

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komoditas tembakau merupakan salah satu komoditas yang memiliki peranan penting dalam sistem perekonomian Indonesia. Dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat Indonesia, komoditas tembakau dan industri rokok memiliki kontribusi besar dalam penerimaan negara yang berupa pendapatan cukai dan devisa, penyediaan lapangan kerja, sebagai sumber pendapatan petani, buruh, dan pedagang, serta pendapatan daerah. Total penerimaan negara dari cukai hasil tembakau terus mengalami peningkatan secara signifikan, tercatat pada 2005 total penerimaan negara dari cukai hasil tembakau sebesar Rp. 32,6 triliun, sedangkan pada tahun 2011 penerimaan negara dari hasil cukai tembakau sudah mencapai Rp. 65,4 triliun. Selain itu, keberadaan tembakau dan industri rokok juga memiliki peranan dalam penyerapan tenaga kerja. Pada 2009, kegiatan *on farm* komoditas tembakau mampu menyerap tenaga kerja sebesar 21 juta jiwa sedangkan pada sektor *off farm*, industri rokok mampu menyerap tenaga kerja sebesar 7,4 juta jiwa (Hasan dan Darwanto, 2013).

Industri rokok merupakan salah satu distributor yang memiliki peranan penting dalam menyerap hasil panen tembakau dari petani. Tembakau yang diproduksi oleh petani rata-rata masih digunakan sebagai bahan baku utama dalam pembuatan rokok. Namun saat ini muncul berbagai kebijakan pemerintah yang dapat merugikan pihak industri rokok. Peredaran rokok mulai ditentang oleh beberapa pihak, baik pemerintah maupun pihak internasional seperti Badan Kesehatan Dunia atau dikenal dengan istilah *World Health Organization* (WHO). Pada tahun 2005, Badan Kesehatan Dunia (WHO) melakukan kerja sama dengan Bank Dunia (*World Bank*) merumuskan suatu kerangka kerjasama yang bertujuan untuk mengontrol penyebaran tembakau dengan membentuk kerangka kerjasama konvensi pengendalian tembakau atau sering dikenal dengan istilah *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC). Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk memberikan perlindungan terhadap generasi sekarang dan mendatang dari kerusakan kesehatan, konsekuensi sosial, lingkungan, dan ekonomi karena mengkonsumsi tembakau (Yuska, 2014).

Selain itu, saat ini pemerintah Indonesia juga sudah mengeluarkan beberapa peraturan mengenai kebijakan pembatasan rokok. Pemerintah berupaya untuk menekan laju produksi rokok melalui beberapa kebijakan tersebut. Terdapat beberapa kebijakan yang sudah diterapkan oleh pemerintah dalam upaya untuk memberikan pembatasan atas peredaran rokok, diantaranya adalah; (a) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan; (b) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2003 tentang Pembatasan Kadar Nikotin dalam Rokok; (c) Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok; (d) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, serta (e) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang mengatur tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan. Jika ditinjau dari aspek kesehatan, kebijakan-kebijakan tersebut sangat menguntungkan bagi masyarakat, namun kebijakan tersebut justru dapat menimbulkan dampak terhadap industri rokok dan pelaku tembakau lainnya. Adanya pembatasan peredaran rokok tersebut akan menyebabkan pihak industri rokok mengurangi aspek produksinya, tentunya hal itu menyebabkan pembelian tembakau juga akan mengalami penurunan. Dampak penurunan serapan itulah yang akan menimbulkan ketidakstabilan harga tembakau. Jumlah produksi tembakau yang cukup besar, sedangkan jumlah serapan yang semakin menurun akan menyebabkan harga tembakau menjadi tidak stabil sehingga pendapatan petani tembakau juga menjadi tidak menentu dan akhirnya petani selalu merugi (Hasan dan Darwanto, 2013).

Tembakau Madura mempunyai peranan yang sangat penting dalam industri rokok yaitu peranannya dalam racikan sigaret kretek. Masih merujuk penelitian Hasan dan Darwanto (2013), saat ini mayoritas industri rokok kretek masih menggunakan tembakau Madura dalam racikan (*blend*) tembakaunya. Sejalan dengan penelitian Hartono (2011) Tembakau Madura memiliki kandungan nikotin yang sangat tinggi yaitu berkisar antara 1-5%. Tingginya zat nikotin yang terkandung dalam tembakau Madura menyebabkan jenis tembakau ini menjadi pilihan utama para produsen rokok kretek. Munculnya kebijakan pemerintah mengenai pembatasan zat adiktif dalam rokok mengakibatkan peredaran rokok kretek dipasaran mulai berkurang. Rokok kretek dinilai memiliki kandungan nikotin yang cukup tinggi dan melebihi ketentuan (*standart*) yang sudah ditentukan oleh pemerintah yaitu 1-2%. Kondisi tersebut tentunya menjadi salah satu hambatan

dan dapat mengancam para pelaku usaha rokok kretek untuk mengembangkan usahanya.

Kabupaten Pamekasan merupakan daerah yang memiliki tingkat produksi tembakau paling tinggi di Madura. Komoditas tembakau merupakan komoditas unggulan yang paling banyak dikembangkan. Berdasarkan data dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pamekasan (2014), pada tahun 2012 Kabupaten Pamekasan mampu memproduksi tembakau sebesar 22.236 ton. Jumlah tersebut lebih tinggi dari pada Kabupaten Sampang dan Sumenep yang masing-masing memproduksi tembakau sebanyak 2.702 dan 13.392 ton. Kemudian pada 2013 total produksi tembakau mengalami penurunan menjadi 7.641 ton, kondisi tersebut dipengaruhi oleh faktor cuaca sehingga menyebabkan petani mengalami gagal panen. Kemudian pada tahun 2014 total produksi tembakau kembali mengalami kenaikan menjadi 15.018 ton. Tingginya total produksi tembakau di Kabupaten Pamekasan rupanya belum diimbangi dengan jumlah serapan tembakau dari gudang yang mulai mengalami penurunan, hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Total Pembelian Tembakau dari Seluruh Pabrik Tembakau di Kabupaten Pamekasan Tahun 2011-2014

Tahun	Total Serapan Tembakau Netto (ton)
2011	19.399,78
2012	20.833,75
2013	5.452,42
2014	15.032,77

Sumber : Disperindag Kab. Pamekasan diolah, 2015

Tabel 1.1 menunjukkan total serapan tembakau di Kabupaten Pamekasan pada tahun 2011 sebesar 19.399,78 ton, kemudian total serapan tembakau meningkat sebesar 7,392 % pada 2012 menjadi 20.833,75 ton. Sedangkan pada tahun 2013 dan 2014, total serapan tembakau mengalami penurunan yang cukup signifikan dibanding tahun-tahun sebelumnya yaitu sebesar 5.452,42 ton dan 15.032,77 ton. Penurunan serapan tembakau terjadi disebabkan oleh beberapa faktor yang meliputi; menurunnya mutu dan kualitas tembakau yang dipengaruhi oleh cuaca yang tidak menentu serta faktor lain yang menyebabkan pabrik rokok mengurangi jumlah serapan tembakau yang disebabkan oleh munculnya kebijakan pemerintah mengenai pembatasan peredaran zat adiktif yang

terkandung dalam produk tembakau serta wacana pemerintah untuk menaikkan pajak untuk cukai rokok (Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pamekasan, 2014).

Kecamatan Proppo merupakan daerah sentral pertanian tembakau di Kabupaten Pamekasan, terbukti pada tahun 2014 Kecamatan ini mampu memproduksi tembakau sebesar 3.259,32 ton atau 21,8% dari total produksi di Kabupaten Pamekasan yang mencapai 15.018 ton. Mayoritas masyarakat di Kecamatan ini bermata pencaharian sebagai petani tembakau. Desa Panaguan merupakan daerah yang memiliki tingkat produksi tembakau paling tinggi yaitu sebesar 256,4 ton, artinya bahwa desa tersebut dikategorikan sebagai desa yang memiliki tingkat produksi paling produktif di Kecamatan Proppo (Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pamekasan, 2014).

Adanya kebijakan dari pihak industri rokok untuk mengurangi jumlah serapan tembakau dari petani tentunya memunculkan beberapa reaksi yang dilakukan oleh petani untuk mengurangi jumlah produksinya bahkan sebagian kecil petani mulai membudidayakan komoditas lain sebagai alternatif baru. Kebijakan anti tembakau ini tentunya menyebabkan petani tembakau memiliki akses pasar yang semakin menyempit, sehingga hal tersebut memberikan pengaruh besar terhadap pengembangan pengusahaan tembakau di Madura khususnya di Kabupaten Pamekasan. Saat ini sudah banyak petani tembakau memilih untuk melakukan usaha lain guna mengoptimalkan pendapatan diluar usahatani tembakau, hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup diri sendiri dan keluarganya. Sehingga berdasarkan kondisi yang telah dipaparkan diatas, maka penulis tertarik untuk membuat sebuah penelitian dalam rangka penyusunan skripsi dengan mengangkat judul "Dampak Kebijakan Anti Tembakau Terhadap Strategi Nafkah Petani Tembakau Madura (Studi Kasus di Desa Panaguan Kecamatan Proppo Kabupaten Pamekasan)".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah :

1. Apa saja kebijakan yang sudah dikeluarkan pemerintah terkait pembatasan peredaran rokok?
2. Bagaimana dampak kebijakan anti tembakau terhadap industri rokok dan para pelaku usaha tembakau?
3. Bagaimana strategi nafkah petani pasca pengesahan kebijakan anti tembakau?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengidentifikasi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkait pembatasan peredaran rokok
2. Untuk mengetahui dampak kebijakan anti tembakau terhadap industri rokok dan para pelaku usaha tembakau
3. Untuk mengetahui strategi nafkah petani tembakau pasca pengesahan kebijakan anti tembakau

1.4. Manfaat Penelitian

1. Sebagai tambahan referensi penelitian yang berkaitan dengan dampak kebijakan anti tembakau terhadap petani dan pelaku usaha tembakau.
2. Sebagai bahan pertimbangan terhadap pemerintah mengenai dampak yang ditimbulkan dari kebijakan anti tembakau terhadap industri rokok dan pelaku usaha tembakau lainnya.