Perkebunan merupakan salah satu contoh kegiatan perekonomian yang secara lengkap, mulai dari yang paling hulu yaitu penciptaan bibit unggul dan desain wilayah, hingga paling hilir yaitu ekspor (pasar), telah terbina. Yang masih lemah adalah dalam hal pengolahan atau dalam hal industri penunjangnya. Dengan demikian, apabila kita sepakat bahwa basis perekonomian kita, minimal untuk 20-30 tahun ke depan adalah agroindustri, maka perkebunan merupakan kegiatan ekonomi sektor riil yang siap merespon kebijaksanaan dan strategi tersebut. Dengan pola ini kita akan terhindar dari transformasi semua.

6. Persoalan kerusakan sumberdaya hutan hanya dapat diatasi melalui peningkatan supply produk-produk hutan seperti kayu. Defisit kayu yang tampak membesar terus merupakan gambaran yang jelas bahwa kesenjangan antara permintaan dan penawaran makin melebar. Hal ini berarti bahwa ketergantungan akan

hutan alam tidak dapat dilanjutkan. Oleh karena itu, satu-satunya jalan keluar adalah menanam berbagai jenis pohon yang selain kayunya baik, tidak merusak lingkungan, juga bernilai tinggi serta memiliki dampak sinergis yang kuat dengan sector Sejalan dengan pandangan ini, perkebunan dan hutan tanaman. harus menjadi satu kesatuan perencanaan, pengelolaan dan evaluasi apabila kita, menghendaki terjalannya suasana sinergis. Sebagai contoh, dengan ditemukannya klon karet series IR 200 yang selain lateksnya baik juga kayunya, baik. Oleh karena itu, menanam karet tidak sekedar untuk menghasilkan getah tetapi juga untuk menghasilkan kayu. Yang tidak kalah penting ya dengan karet ini juga kemampuannya y ng tinggi menyerap gas-gas rumah kaca. Mengingat sebagian besar karet ini milik pekebun, maka karet sangat besar potensinya untuk memberdayakan ekonorni rakyat dan sekaligus pula menciptakan lingkungan yang lebih baik.

7.Redesain perkebunan, khususnya dari monokultur ke diversifikasi jenis, bukan hanya akan mengurangi resiko pekebun tetapi juga akan meningkatkan ketahanan ekonomi pekebun, khususnya ketahanan pangan apabila tanarnan selanya merupakan tanaman pangan. Desain ini selain rnenjawab permasalahan kebutuhan pangan, juga menyumbang penyelesaian terhadap isu lingkungan hidup khususnya biodiversitas.

8.Sebagaimana telah dikemukakan, masyarakat perkebunan memiliki kultur yang selama ini sudah berinteraksi dengan ekspor. Kultur ini tentunya merupakan asset social (*social capital*) yang sangat penting dalam mengembangkan perekonomian masa mendatang. Dengan demikian, perkebunan dapat dijadikan sebagai barisan di depan dalam berinteraksi dengan pasar internasional.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perkebunan merupakan industry (industri primer dengan tanaman dan kebun sebagai pabrik industry sekunder yang menghasilkan, misalnya produk oleochemical dari kelapa dan kelapa sawit (downstream industries) dan industri pendukungnya) memiliki kriteria yang bukan hanya memenuhi syarat untuk meningkatkan ekonomi rakyat, juga lebih jauh dari itu yaitu: meningkatkan penghasilan devisa yang penting untuk membayar hutang dan mengatasi masalah lingkungan hidup dan kerusakan sumber daya alam, khususnya hutan.

Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kita dapat merealisasikan potensi tersebut?

III. Institusi Ekonomi dan Otonomi Daerah

Sebelum kita membahas perkebunan dalam hubungannya dengan otonomi daerah, terlebih dahulu disampaikan pemikiran mengenai institusi ekonomi dan otonomi pemerintahan itu sendiri; dalam hal ini otonomi daerah.

Institusi ekonomi yang terpenting adalah pasar. Pasar ini sebenarnya merupakan organisasi yang menyeimbangkan antara penawaran dan permintaan melalui harga sebagai instrumen komandonya. Unit interaksinya adalah transaksi. Jadi pasar tidak pernah berbicara satu pihak, melainkan selalu berbicara antara α dan β terhadap sesuatu, misalnya tanah atau teknologi. Transaksi antara α dan β dilandasi oleh hak kepemilikan (*property rights*), yang mana ini merupakan produk hokum ekonomi masyarakat (negara). Dengan demikian yang ditransaksikan adalah bukan barangnya secara fisik, tetapi hak kepemilikannya itu. Misalnya, sebidang tanah tidak berpindah-pindah tetapi sertifikat kepemilikannya bisa berpindah dari α ke β . Yang perlu dipahami bersama adalah bahwa *property rights*, khususnya *ownership*, tidak dapat mengendalikan sumber interdependensi antara α dan β di luar konteks yang sifatnya inkompatibilitas (*incompatibility*). Mengingat pasar ini landasannya *property rights*, maka aspek selain inkompatibilitas tidak dapat dikendalikan oleh pasar. Hal yang dimaksud adalah (1) ongkos transaksi atau ongkos eksklusi yang tinggi (2) eksternalitas, (3) *join Impact good*, yaitu kondisi dimana

utilitas marginal bagi penambahan user sama dengan nol, (4) tingginya resiko dan ketidakpastian, (5) economies of size, dan (6) free rider. Agar pasar dapat bekerja maka diperlukan inovasi teknologi atau organisasi atau pengembangan budaya baru yang kompatibel dengan kebutuhan untuk menangani aspek-aspek di atas.

Pelaku ekonomi pada dasarnya secara alamiah ingin membangun kekuatannya di pasar. Struktur yang mencerminkan kekuatan pelaku ekonomi dalam melakukan intervensi harga atau hal lain di pasar berkaitan dengan apakah struktur industrinya kompetitif atau tidak. Struktur pasar monopoli jelas akan menyebabkan alokasi sumber daya tidak efisien. Sebaliknya pasar yang sangat kompetitif dalam arti tidak ada seorangpun di pasar yang keputusannya mampu mempengaruhi harga pasar, juga hanya ada dalam konteks parsial, khususnya berlaku pada komoditas perkebunan pada tingkat pekebun. Oleh karena itu transmisi harga dari pasar internasional ke pekebun sering terdistorsi oleh struktur pasar yang sifatnya monopolistik atau oligopolistik pada level perdagangan.

Dalam usaha perkebunan telah berkembang organisasi-organisasi yang dapat dikatakan merupakan organisasi yang dapat mempengaruhi pasar, minimal pasar dalam negeri. GAPKI, AEKI, dan organisasi perkebunan sejenisnya dapat mempunyai kekuatan untuk menetapkan harga komoditas perkebunan pada tingkat petani. Bahkan kelompok pengusaha besar yang menguasai asset perkebunan yang sangat luas dapat membangun "kartel" yang mampu menetapkan harga. Organisasi ini juga dijumpai pada tingkat internasional seperti International Sugar Organization (ISO).

Yang ingin dikemukakan di sini adalah bahwa perkebunan tidak dapat dipandang secara parsial dalam kaitannya dengan kontribusinya terhadap ekonomi, misalnya ekonomi lokal. Hal ini sangat penting mengingat kontribusinya terhadap ekonomi daerah juga tergantung dari kondisi ekonomi global. Oleh karena itu, yang menjadi persoalan pokok adalah bagaimana membangun institusi ekonomi yang mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat baik secara keseluruhan maupun masyarakat pekebun pada khususnya yang konsisten dengan semangat ekonomi perkebunan ini.

Otonomi daerah merupakan konstruksi institusi yang sebetulnya paralel dengan institusi ekonomi sebagaimana diuraikan tadi. Walaupun ia adalah individu yang otonom, namun ia tidak terlepas dari β . Jadi, seperti halnya dalam ekonomi, konteks otonomi juga adalah kemandirian dalam konteks interdependensi. Hal ini sangat penting untuk dicatat mengingat tidak mungkin kita membangun kesejahteraan rakyat melalui otonomi dalam pengertian yang sempit, yaitu kita merupakan dimensi interdependensi dengan daerah lain.

Sebagaimana halnya dalam ekonomi yang mana basisnya adalah pasar dan pasar akhirnya akan bermuara pada efisiensi, maka otonomi daerah basisnya adalah demokrasi. Dengan institusi demokrasi, eksistensi sebagai manusia terjaga dan terbangun, demikian pula dengan partisipasi politik, termasuk dalam ekonomi politik dan politik ekonomi. Namun demikian, tidak berarti dengan demokrasi dan otonomi itu, bangsa Indonesia menjadi terpecah karena masing-masing daerah otonom hanya melihat kearah dan dalam dirinya sendiri, tanpa melihat keluar dan daerah lainnya. Yang harus terjadi adalah hal yang sebaliknya.

Sebagaimana halnya dalam ekonomi pasar dimana kepemilikan tidak dapat mengendalikan faktor-faktor sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam otonomi daerah pun, keenam faktor di atas pengendaliannya tergantung dari batas-batas yurisdiksi, property rights dan aturan representasi yang dikandung oleh otonomi tersebut. Lalu lintas teknologi atau harga pasar internasional jelas tidak dapat dikontrol melalui otonomi daerah, atau bahkan tidak dapat dikontrol secara penuh oleh institusi nasional sekalipun. Tetapi aspek over produksi atau sarana dan prasarana pemasaran kemampuan pengendaliannya dapat meningkat

apabila batas yurisdiksi pengendalian meningkat dari daerah kabupaten ke propinsi atau nasional.

IV. Aplikasi: Perkebunan

A. Interaktif Positif

Sebelum kita mendiskusikan hal-hal yang teknis sifatnya, ada baiknya kita melihat konteks perkebunan dalam ruang interaksi multidimensi. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, insentif membangun perkebunan datangnya dari perdagangan internasional. Nilai ekspor komoditas perkebunan pada tahun 1997 mencapai US\$ 5,23 milyar turun menjadi US\$ 4,13 milyar pada tahun 1998. Dengan melihat pasar global sebagai konteks utama perkebunan maka maju-mundurnya perkebunan di tanah air akan tergantung dari daya saing komoditas perkebunan kita dengan negara-negara lain penghasil komoditas yang sama atau yang memiliki daya substitusi kuat dengan produk yang kita hasilkan. Dalam konteks global ini; kita tidak dapat terlepas dari tradisi dan peraturan perundangan yang berlaku secara internasional, seperti WTO.

Dalam artian ruang yang lebih sempit kita pun harus mempertimbangkan konteks nasional. Dalam arti ini Pusat dan Daerah lebih tepat tidak dibuat sebagai dua pihak yang saling berhadapan, apa lagi sebagai dua pihak yang konflik. Sebaliknya kita harus melihat dua "entity" ini sebagai pihak yang interaktif yang memperkuat posisi perkebunan secara keseluruhan dalam menghadapi pasar global. Oleh karena itu, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana membangun proses interaktif tersebut agar daya saing perkebunan terus meningkat.

Konteks lokal merupakan landasan untuk membangun local competitive advantage atau comparative advantage. Disamping local resource endowment dalam bentuk sumber daya alam yang beragam antarwilayah, juga tidak kalah pentingnya adalah social capital. Mengingat perkebunan merupakan investasi jangka panjang, maka kesejahteraan (masyarakat) dan keberlanjutan usaha perkebunan akan sangat tergantung pada sampai sejauhmana manfaat dari perkebunan ini dinikmati oleh pekebun dan masyarakat di sekitar perkebunan pada umumnya. Apabila yang terjadi adalah sebaliknya, maka usaha perkebunan akan mendapat kendala berat sebagai akibat dari struktur social yang berkembang.

Apabila kita belajar dari sejarah Amerika Serikat atau Eropa, kita menyaksikan bahwa walaupun otonomi daerah tumbuh dan berkembang, organisasi yang melampaui batas-batas negara juga menjadi pemersatu kebijaksanaan otonomi mereka, misalnya Uni Eropa. Tentu saja hal seperti ini perlu kita jadikan bahan pelajaran dalam menata hubungan Dunia Global Pusat Daerah secara interaktif-positif.

B. Sumber Saling Ketergantungan Interaktif Pusat-Daerah

Dalam menghadapi pasar global, sumber saling ketergantungan Pusat-Daerah pada dasarnya adalah saling ketergantungan bangsa Indonesia secara keseluruhan terhadap manfaat/kerugian bersama apabila kita menang/kalah di pasar internasional. Kelemahan Pusat dan demikian pula kelemahan Daerah akan berdampak negatif

terhadap kehidupan kita sebagai bangsa. Karena itu, keduanya harus kuat dan saling memperkuat. Pertanyaannya adalah apa yang harus dimainkan oleh Pusat dan apa yang harus dimainkan oleh Daerah, sehingga terjadi sinergis keterkaitan dan hubungan keduanya.

Pasar yang dihadapi sama. Pasar yang dihadapi oleh produk-produk perkebunan Indonesia adalah sama, yaitu pasar internasional. Memang karet yang dihasilkan Kalimantan Barat boleh saja bersaing, dengan

karet yang dihasilkan oleh Riau. Tetapi persaingan ini artinya membuka peluang pembeli di pasar internasional untuk menekan harga karet alam kita. Akan lebih baik apabila sumberdaya yang tersedia di kedua propinsi tersebut digunakan untuk menghasilkan produk yang memang merupakan keunggulan kompetitif dari masing-masing, wilayah. Artinya, lebih baik kita bersaing dengan Thailand, misalnya, daripada kita bersaing sesama kita di pasar internasional. Hal ini pula menuntut pengembangan network sebagai wadah pengembangan aliansi strategis di antara kita.

Over investasi dan over produksi. Motivasi untuk meningkatkan keuntungan daerah masing-masing melalui produk yang sama akan menggerakkan perilaku yang berlomba. Akibatnya, akan menimbulkan overinvestasi yang pada gilirannya akan menyebabkan overproduksi. Apabila hal ini terjadi maka harga akan anjlok. Untuk mengkoreksi hal ini tidak mudah, bahkan jauh lebih sulit daripada mengkoreksi underinvestasi. Hal ini akan makin parah dampaknya apabila overinvestasi tersebut terjadi juga dalam skala dunia. Sebagai contoh, yang kita hadapi dengan gala saat ini adalah fenomena overproduksi dunia sehingga negara-negara produsen utama dalam ISO pada sidang tahun lalu di Belgia sepakat untuk mengurangi produksinya.

R&D. Kemajuan perkebunan sangat tergantung pada iptek. Kemajuan teknologi yang begitu cepat dalam bidang produksi biologi menandakan bahwa iptek selain sumber kemajuan juga dapat menjadi malapetaka bagi yang tidak menguasainya. Untuk dapat menguasai iptek, bukanlah pekerjaan yang sederhana. Bahkan belajar dari sejarah peradaban manusia kita menyaksikan suatu bangsa yang tadinya maju, kemudian menjadi bangsa yang tertinggal atau bahkan punah. Kemajuan teknologi yang terjadi di negara lain merupakan potensi kemajuan tetapi sekaligus pula potensi kehancuran. Untuk menghindari kehancuran kita tidak dapat menghadapinya sendiri-sendiri, tetapi kita perlu mengembangkan kemampuan dan kekuatan bersarna yang dapat saling mengisi dan saling memperkuat melalui suatu networking. Kita perlu *sharing knowledge, resources* dan komitmen untuk tumbuh, kuat dan berkembang bersarna.

Resiko dan Ketidak Pastian. Resiko dan ketidak pastian merupakan fenomena sosial-ekonomi yang cukup tinggi dalam dunia perkebunan. Resiko dan ketidak pastian ini bersumber dari alam dan pasar. Yang bersumber dari alam misalnya kekeringan, kebakaran, hama penyakit dan hal lain yang serupa. Resiko dan ketidak pastian pasar bersumber dari berbagai antara situasi di negara lain. Akan sangat apabila resiko dan ketidakpastian tersebut dipikul sendiri.

Kita dapat membuat daftar sumber saling ketergantungan lebih panjang lagi Untuk keperluan diskusi, kiranya hal-hal yang dikemukakan di atas sudah cukup memadai.

C. BUMN Perkebunan dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Pelaku ekonomi dalam usaha perkebunan dapat dikelompokkan kedalam pelaku ekonomi yang langsung melakukan kegiatan ekonomi baik dalam kegiatan hulu, tengah maupun hilir dalam system perkebunan sebagaimana diuraikan di atas. Kelompok berikutnya adalah pelaku ekonomi. yang sifatnya merupakan pendukung kelangsungan usaha perkebunan seperti perbankan.

Sebagaimana telah diuraikan, apabila diukur oleh luas areal dan ragam komoditas usaha perkebunan yang dilakukan, data tahun 1998 menunjukkan bahwa petani merupakan kelompok pelaku ekonomi terbesar dalam usaha perkebunan di bagian hulu, yaitu menduduki sekitar 78 % dari luas areal perkebunan. Adapun usaha swasta dan BUMN perkebunan masing-masing menguasai 15 % dan 7 % dari total luas areal. Hal ini menunjukkan bahwa porsi luas areal yang dikuasai oleh BUMN perkebunan merupakan porsi terkecil, bahkan lebih kecil dibandingkan luas areal perkebunan yang dikuasai oleh swasta. Hal ini

perlu dikemukakan mengingat apabila kita berbicara mengenai perkebunan rnaka pelaku yang utama terkesan adalah perusahaan perkebunan milk negara.

Namun dernikian, walaupun dipandang dan luas areal paling kecil, BUMN perkebunan mewarisi tradisi, teknologi, manajemen dan jaring pemasaran yang sudah tertata. Jadi, keputusan politik yang perlu diambil adalah apa peran dan fungsi utama BUMN perkebunan pada masa mendatang apabila GBHN 1999 mengamanahkan bahwa kita harus memberdayakan ekonomi rakyat ? Apakah BUMN perkebunan ditugaskan untuk menghasilkan devisa dan memberikan penerimaan terhadap negara sebanyak-banyaknya atau ditugaskan untuk urusan langsung memberdayakan ekonomi rakyat ? Saya melihat bahwa keberadaan BUMN perkebunan sangat strategis khususnya dalam upaya pemberdayaan ekonomi rakyat. Hal ini sangat penting untuk dikemukakan mengingat argumen yang lebih baik daripada pemberdayaan ekonomi rakyat sulit untuk dipertahankan. Misalnya dalam hal penghasil devisa, pada masa yang akan datang ini lebih utama sebagai fungsi masyarakat (pekebun) dan usaha swasta.

Dengan pola pikir di atas produktivitas perkebunan rakyat perlu ditingkatkan. Bahkan, perkebunan rakyat harus menjadi tulang-punggung usaha perkebunan primer. Hal ini didukung oleh pengalaman Thailand dengan strateginya yang lebih banyak berlandaskan pada pertanian rakyat. Kecuali produk perkebunan yang memiliki kekhasan dan pasarnya menuntut persyaratan yang juga sulit dipenuhi oleh pekebun, usaha perkebunan besar termasuk BUMN perlu didorong pada usaha pengolahan yang menjadi bagian terlemah dalam sistem perkebunan kita. Disamping usaha perkebunan kita juga perlu mengembangkan usaha pendukung perkebunan yang memiliki strategis untuk berkembangnya sistem perkebunan di atas. Di antaranya adalah mengembangkan usaha di bidang R&D, pendidikan dan pelatihan perkebunan, dan lembaga keuangan perkebunan. BUMN perkebunan dapat mengembangkan usaha di bidang ini.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kita perlu meningkatkan produktivitas dalam keseluruhan sistem perkebunan dengan mengembangkan spesialisasi dimana usaha farming dilakukan oleh pekebun atau koperasi perkebunan, dan BUMN serta usaha besar perkebunan lainnya bergeser ke usaha agroindustri dan usaha pendukung strategisnya. Mengingat nilai tambah ada di tengah dan hilir, maka petani juga harus memiliki akses dalam bentuk kepemilikan terhadap badan usaha yang, berada di tengah dan hilir. Proses transformasi ini diharapkan dapat selesai dalam waktu 20 tahun.

V. Peran Pemerintah dalam Era Otonomi

Era perekonomian dunia pada masa mendatang, era pasar (bebas). Hal ini tidak dapat kita hindarkan mengingat dunia akan bergerak kearah itu. Namun, hal ini tidak berarti bahwa peran Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah tidak ada. Bahkan Pemerintah harus menyiapkan segala sesuatunya agar kita dapat memasuki era tersebut dengan aman.

Dalam bidang perkebunan, disamping petani, BUMN dan BUMS perkebunan nasional, juga kita perlu memperhitungkan perusahaan multinasional yang bergerak di' bidang usaha ini, baik secara langsung maupun tidak. Sampai sejauhmana peran mereka dan bagaimana kita mengaturnya, merupakan pertanyaan yang perlu kita jawab bersama. Oleh karena itu, hubungan Pemda dengan para pelaku ekonomi di bidang perkebunan sulit dibatasi hanya dengan BUMN, misalnya, kecuali BUMN memperoleh penugasan khusus dari Pemerintah.

Hal yang terpenting untuk membangun perekonomian yang berkelanjutan adalah adanya kepastian dan iklim usaha yang kondusif bagi setiap pelaku ekonomi. Hal ini berlaku juga bagi usaha perkebunan. Kepastian usaha sumber utamanya terletak pada. kepastian hukum yang bukan hanya menjamin efisiensi tetapi juga keadilan. Sedangkan iklim usaha lebih luas lagi persyaratannya, yaitu selain kepastian

hukum dan keadilan, juga menuntut tumbuh dan berkembangnya kapabilitas dari seluruh pelaku ekonomi. Iklim kehidupan sosial-ekonomi yang kompetitif (bukan bebas dari KKN, berkembangnya budaya iptek, ketersediaan sarana dan prasarana, berkembangnya tatanan kelernbagaan yang efisien serta kualitas SDM yang terns meningkat merupakan faktor penentu maju-mundurnya perkebunan kita.

Scbagaimana telah dikemukakan, otonomi daerah dapat dipandang sebagai upaya penataan kelembagaan pemerintah yang mendekatkan keputusan pembangunan perkebunan dengan kepentingan rnasyarakat dan pemerintah setempat. Sampai sejauh mana hal ini bertentangan dengan kepentingan perusahaan, tergantung dari wujud, proses dengan mekanisme penataanya. Apakah kelembagaan tersebut berdampak pada makin kompetitifnya, makin kecilnya KKN, dan seterusnya adalah merupakan fenomena empiris yang perlu kita belajar untuk terus memperbaikinya. Namun demikian, kita perlu mengingat pula esensi multidimensi usaha perkebunan sebagaimana telah diuraikan.

Secara teoritis dapat dikemukakan pengaturan kebijaksanaan yang diperlukan adalah yang dapat membangun suasana sinergis antara Pusat dan Daerah sehingga memberikan dukungan positif bagi usaha perkebunan. Persoalan utama di sini adalah bagaimana kita dapat mengatur batas-batas yurisdiksi (*jurisdictional boundaries*), kepemilikan (*property rights*) dan aturan representasi (*rules of representation*) dari kebijaksanaan yang diberlakukan, yang juga kompatibel dengan efisiensi (skala ekonomis), produktifitas, transparansi, daya saing, inovasi, keadilan, keberlanjutan (termasuk integrasi bangsa), globalisasi dan sejenisnya. Tampak bahwa otonomi daerah dapat dipandang sebagai tujuan antara yang berada dalam kerangka mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia. Dengan demikian, otonomi daerah akan memberikan sumbangan yang sangat positif apabila pelaksanaannya kompatibel dengan hal-hal yang dikemukakan di atas.

Salah satu contoh prinsip efisiensi dan keterbukaan serta kemajuan bersama akan dicapai melalui membangun network yang menjamin proses interaktif antardaerah dan antarpusat daerah, dalam pola hubungan aliansi strategis. Bahkan, dalam pola pelayanan secara network tidak dikenal lagi siapa pusat siapa daerah. Semuanya dalam satu kesatuan, dan pusat menjadi, antara lain, "clearing house". Misalnya dalam bidang perizinan. Seorang pengusaha yang berada Aceh tidak perlu pergi ke Kalimantan atau Jakarta untuk memperoleh Izin Usaha Perkebunan yang akan beroperasi di Kalimantan. Ia cukup datang ke kantor Dinas Perkebunan Aceh dan Dinas Perkebunan ini yang akan mengurus selanjutnya. Izin Usaha Perkebunan akan datang sendiri ke pengusaha yang bersangkutan dengan fee yang telah ditetapkan secara terbuka. Dengan teknologi informasi yang tersedia kita harus mengarah ke sini. Dalam pola ini, otonomi menjadi sarana pelayanan kepada rakyat, baik ke dalam maupun keluar, yang secara keseluruhan mengubah wajah pemerintah dari yang dilayani ke melayani rakyat. Dengan pola ini, otonomi menjadi bagian perekat integrasi bangsa, bukan sebaliknya.

VI. Penutup

Perkebunan di Indonesia merupakan kegiatan ekonomi yang telah berusia lebih dari 400 tahun dengan segala pasang-surut sejarahnya yang merupakan respon terhadap insentif yang tercipta dari perdagangan dunia. Bahkan, perkebunan kelapa dan tebu, sebagaimana digambarkan dalam mitologi India, telah dikenal di wilayah Nusantara ini sejak tabula 75 Masehi. Sejarah perkebunan juga telah mewariskan tatanan organisasi sosial kemasyarakatan yang relatif khas. Perkebunan selain berdimensi lokal atau nasional, juga berdimensi global. Hal yang terakhir ini tidak boleh dilupakan.

Usaha perkebunan perlu dipandang sebagai suatu sistem mulai dari pemanfaatan sumber daya alam, pengolahan basil primer hingga tahap selanjutnya. Pada tingkat on- farm perkebunan memiliki dimensi sosial, ekonomi dan ekologi yang ketiganya harus ditata secara seimbang dan berkelanjutan. Pada tingkat

ini perkebunan tidak lain sebagai

industri biologis dimana manusia lebih banyak sebagai penata lingkungan hidupnya dan tanaman sebagai pabriknya. Tingkat selanjutnya merupakan proses pengolahan komoditas yang memiliki dimensi public goods tidak "sekental" usaha perkebunan di bagian hulu. Pekebun dan koperasi perkebunan perlu ditingkatkan peran dan produktivitasnya di bagian hulu ini sedangkan usaha perkebunan besar, termasuk BUMN, perlu bergeser ke down stream industries dimana posisi ini merupakan posisi terlemah kita dewasa ini.

Otonomi daerah merupakan suatu keharusan yang, pelaksanaannya harus mampu menciptakan kepastian dan iklim usaha perkebunan yang lebih baik. Persoalan utama di sini adalah bagaimana kita dapat mengatur batas-batas yurisdiksi (jurisdictional boundaries), kepemilikan (property rights) dan aturan representasi (rules of representation) dari kebijaksanaan yang, diberlakukan Daerah dan Pusat, yang juga, kompatibel dengan tuntutan efisiensi, produktifitas, transparansi, daya saing, inovasi, keadilan, keberlanjutan (termasuk integrasi bangsa), globalisasi dan sejenisnya. Kita bersama dituntut untuk berpikir serius dan melaksanakan dengan sungguh-sungguh agar otonomi daerah dapat memberikan sumbangan yang positif bagi kemajuan perkebunan sebagai sumber sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat pada masa mendatang. Salah satu di antaranya adalah menerapkan otonomi daerah dalam kerangka networking dan interaktif positif baik antardaerah otonom maupun antarapusat dan daerah.

Jakarta, 18 Maret 2000

¹Makalah disampaikan pada "Seminar Nasional Meryambut Kongres Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan", Jakarta 17-18 Maret 2000.