

# **Ekonomi Politik Tembakau: Peran Pemerintah terhadap Pertembakauan di Kabupaten Jember**

Indriana Felayani Putri

Departemen Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Alamat: Jalan Dharmawangsa Dalam, Airlangga, Kec Gubeng, Kota Surabaya

60286

indrianafe@gmail.com

## **Abstrak**

Penelitian tentang tembakau memang menarik untuk dibahas karena merupakan komoditas yang strategis dan penuh dengan kontroversi. Studi ini ditujukan untuk menelusuri keselarasan antara peran pemerintah daerah Kabupaten Jember dengan amanat pemerintah pusat terkait pertembakauan di Kabupaten Jember. Untuk menganalisis peran tersebut maka digunakan teori regulasi ekonomi yang dikembangkan Stigler (1971) di mana teori ini menempatkan dua kondisi, pihak yang mendapat kemanfaatan dan pihak yang mendapat kerugian akibat dari adanya suatu regulasi. Penelitian dilakukan dengan analisis deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Analisis menunjukkan jika dalam pertembakauan ada mekanisme yang dapat diintervensi oleh pemerintah dan ada pula ranah yang tidak bisa dijangkau oleh peran pemerintah. Meskipun komoditas tembakau merupakan barang bebas namun pemerintah tidak sepenuhnya melepas perekonomian tembakau pada mekanisme pasar. Pemerintah daerah Kabupaten Jember dan pusat masih mengusahakan perannya dalam produksi, sektor industri dan peningkatan sumber daya manusia. Lemahnya peran pemerintah dalam perekonomian tembakau membuat pelaku usaha kecil seperti petani dan pengusaha hasil tembakau kecil menanggung beban lebih.

**Kata kunci:** pertembakauan, peran pemerintah, regulasi ekonomi

## **Abstract**

*Research on tobacco is indeed interesting to discuss because it is a strategic commodity and full of controversy. This study intended to explore role of the government in Jember Regency as the biggest tobacco producer in Indonesia. In order to analyze the role, this research using economy regulation theory developed by George Stigler. This theory places two condition, one party that gets benefit while the other gains loss due the existence of a regulation. This study was conducted using descriptive analysis through qualitative approach. The result shows that in tobacco business, there is mechanism that can be intervened by the government and there are areas that cannot be reached by the government's role. Even tobacco commodities are free goods, the government does not fully freed this tobacco economy all into market mechanism. At some point, regional government of Jember Regency working on its role to boost up the production, revitalize the industrial sector and improving the human resources. The strength of the market mechanism is still more dominant than the government's role. This makes such a tough condition for small tobacco entrepreneurs including farmers and small industrial entrepreneurs.*

**Keywords:** tobacco business, economy regulation, government role

## PENDAHULUAN

Tembakau merupakan komoditas yang lintas sektor dan keberadaannya strategisnya selalu mengundang perhatian banyak pihak. Meskipun bukan tanaman asli Indonesia namun keberadaan tembakau telah melekat dan akrab dengan masyarakat melalui budaya memakai tembakau dengan tidak mengenal kelas ekonomi. Ditambah lagi kondisi geografis beberapa wilayah di Indonesia yang mendukung bidang agraria dengan mata pencaharian mayoritas adalah petani. Tembakau dalam pengusahaannya semakin lama semakin menghadapi banyak tantangan karena berbagai kepentingan oleh golongan tertentu seperti tekanan dari rezim kesehatan melalui *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) yang isinya mengharuskan negara untuk memperketat produk hasil tembakau demi alasan kesehatan.

Permasalahan yang meliputi dunia perusahaan tembakau telah lama ada mulai dari sektor hulu (*on farm*) sampai sektor hilir (*off farm*). Berbagai permasalahan ini meliputi masalah teknis seperti keterbatasan bibit unggul, minimnya subsidi pupuk, alat-alat pertanian yang tidak memadai, pendampingan lapangan yang tidak maksimal, hingga arus informasi yang sangat terbatas seputar urusan teknis perusahaan tembakau. Begitu pun dalam sektor hulu, permasalahan yang telah lama ada masih membayangi petani sampai pengusaha tembakau. Dalam sektor *off farm* permasalahan tersebut meliputi keterbatasan modal, minimnya informasi seputar pasar, dan tidak adanya payung hukum yang jelas bagi perlindungan para pelaku usaha pertembakauan terutama pelaku-pelaku kecil seperti petani dan pengusaha tembakau kecil. Keadaan ini sangat berbanding terbalik dengan pendapatan negara yang sangat fantastis dari sektor industri hasil tembakau melalui kebijakan cukai maupun devisa ekspor. Dalam segi ekonomi pertembakauan jelas menjadi mata pencaharian bagi petani dan buruh tembakau di hulu dan penyerapan tenaga kerja yang tidak sedikit di sektor hilir yang menjadi salah satu sumber penerimaan negara yang besar.

Di sisi lain, perekonomian nasional semakin terintegrasi dengan pasar global yang kemudian mendesak pengelolaan serta pengembangan produk-produk pertanian harus siap dengan segala resiko permainan pasar bebas dalam rangka mencapai kebutuhan nasional maupun ekspor yang ditujukan sebagai sumber devisa negara. Jika tidak, akan ada pihak-pihak yang termarginalkan karena sejatinya mekanisme pasar merupakan pranata yang tidak adil sehingga dibutuhkan campur tangan pemerintah sebagai salah satu pelaku ekonomi agar

keseimbangan antar permintaan dan penawaran, distribusi pendapatan hingga alokasi sumber daya tetap berjalan seimbang.

Penelitian mengenai pengembangan ekonomi politik tembakau pernah dilakukan oleh Rachmat (2010), penelitian tersebut berfokus pada keadaan dilema dan kontroversi kebijakan pemerintah atas eksistensi industri hasil tembakau berikut hasil-hasil alternatifnya berdasar kebijakan negara-negara maju yang diperuntukkan sebagai referensi pembelajaran bagi pemerintah Indonesia. Penelitian tersebut menjelaskan bagaimana pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dihadapkan pada dua kepentingan yang sama-sama krusial sehingga penting untuk mengetahui keadaan yang dihadapi pemerintah dan jalan alternatif yang menjadi pilihan. Penelitian ini juga membahas mengenai berbagai kebijakan dari negara-negara maju yang bisa dijadikan acuan. Penelitian lain mengenai tembakau juga dilakukan oleh Santoso (2016) yang membahas mengenai permasalahan dalam penentuan kebijakan pengendalian tembakau yang akhirnya menimbulkan dilema antara penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan tenaga kerja bagi pemerintah. Penelitian ini penting untuk disimak karena di dalamnya terdapat gambaran posisi masing-masing aspek yang menjadi dilema bagi pemerintah dan memiliki efek domino bagi pelaksanaan yang akan datang.

Selain itu, Rachmat (2016) memaparkan kontroversi dari perusahaan tembakau atau agribisnis tembakau di Indonesia beserta segala prospek yang mungkin terjadi di kemudian hari baik bagi pelaku agribisnis maupun pemerintah. Penelitian ini merujuk pada kebijakan atau regulasi terkait industri tembakau yang diduga hanya menguntungkan pihak tertentu saja sehingga banyak kontroversi yang terjadi selama pelaksanaannya. Hal ini menjadi penting bagi penulis karena di dalamnya menitikberatkan pada aspek pemerintah dan akibat dari regulasi. Mitchell (2013) meneliti mengenai dinamika dan proses dalam produksi komoditas tembakau di Indonesia dengan melibatkan signifikansi aspek-aspek lainnya misalnya kesehatan, sosial, ekonomi dan politik yang ditujukan sebagai acuan bagi implementasi kebijakan ke depan bagi pemerintah. Penelitian ini sangat komprehensif karena meliputi banyak aspek dari hulu sampai hilir dan aspek lain yang saling terkait sehingga penulis dapat melihat keadaan pertembakauan dan bagaimana kaitannya dengan sektor lain secara mendalam. Bump dan Reich (2012) menulis mengenai regulasi pengendalian tembakau di negara-negara dengan *low and middle income* terkait dengan kesehatan, ekonomi dalam implementasi kebijakan tersebut dengan sketsa pandangan ekonomi politik. Tulisan Bump dan Reich cocok dijadikan referensi karena membahas mengenai

ketidakmampuan pemerintah meregulasi tembakau di negara-negara *low and middle income* termasuk Indonesia dikarenakan kekuatan perusahaan multinasional yang besar pengaruhnya di negara-negara tersebut di mana secara ekonomi politik, tembakau belum sepenuhnya dipahami dan masih dalam proses kajian. Terakhir, ada penelitian yang ditulis oleh Muspita (2015) tentang identifikasi dampak eksternal dan internal yang dapat mempengaruhi perkembangan agribisnis tembakau di Kabupaten Jember beserta tantangan dan ancaman yang mungkin terjadi. Hal ini penting untuk diperhatikan karena dalam penelitian tersebut memaparkan variabel-variabel di hulu dan hilir pertembakauan yang berguna untuk pemetaan variabel yang memiliki dampak signifikan dalam dinamika pertembakauan.

Fenomena tersebut membuat penulis mengkaji secara mendalam lagi dalam penelitian ini bagaimana peran pemerintah dalam sektor pertembakauan dari kedua belah sektor, yaitu hulu dan hilir di Kabupaten Jember sebagai salah satu produsen tembakau terbesar tingkat nasional. Penelitian ini berusaha melengkapi penelitian-penelitian yang terdahulu dalam usaha pertembakauan dengan melibatkan aspek hulu dan hilir dengan keikutsertaan peran pemerintah sebagai salah satu pelaku ekonomi di dalam sektor strategis tembakau. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif karena pendekatan kualitatif memungkinkan bagi penulis untuk mengeksplor lebih jauh terkait fenomena ekonomi pertembakauan yang dihadapi oleh masyarakat, swasta, dan terutama pemerintah di Kabupaten Jember.

Teori regulasi ekonomi yang dikembangkan oleh Stigler (1971) menjadi bingkai dalam penelitian ini. Teori regulasi ekonomi merupakan kritik atas mazhab klasik yang terlalu fokus pada faktor-faktor produksi. Teori ini memosisikan diri untuk melihat besaran manfaat atau keuntungan dan kerugian yang ditimbulkan akibat adanya suatu regulasi ekonomi yang dikeluarkan oleh suatu negara. Penelitian ini juga akan menjawab mengenai bagaimana peran pemerintah daerah yang berdasar pemerintah pusat terkait pertembakauan di Kabupaten Jember.

Pemilihan teori ini sebagai alat analisis karena teori regulasi ekonomi relevan untuk memperdalam analisis yang berfokus pada peran pemerintah terkait sektor-sektor strategis yang memiliki dampak ekonomi luas seperti tembakau. Pemahaman mengenai regulasi merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh suatu pihak yang memiliki otoritas tertinggi, dalam penelitian ini yaitu pemerintah sebagai pemegang otoritas tertinggi yang sah karena

sebelumnya telah melalui proses legitimasi oleh publik melalui prosedur pemilihan. Regulasi ekonomi diberlakukan oleh pemerintah untuk mencapai kemanfaatan tertentu.

Pada kenyataannya peran pemerintah yang termanifestasi melalui regulasi ini tidak selamanya memberikan manfaat yang bisa terus menerus diharapkan karena regulasi sendiri sering datang bersamaan dengan dampak negatif atau bahkan kerugian bagi pihak tertentu yang dikenai regulasi tersebut. Analisa ini menjurus pada permasalahan suatu regulasi yang berimplikasi ganda. Tentunya regulasi yang diberlakukan oleh pemerintah telah melalui proses pertimbangan kemanfaatan dan kerugian yang akan merubah arah alokasi sumber daya dengan diberlakukannya regulasi. Pertimbangan kemanfaatan inilah yang kemudian menjadi penting untuk diperhatikan karena jika kemanfaatan lebih besar dari kerugiannya maka regulasi tersebut harus diusahakan untuk diperluas dan jika sebaliknya maka perlu dilakukan kajian ulang. Intinya, teori ini berusaha menempatkan pihak yang mendapat manfaat dan pihak yang tersisihkan atau mendapat kerugian akibat dari adanya suatu regulasi.

Menurut Stigler (1971), ada dua analisis yang dikenal secara umum dalam bagaimana regulasi diberlakukan. *Pertama* regulasi dilembagakan dengan tujuan semata-mata untuk memberikan proteksi dan kemanfaatan kepada masyarakat yang dikenai regulasi sebagai bagian dari sub masyarakat. *Kedua*, analisa yang menganggap bahwa dinamika proses politik merupakan aktivitas rasional karena dari situlah regulasi atau keputusan politik lahir dari proses permintaan dan penawaran barang publik. Contohnya ketika konstituen telah memberikan dukungannya pada pemerintah melalui kontrak politik maka konstituen tersebut berhak untuk mendapat regulasi yang mewujudkan kepentingan mereka. Lebih jauh lagi, keterlibatan pemerintah dalam mekanisme ekonomi yang berkaitan dengan komoditas publik/strategis juga menjadi bagian yang berkaitan dengan teori ini karena melalui regulasi yang dikeluarkan pemerintah akan menjadi jalan baru untuk alokasi dan distribusi sumber daya yang ada pada pihak yang dikehendaki. Sebagai salah satu pelaku ekonomi yang disamping juga melakukan aktivitas untuk memenuhi kebutuhannya sendiri pemerintah juga dituntut untuk menjamin kesejahteraan masyarakatnya.

Pembahasan dan temuan data penelitian ini akan dijabarkan ke dalam dua aspek dalam perspektif pertembakauan, yaitu sektor hulu (*on farm*) dan hilir (*off farm*) untuk mempermudah analisis terkait bagaimana peran pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam masing-masing sektor. Penentuan segala aspek *on farm* (hulu) maupun *off farm* (hilir) ditentukan penulis dengan pertimbangan aspek-aspek tersebut dinilai merupakan titik penting

dan dominan dalam dinamika pertembakauan berdasarkan studi dari literatur-literatur yang ada. Sektor hulu meliputi proses pembibitan, tanam, perawatan, hingga panen, sedangkan sektor hilir meliputi permintaan pasar, permodalan, kemitraan dan industri hasil tembakau. Semua peran dan keterlibatan pemerintah dalam pertembakauan di Jember dalam kegiatan *on farm* dan *off farm* akan dijelaskan beserta permasalahannya dan bagaimana usaha intervensi pemerintah terhadap sektor tersebut.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Sektor Hulu**

*On farm* ataupun hulu merupakan segala proses teknis dalam pembudidayaan selama tanaman tembakau masih berada di lahan tanam hingga proses panen selesai dan tembakau telah menjadi komoditas yang siap diperjualbelikan. Lima varietas tanaman tembakau yang populer dibudidayakan di Kabupaten Jember yaitu Tembakau Na Oost, Voor Oost (Kasturi), Rajang, White Burley dan Besuki Na Oost. Masing-masing tembakau memiliki karakter serta perawatan yang berbeda. Tahapan-tahapan pembudidayaan atau penanaman yang diperlukan untuk memproduksi tembakau dimulai dari pra tanam, yaitu dimana proses penyediaan bibit. Dalam proses pengadaan bibit, pemerintah turut serta menyediakan bantuan bibit sebanyak 660 ribu bibit tembakau tiap tahun yang disalurkan melalui Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan melalui kelompok tani beserta lembaga penyedia bibit unggul yaitu melalui Litbang PTPN X, UPT Pengujian Sertifikasi Mutu Barang – Lembaga Tembakau Jember. Pelatihan kepada petani atau kelompok tani mengenai teknis dalam memproduksi bibit tembakau yang unggul. Persoalannya, penyediaan bibit oleh lembaga tersebut hanya dapat dijangkau oleh petani yang memiliki modal sehingga pembibitan sendiri oleh petani lebih populer karena dinilai lebih hemat biaya bagi yang memiliki keterbatasan modal. Pada proses tanam, kehadiran pemerintah Kabupaten Jember hanya sebatas melalui pendampingan oleh Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) agar petani dapat menanam tembakau pada waktu yang tepat.

Proses perawatan meliputi pemberian pupuk, pestisida, irigasi yang cukup, pemangkasan batang dan pemberantasan tanaman/organisme pengganggu. Keterlibatan pemerintah daerah dalam perawatan dalam rangka peningkatan produksi tembakau adalah subsidi pupuk, sarana penunjang maupun bantuan alat-alat pertanian. Pemerintah melalui Dinas terkait mengalokasikan 30% dari total subsidi pupuk dari provinsi untuk komoditas perkebunan termasuk tembakau dan sekitar separuhnya untuk tembakau (Antara 2015). Kenyataannya pupuk bersubsidi ini jauh dari kecukupan pemenuhan

kebutuhan petani bahkan pemerintah daerah sendiri mengakui jika alokasi pupuk dari provinsi yang diterima tidak memenuhi permintaan Kabupaten Jember. Kebijakan dinas adalah hanya mendistribusikan pupuk pada petani yang memiliki luas lahan maksimal dua hektar.

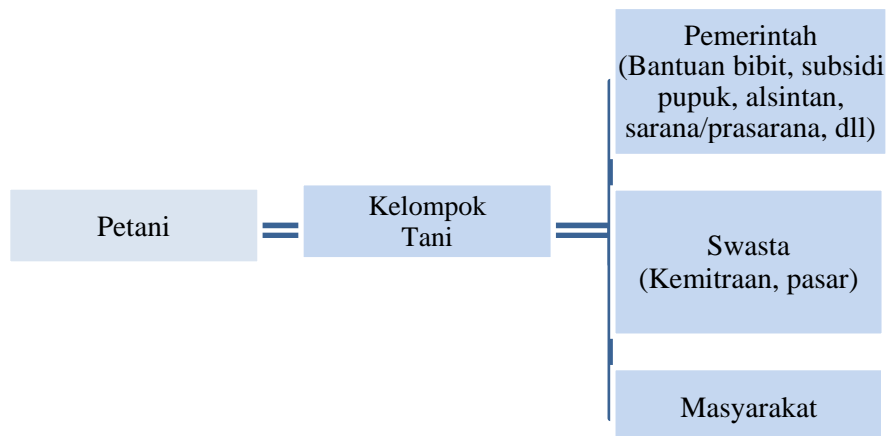
Begitu pun dengan bantuan alat-alat pertanian seperti *cultivator*, traktor, pompa air dan alat pemangkas batang hanya didistribusikan terbatas pada kelompok tani yang mengajukan proposal bantuan pada Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan. Padahal terjadinya kelangkaan pupuk dapat berpengaruh signifikan pada perkembangan dan produktivitas lahan. Setelah masa tanam, maka proses panen dapat dilakukan. Seperti halnya pada proses-proses sebelumnya, waktu panen pemerintah hanya melakukan pendampingan melalui PPL karena proses panen berlangsung cepat sehingga tidak dibutuhkan perhatian khusus kecuali pada ketersediaan akses jalan yang baik dan sarana angkut yang memadai. Proses terakhir adalah pasca panen atau sortase, pada proses ini daun tembakau dikeringkan dan dipilah berdasar bentuk, warna dan kualitas daun. Dalam penanganannya, dinas terkait melakukan sosialisasi dan penyuluhan panen dan pasca panen yang sebelumnya telah disosialisasikan sebelum musim tanam tiba. Untuk lebih jelasnya, keberadaan pemerintah daerah yang berdasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan yang terbit setiap tahun dapat disimak dalam tabel berikut.

Tabel 1. Program/Kebijakan Peningkatan Kualitas dan Produksi Tembakau 2017

Aspek Program/Kebijakan	Pihak Penanggung Jawab	Sumber Pendanaan
Penerapan pembudidayaan sesuai dengan GAP	Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura	DBHCHT/DAU
Penanganan panen dan pasca panen	Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura, dan Perkebunan	
Dukungan sarana dan Prasarana usaha tani tembakau	Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura, dan Perkebunan Disperindag	
Pembinaan Fasilitas Pembentukan dan/ badan hukum Kelompok Tani	Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura	
Penerapan inovasi teknis	Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan	

Sumber: Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan Jember (2017).

Di samping proses tersebut, kelembagaan kelompok tani menjadi faktor yang menentukan jalan masuknya intervensi pemerintah di samping melalui regulasi atau program operasional. Kelompok tani dalam kasus ini berperan sebagai wadah untuk membantu para petani dalam menerapkan teknologi-teknologi baru untuk mendorong hasil produksi dan mutu tembakau secara maksimal. Fungsi dari kelompok tani untuk membantu petani dalam meningkatkan hasil produksi dan mutu tembakau dengan transfer informasi dan teknologi dari pemerintah yaitu Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan Jember maupun dari swasta/pabrik. Berikut bagan untuk memperjelas posisi kelompok tani dalam pengusahaan tembakau.



Bagan 1. Posisi Kelompok Tani Tembakau Dalam Pengusahaan Tembakau

### Sektor Hilir (Off Farm)

Hilir merujuk pada proses pengusahaan tembakau setelah tembakau lepas dari petani dalam perjalanannya untuk penambahan nilai barang. Selain itu, sektor hilir juga merujuk pada hal yang dapat memengaruhi sektor hulu dari segi produksi tembakau atau dengan singkat kata hilir merupakan persoalan non teknis. Dalam pengusahaan tembakau, permintaan pasar merupakan faktor penting untuk diketahui sebelum petani bisa menentukan jumlah produksi dalam satu masa tanam karena tembakau merupakan komoditas yang terikat oleh selera pasar. Dinamika selera atau permintaan pasar di Indonesia pada awalnya didominasi oleh produk tembakau kretek dengan bahan utama tembakau lokal yang ditanam di Indonesia yang seperti jenis tembakau yang diusahakan di Kabupaten Jember, yaitu Kasturi, Na Oost,

Rajang Burley maupun Besuki Na Oost. Tren ini mulai tergeser oleh kemunculan rokok *low tar and low nicotine* yang dikenal dengan rokok jenis *A Mild*.

Pada awal kemunculan *A Mild* tahun 1989 yang dipelopori oleh PT. HM Sampoerna, produk ini tidak terlalu sukses di pasaran. Isu kesehatan yang terus mendesak jika rokok dengan kadar nikotin tinggi akan berdampak pada sejumlah permasalahan kesehatan, maka selera pasar mulai bergeser pada jenis rokok *A Mild* yang kemudian menuntut tersedianya tembakau dengan kadar nikotin yang rendah pula sebagai bahan baku. Kemudian pemerintah menanggapi fenomena ini melalui Forum Komunikasi Nasional (FKN) mengeluarkan peraturan terkait tembakau melalui terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 109 Tahun 2012 yang mengatur iklan, promosi dan level tar serta nikotin. Peraturan ini merupakan pengembangan dari Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 yang mengatur iklan, kadar batas tar, nikotin, dan promosi produk tembakau. Langkah pemerintah melalui PP Nomor 109 Tahun 2012 ini kemudian seperti melegitimasi jika produk ideal adalah rokok dengan kadar tar dan nikotin rendah. Keadaan ini semakin memojokkan petani-petani kecil yang memiliki keterbatasan informasi dan modal untuk pemenuhan jenis tembakau tersebut sehingga permintaan pasar menjadi tidak jelas dan pangsa pasar akan tembakau yang mereka tanam kini mulai menyempit. Hal ini terjadi di Kabupaten Jember karena jenis tembakau yang diproduksi di Jember merupakan tembakau yang mayoritas untuk pangsa pasar kretek. Institute For Development of Economics and Finance (INDEF) menyatakan jika jumlah produksi rokok kretek tangan (SKT) dalam negeri terus menurun dalam jangka waktu 5 tahun terakhir ini antara 2013-2017 tercatat produksinya turun sebesar 22,63 persen berbanding lurus dengan penyempitan pangsa pasar SKT sebesar 29% terhadap total industri hasil tembakau dan pada tahun 2017. Tak sampai di situ, angka tersebut turun lagi menjadi hanya 18%. Lebih jelasnya, pada tahun 2013 produksi rokok kretek mencapai 87,8 miliar batang dengan jumlah pabrik sebanyak 610 unit, kemudian pada tahun 2017 produksi anjlok pada 68 miliar batang dengan jumlah pabrik sebesar 590 unit pabrik.

Di samping permodalan, tata niaga tembakau juga menjadi hal yang penting. Pengusahaan tembakau sangat masif di Kabupaten Jember, hal ini dapat dilihat bahwa dari 350 hektar lahan tanam di salah satu desa di Kecamatan Pakusari, 250 hektar tercatat digunakan untuk bertanam tembakau ketika musim tanam tiba dengan 70% adalah pangsa pasar domestik. Untuk memenuhi permintaan pasar, berbagai pabrik rokok dari skala rumahan hingga perusahaan rokok multinasional banyak berdiri di Jember. Mereka yang

menyerap produksi tembakau petani. Proses tata niaga komoditas tembakau yang panjang dan rumit membebani petani. Maka terbitlah perda Jember No. 7 Tahun 2003 tentang pertembakauan yang intinya menekankan pada kemitraan di antara petani dan perusahaan rokok. Kemitraan ini merupakan solusi yang diambil oleh Pemerintah Daerah Jember untuk menjawab persoalan yang dihadapi oleh para petani. Petani yang telah mengeluarkan modal besar untuk menanam tembakau sering tidak mendapatkan pasar dan harga yang sesuai. Kemitraan yang dimaksud disini adalah kerjasama atas dasar nota kesepakatan antara petani dan/atau kelompok tani dengan pengusaha dan/atau badan usaha yang berorientasi untuk saling membutuhkan, saling melindungi, dan saling menguntungkan yang dilakukan secara sukarela dan berkelanjutan antar pelakunya demi keuntungan bersama dan keseimbangan pasar. Perda Nomor 7 Tahun 2003 di Kabupaten Jember ini juga mengatur tentang adanya Komisi Urusan Tembakau Jember yang difungsikan oleh Bupati jika ada perselisihan antara pelaku kemitraan namun sayangnya lembaga ini sudah vakum sejak lima tahun lalu. Kenyataannya, Perda Nomor 7 Tahun 2003 ini tidak dapat mencakup apa yang menjadi tujuannya. Sejak peraturan ini di undangkan tahun 2003 hingga saat ini hanya 30% petani tembakau di Jember yang menjalin kemitraan sementara 70% sisanya merupakan petani tembakau yang mengusahakan tembakaunya secara mandiri dengan pasar dan harga yang belum jelas. Di sisi lain, Menurut Dr. Widyastuti Soerajo yang merupakan pakar dari Tobacco Control Support Center program kemitraan sendiri sejatinya semakin membuat lemah posisi tawar petani karena ketatnya aturan kemitraan yang ditentukan pabrik.

Tak dapat dipungkiri jika faktor produksi juga menjadi salah satu keberhasilan usaha tak terkecuali dalam pengusahaan tembakau. Suatu produksi dapat dikatakan sukses jika mendatangkan produk yang menguntungkan. Faktor produksi modal dalam pertanian ada dua, yaitu modal tetap misalnya tanah dan bangunan dan modal tidak tetap misal pupuk, obat-obatan dan biaya tenaga kerja. Dalam pemenuhan modal, ada dua jalan yang sering ditempuh oleh petani, yaitu melalui pinjaman formal dan informal.

Pinjaman yang diperuntukkan produksi pertanian telah diatur pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Undang-Undang ini merupakan jaminan perlindungan dan pemberdayaan untuk petani yang menjadi tanggung jawab pemerintah yang di dalamnya terdapat pasal 66 yang menyatakan jika pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib memberikan fasilitas pembiayaan serta permodalan Usaha Tani. Penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan diupayakan dengan: pinjaman modal untuk memiliki dan/atau

memperluas kepemilikan lahan pertanian; pemberian bantuan penguatan modal petani sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (2): pemberian subsidi bunga kredit program dan/atau imbal jasa penjaminan; dan/atau pemanfaatan dana tanggung jawab sosial serta dana program kemitraan dan bina lingkungan dari badan usaha.

Fakta empirisnya menyatakan jika bantuan pinjaman modal bagi petani tembakau tidak ada. Badan Kredit Desa maupun Koperasi Unit Desa tidak dapat memenuhi penyediaan pinjaman modal karena limit pinjamannya maksimum satu juta rupiah. Biaya yang diperlukan untuk menanam tembakau adalah 38 juta per hektar. Pinjaman formal lain seperti bank mengharuskan petani mempunyai jaminan berupa sertifikat tanah atau agunan lainnya dengan proses administrasi yang panjang. Kenyataan bahwa pengusaha tembakau di Jember didominasi oleh perkebunan rakyat yang berskala kecil dengan kepemilikan lahan yang sempit sehingga kondisi tersebut tidak memungkinkan untuk dijadikan sebagai agunan untuk peminjaman modal pinjaman formal. Bukan rahasia lagi jika bank tidak memberikan pinjaman atau kredit modal kepada petani tembakau karena beberapa pertimbangan antara lain: (a) usaha tani tembakau merupakan usaha padat modal dan kerja, b) usaha tani tembakau sangat intensif mulai dari proses tanam hingga proses pasca panen, c) usaha tani tembakau riskan akan perubahan harga dan kondisi pasar, d) teknologi guna menyesuaikan permintaan mutu pasar tidak bisa dicapai maksimal oleh teknologi pertanian yang mayoritas konvensional. Hal diatas merupakan dampak yang menurunkan kesempatan petani tembakau untuk mendapat pinjaman modal melalui perbankan karena terlalu berisiko.

Terakhir merupakan industri hasil tembakau itu sendiri yang merupakan proses penambahan nilai komoditas tembakau menjadi produk dengan melibatkan banyak aspek pula. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan ESDM Jember (Disperindag) menuturkan jika di Jember industri hasil tembakau tidak hanya rokok, tetapi produk seperti tembakau olahan, akan tetapi konversi tembakau ke rokok masih dominan. Pabrik-pabrik atau gudang yang berdiri di Jember untuk skala yang besar sebatas pabrik/gudang penyimpanan sementara. Pabrik produksi rokok berada di luar Jember karena daerah Jember diutamakan untuk area pertanian dan perkebunan karena kondisi geografisnya. Dinas Industri dan perdagangan menjadi pelaksana atas janji kerja Bupati yang terkait dengan industri tembakau yaitu program kerja revitalisasi industri tembakau dalam rangka peningkatan produktivitas dan kesejahteraan petaninya. Selain tugas dan program pokok yang diamanatkan, pemerintah melalui Disperindag cenderung kondisional sesuai pergerakan pasar. Berikut tabel yang dapat memperjelas program dan kebijakan pemerintah dalam sektor industri tembakau.

Tabel 2. Program/Kebijakan Terkait Industri Hasil Tembakau Tahun 2017

Aspek Program/Kebijakan	Pihak Penanggung Jawab	Sumber Pendanaan
Pendataan dan pengawasan kepemilikan atau penggunaan mesin pelinting rokok dan pemberian sertifikat mesin pelinting rokok	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan ESDM	Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau
Fasilitasi kepemilikan hak atas kekayaan intelektual bagi industri kecil dan menengah		
Pembentukan kawasan industri hasil tembakau		
Fasilitasi kemitraan usaha kecil menengah dan usaha besar dalam pengadaan bahan baku dan produksi hasil tembakau		
Pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia dan usaha industri hasil tembakau skala kecil		
Pengembangan industri hasil tembakau kadar tar dan nikotin rendah melalui fasilitasi pengujian tar dan nikotin, serta pelatihan penerapan Good manufacturing Practices bagi industri tembakau		
Pengembangan dan fasilitasi untuk pabrik yang berorientasi ekspor		
Penyediaan tempat uji kompetensi bagi industri hasil tembakau.		

Sumber: Arsip Dinas Perindustrian, Perdagangan dan ESDM Kabupaten Jember Tahun 2017

Pemetaan program-program pemerintah di atas langsung berasal dari pemerintahan pusat melalui peraturan menteri keuangan yang juga memuat alokasi besaran dana bagi hasil cukai mencerminkan jika sektor tersebut industri hasil tembakau merupakan sektor yang strategis bagi pemerintah. Hambatannya, keterbatasan informasi dan minimnya sumber daya manusia menjadi pelaksanaan kebijakan sektor industri hasil tembakau tidak efisien. Bukannya membawa penguatan dalam sektor industri tembakau, sebaliknya, industri rokok rumahan skala kecil yang tidak dapat memenuhi ketentuan menelan kerugian yang akibatnya mereka tidak dapat beroperasi kembali.

Jika mendasarkan pada dinamika perekonomian modern saat ini, pemerintah sangatlah bisa hadir secara aktif serta dinamis dalam sistem ekonomi tanpa merusak tatanan kekuatan ekonomi pasar yang sudah ada. Pemerintah sudah tentu memiliki hak istimewa untuk memaksa melalui kekuatan monopoli. Ranah ini seperti menentukan regulasi serta pengarahan proses distribusi dan produksi, pembelian lisensi dan monopoli terhadap

lembaga-lembaga terkait baik lembaga yang ada dalam pemerintahan maupun di luar pemerintahan (Rachbini 2002). Artinya, sejalan dengan posisi teori regulasi ekonomi ini jika posisi pemerintah jelas disini merupakan pemegang kuasa paling kuat secara politik maupun ekonomi dibanding swasta dan masyarakat. Keseimbangan mekanisme bisa dicapai dengan interaksi ketiga pihak yaitu swasta/perusahaan, pemerintah dan masyarakat yang saling mendukung. Dalam perekonomian pemerintah merupakan pelaku ekonomi dengan tujuan dan perannya sendiri, namun peran negara sebagai pelaku ekonomi berbeda dengan swasta karena disamping tujuannya mencari laba pemerintah juga mengemban tanggung jawab untuk mensejahterakan masyarakatnya serta menjaga keseimbangan ekonomi dalam interaksinya dengan swasta dan masyarakat. Berikut bagan yang dapat memperjelas peran dan posisi pemerintah dalam mekanisme perekonomian.



Bagan 2. Hubungan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam mekanisme perekonomian

Sumber: Materi Presentasi Direktur Evaluasi Kerja Pembangunan Daerah pada Seminar Pemerintah dalam Perencanaan Pembangunan Nasional 2012.

Relasi pemerintah sebagai pelaku ekonomi yang paling memiliki sumber daya dan wewenang memiliki kewajiban untuk menjamin eksistensi posisi masyarakat melalui alokasi, distribusi dan pelayanan untuk kepentingan perlindungan, sebaliknya pemerintah juga mendapatkan manfaat dari relasi antara masyarakat dan swasta yang memerlukan kontrol dari masyarakat menjamin sistem masih berjalan ideal demi kepentingan bersama. Stigler (1971) menegaskan peran pemerintah yang seharusnya dalam bidang ekonomi sehingga tidak sampai terjadi persoalan dalam kegiatan perekonomian dasar. Salah satu perbedaan yang menonjol adalah seperti yang telah dikatakan jika negara sebagai salah satu organisasi sekaligus pelaku ekonomi yakni perbedaan antara hubungan antar individu atau pelaku lain. Pemerintah bisa

saja memonopoli tembakau sama seperti komoditas beras, dengan membentuk badan usaha yang mengorganisasi usaha pertembakauan agar lebih terintegrasi. Pada kenyataannya, hal tersebut tidak mudah dilakukan dan pemerintah tidak menempuh jalan tersebut dengan berbagai pertimbangan.

Peran pemerintah dibutuhkan dalam sektor strategis karena beberapa alasan yaitu, *pertama*, pasar memiliki celah yaitu mekanisme yang cenderung tidak efektif sehingga kehadiran pemerintah dibutuhkan untuk membuat mekanisme pasar lebih efektif. Hal ini berarti bukan seberapa besar pemerintah ikut campur tangan tetapi seberapa jauh pemerintah dapat berperan tanpa membuat keadaan lebih buruk lagi. Hal inilah yang terjadi pada perusahaan tembakau di Jember dimana regulasi pengendalian tembakau melalui PP No 109 Tahun 2012 yang diambil pemerintah menjadi beban baru bagi petani tembakau akibat menyempitnya pangsa pasar akibat pengendalian. *Kedua*, dalam perspektif ekonomi efisiensi dapat tercipta tanpa intervensi peran pemerintah namun kenyataannya mekanisme ekonomi pasar tidak dapat hadir dengan sendirinya dalam sistem ekonomi tersebut karena pelaku-pelakunya yang tidak dalam posisi seimbang (Rachbini 2002). Kenyataan ini yang terjadi pada usaha tani tembakau. Petani menghadapi keterbatasan informasi yang menjadi hambatan usahanya dalam mengikuti permintaan pasar, kemudian hal ini akan berdampak pada keseimbangan *supply* dan *demand*, ditambah sikap oportunisme pihak-pihak yang terlibat tata niaga tembakau seperti belandang/tengkulak untuk menentukan harga, rentenir, bahkan *grader* yang perannya menentukan standar kualitas daun tembakau dalam perniagaan tembakau di Jember. Dari sinilah ruang yang bisa dimanfaatkan bagi pemerintah untuk hadir karena kegagalan publik dalam rangka usaha menumbuhkan mekanisme ekonomi yang tepat sehingga terbentuk efisiensi.

Ketiga, terjadinya kegagalan distribusi pendapatan yang mengakibatkan ketimpangan kesejahteraan dalam masyarakat. Pasar merupakan pranata yang tidak dapat bekerja sempurna karena terbatasnya arus informasi terhadap segelintir pihak tadi lebih jauh lagi hal ini akan menyebabkan alokasi sumber-sumber ekonomi juga tersebar secara tidak proporsional dan adil. Keadaan distribusi pendapatan yang merata memang sulit sekali terjadi sehingga peran pemerintah dibutuhkan untuk menyeimbangkan keadaan distribusi tersebut menjadi lebih baik sampai pada lapisan yang paling bawah, dalam konteks ini mereka adalah petani tembakau. Ketidakterdistribusi terjadi akibat adanya penambahan tarif atau harga jual komoditas tembakau ketika lepas dari petani. Ketika petani menjual hasil panen dengan harga perkiraan kalkulasi untung rugi tetapi saat berhadapan dengan belandang petani

kehilangan peran menentukan harga. Tertutupnya mekanisme tata niaga tembakau juga dengan terbatasnya informasi permintaan pasar dan harga lah yang akhirnya membuat ketimpangan pendapatan yang membebani petani. Ketertutupan ini dikarenakan pabrik hanya melayani pembelian dalam kuantitas besar dari belandang yang memasok besar.

Mendasarkan pada pandangan Stigler (1971) dalam memahami bagaimana suatu peraturan/regulasi diberlakukan yaitu, jika peraturan dilembagakan pemerintah dengan tujuan proteksi dan suatu kemanfaatan tertentu bagi masyarakat. Idealnya regulasi ekonomi adalah untuk memberikan manfaat pada masyarakat luas. Kemanfaatan ini diusahakan secara maksimal agar kerugian dapat ditekan sekecil mungkin sehingga suatu regulasi dapat diterima secara luas. Peran pemerintah dalam pertembakauan mengindikasikan dua keadaan dalam kemanfaatannya. *Pertama*, aspek teknis produksi tembakau, pemerintah daerah mengusahakan peningkatan produksi dan produktivitas serta penguatan lembaga terkait. Target yang berusaha dicapai pemerintah yaitu pemenuhan kebutuhan nasional agar terpenuhi oleh produksi dalam negeri dengan target devisa dari ekspor tembakau. Keadaan ini adalah kemanfaatan yang diterima pemerintah sebagai pelaku ekonomi dan kemanfaatan perluasan pangsa pasar bagi pengusaha tembakau dan kenaikan permintaan bagi petani tembakau. Dalam keadaan yang sama, petani serta pihak-pihak lainnya yang bergantung pada dalam proses produksi merupakan pihak yang menanggung beban. Prakteknya, regulasi maupun program pemerintah untuk mengontrol produksi sangat lemah dan banyak mengalami kendala dan pelaksanaannya tidak mencerminkan kepentingan petani. Masih banyak petani yang mengusahakan tembakaunya secara mandiri karena minimnya jangkauan peran pemerintah.

Di hilir, keadaan pasar tembakau oligopsoni yang berarti hanya dikuasai oleh segelintir pabrik besar membuat sumber pangsa pasar dan informasi pasar dikuasai swasta. Di sektor hilir pemerintah menata, memberdayakan pelaku industri, menyediakan fasilitas, pembinaan dan kontrol mutu dengan untuk mendukung sektor ini tetapi pengawasan dan kontrol industri rokok amat ketat ditambah kebijakan kenaikan cukai tiap tahunnya yang membebani pelaku industri skala kecil. Regulasi dalam menaikkan cukai mengakibatkan pabrik rokok menanggung kos produksi yang lebih besar dari biasanya. Dikarenakan orientasi perusahaan adalah mencari laba, maka tidak ada cara lain yaitu membebani kos produksi yang tinggi kepada petani. Di sini petani merupakan mata rantai utama dalam perusahaan tembakau. Maka petani adalah pihak yang paling terbebani akibat adanya pengetatan maupun aturan kenaikan cukai lewat PP No. 109 Tahun 2012.

Peran pemerintah untuk mengatur, merencanakan dan menjadi pengawas dalam sistem kegiatan ekonomi tembakau tidak dapat dilihat dalam sebuah perspektif saja karena tembakau merupakan komoditas lintas sektor. Tetapi sebagai salah satu pelaku ekonomi pemerintah bertanggung jawab menjamin perlindungan berikut pemberdayaan bagi masyarakatnya untuk pembangunan ekonomi yang berkeadilan. Regulasi dan kebijakan harus menjadi komoditas yang didominasi masyarakat atau publik agar membawa kemanfaatan yang berpihak untuk kepentingan masyarakat luas. Seperti dalam pandangan analisis Stigler yang menyatakan bahwa ada biaya/ongkos tertentu yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan regulasi. Kata lainnya, proses politik merupakan penjabaran rasional dari lahirnya suatu regulasi. Dalam pasar politik, permintaan dan penawaran regulasi tentu ada sebagai komoditas publik yang diperebutkan semua pihak (Rachbini 2002). Jika suatu konstituen merasa telah memberi dukungan pemerintah melalui suatu kontrak politik misalnya lewat pemilihan umum atau lainnya, maka hasil dari regulasi harus mencerminkan kepentingan ekonomi konstituen pendukung tersebut. Sekarang dalam pertembakauan, regulasi/kebijakan dalam sektor hulu dalam rangka peningkatan produksi dan kesejahteraan petani yang telah ada sejak tembakau dibudidayakan sampai saat ini belum tercapai dengan bukti kuota impor yang hampir setara volumenya dengan produksi tembakau dalam negeri yaitu sebesar 42%. Begitu pula dengan sektor industri, banyak pabrik rokok skala menengah-kecil tutup karena adanya pengetatan dan kenaikan cukai yang tidak disertai solusi mumpuni. Keadaan ini jelas jika regulasi yang ada, petani maupun buruh tani sektor tembakau serta pengusaha tembakau kecil bukanlah pihak penawar tertinggi dalam pasar politik.

## **SIMPULAN**

Permintaan pasar akan tembakau tidak pernah surut sehingga produksinya dituntut untuk selalu optimal demi terpenuhinya permintaan pasar baik domestik maupun internasional. Bagi Indonesia tembakau memiliki tempat tersendiri sehingga pemerintah dirasa perlu untuk turun tangan untuk mengatur bagaimana mekanisme dan regulasi yang tepat agar pertembakauan nasional tetap menjadi sektor yang strategis tak hanya bagi negara namun juga bagi pelaku-pelaku lainnya. Program-program pemerintah daerah Jember melalui dinas-dinas terkait menjalankan tupoksinya demi tercapainya target dalam perusahaan tembakau di Jember. Target-target tersebut adalah peningkatan produktivitas tembakau, kesejahteraan petani dan buruh tembakau, serta revitalisasi industri hasil tembakau melalui dinas-dinas terkait baik berupa bantuan sarana dan prasarana. Dalam sektor *on farm*

kebijakan yang dilaksanakan pemerintah daerah selaras dengan apa yang diamanatkan pusat, yaitu peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan petani melalui bantuan baik materiil maupun *skill*. Sektor *off farm* kebijakan dan program pemerintah terus berfokus pada perbaikan dan peningkatan daya saing industrialisasi tembakau melalui kegiatan revitalisasi yang nantinya juga ditujukan mendorong berkembangnya sektor hulu. Peran pemerintah disini dianggap potensial untuk dijadikan sumberdaya ekonomi untuk peningkatan kesejahteraan atau sebaliknya dapat menjadi ancaman dalam perkembangan pihak-pihak pelaku usaha pertembakauan.

Secara garis besar, pemerintah tidak sepenuhnya melepas pengusahaan tembakau pada mekanisme pasar karena masih ada regulasi maupun program-program yang ditujukan untuk pengembangan sektor pertembakauan yang telah dibahas pada bagian sebelumnya. Peran pemerintah dalam usaha pertembakauan menunjukkan kecenderungan negatif di Kabupaten Jember sebagai studi arena bagi ekonomi pertembakauan karena regulasi yang ada lebih mengancam keberadaan pelaku-pelaku ekonomi lain yang memiliki peran penting namun dengan posisi rentan yaitu petani dan buruh tembakau dengan sedikit kemanfaatan yang diterima. Seharusnya pemerintah lebih memperhatikan sektor-sektor strategis sebagai prioritas, salah satunya seperti tembakau yang dapat menunjang perekonomian negara lewat cukai yang fantastis dan penyerapan tenaga kerja yang tidak sedikit.

Pemerintah juga dibutuhkan perannya untuk memproteksi tanaman tembakau yang diproduksi di oleh petani Indonesia di tanah Indonesia yang memiliki kekhasan tersendiri agar tetap eksis di pasar lokal dan internasional. Apalagi pemakaian tembakau bagi masyarakat Indonesia merupakan budaya sehari-hari. Dalam ekonomi tembakau, ketiadaan atau ketidakjelasan regulasi merupakan regulasi itu sendiri dalam sehingga ketika pemerintah memutuskan untuk tidak menyentuh suatu permasalahan ekonomi tembakau maka sesungguhnya pemerintah sedang menjalankan perannya dengan tidak membuat regulasi. Terlepas dari semua itu, keberhasilan usaha pertembakauan merupakan tanggung jawab semua pihak pelaku ekonomi agar kebijakan yang dibuat efektif. Pemerintah tidak dapat bekerja sendiri dan dengan dukungan para *stakeholder* dengan orientasi membangun usaha pertembakauan menjadi sektor yang kuat maka keterlibatan setiap pihak adalah mutlak diperlukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bump, Jesse. Reich. (2012) Political Economy Analysis For Tobacco Control In Low- And Middle-Income Countries. *Jurnal Health and Policy Planning*, 1-11.
- Mitchell, M. (2013). *The Political Economy of Tobacco in Indonesia: How Two Fires Fell Upon The Earth*. Fairfax: Mason University.
- Muspita, O. (2015). Analisis Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Perkembangan Tembakau di Kabupaten Jember. *Jurnal Inovasi*, 65-66
- Rachbini, D. J. (2002). *Ekonomi Politik : Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rachbini, D. J. (2004). *Ekonomi Politik : Kebijakan dan Strategi Pembangunan*. Jakarta: Granit.
- Rachmat, Muchidin. (2010). Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran Bagi Indonesia. *Jurnal Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, 67-83.
- Rachmat, Muchidin. (2016). Agribisnis Tembakau di Indonesia : Kontroversi dan Prospek. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 69-80.
- Santoso, R. (2016). Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang DPR RI, 201.