

Laporan Akhir Penelitian

DAMPAK PEMBATAHAN IMPOR TEBBAKAU TERHADAP PETANI DAN INDUSTRI HASIL TEBBAKAU DI INDONESIA



[Courtesy of Shane Campbell at Pinterest]

Tim Pengkaji:

Fendi Setyawan

Djajadi

Angelina Ika Rahutami

I Gede Widhiana Suarda

Surabaya, 2020

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	2
KATA PENGANTAR	4
RINGKASAN	5
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1 LATAR BELAKANG	1
1.2 TUJUAN	8
1.3 MANFAAT	8
1.4 LUARAN	9
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	10
2.1 PERTANIAN TEMBAKAU DI INDONESIA	10
2.2 KETERKAITAN PERDAGANGAN DENGAN KEBERLANJUTAN INDUSTRI DAN PEREKONOMIAN	11
2.3 RE-EVALUASI PENGATURAN IMPOR TEMBAKAU INDONESIA (PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN NOMOR 84 TAHUN 2017)	16
BAB III. METODOLOGI	20
3.1 KERANGKA PIKIR DAN PENDEKATAN	20
3.2 DATA DAN SUMBER DATA	21
3.2 METODE KAJIAN	22
BAB IV. HASIL KAJIAN DAN PEMBAHASAN	24
4.1 DESKRIPSI KETERSEDIAAN TEMBAKAU PRODUKSI DALAM NEGERI DAN KEBUTUHAN TEMBAKAU BAGI IHT	24
4.1.1 DESKRIPSI TEMBAKAU PRODUKSI DALAM NEGERI	24
4.1.2 DESKRIPSI KEBUTUHAN TEMBAKAU BAGI IHT	31
4.2 IDENTIFIKASI RESPON PETANI DAN IHT TERHADAP RENCANA PEMBATAAN KEBIJAKAN IMPOR	42
4.2.1 RESPON PETANI	42
4.2.2 RESPON IHT	46
4.3 ANALISIS YURIDIS KEBIJAKAN PEMBATAAN IMPOR TEMBAKAU	53
4.3.1 <i>RATIO LEGIS</i> KEBIJAKAN PEMBATAAN IMPOR TEMBAKAU	54

4.3.2 KEABSAHAN PERMENDAG No. 84 TAHUN 2017 SEBAGAI DASAR HUKUM KEBIJAKAN PEMBATAAN IMPOR TEMBAKAU	57
4.3.3 ANALISIS KEBERLAKUAN KEBIJAKAN IMPOR TEMBAKAU: TELAAH FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	60
4.3.4 ANALISIS HARMONISASI HUKUM KEBIJAKAN PEMBATAAN IMPOR TEMBAKAU	62
4.3.5 <i>REGULATORY IMPACT ASSESMENT</i> KEBIJAKAN PEMBATAAN IMPOR TEMBAKAU	67
<u>BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</u>	70
5.1 KESIMPULAN	70
5.2 REKOMENDASI	72
<u>DAFTAR PUSTAKA</u>	74

KATA PENGANTAR

Peneliti mengucapkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas penyelesaian laporan penelitian yang berjudul: "Dampak Pembatasan Impor Tembakau terhadap Petani Tembakau dan Industri Hasil Tembakau di Indonesia". Target dari penyelesaian laporan ini pada awalnya adalah Bulan Mei 2020, namun karena wabah pandemik Covid-19 menyebabkan penyelesaiannya menjadi tertunda sampai dengan Bulan November 2020. Pandemik Covid-19 menyebabkan beberapa kegiatan lapangan tertunda sehingga penyelesaian penyusunan laporan akhir juga menjadi tertunda. Namun dengan bantuan semua pihak dan kerjasama tim yang kompak, kendala tersebut dapat diatasi sehingga penyusunan laporan penelitian ini dapat diselesaikan menjelang akhir tahun 2020.

Dalam kesempatan ini, peneliti ingin menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada para pihak yang telah membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan penelitian ini. **Pertama**, kami menyampaikan terima kasih kepada Gapri yang telah mendanai kegiatan penelitian ini dan membantu koordinasi dengan industri. **Kedua**, terima kasih juga kami sampaikan kepada Bpk. Henry Najoan dan Bpk. Willem Petrus Riwu selaku Ketua dan Sekretaris GAPRI yang telah memberikan dukungan dan kerjasama dalam pelaksanaan penelitian ini. **Ketiga**, terima kasih kepada para petani tembakau di Lombok Tengah, Lombok Timur, Bojonegoro, Lamongan (sentra tembakau Virginia) dan Temanggung, termasuk perwakilan dari Asosiasi Petani Tembakau (APTI) yang telah berkenan menjadi informan dan narasumber dalam penelitian ini. **Keempat**, kami juga menyampaikan terima kasih kepada para pelaku usaha dan asosiasi yang terdiri dari: GAPPRI, GAPPERO, Djarum (Kudus), Gudang Garam (Kediri), Bentoel (Malang), dan Noroyono (Kudus). **Kelima**, terima kasih disampaikan kepada para pendamping di lapangan, aparat pemerintah daerah, aparat desa, dan pihak-pihak lain yang membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan penelitian di lapangan yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu.

Sebagai akhir kata, kami berharap hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran atas rencana pemerintah dalam menyusun kebijakan impor tembakau di Indonesia. Semoga bermanfaat dan selamat membaca.

Surabaya, November 2020

Tim Peneliti:

- Fendi Setyawan
- Djajadi
- Angelina Ika Rahutami
- I Gede Widhiana Suarda

RINGKASAN

Rencana pembatasan impor tembakau dipandang akan memberikan dampak baik bagi petani, industri hasil tembakau (IHT), maupun penerimaan negara. Kajian ini menganalisis kesiapan pertanian tembakau dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan IHT, melihat dampak yang akan terjadi bila impor tembakau dibatasi, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat memiliki keberpihakan dari hulu hingga hilir bagi pertembakauan nasional.

Sebagian besar petani tembakau tidak mengetahui secara langsung adanya No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau. Hal ini mengindikasikan bahwa akses petani terhadap informasi yang penting tentang pertembakauan masih rendah. Sebagian besar petani tembakau berharap pemerintah tetap melaksanakan pembatasan impor tembakau agar hasil panen mereka dapat terserap oleh IHT. Namun demikian, IHT masih membutuhkan tembakau impor karena memiliki keunggulan kualitas, kontinuitas pasokan dan daya saing harga.

Berdasarkan analisis yuridis yang telah dilakukan dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, alasan dari penetapan Permendag No. 84 tahun 2017 adalah menciptakan kepastian hukum dalam pembatasan impor jenis-jenis tembakau tertentu dalam rangka meningkatkan daya saing produksi tembakau nasional dan untuk menjaga ketersediaan bahan baku tembakau bagi industri hasil tembakau. Kedua, Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau belum sah berlaku karena masih ditunda oleh Kementerian Koordinator Perekonomian berdasarkan Surat No S-310/M.EKON/11/2017, tentang Penundaan Keberlakuan Permendag 84/2017. Ketiga, Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau belum memenuhi keberlakuan filosofis, sosiologis, dan yuridis, sehingga peraturan tersebut belum merupakan produk hukum yang baik karena tidak mencerminkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi pemangku kepentingan. Keempat, Permendag No 84 Tahun 2017 memuat norma-norma yang bertentangan (disharmonis) dengan norma-norma dalam Peraturan Perundang-Undangan lain baik secara vertikal maupun horisontal.

Berdasarkan hasil penelitian, analisis, pembahasan, dan hasil konsinyering dengan para pakar maka rekomendasi dari penelitian ini adalah: (1) Daya saing (kualitas, kontinuitas pasokan, dan harga) tembakau Virginia produksi dalam negeri perlu ditingkatkan melalui perluasan areal tanam (Ekstensifikasi) dan implementasi teknologi budi daya (Intensifikasi) dengan dukungan kebijakan Pemerintah dan keterlibatan aktif IHT untuk menjamin ketersediaan bahan baku tembakau dalam negeri bagi kebutuhan IHT; (2) Kemampuan petani tembakau perlu terus ditingkatkan melalui pelatihan dan pendampingan secara intensif oleh Pemerintah dan IHT; (3) Petani tembakau perlu difasilitasi dalam kemudahan akses terhadap informasi pertembakauan (kebijakan, teknologi, pengetahuan, dan lain-lain), sarana produksi (benih, pupuk, pestisida, alat-alat pertanian, dll), permodalan dan pasar; (4) Perlu adanya penguatan kelembagaan petani tembakau dalam rangka efektifitas implementasi teknologi, efisiensi biaya produksi,

penguatan permodalan mandiri dan penguatan jaringan serta akses pemasaran; (5) Perlu penyediaan sumber data tembakau yang akurat, meliputi kebutuhan IHT, standard mutu, potensi dan kemampuan produksi dalam negeri, serta permintaan pasar; (6) Perlu dibangun pola dan sistem importasi tembakau yang memperhatikan keseimbangan antara ketersediaan tembakau dalam negeri dan kebutuhan IHT; (7) Perlu dibangun pola dan sistem kemitraan dengan petani tembakau bagi seluruh pelaku impor tembakau baik secara langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh importir produsen (IHT) maupun importir umum; (8) Membatalkan dan/atau mencabut pemberlakuan Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau; (9) Melakukan penyusunan ulang (*re-orientasi*) tentang arah kebijakan dan regulasi impor tembakau dengan mengadopsi model kebijakan dan regulasi impor tembakau yang berimbang (*win-win solution*) yang melindungi kepentingan petani tembakau dan IHT; (10) Melakukan uji publik secara komprehensif terhadap kebijakan dan Peraturan Kementerian Perdagangan tentang Ketentuan Impor Tembakau yang akan disusun, terlebih lagi dalam penentuan jenis-jenis tembakau yang akan diimpor, pelaku impor dan mekanisme impor yang akan diberlakukan.

BAB I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertembakauan Nasional, merupakan salah satu sektor pendukung dalam perekonomian nasional yang memiliki hubungan yang luas dari hulu (agribisnis tembakau) sampai dengan hilir (Industri Hasil Tembakau/IHT) yang berkontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat dan pendapatan negara. Dari sektor hulu, Tembakau Indonesia merupakan salah satu sumber daya pertanian yang memiliki peran cukup penting bagi perekonomian nasional. Berbagai varietas tembakau dan varian produk tembakau telah lama menjadi salah satu komoditas ekspor andalan Indonesia. Pada tahun 2019, jumlah petani tembakau sekitar 526.389 orang petani, dengan total luas areal pada kisaran 204.879 hektar, yang tersebar di 15 provinsi, dan luas lahannya cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun (Statistik Perkebunan 2019).

Tabel 1.1

Provinsi Penghasil Tembakau di Indonesia

No	Provinsi	Kabupaten	Jenis Tembakau
1	Aceh	Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Barat Daya, Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Selatan, Singkil, Aceh Tengah, Gayo Lues, Simeuleu, Sabulussalam, Aceh Timur, Aceh Tamiang dan Aceh Pidie	-
2	Sumatera Utara	Langkat, Binjai, Deli Serdang, Tebing Tinggi, Siantar dan Simalungun	Deli sebagai pembalut cerutu (deg blad), Burley
3	Sumatera Barat	Limapuluh Kota(Payakumbuh), Solok, Tanah Datar, Sawahlunto	Rudau teleng
4	Jambi	Kerinci, Merangin	-
5	Sumatera Selatan	Kota Lubuk Linggau, Kab OKU Selatan	-
6	Lampung	Lampung Tengah, Lampung Selatan, Lampung Timur, Pringsewu	Virginia

No	Provinsi	Kabupaten	Jenis Tembakau
7	Jawa Barat	Bandung, Garut, Sumedang, Majalengka, Cirebon, Cianjur, Banjar, Ciamis, Kab Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya, Kuningan. Cirebon, Sukabumi, Bandung Barat dan Subang	Mole, Virginia, Burley
8	Jawa Tengah	Temanggung, Magelang, Kendal, Tegal, Pemalang, Rembang, Demak, Semarang, Blora, Batang, Klaten, Solo, Sukoharjo, Wonosobo, Boyolali, Banjarnegara, Karanganyar, Banyumas, Wonogiri, Purworejo, Grobogan, Sragen, Kebumen dan Cilacap	Temanggung, Asepan, Rembang, Muntilan, Mranggen
9	Yogyakarta	Sleman, Bantul, dan Gunungkidul	Bligon
10	Jawa Timur	Ngawi, Banyuwangi, Jember, Gresik, Ngajuk. Probolinggo. Lamongan, Bojonegoro, Mojokerto, Madiun, Blitar, Malang, Ponorogo, Magetan, Pacitan, Sampang, Sumenep, dan Pamekasan	Kasturi, Besuki, Maesan, Paiton, Rejeb, Jinten, Manilo, Madura, Parang,
11	Bali	Buleleng, Gianyar, Bangli, Karangasem, dan Bangli	Virginia
12	Sulawesi Selatan	Banteng, Sinjai, Bone, Jeneponto, Bulukumba, Barru, Enrekang, Soppeng, Liwu dan Wajo	Tongka, Cabenge, Virginia
13	Sulawesi Tengah	Banggai, Parigi Moutong	Tembakau rakyat (rajangan)
14	Nusa Tenggara Barat	Kota Bima, Kab Bima, Dompu, Lombok Timur, Lombok Tengah, Lombok Barat, dan Sumbawa	Virginia, tembakau rajangan (Senang, Kesturi, Eskort, Hitam dan Makopan) Ampenan
15	Nusa Tenggara Timur	Belu, Sikka, Sumba Barat dan timor Tengah Selatan (TTS)	Virginia, Ampenan

Sumber: Radjab, Suryadi (2013)

Berdasarkan luas panen, pada tahun 2017 sebanyak 82,24 persen lahan panen tembakau berada di pulau Jawa, dan diikuti oleh Nusa Tenggara dan Bali sebanyak 13,92 persen, dan sisanya berada di pulau-pulau lain.

Tabel 1.2
Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Tembakau
Berdasarkan Pulau pada Tahun 2017

Pulau	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas
Sumatera	5.582	5.652	1,01
Jawa	163.705	151.028	0,92
Nusa Tenggara & Bali	27.707	40.046	1,45
Sulawesi	2.073	1.570	0,76

Sumber: Direktorat Jendral Perkebunan, Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tembakau

Secara rata-rata dari tahun 2012 -2019 terlihat bahwa pertumbuhan luas lahan adalah sebesar 0,46 persen, sedangkan pertumbuhan produksi sebesar 2,70 persen. Dari sisi produktivitas terlihat kecenderungan yang relatif konstan yaitu sekitar satu hektar lahan menghasilkan 0,91 ton tembakau. Sejak tahun 2017 pertumbuhan luas lahan dan panen mengalami peningkatan, yaitu tumbuh positif 29,47%, meski pada 2018 pertumbuhannya mulai melambat.

Tabel 1.3
Luas Lahan, Panen dan Produktivitas Perkebunan Tembakau 2011-2019

Tahun	Pertumbuhan Luas Lahan (%)	Pertumbuhan Panen (%)	Produktivitas (Ton/Ha)
2012	18,15	21,99	0,96
2013	-28,67	-37,67	0,84
2014	11,96	21,57	0,91
2015	-3,14	-1,64	0,92
2016	-25,42	-34,45	0,81
2017	29,47	43,03	0,90
2018	0,55	8,01	0,96
2019	0,76	0,76	0,96

Sumber: Statistik Perkebunan, Kementerian Pertanian Indonesia, beberapa edisi, data diolah

Dinamika pertumbuhan produksi dan luas pertanaman lebih dominan disebabkan oleh anomali cuaca dan kebutuhan IHT. Tembakau adalah komoditas yang sangat rentan pada kondisi musim basah. Pada tahun 2010 terjadi anomali iklim kemarau basah (la nina), sehingga banyak petani yang gagal tanam. Di Jember, penurunan areal tanam akibat iklim basah mencapai 50%, sehingga produksi tembakau menurun (Kompas, 13 Juli 2010). Sebaliknya, pada musim tanam 2011 kondisi iklim sangat menguntungkan bagi pertumbuhan, produksi dan mutu

tembakau. Akibatnya adalah peningkatan produksi mencapai 58,11%. Sedangkan penurunan produksi pada musim tanam tahun 2017 dan 2018 lebih dominan disebabkan oleh kondisi iklim kering yang lebih panjang dari kondisi normalnya.

Tembakau tergolong komoditas yang lebih tahan terhadap cuaca kering daripada cuaca basah. Oleh karena itu hasil jual tembakau sangat diharapkan petani lahan kering, sebagai sumber pendapatan utamanya. Dari hasil survei di empat sentra produksi diketahui bahwa komoditas tembakau dapat memberikan keuntungan antara Rp 8,9 juta sampai Rp 28,9 juta.

Tabel 1.4

Rata-rata Keuntungan dalam Usahatani Tembakau Selama Lima Musim Tanam Tembakau (2008 – 2012) di Empat Sentra Produksi (Rupiah/Ha)

ITEM	Lombok	Pamekasan	Jember	Temanggung
Penerimaan	61.281.959	33.816.704	54.094.810	66.217.969
Biaya produksi	33.102.995	24.869.082	38.187.163	36.688.742
• Bibit	1.262.715	773.165	732.722	389.584
• Pupuk	2.889.062	6.749.772	6.211.505	12.303.290
• Pestisida	1.008.643	865.150	1.388.260	939.930
• Tenaga kerja	14.210.740	12.081.688	13.261.466	13.330.249
Lain-lain	13.731.836	4.399.307	16.593.211	9.525.689
Keuntungan	28.178.963	8.947.622	15.967.647	29.529.227

Sumber: Statistik Perkebunan, Kementerian Pertanian Indonesia, beberapa edisi, data diolah

Dari sektor hilir, jumlah IHT di Indonesia terus mengalami penurunan. Pada tahun 2011 terdapat 1.154 industri, namun menurun hingga hanya berjumlah 751 industri yang masih beroperasi pada tahun 2018. Dinamika produksi IHT di Indonesia dari tahun ke tahun juga mengalami penurunan. Sejalan dengan pergerakan produksi dalam batang, data konsumsi tembakau dalam 9 tahun cenderung menurun. Rerata pertumbuhan produksi tembakau dari tahun 2011-2019 yang sebesar 1,08 persen, sebenarnya menunjukkan pengendalian konsumsi tembakau telah berjalan di Indonesia.

Tabel 1.5
Perubahan Jumlah Produksi Tembakau Berdasarkan Jenis Rokok
2011-2019 (%)

Tahun	Total	SKM	SKT	SPM
2011	7,99	11,94	3,79	1,86
2012	1,55	4,97	-3,38	6,11
2013	4,43	11,54	-5,71	4,61
2014	-2,31	5,47	-15,10	-5,13
2015	0,60	2,05	-2,63	2,10
2016	-1,87	-1,21	-2,61	-6,96
2017	-1,75	-0,28	-3,90	-10,36
2018	-1,26	0,48	-3,28	-17,52
2019	2,36	0,89	-3,86	-36,49
RERATA	1,08	3,98	-4,08	-6,86

Keterangan: Peneliti melakukan konversi data dari produksi dalam batang menjadi produksi dalam Ton, berdasarkan kesepakatan dari Kementerian Perindustrian dan GAPPRI dalam Road Map IHT 2019-2024 dengan pola konversi sebagai berikut:

- 1 batang SKT = 1,6 gr;
- 1 batang SKM = 1 gr;
- 1 batang SPM = 0,8 gr

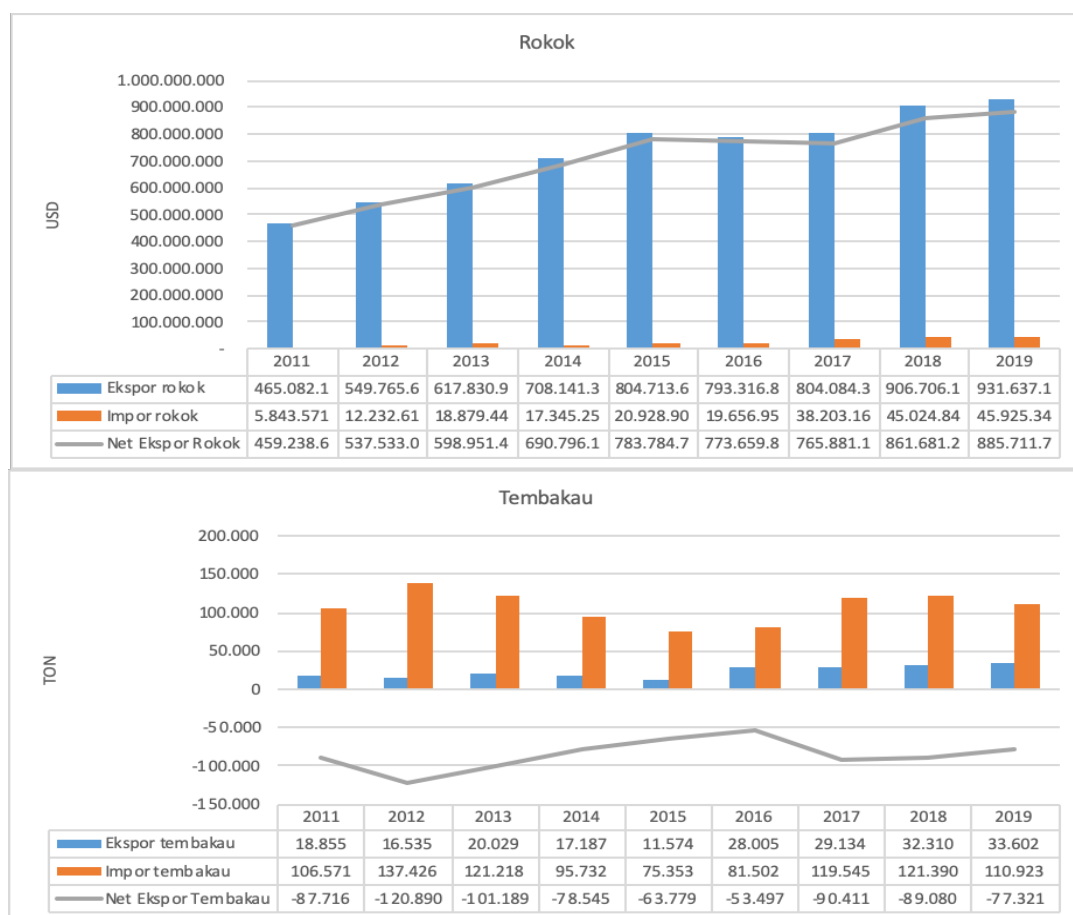
Sumber: Bea Cukai RI, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perdagangan, data diolah.

Jumlah produksi IHT mengalami kecenderungan menurun dari tahun ke tahun, namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa IHT masih memberikan kontribusi yang besar pada penerimaan negara dalam bentuk cukai dan pajak jenis lain. Berdasarkan data tahun 2011-2018, realisasi penerimaan cukai hasil tembakau (CHT) selalu melebihi target. Kontribusi CHT terhadap penerimaan cukai total terlihat sangat dominan. Hampir setiap tahun kontribusi CHT terhadap penerimaan cukai total di atas 95 persen. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya peran IHT dalam penerimaan negara. IHT juga merupakan industri yang memberikan kontribusi ekspor dengan tren yang meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017, total nilai ekspor IHT tercatat 1,139 miliar dollar AS. Selain itu IHT juga memiliki kontribusi terhadap nilai tambah pada industri nasional pada kisaran 7%.

Salah satu hal yang perlu mendapat perhatian dalam Pertembakauan Nasional adalah tidak seluruh bahan baku IHT diperoleh dari dalam negeri. Hal ini disebabkan karena adanya komposisi tertentu dalam setiap rokok yang memang membutuhkan tembakau impor. Berdasarkan data, tembakau Indonesia memiliki neraca perdagangan negatif, yang berarti tembakau yang diekspor jauh lebih kecil

dibandingkan dengan tembakau yang diimpor. Dari tahun 2011-2019 terlihat bahwa neraca perdagangan rokok adalah positif, hal ini menunjukkan bahwa ekspor rokok jauh lebih besar dibandingkan dengan impor rokok, namun neraca perdagangan tembakau adalah negatif.

Gambar 1.1.
Neraca Perdagangan Rokok dan Tembakau 2011-2018



Sumber: Kementerian Perindustrian, data diolah.

Data menunjukkan bahwa IHT masih membutuhkan sekitar 40% bahan baku melalui impor. Permasalahannya adalah komposisi (*blending*) suatu rokok merupakan campuran antara beberapa jenis tembakau, dengan cengkeh dan saus (apabila merupakan rokok kretek), dimana komposisi ini tidak selalu bisa digantikan oleh jenis tembakau lain. Sehingga mau tidak mau pembatasan impor bahan baku IHT akan berdampak terhadap produksi IHT, yang akan memunculkan dampak

ikutan baik bagi industri, penerimaan negara baik dari pajak dan cukai maupun terhadap nilai ekspor, tenaga kerja maupun petani. Penelitian Suprihanti et.al., (2018) menunjukkan bahwa faktor yang signifikan mempengaruhi impor tembakau di Indonesia adalah konsumsi tembakau, pendapatan nasional dan tarif impor. Tarif impor akan menyebabkan ongkos produksi naik, sehingga harga rokok juga akan naik.

Berkaitan dengan importasi tembakau, Indonesia telah memiliki regulasi Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau yang ditetapkan pada tanggal 2 November 2017. Seharusnya peraturan ini sudah berlaku sejak 2 (dua) bulan setelah diundangkan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 30 peraturan tersebut. Namun sampai dengan akhir Tahun 2019 peraturan tersebut belum diberlakukan dan informasinya akan diberlakukan efektif mulai awal Tahun 2020 ini. Substansi peraturan ini adalah tentang pembatasan impor tembakau khususnya terhadap jenis tembakau Virginia, Burley, dan Oriental. Dalam ketentuan Pasal 3 dinyatakan bahwa impor tembakau tersebut dilakukan berdasarkan rencana kebutuhan tembakau yang disusun dengan memperhatikan ketersediaan tembakau lokal dan varietas yang tidak dibudidayakan di Indonesia.

Peraturan tentang pembatasan impor tersebut perlu mendapat suatu kajian, untuk dikaji, jangan sampai setelah peraturan ini diberlakukan menimbulkan permasalahan, khususnya bagi industri bahwa pembatasan impor terhadap jenis tembakau Virginia, Burley, dan Oriental tidak linier dengan kebutuhan bahan baku oleh industri. Dengan kata lain, adanya pembatasan impor tembakau tersebut berdampak terhadap penurunan tingkat produksi IHT, karena produksi tembakau dalam negeri belum cukup memenuhi kebutuhan IHT. Faktanya ketiga jenis tembakau tersebut masih sangat sedikit diproduksi di Indonesia, dan bahkan tembakau oriental sama sekali belum dapat diproduksi di Indonesia. Penelitian Nur dan Apriana (2013) menunjukkan bahwa tembakau Virginia yang ditanam di Bojonegoro dan Lombok Timur kurang kompetitif dan mempunyai kualitas yang relatif rendah dibanding Virginia Impor.

Oleh karenanya, lahirnya suatu kebijakan atau regulasi hendaknya benar-benar mempertimbangkan semua kepentingan. Spirit dari lahirnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau jika dilihat dari segi positifnya adalah dalam rangka menjaga eksistensi dan keberlangsungan tembakau lokal, namun yang perlu dipertimbangkan adalah kecukupan tembakau dalam negeri yang dibutuhkan IHT. Berkaitan dengan hal ini, kajian tentang dampak Pembatasan Importasi Tembakau Pengaruhnya Terhadap Petani Tembakau dan Industri Hasil Tembakau sangat diperlukan, dalam rangka untuk memberi masukan yang obyektif kepada Pemerintah terhadap kebijakan yang diambil.

1.2 Tujuan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tujuan dilakukannya kajian ini adalah:

- a. Mendeskripsikan ketersediaan tembakau produksi dalam negeri dan kebutuhan tembakau bagi IHT, terutama jenis tembakau virginia.
- b. Mengidentifikasi respon petani dan IHT terhadap rencana kebijakan pembatasan importasi tembakau.
- c. Menganalisis secara yuridis kebijakan impor tembakau.
- d. Memberikan rekomendasi dalam bentuk alternatif kebijakan impor tembakau.

1.3 Manfaat

Manfaat yang diperoleh dari kajian ini adalah:

- a. Diperolehnya data jenis dan potensi tembakau nasional dan tembakau impor;
- b. Diketahuinya produksi tembakau dalam negeri dan kebutuhan tembakau bagi IHT baik secara volume maupun jenisnya;
- c. Diketahuinya dampak kebijakan pembatasan importasi tembakau terhadap petani tembakau dan IHT;
- d. Sebagai masukan dalam pengambilan kebijakan (termasuk pembentukan regulasi) yang terkait dengan importasi tembakau dengan mempertimbangkan keseimbangan kepentingan antara petani tembakau dan IHT.

1.4 Luaran

Luaran dalam kegiatan ini adalah **laporan hasil kajian** yang memuat: 1) Deskripsi ketersediaan tembakau produksi dalam negeri dan kebutuhan tembakau bagi IHT; 2) Identifikasi respon petani dan IHT terhadap rencana kebijakan pembatasan importasi tembakau; 3) Analisis yuridis terhadap kebijakan impor tembakau; dan 4) sebuah **rekomendasi** alternatif kebijakan impor tembakau yang dapat diambil/dilakukan oleh Pemerintah yang lebih memberikan keseimbangan kepentingan antara Petani Tembakau dan IHT.

BAB II. KAJIAN PUSTAKA

2.1 Pertanian Tembakau di Indonesia

Tembakau adalah tanaman introduksi dan dibudidayakan di Indonesia sudah sudah lebih dari 400 tahun. Jenis-jenis tembakau yang ditanam petani sudah lama beradaptasi di lingkungan tumbuhnya, sehingga banyak ragamnya dengan kekhasan karakternya yang berbeda satu jenis dengan jenis lainnya. Saat ini sebanyak 1367 jenis plasma nutfah tembakau yang dikoleksi dan dikonservasi oleh Balai Penelitian Tanaman Pemanis dan Serat (Balittas), institusi penelitian yang mempunyai mandat meneliti tembakau. Pada umumnya jenis-jenis tembakau tersebut diberi nama sesuai dengan nama asal sentra produksinya, seperti tembakau Temanggung, tembakau Madura, tembakau Virginia, tembakau Sumedang, dan tembakau Deli. Kegunaan jenis-jenis tembakau tersebut juga beragam, yaitu sebagai bahan baku rokok kretek, rokok putih, rokok *linting dewe (tingwe)*, dan susur (Djajadi, 2015).

Di masa awal introduksinya, komoditas tembakau dibudidayakan tidak untuk tujuan komersial, tetapi hanya untuk digunakan untuk memenuhi kebutuhan sendiri, yaitu untuk bahan rokok *tingwe*. Kebiasaan menikmati rokok masyarakat sudah tercatat pada abad 16 (Budiman and Onghokham, 1987). Pada tahun 1857, tembakau mulai ditanam untuk tujuan komersial oleh seorang Belanda yang bernama George Bernie. Tembakau yang ditanam adalah tembakau bahan cerutu di Karesidenan Besuki, yang meliputi wilayah Jember, Bondowoso, dan Situbondo, yang hasilnya diekspor ke Eropa (PT Perkebunan XVII, 1992). Areal budidaya tembakau berkembang dengan dibukanya industri rokok kretek swasta pada tahun 1906 di Kudus, Jawa Tengah. Setelah itu areal tanam tembakau semakin meluas seiring dengan semakin banyaknya industri rokok kretek, terutama di Jawa Timur dan di Jawa Tengah. Bahan baku industri rokok kretek tersebut adalah campuran (blending) berbagai jenis tembakau, seperti tembakau Virginia, Burley, Oriental, dan beberapa jenis tembakau lokal serta cengkeh.

Saat ini rata-rata areal tembakau seluas 204.214 Ha dengan rata-rata total produksi 177.403 ton (Ditjenbun, 2017). Sedangkan rata-rata total kebutuhan

industri rokok sebanyak 251.230 ton, sehingga kekurangannya harus diimpor. Jenis-jenis tembakau yang diimpor adalah tembakau Virginia, Burley dan Oriental. Volume impor ketiga jenis tembakau tersebut sebesar 132.200 ton dengan nilai US\$ 526.164.902, dan jenis tembakau yang paling banyak diimpor adalah tembakau Virginia dengan rata-rata 92.540 ton atau sebesar 70% dari total impor (BPS, 2017).

Sentra produksi tembakau Virginia di dalam negeri adalah Kabupaten Lombok Timur, Lombok Tengah, Bojonegoro, Ngawi, Singaraja, dan Lamongan. Produksi total dari sentra-sentra produksi tersebut masih belum mencukupi kebutuhan industri, meskipun kualitas tembakau yang dihasilkan sudah sesuai dengan kebutuhan industri. Jenis tembakau Burley hanya ditanam di Lumajang, Jember dan Banyuwangi dengan areal sekitar 2000 ha, sedangkan lahan pengembangan jenis tembakau oriental masih terus dikaji kesesuaiannya.

Produksi rokok diperkirakan meningkat, sehingga kebutuhan tembakau impor juga akan meningkat. Kementerian Perindustrian melaporkan bahwa pertumbuhan produksi rokok berkisar antar 5% sampai 7,4% per tahun. Pada tahun 2020, diperkirakan produksi rokok mencapai 524,2 miliar batang. Peningkatan produksi rokok tersebut antara lain disebabkan adanya pergeseran rokok ke jenis mild dan peningkatan jumlah perokok (Suprihanti et al., 2018).

Peningkatan impor tembakau (jenis Virginia) meningkat sejak tahun 2008 karena produksi tembakau Virginia di dalam negeri tidak mencukupi. Sekitar 50-55% tembakau virginia yang dibutuhkan oleh industri rokok Indonesia masih tembakau impor (Dirjenbun, 2018). Tembakau jenis Virginia mempunyai kadar nikotin 1,5 – 3,5 % (Samsuri dan Murdiyati, 2010), sehingga dibutuhkan oleh industri rokok sebagai pengisi utama (*filler*) dalam blending rokok. Peningkatan impor tembakau tentunya mempengaruhi pangsa pasar tembakau Virginia produksi dalam negeri. Sebaliknya pembatasan impor tembakau juga diperkirakan berdampak terhadap ketersediaan tembakau yang dibutuhkan oleh industry.

2.2 Keterkaitan Perdagangan dengan Keberlanjutan Industri dan Perekonomian

Perekonomian tidak dapat hanya mengandalkan sumber daya dalam negeri, apalagi ketika suatu perekonomian bersifat terbuka. Ekspor dan impor merupakan

kegiatan perdagangan yang akan mampu memperbaiki kinerja ekonomi secara keseluruhan. Dalam proses produksi, kekurangan bahan baku produksi mau tidak mau harus dipenuhi melalui impor. Bahkan dalam kasus khusus impor akan membuat produksi menjadi lebih efisien karena dalam negeri tidak mampu memproduksi bahan baku tersebut.

Walaupun secara mikro impor dapat meningkat kinerja dan efisiensi produksi, namun impor secara makro dapat menjadi ancaman bagi perekonomian nasional. Terkait dengan hal tersebut maka pemerintah mengeluarkan kebijakan impor yang tujuannya untuk melindungi produksi dalam negeri dari ancaman produk sejenis yang diproduksi di luar negeri.

Kebijakan perdagangan internasional untuk impor dapat dibedakan mejadi kebijakan hambatan tarif (*tariff barrier*) dan kebijakan hambatan non-tarif (*non tariff barrier*). Secara rinci kebijakan impor adalah sebagai berikut.

1. Hambatan tarif adalah kebijakan yang melindungi barang dalam negeri. Tarif adalah hambatan perdagangan berupa penetapan pajak barang impor atau barang yang melintasi daerah pabean. Tarif impor selain merupakan penerimaan negara, tarif impor juga akan menaikkan harga barang sehingga membatasi permintaan barang tersebut. Jenis tarif dapat dibedakan menjadi:
 - a. Ad Valorem duties yaitu bea pabean yang besarnya dinyatakan dalam persentase dari nilai barang yang dikenakan tarif
 - b. *Specific duties* yaitu bea pabean yang tingginya dinyatakan untuk tiap ukuran fisik daripada barang.
 - c. *Specific ad valorem* atau *compound duties*, yaitu bea yang merupakan kombinasi antara specific dan ad valorem.

Efek tarif impor dapat dirasakan oleh perekonomian negara tersebut atau pun hanya terbatas pada pasar barang tersebut. Efek tarif impor adalah (i) price effect, (ii) consumption effect, (iii) protective/import substitution effect, dan (iv) redistribution effect.

Tarif terhadap bahan baku akan menaikkan ongkos produksi. Hubungan antara tarif terhadap barang jadi dan tarif terhadap bahan baku dapat dinyatakan dengan “effective rate of protection” yang dinikmati oleh produsen yang memproses barang jadi tersebut. Apabila barang jadi dan bahan mentah impor

itu dikenakan tarif, maka effective rate of protection bagi produsen barang tersebut semakin tinggi. Sedangkan bila dikenakan pada bahan mentah maka effective rate of protection akan semakin rendah.

Alasan pembebanan tarif secara ekonomis adalah:

- a. Memperbaiki nilai tukar karena akan mengurangi keinginan untuk mengimpor.
 - b. Melindungi infant industry sehingga dapat tumbuh lebih baik
 - c. Diversifikasi.
 - d. Menciptakan lapangan kerja karena barang diproduksi dalam negeri
 - e. Anti dumping
2. Hambatan non tarif. Hambatan non-tarif adalah berbagai kebijakan perdagangan selain bea masuk yang dapat menimbulkan distorsi. Hambatan non tarif dapat dikelompokkan menjadi:
- a. Pembatasan spesifik yang berupa (i) larangan impor mutlak, dan (ii) pembatasan impor (kuota) yang merupakan pembatasan jumlah barang impor, (iii) peraturan atau ketentuan teknis untuk impor produk tertentu, (iv) perizinan impor, (v) embargo dan (vi) hambatan pemasaran.
 - b. Peraturan bea cukai
 - c. Import charges yang berupa (i) import deposits, (ii) supplementary duties, (iii) variable levies.

Hambatan perdagangan ini pada dasarnya akan mengurangi efisiensi ekonomi, karena masyarakat tidak dapat mengambil keuntungan dari produktivitas negara lain. Pihak yang diuntungkan dengan adanya hambatan perdagangan adalah pemerintah karena akan meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan perdagangan dapat diukur efektivitasnya. Menurut Ramdan et al. (2003) ukuran efektivitas adalah:

- a. Efisiensi. Suatu kebijakan harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan sumberdaya yang optimal
- b. Adil Bobot kebijakan harus ditempatkan secara adil, yakni kepentingan publik tidak terabaikan
- c. Mengarah kepada insentif. Suatu kebijakan harus merangsang tindakan dalam perbaikan dan peningkatan sasaran yang ditetapkan

- d. Diterima oleh public. Oleh karena diperuntukkan bagi kepentingan publik maka kebijakan yang baik harus diterima oleh publik
- e. Moral. Suatu kebijakan harus dilandasi oleh moral yang baik

Dampak dari kebijakan perdagangan baik berupa tarif impor, kuota impor maupun tata niaga impor dapat terjadi pada konsumsi, produksi, perdagangan atau pun pendapatan pemerintah.

- a. Dampak pemberlakuan tarif terhadap konsumsi (consumption effect of the tariff) yakni berkurangnya konsumsi domestik akibat pemberlakuan tarif ad valorem. Sementara dampak pengenaan tarif terhadap produksi (production effect of the tariff) yakni peningkatan produk domestik. Dampak pengenaan tarif terhadap perdagangan (trade effect of the tariff) yakni turunnya impor, sedangkan dampak pengenaan tarif terhadap penerimaan pemerintah (revenue effect of the tariff) yakni berupa pemasukan bagi pemerintah.

Hal yang harus diingat apabila kebijakan yang diterapkan adalah tarif yaitu elastisitas permintaan dan penawaran. Semakin elastis permintaan, maka kenaikan harga produk akibat pemberlakuan tarif akan menimbulkan dampak konsumsi (consumption effect) yang semakin besar. Semakin elastis penawaran maka semakin besar dampak produksi (production effect) yang akan ditimbulkan oleh kenaikan harga komoditi sehubungan dengan pemberlakuan tarif. Dengan demikian, bila semakin elastis permintaan dan penawaran maka semakin besar dampak perdagangan (trade effect) yang dimunculkan oleh kenaikan harga komoditi akibat pemberlakuan tarif tersebut sehingga semakin besar pula pengurangan impor yang terjadi. Hal ini pada gilirannya akan memperkecil dampak pendapatan (revenue effect) bagi pemerintah negara.

- b. Dampak pemberlakuan kuota impor. Kuota merupakan bentuk hambatan perdagangan non-tarif melalui pembatasan secara langsung terhadap jumlah impor. Kuota dapat berupa pembatasan volume atau pun nilai impor. Pembatasan ini biasanya diberlakukan dengan memberikan lisensi kepada beberapa kelompok individu atau perusahaan domestik

untuk mengimpor suatu produk yang jumlahnya langsung dibatasi. Alokasi impor masih diberlakukan pada produk pangan impor beras, daging sapi maupun gula kecuali kedelai. Dampak kuota impor menyebabkan terjadinya kenaikan harga yang akan menyebabkan terjadinya penurunan konsumsi.

- c. Dampak tata niaga pengendalian Impor: Kebijakan tata niaga dapat berupa kombinasi kebijakan penetapan Importir Produsen (IP), Importir Terdaftar (IT) dengan Harga Acuan (Parity Index). Penetapan ini dapat diatur bila IP hanya untuk memenuhi kebutuhan produksi dan bukan diperdagangkan, sedangkan IT diharuskan mampu menyerap sekian persen dari komoditas input lokal.

Perbedaan penerapan kuota impor dan tarif impor adalah sebagai berikut:

- a. Dampak kuota impor akan memperbesar permintaan yang selanjutnya akan diikuti dengan meningkatnya harga domestik dan produksi domestik. Kenaikan permintaan yang bersumber dari pemberlakuan tarif impor tidak akan mengubah harga domestik maupun produksi domestik, namun hal itu akan meningkatkan konsumsi dan kuantitas impor. Reaksi pergeseran permintaan dan penawaran yang bersumber dari pemberlakuan kuota impor terjadi dalam harga, sehingga bukan hanya mempengaruhi mekanisme pasar melainkan bahkan menggusur mekanisme pasar itu sama sekali.
- b. Jika menerapkan kuota maka pemerintah tidak memperoleh pendapatan secara langsung. Namun secara tidak langsung pemerintah dapat memperoleh pendapatan bila mengenakan tarif pada pemegang lisensi impor atas keuntungan yang diperoleh pemegang lisensi itu disebut rente kuota (kuota rents).
- c. Jika tarif impor akan membatasi arus masuk impor dalam jumlah tertentu yang tidak bisa dipastikan, maka pemberlakuan kuota impor itu akan membatasi arus impor dalam jumlah yang pasti.
- d. Para produsen domestik jauh lebih menyukai kuota impor dibanding tarif impor. Kuota impor itu lebih efektif dalam melindungi mereka dari tekanan produk asing yang hendak masuk ke pasar domestik.

- e. Masyarakat internasional sendiri, sepakat bahwa kuota impor harus dijaui karena sumber restriktifnya lebih kuat ketimbang tarif impor sehingga lebih berpotensi merusak perdagangan bebas.

Berdasarkan penelitian sebelumnya terlihat bahwa pada tahun 2020, diproyeksikan produksi rokok akan mencapai 524,2 miliar batang. Jika jumlah produksi tembakau secara nasional hanya mencapai 190 ribu-200 ribu ton per tahun, sementara kebutuhan industri berkisar 360-400 ribu ton tembakau per tahun, maka sekitar 50 persen tembakau harus diimpor. Menurut GAPPRI, sebanyak 50-55 persen kebutuhan tembakau virginia merupakan tembakau impor.

Data UNComtrade selama 10 tahun terakhir menunjukkan total impor tembakau Indonesia, sebagian besar (lebih dari 50 persen) berasal dari China. Tembakau yang diimpor umumnya adalah virginia, oriental dan burley. Data impor tembakau Indonesia dari tahun 1990-2016 menunjukkan bahwa impor tembakau berfluktuasi dengan kecenderungan yang semakin meningkat. Diperkirakan bahwa impor tembakau Indonesia akan terus meningkat sebesar 3 persen per tahun menjadi sebesar 68.546 ribu ton pada tahun 2018, 70.631 ribu ton pada tahun 2019 dan 72,7 ribu ton tembakau di tahun 2020.

2.3 Re-Evaluasi Pengaturan Impor Tembakau Indonesia (Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 84 Tahun 2017)

Keberadaan hukum di tengah-tengah masyarakat dapat dilihat dari berbagai aspek. Masyarakat dapat saja melihat hukum dari simbol-simbol seperti rambu-rambu lalu lintas di jalan raya, dari argumentasi pengacara ketika membela *client*-nya, dari putusan-putusan hakim dalam perkara-perkara tertentu, atau dari budaya hukum masyarakat Indonesia seperti pelaksanaan perkawinan secara adat yang berjalan beriringan dengan pencatatan perkawinan secara hukum (Rahardjo, 2000). Meskipun hukum dapat dilihat dari berbagai macam aspek, sebagian besar masyarakat melihat hukum dari "hukum" itu sendiri, yaitu sebagai kumpulan peraturan perundang-undangan yang memuat aturan-aturan (perintah atau larangan) yang harus ditaati oleh setiap masyarakat. Sejalan dengan itu, keberadaan hukum dalam konteks penelitian ini dilihat dari aspek peraturan perundang-undangan, terlepas dari bagaimana tindakan aparat penegak hukum dalam menerapkan hukum

tersebut. Dengan demikian fokusnya adalah pada norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.

Dilihat dari subyek hukum yang diatur, peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus (Farid, 1995:18). Peraturan yang bersifat umum pada hakikatnya adalah peraturan yang dibuat dan diberlakukan untuk seluruh masyarakat tanpa terkecuali termasuk pemerintah dan aparat penegak hukum. Apabila seseorang, baik pejabat maupun masyarakat umum, melanggarnya maka yang bersangkutan akan berhadapan dengan hukum. Sebagai contohnya adalah Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terbukti bahwa pejabat atau masyarakat melakukan tindak pidana korupsi maka pelaku akan dipidana berdasarkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Demikian juga dengan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang mengatur tentang hak-hak asasi yang melekat pada seseorang yang harus dihormati oleh setiap orang dan dilindungi secara hukum oleh negara. Misalnya, setiap orang berhak untuk memeluk agama sesuai dengan kepercayaan dan keyakinannya masing-masing, berhak untuk menyampaikan pendapat, dan berhak untuk berserikat dan berkumpul. Subyek hukum dari kedua undang-undang tersebut adalah segenap lapisan masyarakat.

Sementara itu, peraturan yang bersifat khusus adalah peraturan yang dibuat dan diberlakukan untuk kelompok-kelompok atau orang-orang tertentu saja. Dengan kata lain, peraturan tersebut tidak diberlakukan untuk semua lapisan masyarakat, misalnya Undang-Undang tentang Perbankan dan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Dalam kedua contoh UU tersebut tentu yang menjadi subyek pengaturannya adalah kelompok tertentu, yaitu pihak-pihak yang terlibat dalam usaha perbankan dan pihak-pihak yang menjalankan usaha dengan badan hukum berbentuk perseroan terbatas (PT). Jadi, subyek hukumnya adalah terbatas pada kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang hendak diatur keberadaannya dalam sebuah aturan hukum.

Berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus, telah ditetapkan oleh pemerintah sejak kemerdekaan sampai dengan era pemerintahan Presiden Jokowi. Dengan kian banyaknya peraturan

perundang-undangan yang ditetapkan bukan berarti persoalan menjadi tuntas. Justru sebaliknya, timbul berbagai persoalan baru dalam hukum itu sendiri yaitu kontradiksi aturan, baik kontradiksi secara vertikal (antara peraturan yang rendah dan peraturan yang lebih tinggi) maupun horisontal (antara peraturan yang sama derajatnya). Oleh karena itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang ada tersebut perlu diharmoniskan dan diintegrasikan. Hal ini bertujuan untuk: (1) mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian dan perlindungan hukum; dan (2) guna mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional (Goesniadhie, 2006: 3).

Terkait dengan keberadaan hukum yang bertujuan untuk mendukung perekonomian maka diperlukan adanya kajian harmonisasi yang berkesinambungan terhadap peraturan-peraturan yang terkait langsung dengan kegiatan perekonomian, termasuk dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang industri hasil tembakau dan pertanian tembakau. Berbagai kebijakan telah ditetapkan oleh pemerintah terkait dengan pengaturan industri hasil tembakau sebagai salah satu sektor industri yang memberikan kontribusi besar terhadap penerimaan devisa negara. Namun demikian, berbagai kebijakan yang ditetapkan tersebut justru dirasakan menghambat dan atau bahkan merugikan keberadaan industri tembakau. Menurut Santoso (2016), hal ini disebabkan karena adanya benturan antara kepentingan perekonomian nasional, ketenagakerjaan, dan desakan pengendalian tembakau. Kemudian Santoso (2016) menyarankan bahwa dalam menentukan kebijakan pengendalian tembakau pemerintah perlu mempertimbangkan semua aspek dengan menjaga keseimbangan berbagai kepentingan sehingga kebijakan tersebut menguntungkan semua pihak.

Salah satu kebijakan yang cukup menjadi perhatian dari para pelaku industri hasil tembakau adalah dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau. Menurut Hasan, kebutuhan industri tembakau terhadap tembakau impor disebabkan karena bahan baku tembakau dalam negeri belum mencukupi kebutuhan industri tembakau. Ketersediaan bahan baku oleh petani tembakau hanya mampu memenuhi 57,33% dari total kebutuhan bahan

baku industri hasil tembakau Indonesia.¹ Dengan beberapa pertimbangan akhirnya pemerintah menunda pemberlakuan Permendag No. 84 tahun 2017 sebagaimana arahan dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.² Secara yuridis, peraturan tentang impor tembakau ini penting untuk dikaji mengenai bagaimana harmonisasi-nya dengan peraturan-peraturan terkait lainnya. Lebih jauh, juga diperlukan data empiris dari dampak dari norma yang diatur dalam Permendag No. 84 tahun 2017 terhadap ekonomi, industri, dan pertanian tembakau. Hal ini perlu dilakukan sebagai re-evaluasi atas Permendag yang telah ditetapkan tersebut dengan tujuan untuk mengetahui kelebihan dan kelemahannya sehingga dapat dipertegas mengenai perlu atau tidaknya Permendag No. 84 tahun 2017 tersebut diberlakukan.

¹ "Alasan Pembatasan Impor Tembakau Ditunda versi Peneliti", diakses dari: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190707/257/1121059/alasan-pembatasan-impor-tembakau-ditunda-versi-peneliti> (3 Februari 2020).

² Ibid.

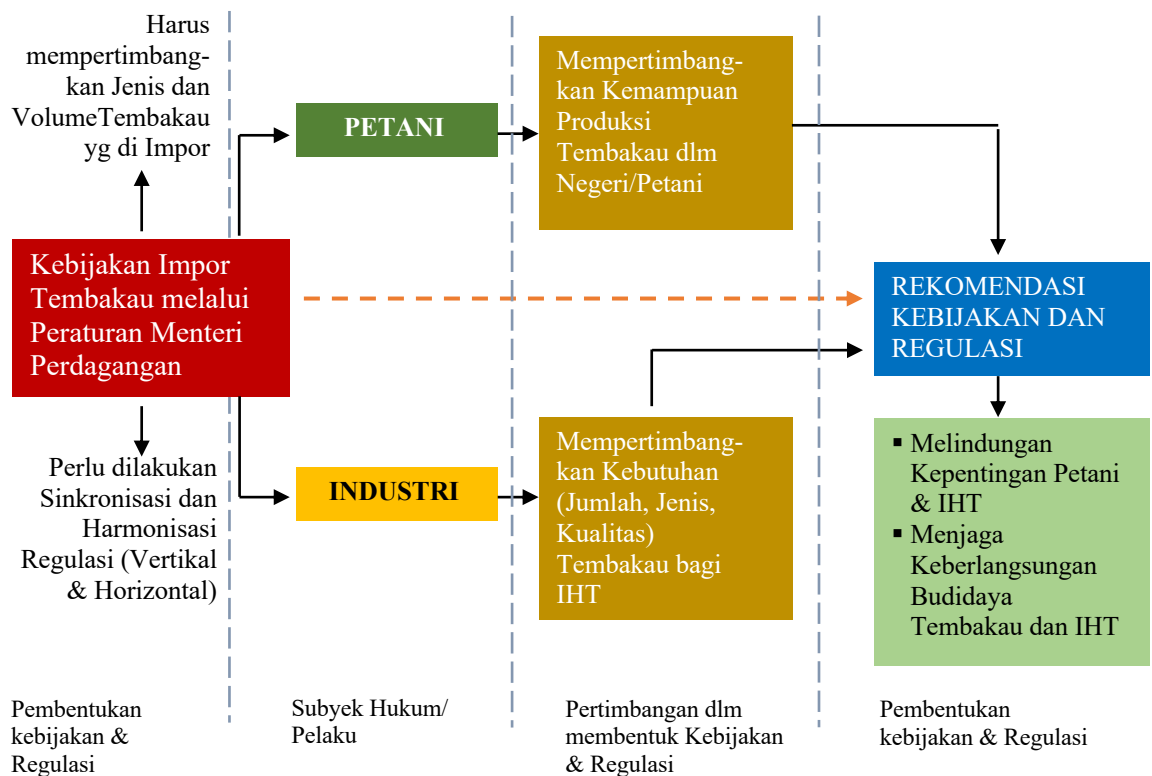
BAB III. METODOLOGI

3.1 Kerangka Pikir dan Pendekatan

Pertembakauan nasional terbentang dari budidaya perkebunan tembakau sampai dengan IHT menghadapi tantangan dan dinamika yang banyak. Hal terbaru yang perlu dipikirkan untuk menjaga keberlanjutan pertembakauan nasional adalah adanya kebijakan import tembakau. Kebijakan ini perlu dikaji lebih dalam dan komprehensif karena akan memiliki dampak secara sosial ekonomi baik di tingkat petani maupun di tingkat IHT.

Untuk mencapai tujuan kajian, maka kajian ini akan menggunakan pendekatan preliminari berupa *desk study*, eksplorasi data dan analisis yang akhirnya akan mampu menghasilkan gambaran yang lebih utuh mengenai dampak pembatasan impor tembakau serta memberikan rekomendasi dalam bentuk alternatif kebijakan impor tembakau.

Gambar 3.1.
Kerangka Pikir Kajian



3.2 Data dan Sumber Data

Kajian ini akan menggunakan data primer maupun data sekunder. Data sekunder diperoleh dari beberapa penerbitan, antara lain dari Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Direktorat Bea cukai dan GAPPRI. Ada pun runtun waktu data yang digunakan adalah 2011-2019. Data sekunder yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

- a. data produksi tembakau dalam negeri maupun impor berdasarkan jenis varietas tembakau dan sebarannya
- b. data kebutuhan tembakau dan ketersediaan tembakau dalam negeri
- c. data impor tembakau per varietas tembakau
- d. Jumlah petani tembakau
- e. data produksi IHT
- f. Penerimaan Negara dari IHT

Untuk mengumpulkan data primer, kajian ini akan menggunakan metode sebagai berikut:

- a. Wawancara mendalam terhadap beberapa pemangku kepentingan, berikut:
 - i. Regulator:
 - Kementerian Pertanian
 - Dinas yang tugas pokok dan fungsinya terkait dengan perkebunan dan pertanian di Lombok Timur, Lombok Tengah, Bojonegoro, Lamongan dan Temanggung
 - ii. Petani tembakau di Lombok Tengah, Lombok Timur, Bojonegoro, Lamongan (sentra tembakau Virginia) dan Temanggung (sentra tembakau aromatis yang dibutuhkan oleh semua industri rokok kretek). Jumlah petani yang dijadikan responden sebanyak 51 petani, yang meliputi 16 petani Lombok Timur, 18 petani Lombok Tengah, 5 petani Bojonegoro, 7 petani Lamongan, dan 5 petani Temanggung.
 - iii. Pelaku usaha dan asosiasi yang terdiri dari:
 1. GAPPRI
 2. GAPPERO
 3. Djarum (Kudus)

4. Gudang Garam (Kediri)
 5. Bentoel (Malang)
 6. Noroyono (Kudus)
- b. *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan peneliti/pemerhati tembakau yaitu Prof. Dr. Soetiman Bambang Sumtro Guru Besar Universitas Brawijaya, Dr. Purwono Gijono dari IPB, dan Drr Bambang Eko Afiatno dari Universitas Airlangga.
 - c. Studi pustaka (*library research*) baik yang berupa kajian teoritis maupun kajian terhadap peraturan perundang-undangan.

3.2 Metode Kajian

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

- a. Analisis deskriptif digunakan untuk mengeksplorasi dan mengetahui bagaimana pola pergerakan data sekunder.
- b. Analisis kualitatif berdasarkan hasil wawancara mendalam untuk mengetahui dampak pembatasan impor tembakau terhadap petani tembakau dan Industri Hasil Tembakau
- c. Analisis kuantitatif berupa *forecasting* dan elastisitas.
 - i. Analisis *forecasting* akan menggunakan model yang sederhana karena keterbatasan data. Dalam estimasi ini diharapkan akan diketahui kebutuhan tembakau dalam negeri yang akan datang.
 - ii. Elastisitas. Angka elastisitas digunakan untuk mengetahui dampak apabila kebijakan impor ini diterapkan. Elastisitas impor ini akan digunakan untuk melihat persentasi perubahan produksi IHT dan elastisitas terhadap penerimaan negara.
- d. Kajian kebijakan dan regulasi

Kebijakan dan regulasi yang digunakan dalam kajian ini adalah:

- i. Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
- ii. Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
- iii. Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015-2035;

- iv. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Kebijakan Industri Nasional (KIN) Tahun 2015 - 2020; dan
- v. Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau.

Langkah-langkah dalam kajian kebijakan dan regulasi mengacu pada langkah-langkah yang lazim diikuti dalam penelitian hukum. Hasil yang ingin dicapai dari kajian ini adalah terbangunnya suatu preskripsi atas permasalahan yang diajukan yaitu terkait importasi tembakau. Dalam kajian ini akan difokuskan pada keberlakuan Peraturan Menteri Perdagangan No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau (sebagai bahan hukum primer) dan akan didukung dengan bahan hukum sekunder berupa literatur yang terkait dengan permasalahan. Metode analisis yang digunakan adalah Yuridis Normatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengklasifikasi dan mendiskripsikan isi peraturan perundang-undangan dari bahan hukum primer.
- b. Menganalisis bahan non hukum yang diperoleh dari bahan sekunder serta pendapat-pendapat para ahli.
- c. Melakukan telaah atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis bahan hukum dan bahan non hukum;
- d. Mensistematisasikan untuk membuat kesimpulan;.
- e. Berdasarkan argumentasi dalam kesimpulan kemudian memberikan preskripsi tentang pembaharuan peraturan terkait importasi tembakau.

BAB IV. HASIL KAJIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Deskripsi Ketersediaan Tembakau Produksi Dalam Negeri dan Kebutuhan Tembakau Bagi IHT

Rata-rata impor tembakau selama 8 tahun (2011-2018) sebesar 156.620 ton/tahun dengan nilai rata-rata US\$ 571 juta/tahun. Terkait dengan jenis tembakau yang diimpor, sampai saat ini hanya tembakau jenis Virginia dan Burley yang dapat diproduksi di dalam negeri, sedangkan tembakau jenis Oriental belum dapat dibudidayakan di dalam negeri karena kualitas hasil panen belum sesuai dengan standar mutu tembakau yang dibutuhkan IHT. Selain itu jumlah produksi tembakau Virginia dan Burley hasil panen dalam negeri belum cukup untuk memenuhi kebutuhan IHT.

4.1.1 Deskripsi Tembakau Produksi Dalam Negeri

Jumlah produksi tersebut belum cukup untuk memenuhi kebutuhan industri, sehingga kekurangannya perlu diimpor. Pada tahun 2011 - 2017, rata-rata impor tembakau Virginia sebesar 92.540 ton per tahun.

4.1.1.1 Deskripsi Ketersediaan Tembakau Dalam Negeri

Petani tembakau yang disurvei melakukan usahatani jenis tembakau yang karakteristik dan kegunaannya berbeda. Tembakau Virginia mempunyai kadar gula total 5 – 25% dan berkadar nikotin 1 – 3.5% (Murdiyati, 1991). Sedangkan tembakau temanggung mengandung kadar gula lebih rendah 0,5 – 7% tetapi berkadar nikotin lebih tinggi, yaitu 3 – 8%. Kondisi lingkungan tempat tumbuh dari kedua jenis tembakau itupun berbeda. Tembakau Virginia dibudidayakan di lahan sawah dataran rendah (<500 m di atas permukaan laut/dpl) dan tersedia air irigasi, sedangkan tembakau Temanggung dibudidayakan di lahan kering dengan ketinggian >7600 m dpl.

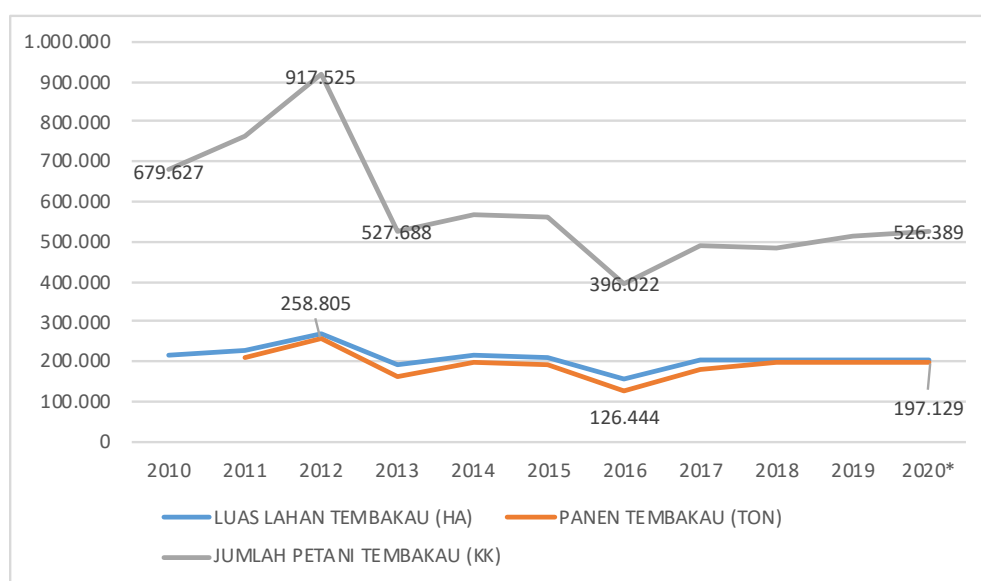
Dalam blending racikan rokok, tembakau Virginia berfungsi sebagai bahan pengisi (*filler*), sedangkan tembakau temanggung difungsikan sebagai pemberi rasa dan aroma rokok (*flavor*). Oleh karena fungsinya sangat dominan sebagai pemberi rasa dan aroma, maka dalam blending racikan rokok kretek, komposisi tembakau temanggung

lebih sedikit daripada tembakau Virginia. Semua industri rokok (rokok keretek dan rokok putih) membutuhkan tembakau Virginia sebagai bahan bakunya, sedangkan tembakau temanggung hanya dibutuhkan oleh industri rokok keretek, terutama industri skala menengah ke atas.

Terkait dengan kebijakan pembatasan impor tembakau, maka peluang yang terdampak langsung adalah tembakau Virginia yang diproduksi di dalam negeri, baik dalam hal serapan maupun ketersediaannya. Sedangkan dampak tidak langsung mungkin akan dialami oleh tembakau temanggung, terutama dalam hal konsumsinya. Oleh karena itu dalam hasil penelitian ini, semua parameter yang dieksplorasi tentang tembakau Virginia disajikan secara terpisah dengan parameter tembakau Temanggung.

Di sisi hilir dari pertembakauan Nasional, terlihat bahwa luas lahan tembakau di Indonesia jumlahnya relatif sama dari tahun ke tahun. Pertambahan yang terjadi hanyalah sedikit. Dari data terlihat bahwa pada tahun 2012 merupakan masa yang bagus untuk pertanian tembakau, dimana luas lahan tembakau, jumlah petani tembakau dan panen tembakau yang berarti menunjukkan produksi tembakau mengalami puncak. Kurva luas lahan dan panen tembakau yang nyaris berhimpit menunjukkan bahwa produktivitas tembakau per hektar mendekati satu (sekitar 0,9 ton per hektar).

**Gambar 4.1. Luas lahan, Panen Tembakau dan Jumlah Petani
Tembakau 2010-2020**



Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia

Tabel berikut ini menunjukkan pertumbuhan baik luas lahan, panen, dan jumlah petani. Dari data terlihat bahwa rerata pertumbuhan luas lahan tembakau sejak 2012 sampai dengan 2020 hanyalah sekitar 0,42 persen. Pertumbuhan yang relatif kecil ini kemungkinan terjadi karena tembakau merupakan tanaman yang membutuhkan ketelatenan dalam merawat, dan juga karena adanya gerakan untuk mengurangi produksi rokok. Sedangkan secara produksi, rerata dari tahun 2012 sampai 2020 menunjukkan peningkatan sebesar 2,42 persen, sedangkan jumlah petani tembakau justru mengalami penurunan secara rata-rata sebesar -1,54 persen.

Tabel 4.1. Pertumbuhan Luas Lahan, Panen Tembakau dan Jumlah Petani

Tahun	Luas Lahan Tembakau	Panen Tembakau	Jumlah Petani Tembakau
2012	18,15	21,99	20,52
2013	-28,67	-37,67	-42,49
2014	11,96	21,57	7,57
2015	-3,14	-1,64	-1,61
2016	-25,42	-34,45	-29,09
2017	29,47	43,03	24,38
2018	0,55	8,01	-1,43
2019	0,76	0,76	5,25
RERATA 2012-2019	0,46	2,70	-2,11

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia

Produksi tembakau tidak seluruhnya digunakan untuk konsumsi di dalam negeri. Sebagian dari hasil produksi tersebut di ekspor ke luar negeri. Bila dilihat dari proporsinya maka sebagian besar tembakau digunakan untuk kebutuhan dalam negeri sedangkan sisinya digunakan untuk ekspor. IHT masih membutuhkan impor tembakau, karena tidak semua jenis tembakau dapat di tanam di Indonesia.

4.1.1.2 Deskripsi Karakteristik Tembakau Dalam Negeri

Pertembakauan nasional saat ini dalam keadaan belum optimal, masih banyak permasalahan yang perlu segera diperoleh solusinya. Jumlah produksi dan mutu tembakau yang dihasilkan selaian belum dapat memenuhi kebutuhan bahan baku IHT dan ekspor, pemanfaatan potensi lahan juga belum optimal. Teknik budidaya tembakau belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip GAP.

Dalam skala global, kontribusi pertembakauan Indonesia relatif sangat rendah. Pada tahun 2017, dari total produksi tembakau dunia (7.051.632 ton), Indonesia hanya menyumbang 196.300 ton (2,78 persen). Sedangkan tiga negara produsen utama tembakau dunia adalah Tiongkok 2.997.050 ton (42,50 persen), Brazil 862.396 ton (12,23 persen) dan India 720.725 (10,23 persen). Demikian juga dalam jajaran negara pengekspor tembakau dunia, sumbangan ekspor tembakau Indonesia masih relatif kecil dibandingkan dengan Brazil (22,5 persen), United States (7,2 persen) dan Tiongkok (6,6 persen).

Sebagian besar tembakau Indonesia dimanfaatkan untuk bahan baku IHT. Dari total kebutuhan tembakau nasional, kebutuhan tembakau untuk kretek menempati urutan tertinggi (90 persen lebih), disusul rokok putih, cerutu, tembakau olahan, dan tingwe. Bahan baku kretek adalah racikan dari tembakau asli ditambah oriental, virginia dan burley serta cengkeh. Rokok putih hanya berisi tembakau virginia, burley dan oriental tanpa cengkeh. Sedangkan rokok tingwe dibuat dari tembakau asli yang dibungkus dengan kertas, klobot jagung kering atau daun nipah.

Tembakau asli merupakan tembakau yang berkembang disuatu daerah dalam waktu cukup lama sehingga menampilkan karakter spesifik. Contohnya tembakau temanggung, madura, muntilan, mranggen, payakumbuh, sumedang, deli, besuki, boyolali dan lain-lain. Tembakau yang paling banyak dibutuhkan oleh IHT adalah tembakau temanggung, madura, kasturi dan lain-lain. Produksi dan mutu tembakau asli tersebut, masih perlu ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan IHT.

Tembakau yang masih banyak diimpor adalah tembakau Virginia, Oriental Dan Burley. Tembakau Burley dan Oriental sudah mulai dikembangkan namun belum sesuai dengan kebutuhan. Pengembangannya perlu disesuaikan dengan persyaratan tumbuhnya sehingga usaha eksplorasi lahan pengembangan perlu dilakukan berdasarkan kajian yang menyeluruh dengan melibatkan industri hasil tembakau secara aktif.

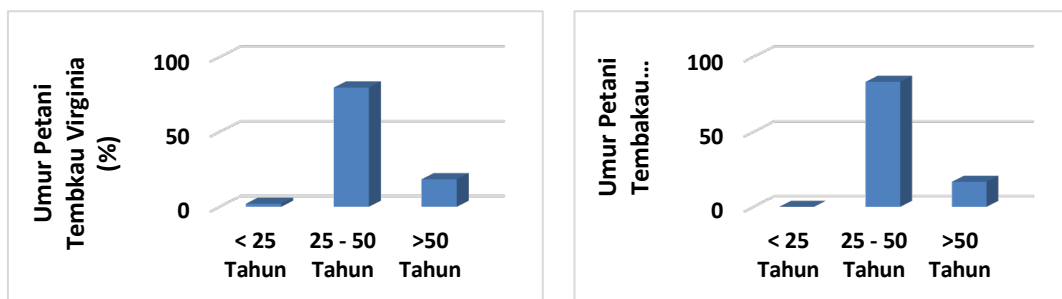
Keberhasilan pengembangan jenis tembakau juga ditentukan oleh karakteristik petani tembakau sebagai pelaku utama dalam usahatani. Karakter petani yang meliputi umur, pendidikan dan pengalaman usahatani akan juga menentukan keberhasilan dalam pengembangan tembakau dalam negeri. Berikut gambaran petani tembakau Virginia dan tembakau Temanggung yang diperoleh melalui survei.

A. Umur Petani

Dari hasil survei diketahui bahwa sebagian besar petani masih tergolong usia produktif dalam berusahatani tembakau. Petani yang menekuni usahatani tembakau Virginia dan tembakau Temanggung didominasi umur dengan kisaran 25 – 50 tahun, yaitu masing-masing sebesar 80 persen dan 83 persen (Gambar 4.2.). Untuk petani tembakau Virginia yang berumur <25 tahun sebanyak 2 persen dan yang berumur >50 tahun sebanyak 18%. Sedangkan petani tembakau temanggung yang disurvei tidak ada yang berumur <25 tahun, sedangkan yang berumur >50 tahun sebesar 17 persen.

Umur 25 – 50 tahun masih tergolong usia produktif dan respon terhadap inovasi teknologi dan kebijakan-kebijakan yang terkait usahatani, yang akhirnya akan berpengaruh terhadap keberhasilan usahatannya. Beberapa hasil penelitian menyimpulkan bahwa umur petani yang lebih muda ternyata lebih produktif daripada yang lebih tua (Tang and MacLeod, 2006; Guo et al., 2015).

Gambar 4.2. Tingkat umur petani tembakau Virginia (kiri) dan petani tembakau Temanggung (kanan)



Sumber: Data primer yang diolah

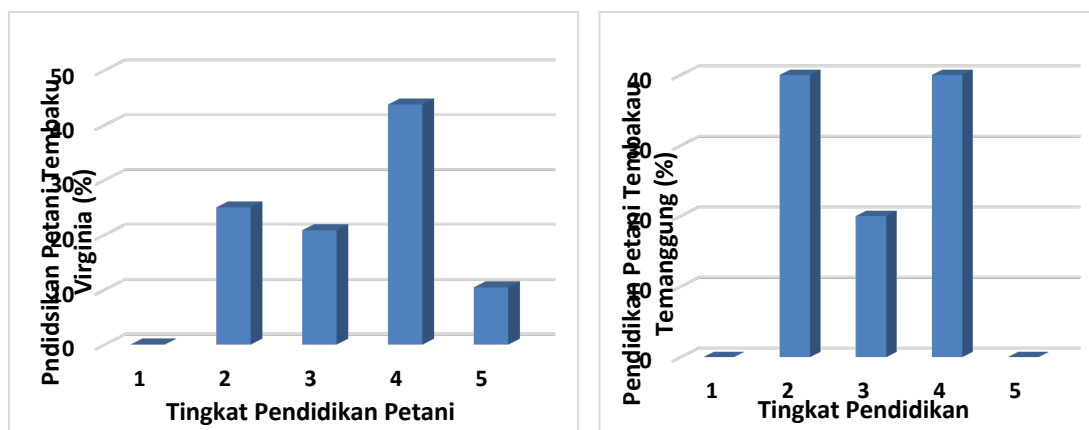
B. Pendidikan Petani

Petani tembakau Virginia yang disurvei mempunyai tingkat pendidikan formal bervariasi mulai tingkat terbawah (SD) sampai tertinggi (Diploma/sarjana). Petani tembakau Virginia terbanyak mempunyai pendidikan formal sampai tingkat SMA sebesar 40 persen (Gambar 4.3). Bahkan sebanyak 10% dari petani yang disurvei mempunyai pendidikan sampai tingkat diploma/sarjana. Di Temanggung, petani tembakau yang disurvei mempunyai pendidikan formal. Petani dengan pendidikan

formal terbanyak di tingkat SD dan SMA, masing-masing sebanyak 40 persen. Sedangkan yang berpendidikan sampai tingkat SMP sebanyak 20 persen.

Dari data tingkat pendidikan petani tembakau Virginia yang 50 persen berpendidikan SMA dan diploma/sarjana mungkin mempunyai respon lebih tinggi terhadap adanya inovasi teknologi, kebijakan-kebijakan baru, termasuk Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau. Beberapa peneliti menyimpulkan bahwa semakin tinggi pendidikan petani maka semakin adoptif terhadap inovasi teknologi yang diperkenalkan, sehingga berdampak pada peningkatan produktivitas komoditas yang diusahakan (Padhi et al., 2015; Oduro-Ofori et al., 2014; Asadullah and Rahman, 2005). Oleh karena itu adanya Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau diharapkan petani akan berdampak positif terhadap peningkatan pembelian tembakau hasil panen, mereka juga akan berharap adanya peningkatan harga jual tembakau hasil panen.

Gambar 4.3. Tingkat pendidikan petani tembakau Virginia (kiri) dan petani tembakau Temanggung (kanan)



Sumber: Data primer yang diolah

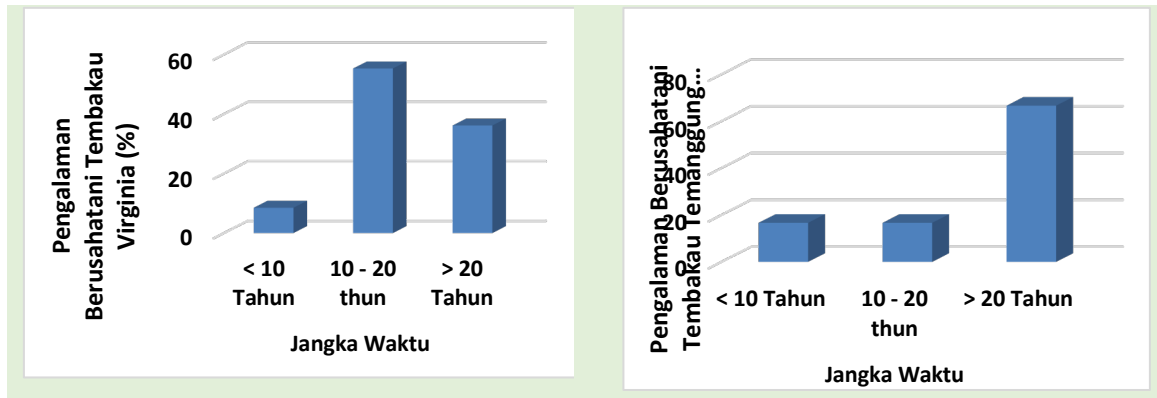
Keterangan: 1 = tidak tamat SD, 2 = SD, 3 = SMP, 4 = SMA, 5 = Diploma/Sarjana

C. Pengalaman Berusahatani

Sebagian besar petani tembakau Virginia melakukan usahatani tembakau lebih dari 10 tahun. Petani yang berpengalaman kurang dari 10 tahun hanya sebanyak 9 persen, dan terbanyak adalah petani dengan pengalaman berusahatani selama 10 – 20

tahun. Dari Gambar 4.4. tersebut juga diketahui bahwa petani di Temanggung sebagian besar (67 persen) mempunyai pengalaman berusahatani tembakau lebih dari 20 tahun.

Gambar 4.4. Pengalaman berusahatani tembakau Virginia (kiri) dan petani tembakau Temanggung (kanan)



Sumber: Data primer yang diolah

Pengalaman petani antara lain akan menentukan cara menyikapi perubahan-perubahan yang terjadi dalam usahatani akibat faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh dalam sistem usahatani. Sebagai contoh, petani di Inggris yang lebih berpengalaman ternyata lebih menyediakan habitat yang sesuai untuk lebah untuk dapat memproduksi madu, dengan cara menyediakan lebih banyak nektar dan tepungsari bunga untuk dikonsumsi lebah madu (McCracken et al., 2015). Demikian juga apabila ada kebijakan pembatasan impor tembakau yang akan berpengaruh terhadap usahatani, diduga petani tembakau yang lebih berpengalaman akan merespon lebih tinggi untuk mempertahankan keberlangsungan usahatani tembakaunya.

D. Kelembagaan Petani

Petani tembakau yang disurvei semuanya tergabung dalam kelompok tani. Namun demikian peran dan fungsi lembaga kelompok tani tersebut belum menjangkau sebagai pusat informasi pertembakauan, terutama informasi-informasi dalam aspek off farm. Sebagai contoh, peraturan/kebijakan pemerintah terkait pertembakauan tidak tersedia, termasuk peraturan yang terkait dengan importasi tembakau. Akibatnya, informasi tersebut banyak diterima oleh anggota kelompok tani secara tidak langsung.

Apabila akses terhadap informasi tentang pertembakauan masih terbatas, dikhawatirkan petani menerima informasi yang tidak tepat dan berdampak terhadap iklim usahatani.

4.1.2 Deskripsi Kebutuhan Tembakau Bagi IHT

Sub bab ini mendeskripsikan kebutuhan tembakau bagi IHT dimulai dari produksi rokok dalam negeri berdasarkan jenis rokok, kemudian dilanjutkan dengan perbandingan produksi, ekspor dan impor tembakau untuk memenuhi kebutuhan IHT.

4.1.2.1 Produksi Rokok Dalam Negeri

Diskusi mengenai IHT di Indonesia tidak saja berbicara mengenai produksi rokok, dan bagaimana kontribusi IHT bagi pertumbuhan ekonomi dan penerimaan negara, namun juga berbicara mengenai budaya yang melekat dalam industri rokok itu sendiri. Dari sektor hulu yaitu tembakau yang menjadi bahan baku utama IHT terlihat bahwa tembakau di Indonesia telah mengalami perjalanan yang panjang yaitu sekitar 400 tahun. IHT juga merupakan industri penyerap tenaga kerja yang terbesar dibanding industri lainnya dan menjadi sumber kehidupan dan penghidupan bagi banyak orang. Secara umum tenaga kerja yang terlibat pada IHT adalah terdapat 2.900.000 pedagang eceran, 150.000 buruh IHT, 60.000 karyawan pabrik, 1.600.000 petani cengkeh dan 2.300.000 petani tembakau (<https://finance.detik.com/industri/d-3177626/>).

Produksi IHT di Indonesia secara rata-rata dari tahun 2011-2019 menunjukkan pertumbuhan yang relatif kecil yaitu 0,22 persen. Pertumbuhan produksi rokok di Indonesia mulai mengalami penurunan yang terus-menerus sejak tahun 2016, sejalan dengan pengendalian tembakau di Indonesia. Road Map IHT yang dirancang oleh Kementerian Perindustrian pun memiliki arah pada pengendalian jumlah produksi. Seiring dengan pengendalian ini, jumlah perusahaan rokok di Indonesia juga mengalami penurunan yang signifikan.

Tabel 4.2. Produksi IHT 2011-2019 (Ton)

Tahun	Produksi	Pertumbuhan
2011	372.001,60	
2012	377.762,99	1,55
2013	394.507,53	4,43
2014	385.381,29	-2,31
2015	387.707,29	0,60

2016	380.473,84	-1,87
2017	373.815,82	-1,75
2018	369.103,21	-1,26
2019	377.818,43	2,36
Rerata 2011-2019		0,22

Keterangan: Peneliti melakukan konversi data dari produksi dalam batang menjadi produksi dalam Ton, berdasarkan kesepakatan dari Kementerian Perindustrian dan GAPPRI dalam Road Map IHT 2019-2024 dengan pola konversi sebagai berikut:

- 1 batang SKT = 1,6 gr;
- 1 batang SKM = 1 gr;
- 1 batang SPM = 0,8 gr

Sumber: Kementerian Perindustrian, data diolah

Produksi rokok di Indonesia dapat dibedakan mejadi tiga jenis yang utama yaitu Sigaret Kretek Mesin (SKM), Sigaret Kretek Tangan (SKT) dan Sigaret Putih Mesin (SPM). Tabel berikut menunjukkan jumlah produksi dalam ton, pertumbuhan dan proporsi produksi IHT.

Tabel 4.3. Produksi, Pertumbuhan dan Proporsi per Jenis Rokok 2011-2019

Tahun	Produksi (Ton)			Pertumbuhan (%)			Proporsi (%)		
	SKM	SKT	SPM	SKM	SKT	SPM	SKM	SKT	SPM
2011	202.610,53	154.455,10	14.935,97				54,46	41,52	4,02
2012	212.682,78	149.231,41	15.848,80	4,97	-3,38	6,11	56,30	39,50	4,20
2013	237.216,17	140.711,84	16.579,52	11,54	-5,71	4,61	56,30	39,50	4,20
2014	250.193,69	119.457,83	15.729,77	5,47	-15,10	-5,13	60,13	35,67	4,20
2015	255.326,89	116.320,18	16.060,22	2,05	-2,63	2,10	64,92	31,00	4,08
2016	252.246,45	113.285,20	14.942,19	-1,21	-2,61	-6,96	65,86	30,00	4,14
2017	251.549,85	108.871,80	13.394,17	-0,28	-3,90	-10,36	66,30	29,77	3,93
2018	252.760,53	105.295,50	11.047,18	0,48	-3,28	-17,52	67,29	29,12	3,58
2019	255.000,41	101.228,15	7.016,14	0,89	-3,86	-36,49	68,48	28,53	2,99
Rerata 2011-2019				2,99	-5,06	-7,95	63,20	32,89	3,92

Keterangan: Peneliti melakukan konversi data dari produksi dalam batang menjadi produksi dalam Ton, berdasarkan kesepakatan dari Kementerian Perindustrian dan GAPPRI dalam Road Map IHT 2019-2024 dengan pola konversi sebagai berikut:

- 1 batang SKT = 1,6 gr;
- 1 batang SKM = 1 gr;
- 1 batang SPM = 0,8 gr

Sumber: Kementerian Perindustrian, data diolah

Pada tahun 2019, produksi SKM adalah 255.000,41 ton, SKT sebesar 101,228,15 ton dan SPM sebesar 7.016,14 ton. Berdasarkan proporsi produksi, dari tahun ke tahun

secara konsisten produksi rokok terbanyak adalah jenis SKM. Rerata produksi SKM dari tahun 2011-2019 adalah sejumlah 241.065,26 ton atau 63,20 persen dari total produksi rokok sebesar 379.841,33 ton. Proporsi terbesar kedua secara rata-rata adalah SKT (32,89 persen), sedangkan SPM hanya mencapai 3,92 persen.

Dari sisi pertumbuhan produksi terlihat bahwa SPM mengalami penurunan yang signifikan dari tahun 2016. Pada tahun 2019 penurunan SPM mencapai -36,49 persen. Rata-rata pertumbuhan SPM dari tahun 2011 sampai dengan 2019 adalah -7,95 persen. SKT secara rata-rata juga mengalami penurunan produksi yaitu sebesar -5,06 persen. Hanya rokok jenis SKM yang secara rata-rata tumbuh dari tahun 2011-2019 yaitu sebesar 2,99 persen.

Dengan pola produksi seperti yang dideskripsikan di atas, maka kebutuhan tembakau dalam negeri menjadi sesuatu yang harus diupayakan. Sub bab berikut akan mendeskripsikan pemenuhan kebutuhan tembakau bagi IHT.

4.1.2.2 Ekspor-Impor Tembakau

Racikan suatu rokok tetaplah membutuhkan jenis tembakau impor, dan tidak dapat digantikan dengan tembakau jenis lain karena terkait dengan cita rasa (penjelasan lebih lengkap dideskripsikan dalam wawancara mendalam pada sub bab berikutnya). Bila dilihat secara neraca perdagangan, memang ekspor tembakau lebih kecil dibandingkan dengan impor tembakau, sehingga net ekspornya bersifat negatif. Namun bila dilihat dari proporsi antar konsumsi domestik yang berarti kebutuhan produksi dipenuhi oleh produksi domestik, maka ditemukan bahwa jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan dengan impor yang dilakukan.

Tabel 4.4

Ekspor, Impor, Produksi dan Konsumsi Dalam Negeri Tembakau (Ton)

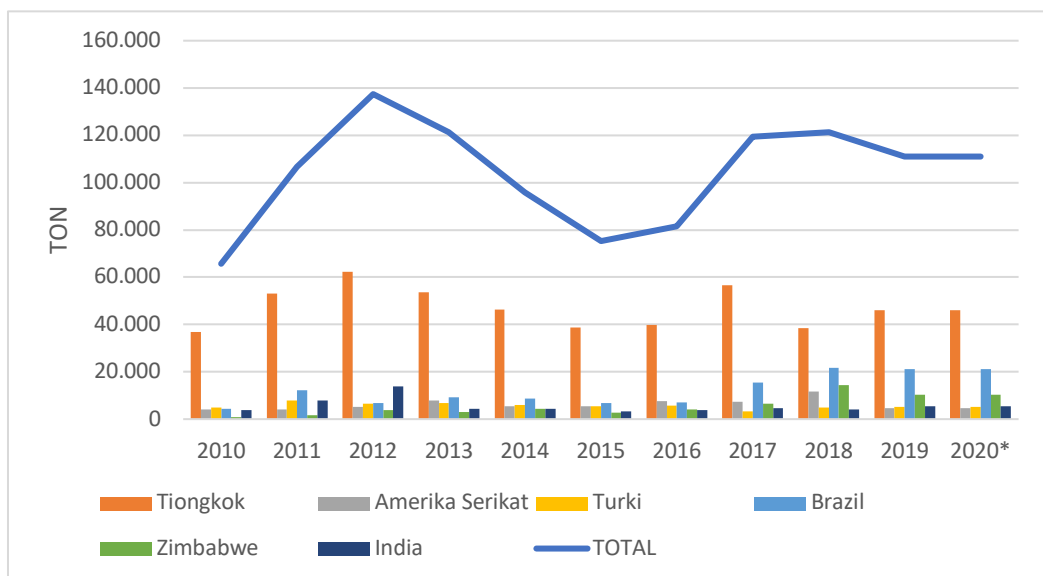
Tahun	Ekspor Tembakau	Impor Tembakau	Net Ekspor	Panen Tembakau	Konsumsi Domestik
2011	18.855	106.571	-87.716	212.155	193.301
2012	16.535	137.426	-120.890	258.805	242.270
2013	20.029	121.218	-101.189	161.322	141.293
2014	17.187	95.732	-78.545	196.124	178.937
2015	11.574	75.353	-63.779	192.898	181.324
2016	28.005	81.502	-53.497	126.444	98.439
2017	29.134	119.545	-90.411	180.855	151.721

Tahun	Ekspor Tembakau	Impor Tembakau	Net Ekspor	Panen Tembakau	Konsumsi Domestik
2018	32.310	121.390	-89.080	195.349	163.039
2019	33.602	110.923	-77.321	196.834	163.232

Sumber: BPS dan Kementerian Perindustrian, berbagai edisi

Impor tembakau Indonesia tertinggi terjadi pada tahun 2012. Pada periode 2012-2015, impor tembakau mengalami penurunan yang cukup tajam, dan mulai mengalami kenaikan walaupun lambat setelah tahun 2015.

Gambar 4.5. Enam Negara asal Tembakau Impor



Keterangan: * angka sementara

Sumber: BPS, Statistik Perkebunan Indonesia

Pertumbuhan impor tembakau secara rata-rata dari tahun 2011 sampai dengan 2019 adalah sebesar 9,43 persen sedangkan pertumbuhannya adalah 10,04 persen. Sehingga walaupun secara jumlah ekspor tembakau lebih besar dibandingkan dengan ekspor, namun impor tembakau memiliki pertumbuhan yang lebih rendah. Di sisi lain, rerata pertumbuhan produksi tembakau adalah 2,70 persen dan pertumbuhan tembakau untuk konsumsi domestik adalah sebesar 3,45 persen.

**Tabel 4.5. Pertumbuhan Ekspor, Impor, Produksi dan Konsumsi Dalam Negeri
Tembakau (%)**

Tahun	Ekspor Tembakau	Impor Tembakau	Panen Tembakau	Konsumsi Domestik
2011	-32,56	62,24		
2012	-12,30	28,95	21,99	25,33
2013	21,13	-11,79	-37,67	-41,68
2014	-14,19	-21,03	21,57	26,64
2015	-32,66	-21,29	-1,64	1,33
2016	141,96	8,16	-34,45	-45,71
2017	4,03	46,68	43,03	54,13
2018	10,90	1,54	8,01	7,46
2019	4,00	-8,62	0,76	0,12
Rerata	10,04	9,43	2,70	3,45

Sumber: BPS, Statistik Perkebunan Indonesia, berbagai edisi

Berikut ini adalah data mengenai panen dan impor Tembakau Virginia. Data proporsi panen dan impor tembakau Virginia dari tahun ke tahun terlihat jumlah impor lebih besar dibandingkan dengan panen Virginia, kecuali pada tahun 2015 dan 2016. Pada tahun 2015 proporsi impor dibanding produksi Virginia adalah 97,43 dan pada tahun 2016 sebesar 86,97.

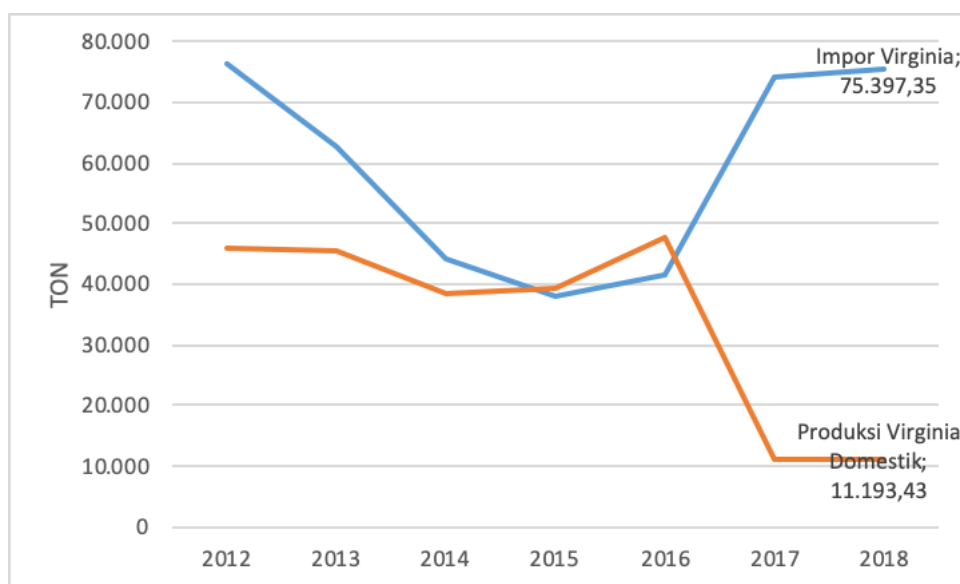
Tabel 4.6. Panen Tembakau Virginia dan Impor Tembakau Virginia

Tahun	Impor (Ton)	Panen (Ton)	Import/Panen	Pertumbuhan impor (%)	Pertumbuhan panen (%)
2012	76.166,12	46.055,00	165,38		
2013	62.835,08	45.484,00	138,15	-17,50	-1,24
2014	44.382,29	38.371,00	115,67	-29,37	-15,64
2015	38.181,69	39.189,00	97,43	-13,97	2,13
2016	41.691,44	47.936,00	86,97	9,19	22,32
2017	74.341,13	11.109,00	669,20	78,31	-76,83
2018	75.397,35	11.193,43	673,59	1,42	0,76
RERATA			278,05	4,68	-11,42

Sumber: Kementerian Perdagangan, BPS, Statistik Perkebunan Indonesia, berbagai edisi

Sedangkan pada tahun 2017 dan 2018 terlihat bahwa selisih antar panen dan impor Virginia menjadi sangat besar. Kondisi ini bisa disebabkan karena menurunnya produksi Virginia dalam negeri. Pada tahun 2017 Virginia dalam negeri turun 76, 83 persen. Secara rata-rata pertumbuhan impor Virginia adalah 4,68 persen per tahun, sedangkan pertumbuhan produksi Virginia secara rata-rata turun sebesar 11,42 persen.

Gambar 4.6. Produksi Virginia Dalam Negeri dan Impor Virginia



Hal lain yang perlu diperhatikan adalah proporsi produksi Virginia domestik terhadap produksi rokok, dan proporsi impor Virginia terhadap produksi rokok. Proporsi penggunaan Virginia impor untuk produksi lebih besar dibandingkan dengan penggunaan Virginia domestik terutama pada tahun 2017 dan 2018.

Tabel 4.7. Proporsi Produksi Dalam Negeri Tembakau Virginia dan Impor Tembakau Virginia terhadap produksi rokok

Tahun	Import/Produksi	Produksi Dalam Negeri /Produksi
2012	20,16	12,19
2013	15,93	11,53

2014	11,52	9,96
2015	9,85	10,11
2016	10,96	12,60
2017	19,89	2,97
2018	20,43	3,03

Sumber: Kementerian Perdagangan, BPS, Statistik Perkebunan Indonesia, berbagai edisi

Sekitar 46,01 persen impor tembakau yang masuk ke Indonesia berasal dari Tiongkok. Negara asal tembakau impor Indonesia terbesar lainnya adalah Brazil (sekitar 11,45 persen), kemudian diikuti oleh Amerika Serikat dan Turki.

Tabel 4.8. Proporsi Negara Asal Tembakau Impor

Tahun	Tiongkok	Amerika Serikat	Turki	Brazil	Zimbabwe	India	Italia	Yunani	Lainnya
2010	56,03	6,27	7,57	6,77	1,42	5,68	0,23	4,69	11,34
2011	49,83	3,93	7,38	11,34	1,68	7,39	0,07	1,38	16,94
2012	45,38	3,81	4,77	4,90	2,74	9,97	5,26	1,44	21,59
2013	44,32	6,56	5,55	7,52	2,51	3,51	4,71	1,79	23,49
2014	48,28	5,56	6,26	9,19	4,43	4,61	2,81	2,05	16,58
2015	51,26	7,28	7,12	8,91	3,65	4,33	2,05	1,22	12,15
2016	49,01	9,25	6,96	8,60	4,91	4,68	1,00	0,08	15,03
2017	47,28	6,20	2,80	12,84	5,37	3,76	1,04	0,51	19,98
2018	31,76	9,57	3,99	17,94	11,95	3,40	1,80	1,69	17,78
2019	41,48	4,21	4,68	18,99	9,24	4,93	1,67	0,00	14,74

Sumber: BPS, Statistik Perkebunan Indonesia, beberapa edisi

Komposisi penggunaan tembakau impor dalam proses produksi berbeda-beda dari satu perusahaan dengan perusahaan lain. Secara rata-rata pada perusahaan menengah ke atas maka tembakau impor yang digunakan dalam proses produksi adalah sekitar 40-60%. Sedangkan pada perusahaan yang masuk dalam klasifikasi perusahaan menengah ke bawah, maka komposisi tembakau impor biasanya akan di bawah 40%. Namun dalam diskusi beberapa perusahaan besar menyatakan bahwa menggunakan tembakau impor tidak lebih dari 10%.

Secara rerata, persentase tembakau impor yang digunakan juga tidak akan sama dari waktu ke waktu. Kondisi ini tergantung pada:

1. Kualitas panen lokal
2. Kualitas panen internasional
3. Perbandingan harga tembakau dalam dan luar negeri

Ketika tembakau lokal digunakan maka setiap perusahaan rokok memiliki formula campuran yang berbeda. Tembakau yang diserap bisa mulai dari Garut, Lombok, Jawa Timur, Madura, dan daerah-daerah penghasil tembakau lain, karena setiap daerah memiliki cita rasa tembakau yang berbeda.

Impor tembakau selalu terkait dengan besarnya nilai bea masuk impor dan juga nilai Cukai Hasil Tembakau atau CHT. IHT merupakan salah satu industry penyumbang penerimaan cukai terbesar di Indonesia. Walaupun produksi IHT dari tahun ke tahun pertumbuhannya melambat, namun kontribusi IHT dalam penerimaan negara masih terus meningkat. Pada tahun 2018 penerimaan CHT adalah sebesar 152,9 triliun dan meningkat sebesar 3,92 persen pada 2019 sehingga mencapai 158,9 triliun. Dengan peningkatan tarif cukai maka diperkirakan nilai CHT akan naik sebesar 8,18 persen.

Tabel 4.9. Cukai Hasil Tembakau dan Bea Masuk Tembakau

Tahun	Nilai (Triliun Rp)		Perubahan (%)	
	Cukai Hasil Tembakau	Bea Masuk Impor Tembakau	Cukai Hasil Tembakau	Bea Masuk Impor Tembakau
2011	73,3	25	15,80	24,90
2012	90,6	28	23,60	15,07
2013	103,6	32	14,35	11,27
2014	112,5	33	8,59	3,48
2015	139,5	31	24,00	-4,59
2016	138,0	37	-1,08	19,23
2017	147,7	31	7,03	-15,94
2018	152,9	35	3,52	13,11
2019	158,9	34	3,92	-5,03

Keterangan: * angka estimasi

Sumber: Direktorat Jenderal Bea Cukai

Sisi yang lain yang terkait dengan impor tembakau adalah adanya bea masuk atas tembakau impor. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Bea Cukai maka pada tahun 2018 nilai bea masuk impor tembakau ke Indonesia adalah sebesar 35 triliun rupiah, dan mengalami penurunan pada 2019 menjadi 34 triliun rupiah. Berdasarkan estimasi diperkirakan pada tahun 2020 akan mencapai 40 triliun rupiah. Kenaikan baik CHT maupun bea masuk ini menunjukkan bahwa apabila terjadi pembatasan impor maka bea masuk impor akan turun, CHT juga akan mengalami penurunan karena produksi IHT akan mengalami penurunan.

4.1.2.3 Proyeksi Impor dan Dampaknya Terhadap Perekonomian

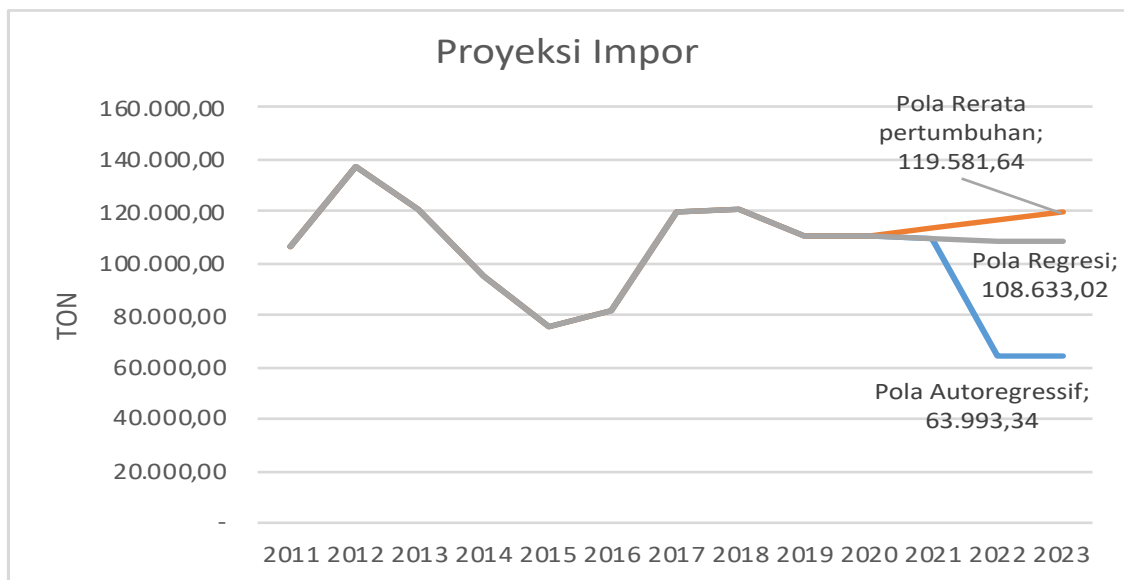
Berdasarkan data sekunder dan hasil wawancara mendalam, untuk menentukan rekomendasi yang tepat, maka perlu dilakukan proyeksi atas impor dan mengukur elastisitas untuk mengetahui apabila terdapat perubahan maka dampak apa yang akan muncul.

Proyeksi impor tembakau dilakukan dengan menggunakan tiga model yaitu:

2. Pola autoregresif. Pola auto regresif ini menunjukkan bahwa estimasi nilai dimasa yang akan datang ditentukan oleh nilai lag dari variabel tersebut dalam periode sebelumnya. Berdasarkan hasil olahan data, maka lag yang berpengaruh pada pola pergerakan impor adalah lag 1. Dari hasil tersebut diperoleh pola autoregresif sebesar $IMPOR = 63993.3390744 + 0.410584068984*IMPOR(-1)$.
3. Pola pertumbuhan rata-rata. Pola ini menggunakan data pertumbuhan rata-rata dari tahun 2012 sampai 2020. Pertumbuhan rata-rata impor tembakau adalah 2,52 persen. Dalam proyeksi angka 2,52 persen ini digunakan sebagai nilai untuk mengestimasi impor.
4. Pola regresi. Dalam pola regresi digunakan tiga model, yaitu Impor dipengaruhi dipengaruhi oleh kombinasi lag impor, produksi rokok dan panen. Hasil yang signifikan ditunjukkan oleh $Impor = f(lag\ impor, Produksi\ Rokok)$. Dari hasil regresi diperoleh persamaan berikut, $IMPOR = 815665.738158 + 0.451299596138*IMPOR(-1) - 2.23050844335*ROKOK$

Berdasarkan hasil proyeksi maka terlihat dalam gambar berikut estimasi impor pada tahun 2021, 2022 dan 2023. Bila mengikuti pola autoregresif maka akan diperoleh jumlah impor tembakau yang semakin kecil. Kondisi ini menunjukkan pola yang sangat menurun dari impor. Pola autoregresif menunjukkan bahwa jumlah impor tahun sebelumnya yang akan menjadi pertimbangan. Karena tren tahun sebelum adalah terjadinya penurunan impor akibat terjadi penurunan produksi, maka hasil proyeksi yang diperoleh pun menunjukkan kecenderungan jumlah impor tembakau yang semakin menurun. Sedangkan bila menggunakan pola rerata pertumbuhan, maka impor akan naik dibandingkan tahun 2020, dan memiliki trend yang akan cenderung naik sampai tahun 2023. Pola yang terakhir yang diestimasi adalah pola regresi. Menurut tim kajian pola ini yang paling realistis karena memerhatikan tingkat produksi serta jumlah impor periode sebelumnya. Pola regresi menunjukkan akan adanya kenaikan jumlah impor dalam jumlah yang relatif kecil pada tahun-tahun berikutnya.

Gambar 4.7
Proyeksi Impor Tembakau



Sumber: Data diolah

Dengan adanya kecenderungan ini, maka terlihat bahwa bila berdasarkan kecenderungan produksi dan impor yang dilakukan maka perlu dilihat lebih lanjut apa

dampak apabila impor tembakau mengalami kenaikan. Dalam kajian ini elastisitas digunakan untuk memberikan gambaran mengenai efek dari perubahan suatu variabel

Elastisitas yang pertama digunakan adalah elastisitas bea masuk terhadap impor tembakau. Secara rerata elastisitas bea masuk adalah sebesar 1,34 persen. Hal ini menunjukkan bahwa bila impor dinaikkan sebesar 1 persen maka bea masuk akan naik sebesar 1,34 persen. Elastisitas ini bisa memberikan gambaran akan konsekuensi apabila impor tembakau diturunkan 1 persen, maka berarti pemerintah akan kehilangan penerimaan dari bea masuk impor sebesar 1,34 persen. Hal ini menunjukkan bahwa bea masuk bersifat elastis terhadap impor tembakau. Penurunan impor tembakau akan memberikan dampak yang besar bagi penerimaan negara.

Tabel 4.10

Elastisitas

Tahun	Elastisitas Bea terhadap impor	Elastisitas impor terhadap produksi
2012	0,52	11,53
2013	-0,96	-1,91
2014	-0,17	55,89
2015	0,22	-20,77
2016	2,36	-4,47
2017	-0,34	-29,59
2018	8,50	-1,31
2019	0,58	-6,28
Rerata	1,34	0,38

Sumber: Data diolah

Elastisitas berikutnya adalah elastisitas impor terhadap produksi rokok. Secara rata-rata ditemukan bahwa bila produksi rokok mengalami kenaikan satu persen maka impor tembakau akan naik sebesar 0,38 persen. Elastisitas ini menunjukkan bahwa impor tembakau bersifat inelastic, dan sehingga perubahan produksi tidak akan memberikan efek impor yang besar.

4.2 Identifikasi Respon Petani dan IHT Terhadap Rencana Pembatasan Kebijakan Impor

Dengan mempertimbangkan indikator-indikator kuantitatif, terutama parameter keuntungan yang diperoleh petani selama 5 MT (2015-2019), maka Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau belum berdampak pada usahatani tembakau. Terjadinya fluktuasi pada parameter biaya produksi, nilai jual tembakau, dan keuntungan petani lebih dominan disebabkan oleh kondisi iklim (terutama curah hujan).

Tabel 4.11
Respon Petani Terhadap Keuntungan Usahatani Tembakau, Informasi Tembakau Impor

Aspek Pertembakauan	Respon petani (%)	
	Tembakau Virginia	Tembakau Temanggung
Nilai jual tembakau tahun 2019 dibanding tahun sebelumnya	Lebih rendah: 79 Lebih Tinggi: 15 Sama: 6	Lebih rendah: 60 Lebih Tinggi: 40 Sama: 0
Yang mempengaruhi nilai jual tembakau	Mutu: 90 Pembelian kurang: 10 Lain-lain: 0	Mutu: 60 Pembelian kurang: 20 Lain-lain: 20
Informasi tentang importasi tembakau	Tahu: 61 Tidak tahu: 39	Tahu: 40 Tidak tahu: 60
Saran tentang importasi tembakau	Dikurangi: 98 Ditingkatkan: 2	Dikurangi: 100 Ditingkatkan: 0
Keuntungan usahatani tembakau dibanding komoditas lain	Ya: 98 Tidak: 2	Ya: 100 Tidak: 0
Berpindah usahatani selain tembakau	Tidak: 97 Berpindah: 3	Tidak: 75 Berpindah: 25

Sumber: Data primer yang diolah

4.2.1 Respon Petani

Sebesar 61% petani tembakau Virginia mengetahui bahwa tembakau Virginia masih diimpor. Meskipun saat ini importasi tembakau belum berpengaruh terhadap usahatani mereka, sebagian besar (98%) petani menyarankan importasi tembakau dapat dikurangi, dan disubsitusi oleh tembakau yang diproduksi di dalam negeri. Harapan ini dapat dipahami karena petani menginginkan terjaminnya keberlanjutan usahatani tembakau, yang merupakan sumber pendapatan utama mereka.

Tembakau merupakan komoditas yang nilai jualnya ditentukan oleh mutu hasil panen, meskipun penilaian mutu sulit untuk diukur secara kuantitatif (Samikwa et al., 1998; Suwarso, 2010). Sebagian besar petani tembakau Virginia (90%) mengkonfirmasi bahwa harga tembakau ditentukan oleh mutu tembakau (Tabel 4.2). Sedangkan 60% petani tembakau di Temanggung juga meyakini bahwa mutu tembakau adalah penentu harga.

Produksi dan mutu tembakau dipengaruhi oleh 3 faktor, yaitu:

1. Faktor genetik,
2. Kondisi lingkungan tumbuh,
3. Teknik budidaya.

Kondisi lingkungan tumbuh (curah hujan) sangat berpengaruh terhadap produksi dan mutu tembakau (Muttaqin et al, 2019). Kondisi iklim sangat berpengaruh terhadap pendapatan petani tembakau pada MT 2016 dan kondisi iklim kering (kemarau yang maju) yang mempengaruhi nilai jual pada MT 2019.

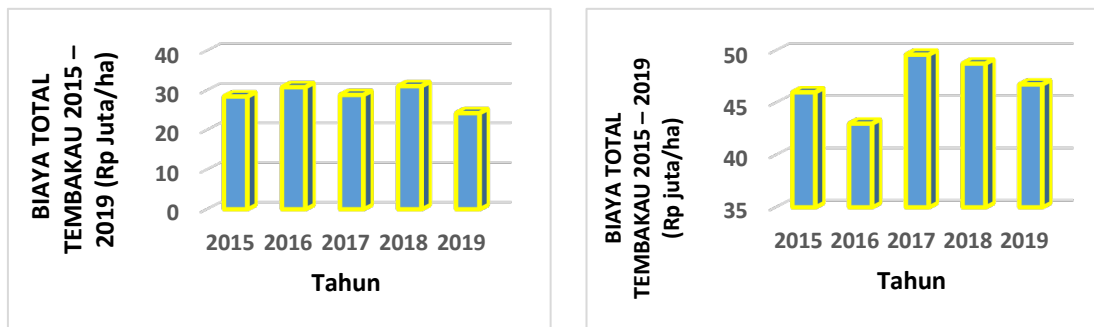
A. Respon Petani Terhadap Serapan Tembakau dari IHT

Dalam periode musim tanam (MT) 2015 – 2019, rata-rata biaya yang dikeluarkan oleh petani dalam usahatani tembakau Virginia antara Rp 24 juta sampai 31 juta per hektar. Biaya total tertinggi (Rp 31,04 juta/ha) dikeluarkan petani pada MT 2018, dan biaya terendah (Rp 24,24 juta/ha) untuk usahatani pada MT 2019. Tingginya biaya produksi pada MT 2018 terkait dengan kondisi iklim yang bagus pada tahun itu, sehingga produksi tembakau yang dipanen juga lebih tinggi dengan konsekuensi biaya untuk panen dan prosesing juga meningkat. Sebaliknya, biaya produksi terendah dikeluarkan petani untuk MT 2019, yaitumhanya Rp 24,24 juta/ha. Pada MT 2019 kondisi iklim ditandai dengan musim kemarau yang terjadi lebih awal (Radar Lombok, 2019). Akibatnya ketersediaan air untuk mendukung tembakau berproduksi optimal menjadi berkurang, sehingga biaya produksi untuk panen dan prosesing menjadi lebih rendah.

Untuk budidaya tembakau di Kabupaten Temanggung selama MT 2015 – 2019 berfluktuasi. Pada MT 2015 sampai 2017 terjadi kecenderungan kenaikan biaya usahatani, dan setelah itu terjadi penurunan biaya produksi dari MT 2017 sampai MT 2019. Biaya produksi terendah sebesar Rp 43 juta/ha dikeluarkan petani pada MT 2016

dan biaya tertinggi sebesar Rp 49,6 juta/ha diperlukan untuk budidaya tembakau pada MT 2017.

Gambar 4.8
Biaya Total Usahatani Tembakau Virginia (kiri)
dan Tembakau Temanggung (kanan)

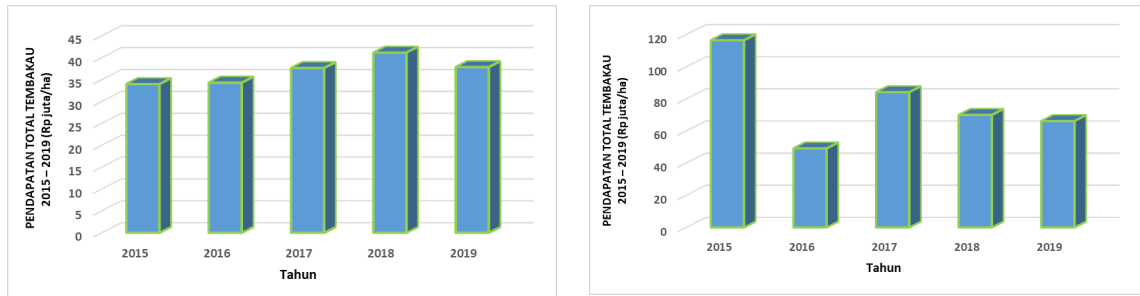


Sumber: Data primer yang diolah

Perkembangan pendapatan yang diterima petani tembakau pada periode MT 2015 sama MT 2019 disajikan pada gambar berikut. Pendapatan (nilai jual tembakau) yang diterima petani tembakau Virginia cenderung meningkat dari tahun 2015 sampai 2019. Pendapatan tertinggi diperoleh pada panen MT 2018, yaitu sebesar Rp 41 juta/ha. Kemudian terjadi penurunan pada MT 2019, nilai jual tembakau Virginia sebesar Rp 38 juta/ha. Pada tahun 2018 kondisi iklim sangat mendukung untuk tembakau berproduksi tinggi dan bermutu optimal, sehingga nilai jual yang bsditerima petani juga tertinggi. Sebaliknya, pada MT 2019 terjadi iklim kemarau yang lebih maju dari musim normalnya, sehingga banyak pertanaman tembakau yang mengalami kekurangan air. Selain itu terjadi penurunan permintaan pasar, karena banyak konsumen (IHT) mengurangi pembeliannya.

Gambar 4.9

**Pendapatan Total Usahatani Tembakau Virginia (kiri)
dan Tembakau Temanggung (kanan)**

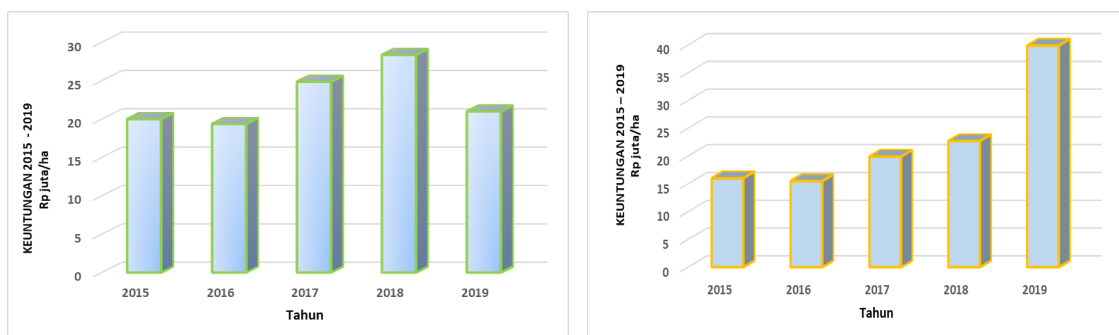


Sumber: Data primer yang diolah

Pada petani tembakau di Temanggung, sebaliknya pendapatan petani mengalami penurunan dari MT 2015 sampai MT 2019, sehingga nilai jual pada tahun 2019 sebesar Rp 66,2 juta/ha. Di Temanggung, juga terjadi penurunan produksi karena pertanaman tembakau mengalami kekurangan air untuk mendukung pertumbuhannya.

Gambar 4.10

**Keuntungan Usahatani Tembakau Virginia (kiri)
dan Tembakau Temanggung (kanan)**



Sumber: Data primer yang diolah

Besarnya keuntungan tembakau yang diterima oleh petani tembakau Virginia dan Temanggung disajikan pada gambar di atas. Keuntungan petani tembakau Virginia selama periode MT 5 tahun cenderung meningkat. Demikian juga keuntungan yang

diterima petani tembakau di Temanggung. Untuk budidaya tembakau Virginia, keuntungan tertinggi sebesar Rp 28,37 juta/ha. Sedangkan keuntungan tertinggi untuk petani tembakau Temanggung diperoleh pada MT 2019, yaitu sebesar Rp 39,89 juta/ha.

4.2.2 Respon IHT

Untuk mengetahui secara lebih mendalam mengenai kondisi IHT, maka tim peneliti melakukan wawancara mendalam terhadap beberapa perusahaan dan asosiasi pengusaha rokok. Wawancara mendalam ini digunakan untuk mengetahui kondisi riil di lapangan, terkait dengan komposisi impor tembakau, pengembangan pasokan dalam negeri melalui skema kemitraan atau pun non kemitraan, kemungkinan substitusi tembakau, serta saran industri terhadap pemerintah terkait dengan kebijakan yang dinilai akan memberikan manfaat bagi pertembakauan Indonesia dari hulu sampai ke hilir.

Hal yang harus disepakati di awal terkait dengan tembakau impor terutama tembakau Virginia, Oriental dan Burley adalah sebagai berikut

1. Tembakau Virginia masih dapat ditanam di Indonesia meski jumlahnya tidak memenuhi kebutuhan yang ada, sehingga IHT terpaksa melakukan impor. Sehingga dari sudut pandang IHT, adanya impor khususnya tembakau Virginia sebenarnya bukan merupakan ancaman bagi petani, karena memang permintaan jauh lebih besar dari penawaran.
2. Tembakau Oriental tidak dapat ditanam di Indonesia, sehingga harus dilakukan impor.
3. Substitusi racikan tembakau tidak mudah dilakukan karena akan berpengaruh pada kualitas rasa. Perubahan kualitas rasa akan menyebabkan berpindahnya konsumen merek rokok lain.
4. Importir tembakau dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu (i) *end user*, yang merupakan pengguna akhir. *End user* adalah pabrik rokok yang mengimpor langsung tembakau dari luar negeri, (ii) *trader*, yang merupakan perantara dari proses impor tembakau. Biasanya banyak digunakan oleh pabrik rokok kecil, karena keterbatasan jejaring dan kemampuan pembelian pada skala internasional.

A. Respon IHT Terhadap Ketersediaan Tembakau Dalam Negeri

Dalam diskusi lebih lanjut terungkap bahwa hanya dua jenis tembakau yang tidak dapat ditanam di Indonesia yaitu Oriental dan Burley. Karena dua jenis tembakau ini digunakan sebagai campuran pada merek tertentu maka mau tidak mau harus dilakukan impor. Sedangkan tembakau Virginia merupakan jenis tembakau yang bisa ditanam juga di Indonesia. Permasalahannya kenapa ketika tembakau Virginia ini bisa ditanam di Indonesia masih dilakukan impor? Ternyata permasalahannya terletak pada jumlah stok, kualitas tembakau dan perbedaan harga.

Sampai saat ini daerah yang paling tepat untuk menanam tembakau Virginia adalah Lombok. Dalam proses ekstensifikasi beberapa kali dilakukan usaha untuk menanam di tempat lain, seperti Lampung, namun terjadi kendala baik dari sisi sumber daya alam maupun sumber daya manusia sehingga akhirnya pembukaan lahan pertanian tembakau di Lampung tidak dapat berjalan dan berkembang dengan baik.

Menurut salah satu narasumber, petani tembakau di Lampung bersifat musiman yang menanam tergantung pesanan. Para petani tembakau di Lampung tidak akan menanam bila tidak ada yang membeli. Hal ini karena terkadang para petani sudah menanam namun tidak dibeli oleh pabrik karena ketidaksesuaian dengan kualitas yang diinginkan.

Berdasarkan diskusi tersebut di atas maka perlu ditelusur apakah terdapat kemungkinan melakukan ekstensifikasi tembakau atau tidak. Dari sisi industri, sebagian besar pelaku IHT menyatakan bahwa menanam tembakau itu budaya. Tembakau memerlukan perawatan, mulai dari memilih tanah, pembibitan, perawatan, pemetikan dan pengolahan pasca panen. Proses yang panjang ini menurut narasumber IHT menyebabkan pertanian tembakau tidak akan berjalan dengan mudah seperti pertanian lain.

Salah satu model yang seharusnya bisa digunakan untuk mendampingi petani tembakau adalah model kemitraan. Berdasarkan wawancara mendalam, terlihat ada perusahaan yang melihat bahwa kemitraan adalah program yang menguntungkan baik bagi IHT maupun bagi petani, namun ada pula perusahaan yang melihat bahwa kemitraan itu hanya akan menjadi beban biaya tambahan bagi industri.

Perusahaan yang menyatakan bahwa kemitraan menjadi hal yang penting dalam pengembangan pertanian tembakau melihat bahwa kemitraan akan memberikan jaminan

pasokan bagi perusahaan tersebut sekaligus merupakan upaya untuk mendapatkan petani yang bisa menghasilkan tembakau dengan kualitas yang sesuai dengan yang dibutuhkan. Beberapa argumentasi kemitraan adalah sebagai berikut:

1. Akan memperoleh hasil dan kualitas yang lebih baik
2. Akan meningkatkan loyalitas petani terhadap perusahaan mitra
3. Menciptakan atau mendorong persepsi petani bahwa kemitraan akan memberikan manfaat, karena ada program yang berkelanjutan, ada penyuluhan dan lain-lains.

Dengan adanya program kemitraan maka akan dapat mendorong terjadinya produktivitas yang lebih tinggi serta kualitas yang lebih baik. Hubungan yang baik antara perusahaan dengan mitra akan menyebabkan petani relatif lebih loyal kepada perusahaan mitra.

Namun pada kenyataannya, diperoleh informasi juga bahwa tidak semua produksi dari petani mitra diserap oleh perusahaan mitra. Alasan yang diberikan oleh perusahaan mitra adalah kualitas yang dihasilkan tidak sesuai dengan perjanjian awal. Jadi dari sisi petani, kemitraan tidak selalu menjamin terserapnya seluruh produksi tembakau.

Perusahaan yang lain melihat bahwa kemitraan tidak harus menjadi kunci pengembangan pertembakauan di Indonesia. Hal ini karena beberapa perusahaan melihat bahwa kemitraan yang terpenting dilakukan dengan menjaga hubungan baik dengan para pengepul, dan berharap para pengepul akan membina hubungan baik dengan para petani.

Pilihan model kemitraan yang berbeda disebabkan karena:

- a. Perusahaan merasa kemitraan akan menambah rantai penawaran, dan akan menyebabkan tidak fokus pada bisnis inti yang berupa produksi.
- b. Perusahaan menyatakan tidak memiliki tenaga untuk membina petani
- c. Dengan menggunakan pengepul kepercayaan berarti terjadi perpindahtanganan tanggung jawab. Pengepul diharapkan akan melakukan pembinaan kepada petani walaupun tidak formal.
- d. Beberapa perusahaan menyatakan bahwa pengepul adalah orang dari perusahaan tersebut dan bukan trader (orang luar).

B. Respon IHT Terhadap Kebijakan Pemerintah

Terkait dengan PERMENDAG No.84 tahun 2017 apabila direalisasikan, maka seluruh narasumber menyatakan perlunya kehati-hatian dalam penerapan peraturan ini karena tidak saja akan memukul IHT namun juga akan berpengaruh ke petani dan hilir dari IHT yaitu pedagang rokok.

Pembahasan kemungkinan penerapan Permendag No. 84 tahun 2017 dari sisi IHT akan dilihat dari tiga sisi yaitu:

1. Produksi
2. Persaingan di pasar tembakau dan di pasar rokok
3. Kesulitan penerepan Permendag No. 84 tahun 2017

Diskusi pertama terkait dengan apakah terdapat kemungkinan penurunan produksi apabila dilakukan pembatasan impor. Kemungkinan produksi akibat Permendag No 84 tahun 2017 ini akan membawa dampak yang berbeda antara pabrik rokok besar, menengah dan kecil.

Dalam wawancara mendalam terlihat bahwa kemungkinan dampak terhadap pabrik rokok besar dan menengah dari sisi produksi adalah sebagai berikut.

1. Pabrik rokok besar dan menengah akan mampu bertahan beberapa bulan ke depan mengingat mereka memiliki stok tembakau yang disimpan di gudang.
2. Pada periode berikutnya setelah stok di gudang habis, maka pabrik rokok besar dan menengah akan bereaksi dengan mengurangi berat rokok, misalnya dari 1,9 gram menjadi 1,5 gram.
3. Pengurangan berat rokok akan berimplikasi pada data penjualan atau konsumsi rokok. Bila data yang digunakan, misalnya sebagai dasar analisis atau proyeksi, maka data berdasarkan jumlah batang rokok mungkin tidak akan mengalami penurunan, melainkan tetap atau mengalami kenaikan. Hal ini karena perokok merupakan konsumen yang miopik dan enggan mengurangi jumlah batang rokok yang dihisap. Ketika ukuran rokok atau berat rokok diperkecil maka para perokok akan merokok dalam jumlah yang lebih banyak. Sedangkan bila data rokok dilihat dalam volume tembakau (ton) yang dikonsumsi maka akan terlihat penurunan.
4. Pabrik rokok yang paling terpuak adalah pabrik rokok yang menghasilkan SPM, karena tembakau Virginia terbesar digunakan sebagai bahan baku SPM.

Berdasarkan data diketahui bahwa SPM lebih banyak diproduksi oleh pabrik rokok yang masuk pada layer 1, atau pabrik rokok besar dan menengah.

5. Pabrik rokok yang memiliki kemitraan akan lebih diuntungkan karena akan memiliki kepastian pasokan
6. Akan terjadi kondisi pembelian yang “tidak sehat” mengingat pasar tembakau akan menjadi lebih sempit dengan berkurangnya tembakau impor. Ketika pasar menjadi lebih sempit maka, model perang harga beli beli akan mungkin terjadi. Yang paling diuntungkan adalah pabrik rokok yang mampu membeli dengan harga yang lebih tinggi dibanding perusahaan lain.

Sedangkan dari sisi pabrik rokok kecil, pelarangan impor ini akan berpengaruh terhadap produksi mereka, namun tidak terlalu besar mengingat sebagian besar pabrik rokok kecil tidak memproduksi SPM melainkan rokok kretek. Berdasarkan wawancara mendalam diketahui bahwa jumlah tembakau impor yang diserap oleh pabrik rokok kecil relatif sedikit dibanding pabrik rokok besar dan menengah. Meskipun demikian, ketika mereka harus bersaing untuk berebut pasokan tembakau Virginia di pasar lokal, maka dengan keterbatasan jejaring dan modal, pabrik rokok kecil akan paling terdampak. Jadi secara umum pabrik rokok golongan 3 tidak akan terlalu terdampak karena jenis rokok yang dihasilkan lebih banyak rokok kretek, dan hanya menggunakan tembakau impor sekitar 10-15%. Namun kondisi ini akan tetap memukul industri kecil karena ketidakmampuan bersaing dengan industri besar. Yang perlu diingat dalam hal ini adalah pabrik rokok kecil memiliki jumlah yang sangat banyak.

Dengan demikian dapat disimpulkan dari sisi produksi, akibat pembatasan impor ini akan berdampak pada (i) pengurangan produksi terutama pada pabrik rokok golongan 1 dan 2 karena konten impor tembakaunya sangat besar, dan (ii) pengurangan produksi pada pabrik rokok yang tidak memiliki mitra.

Dampak produksi yang paling hebat akan dapat terjadi, bila terdapat pembatasan impor dan pada saat tersebut terjadi gagal panen. Apabila tembakau mengalami gagal panen seperti tahun 2013 dan 2016, maka hampir semua pabrik rokok akan mati, karena tidak bisa mensubstitusi tembakau lokal dengan tembakau impor.

Dampak berikutnya dari kemungkinan penerapan Permendag No. 84 tahun 2017 adalah terjadinya perubahan perilaku pasar baik di sisi pasar tembakau maupun pasar

rokok. Pembatasan impor tembakau yang salah satu tujuannya adalah untuk mengurangi produksi sehingga ujung akan mengurangi konsumsi rokok, dinilai tidak akan efektif bila tidak dibarengi dengan pembatasan impor rokok.

Bila kuota atau pembatasan hanya dilakukan di sisi hulu, maka yang akan terdampak kemungkinan besar adalah IHT. Konsumen rokok yang sebenarnya menjadi sasaran akhir dari kebijakan ini akan tetap dapat membeli rokok impor, mengingat perilaku konsumen rokok yang memiliki elastisitas konsumsi yang bersifat inelastis.

Permasalahan lain yang muncul dari pembatasan impor tembakau adalah:

1. IHT masih merupakan penyumbang besar dalam penerimaan negara. Dengan kemungkinan penurunan produksi, maka CHT juga akan mengalami penurunan.
2. menimbulkan persaingan harga beli di pasar tembakau yang tidak sehat, dan
3. Munculnya tembakau atau rokok ilegal

Berdasarkan perspektif pengusaha maka terdapat beberapa alternatif pemberlakuan pembatasan impor, yaitu:

1. Importir tembakau harus memiliki kemitraan dengan petani sebagai bentuk tanggung jawab untuk menghidupi pasar tembakau dalam negeri. Permasalahannya kemitraan adalah kondisi yang sangat sulit dilakukan terutama untuk pabrik rokok kecil. Kemitraan juga rawan sekali dengan “perselingkuhan”, karena dalam dunia bisnis loyalitas menjadi barang yang tidak dapat dijamin. Terdapat kemungkinan bahwa importir tembakau yang bukan pengguna akhir akan melakukan kerjasama dengan petani tembakau agar mendapatkan kuota impor, namun kemudian tembakau tersebut dijual lagi dengan harga yang lebih tinggi dan selisih harga yang diperoleh akan dibagi dengan petani.
2. *Bundling 2 : 1*. Dalam diskusi mendalam terdapat pandangan yang berbeda bila model pembatasan impor dilakukan dengan model rasio penyerapan tembakau dalam negeri dan impor. Suatu perusahaan menyatakan risiko penerapan model bundling ini adalah tidak terjadi rebutan tembakau impor karena ada batasan, namun justru tembakau domestik yg menjadi rebutan. Pabrik besar akan mengambil harga berapapun, sehingga pabrik kecil tidak kebagian.
3. Kuota. Pendapat dari perusahaan-perusahaan yang menjadi nara sumber juga beragam. Penerapan kuota secara mendadak ini akan menyulitkan industri

Sebagian besar perusahaan rokok menyatakan pembatasan impor tetap dapat dilakukan dengan beberapa prasyarat. Beberapa rekomendasi dari perusahaan-perusahaan dan asosiasi yang menjadi narasumber dalam penelitian ini perlu dipikirkan untuk dimasukkan ke dalam kebijakan atau menjadi alternatif kebijakan. Rekomendasi dari hasil wawancara mendalam adalah sebagai berikut.

1. Perlu dipertimbangkan siapa yang berhak melakukan impor, apakah tetap pengguna akhir atau pedagang atau keduanya. Beberapa perusahaan menyarankan sebaiknya hanya *end user* yang boleh mengimpor, namun beberapa menyatakan sebaiknya ada ruang untuk *trader* untuk mengimpor.
2. Pertimbangan kenapa importir adalah *end user* karena lebih mudah dilacak karena sesuai dengan kebutuhan produksi. Peran *trader* akan mempersulit identifikasi kemana larinya tembakau impor tersebut karena bersifat jual beli.
3. Pertimbangan kenapa *trader* harus dilibatkan karena beberapa perusahaan menyatakan bahwa pemerintah harus memerhatikan sisi distribusi kesempatan mengingat sebagian besar pabrik kecil membutuhkan *trader* karena mengurus izin impor tidak mudah. Dua jenis pengimpor ini membutuhkan aturan supaya tidak terjadi permainan harga dan menimbulkan harga yang tidak adil.
4. Untuk membatasi permainan pada level pedagang, maka sebaiknya asosiasi pabrik rokok (terutama yang berskala kecil) diharapkan mengambil peran. Asosiasi akan menyuarakan kesepakatan pabrik rokok kecil kemudian melakukan impor dari pihak ketiga atau *trader*. Sehingga *trader* akan menjadi representasi dari asosiasi pabrik rokok kecil.
5. Kenaikan bea masuk impor dan bukan kuota merupakan alternatif yang lebih baik. Hal ini dikarenakan jika bea masuk dinaikkan dengan perlahan maka pengusaha akan berpikir untuk substitusi atau meningkatkan kualitas lokal, itu akan terjadi secara natural. Kendala dari kenaikan bea masuk adalah karena kita terikat dengan WTO. Keterikatan dengan WTO menyebabkan *tariff barrier* tidak bisa dilakukan. Sehingga pemerintah dapat memberikan alternatif lain misalnya dalam bentuk PPN barang mewah. Impor tembakau juga bisa dimasukkan kategori barang mewah. Jadi menambah ongkos bagi pengusaha untuk impor tembakau tanpa melanggar aturan negara lain, tapi memberi insentif untuk lebih banyak menggunakan lokal.

6. Bila pembatasan impor dilakukan maka sebaiknya dari pemerintah ikut turun tangan membina petani supaya bisa menghasilkan tembakau yang baik dan membuat petani tetap untung, dengan begitu kebutuhan tercukupi dan dengan sendirinya impor akan dibatasi. Pemberlakuan ketentuan yang baru ini diharapkan tidak akan menjadi beban industri saja tetapi akan merupakan sinergi antara pemerintah dan industri bagi pertembakauan nasional.
7. Apabila model kuota diterapkan maka besar kuota didasarkan pada produksi batangan pabrikan seperti CK1. Dengan penetapan dasar kuota akan mempermudah dilakukan pengawasan dan pabrik kecil juga akan mendapatkan kuota. Data dari Bea Cukai akan menjadi data yang valid sehingga tidak akan terjadi *moral hazard* dalam perolehan kuota. Pabrik rokok yang memproduksi rokok ilegal tentu saja tidak akan mendapatkan kuota.
8. Pada kondisi khusus misalnya terjadi gagal panen maka keran impor perlu dibuka lebih lebar.

4.3 Analisis Yuridis Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau

Analisis yuridis yang dimaksudkan dalam laporan penelitian ini merupakan bagian dari kegiatan penelitian hukum. Kegiatan penelitian hukum (yang pada dasarnya merupakan bagian dari kegiatan penelitian) merupakan kegiatan penelitian dalam membahas dan memberikan jawaban terhadap isu hukum yang diajukan. Langkah-langkah dalam menjawab isu hukum yang diajukan pada hakikatnya adalah sama dengan langkah-langkah penelitian yang telah lazim diikuti dalam ilmu dan teknik penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian hukum juga mengenal langkah-langkah seperti pengumpulan bahan penelitian, teknik analisis, pendekatan penelitian, dan lain-lain (Peter Mahmud Marzuki, 2016). Jadi, analisis yuridis yang dimaksudkan dalam laporan penelitian ini merupakan bagian dari penelitian hukum yang bertujuan untuk menjawab isu hukum yang diajukan.

Secara teoritis, penelitian hukum dapat bersifat akademis dan bersifat praktis. Sejalan dengan itu, penelitian hukum dapat dilakukan oleh praktisi dan akademisi hukum. Enid Campbell et.al. (1998:271) menegaskan hal ini dengan menyatakan bahwa: "*In his or her professional career, the lawyer as well as legal scholar will find it necessary to discover the legal principles relevant to a particular problem*". Dari pernyataan tersebut

dapat dilihat bahwa tujuan dari penelitian hukum adalah untuk menemukan prinsip-prinsip hukum yang relevan untuk sebuah permasalahan hukum, baik dari permasalahan hukum yang sederhana (seperti menyusun kontrak) sampai dengan permasalahan yang rumit atau kompleks (seperti penyelesaian kasus Lumpur Lapindo).

Meskipun terdapat perbedaan penelitian hukum yang bersifat praktis dan akademis, *output* dari penelitian hukum adalah memberikan preskripsi. Dalam konteks praktik hukum, preskripsinya dapat berupa opini, pendapat hukum, tuntutan jaksa, petitum, dan lain-lain. Sementara dalam konteks akademik, preskripsinya adalah memberikan saran atau rekomendasi, yang harus atau mungkin dapat diterapkan (Peter Mahmud Marzuki, 2016:70-71). Jadi, hasil dari penelitian hukum adalah rekomendasi yang dapat diterapkan. Sehubungan dengan itu, dalam penelitian ini akan memberikan rekomendasi terkait dengan pengaturan kebijakan impor tembakau di masa yang akan datang.

Sebelum memberikan rekomendasi, dalam sub-bab ini akan menjawab isu-isu hukum yang diajukan dalam penelitian ini. Dalam sub-bab ini secara berturut-turut akan membahas tentang: (1) *ratio legis* dari kebijakan pembatasan impor tembakau; (2) analisis keabsahan Permendag No. 84 Tahun 2017; (3) analisis keberlakuan Permendag No. 84 Tahun 2017 dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis; (4) analisis harmonisasi hukum kebijakan pembatasan impor tembakau; dan (5) *regulatory impact assesment* kebijakan pembatasan impor tembakau.

4.3.1 *Ratio Legis* Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau

Ratio legis adalah makna dari suatu peraturan dengan cara mengangkat suatu peraturan hukum kepada tingkat yang lebih tinggi sehingga bisa ditemukan pengertian yang lebih luas dan lebih umum jangkauannya (Satjipto Rahardjo, 2000:46). Singkatnya, *ratio legis* adalah “alasan bagi lahirnya peraturan hukum” (Satjipto Rahardjo, 2000:45). Peter Mahmud Marzuki (2016:145) menegaskan bahwa secara sederhana *ratio legis* dapat diartikan sebagai "alasan mengapa ada ketentuan itu". Dengan melakukan kajian mendalam tentang *ratio legis* dari suatu ketentuan (pasal) maka akan dapat diketahui makna yang sebenarnya dari ketentuan tersebut. Sejalan dengan itu, tujuan dari menemukan *ratio legis* kebijakan pembatasan impor tembakau yang dimaksudkan disini adalah mengetahui makna dari pengaturan pembatasan impor tembakau sebagaimana

tertuang dalam Pasal 2 Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau.³ Dari telaah pasal-pasal dalam Permendag Impor Tembakau, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) merupakan pasal intinya, yang menyatakan bahwa:

- (1) Impor Tembakau dibatasi.
- (2) Tembakau yang dibatasi impornya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Dalam menemukan *ratio legis* yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Permendag Impor Tembakau, **langkah pertama** yang dilakukan adalah dengan melakukan interpretasi atau penafsiran. Dalam ilmu hukum dikenal adanya berbagai macam penafsiran, seperti penafsiran berdasarkan kata undang-undang, penafsiran sejarah undang-undang, sistematis, penafsiran teleologis, dan sebagainya. Dari berbagai penafsiran yang ada tersebut, penafsiran yang relevan untuk digunakan dalam penelitian ini adalah penafsiran berdasarkan kata undang-undang, atau yang dikenal juga dengan penafsiran harfiah atau *literal (plain meaning)*. Penafsiran berdasarkan kata undang-undang digunakan dalam penelitian ini karena kata-kata yang digunakan dalam Pasal 2 Permendag Impor Tembakau tersebut "tidak bertele-tele, tajam, artinya akurat mengenai apa yang dimaksud dan tidak mengandung sesuatu yang bersifat *dubious* atau makna ganda" (Peter Mahmud Marzuki, 2016:151).

Dari perumusan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Permendag Impor Tembakau, yang perlu dijelaskan terlebih dahulu adalah makna dari kata "impor tembakau". Dengan menggunakan penafsiran harfiah sebagaimana rumusan dalam Permendag Impor Tembakau, kegiatan mengimpor tembakau adalah kegiatan memasukkan tembakau ke daerah pabean (merujuk Pasal 1 angka 2). Hal ini berarti bahwa arti "impor" dalam Permendag Impor Tembakau memiliki arti yang sama dengan arti kata "impor" pada umumnya, yaitu kegiatan "memasukkan barang dagangan dan sebagainya dari luar negeri".⁴ Kemudian, bertolak dari perumusan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Permendag Impor Tembakau menunjukkan bahwa kegiatan memasukkan jenis-jenis tembakau

³ Dalam uraian selanjutnya, penyebutan Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau terkadang disingkat, yaitu hanya dengan menyebutkan Permendag Impor Tembakau.

⁴ Sebagaimana dijelaskan dalam KBBI online. Sumber: <https://kbbi.web.id/impor>.

tertentu dari luar negeri ke Indonesia akan dibatasi. Singkatnya, impor jenis-jenis tembakau tertentu akan dibatasi.

Yang menjadi pertanyaan selanjutnya, mengapa impor jenis-jenis tembakau tertentu akan dibatasi? Dengan kata lain, apakah yang menjadi *ratio legis* dari pembatasan impor jenis-jenis tembakau tertentu sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau? Pertanyaan tersebut merupakan isu hukum yang pertama dari aspek regulasi penelitian ini.

Setelah memastikan arti kata impor dalam Permendag Impor Tembakau dengan menggunakan penafsiran harfiah tentang, **langkah kedua** yang dilakukan adalah dengan melakukan telaah terhadap politik hukum dari Permendag Impor Tembakau guna menemukan *ratio legis* dari Pasal 2 Permendag Impor Tembakau. Terkait dengan langkah ini, Peter Mahmud Marzuki (2016:145) menegaskan bahwa dalam menemukan *ratio legis* dari suatu pasal tidak dapat terlepas dari alasan lahirnya suatu undang-undang dan juga landasan filosofisnya. Untuk mengidentifikasi politik hukum Permendag Impor Tembakau, peneliti melakukan kajian terhadap keseluruhan pasal (norma-norma) dalam Permendag serta dengan melihat dasar "menimbang" dari Permendag Impor Tembakau.

Dilihat dari struktur, Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau memuat 30 (tiga puluh) pasal dan disertai dengan satu halaman lampiran yang merupakan satu kesatuan dengan norma dalam Permendag tersebut. Berdasarkan hasil kajian terhadap 30 (tiga puluh) pasal dalam Permendag tersebut menunjukkan bahwa terdapat tiga hal yang merupakan politik hukum atau arah dari kebijakan impor tembakau nasional, yaitu: (1) menegaskan bahwa impor tembakau tertentu dibatasi; (2) penetapan jenis-jenis tembakau yang impornya dibatasi; dan (3) menetapkan mekanisme dan prosedur impor tembakau.

Kemudian, dalam konsiderans "menimbang" Permendag Impor Tembakau dinyatakan bahwa pengaturan impor tembakau perlu dilakukan dalam rangka "untuk menjaga ketersediaan bahan baku dan mendorong peningkatan daya saing nasional ...". Rumusan ini menunjukkan adanya nilai keseimbangan dari pengaturan impor tembakau, yaitu keseimbangan antara kepentingan industri dan petani. Pengaturan tentang pembatasan impor tembakau tampak telah sangat dipahami oleh pemerintah akan berpengaruh terhadap keberlangsungan industri hasil tembakau dan juga kesejahteraan petani tembakau. Oleh karena itu, kebijakan impor tembakau diharapkan mampu

memberikan manfaat yang berimbang bagi pihak-pihak yang terkena dampak dari kebijakan impor tembakau.

Mencermati keseluruhan norma dalam Permendag Impor Tembakau, politik hukum dari kebijakan impor tembakau adalah menciptakan kepastian tentang jenis-jenis tembakau yang dapat diimpor beserta mekanisme dan prosedur impor tembakau. Dikaitkan dengan konsiderans "menimbang", tujuan dari pengaturan impor tembakau adalah untuk meningkatkan daya saing produksi tembakau nasional dan untuk menjaga ketersediaan bahan baku tembakau bagi industri hasil tembakau. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa *ratio legis* dari Pasal 2 Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau adalah menciptakan kepastian hukum dalam pembatasan impor jenis-jenis impor tembakau tertentu dalam rangka meningkatkan daya saing produksi tembakau nasional dan untuk menjaga ketersediaan bahan baku tembakau bagi industri hasil tembakau. *Ratio legis* tersebut tampaknya beranjak dari nilai kepastian hukum.

4.3.2 Keabsahan Permendag No. 84 Tahun 2017 Sebagai Dasar Hukum Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau

Dalam sub-bab ini akan menjawab pertanyaan bagaimana keabsahan dari Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau. Dengan kata lain, apakah Permendag tersebut sudah berlaku mengikat bagi subjek hukum yang diaturnya? Keabsahan yang dimaksudkan adalah sifat yang sah atau kesahan dari Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau. Keabsahan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang (Jimly Asshidiqie, 2006:240). Dilihat dari aspek normatif, yaitu dari teknis penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat dua kemungkinan mengenai kapan sebuah peraturan perundang-undangan sah berlaku.

Pertama, keberlakuannya pada saat diundangkan, dengan merujuk pada Lampiran II angka 150 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa: "Pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat Peraturan Perundang-undangan tersebut diundangkan". Misalnya, apabila sebuah peraturan diundangkan pada tanggal 10 Februari 2010 dan ingin diberlakukan pada saat itu juga maka terdapat pasal yang menyatakan bahwa "Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan".

Sehingga, keberlakuan UU tersebut dan penerapannya secara efektif adalah sejak tanggal 10 Februari 2010.

Kedua, terdapat kemungkinan juga bahwa keberlakuan dari sebuah peraturan perundang-undangan tidak serta merta pada saat diundangkan. Keberlakuannya bisa saja dalam jangka waktu tertentu setelah diundangkan. Misalnya sebuah peraturan perundang-undangan dapat saja diberlakukan 1 (satu) tahun dihitung sejak tanggal diundangkan. Sehingga, apabila diundangkan tanggal 10 Februari 2010 maka keberlakuannya adalah pada tanggal 10 Februari 2011. Teknis yang menyimpang tentang pemberlakuan seperti ini diperbolehkan, dengan syarat dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut sebagaimana diatur dalam Lampiran II angka 150 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan kedua pilihan yang ada tersebut, Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau tampak mengikuti pola yang kedua. Pasal 30 Permendag tersebut menyatakan bahwa "Peraturan Menteri ini mulai berlaku 2 (dua) bulan sejak tanggal diundangkan". Oleh karena diundangkan pada tanggal 8 November 2017 maka Permendag tersebut sudah seharusnya berlaku efektif pada tanggal 8 Januari 2018. Namun demikian, sebelum sampai pada tanggal 8 Januari 2018, pemerintah kemudian menyatakan penundaan atas keberlakuan Permendag tersebut.

Setelah diundangkan pada tanggal 8 November 2017, Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau mendapatkan tanggapan yang beragam dari pihak-pihak yang terkait. Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), misalnya, menyatakan sangat mendukung pemberlakuan Permendag tersebut karena kebijakan tersebut akan berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan petani tembakau.⁵ Seorang pengamat ekonomi politik dari Universitas Bung Karno (UBK) menyatakan bahwa pembatasan impor tembakau akan menyebabkan harga jual tembakau membaik dan tentunya akan menguntungkan petani.⁶

Sementara, banyak pihak juga yang berpendapat bahwa dampak pembatasan impor tersebut akan merugikan petani. Seperti yang dinyatakan oleh Mukhamad

⁵ Data primer ini didapatkan dari penelitian di lapangan, yaitu berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua APTI di Temanggung pada hari Jumat tanggal 6 Maret 2020 di Kabupaten Temanggung.

⁶ Data sekunder dari berita daring dengan judul "**Larangan Impor Tembakau Di Indonesia Kebijakan Mandu**", lihat dalam: <https://www.bisnisnews.id/detail/berita/larangan-impor-tembakau-di-indonesia-kebijakan-mandul>, dirilis pada hari Sabtu, 21 September 2019.

Misbakhun, anggota DPR, yang menyatakan bahwa "Penurunan produksi industri rokok ini turut membahayakan nasib petani tembakau".⁷ Ada juga yang mengatakan akan merugikan industri tembakau; yang pada akhirnya juga akan merugikan negara termasuk masyarakat yang menggantungkan hidup dari sektor industri tembakau. Penurunan produksi rokok sebagai akibat dari pembatasan impor diperkirakan akan menurunkan pendapatan negara dari cukai rokok. Bambang Harjo, anggota Komisi VI DPR pada saat itu, menyatakan bahwa penurunan produksi rokok juga akan berpengaruh pada hilangnya lapangan kerja dan menurunnya pendapatan masyarakat yang bekerja di sektor industri tembakau, mulai dari petani tembakau, buruh linting, hingga pedagang.⁸

Dalam menyikapi berbagai tanggapan atas kemungkinan dampak pembatasan impor tembakau, pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tampaknya mengambil langkah cepat dengan segera menunda pemberlakuan Permendag Impor Tembakau yang diterbitkan oleh Kementerian Perdagangan. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian saat itu, Darmin Nasution, mengirimkan surat kepada Menteri Perdagangan bernomor S-310/M.EKON/11/2017 tentang Penundaan Keberlakuan Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Pengaturan Impor Tembakau.⁹ Melihat nomor surat Menteri Koordinator Bidang Perekonomian menunjukkan bahwa surat diterbitkan pada Bulan November 2017, artinya pada saat sebelum Permendag No. 84 Tahun 2017 seharusnya berlaku secara formal, yaitu pada tanggal 8 Januari 2018.

Dengan demikian, keberadaan Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau belum absah karena adanya surat permohonan penundaan pemberlakuan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Oleh karena belum bersifat sah dan berlaku mengikat maka Permendag tersebut belum dapat diberlakukan dan diterapkan terhadap subjek hukum yang diaturnya. Politik hukum pemerintah terkait

⁷ Sumber dari data sekunder dalam pemberitaan daring yang berjudul "**Petani Tembakau Tak Siap Terima Pembatasan Impor**", dari laman: <https://nasional.kontan.co.id/news/petani-tembakau-tak-siap-terima-dampak-pembatasan-impor>, yang dirilis pada Hari Jumat, 9 Maret 2018.

⁸ Sumber dari data sekunder dalam pemberitaan daring yang berjudul "**Kebijakan Pembatasan Impor Belum Diterapkan**", dari laman: <https://nasional.kontan.co.id/news/kebijakan-pembatasan-impor-tembakau-belum-diterapkan>, yang dirilis pada hari Senin, 26 Maret 2018.

⁹ Penerbitan surat ini dapat diikuti dari berbagai berita daring, misalnya dari laman: <https://www.merdeka.com/uang/bea-cukai-tunda-penerapan-pembatasan-impor-tembakau.html>; dan <https://nasional.kontan.co.id/news/petani-tembakau-tak-siap-terima-dampak-pembatasan-impor>.

impor tembakau juga menunjukkan bahwa pemerintah sampai saat ini telah mengambil kebijakan untuk belum melakukan pembatasan impor tembakau.

4.3.3 Analisis Keberlakuan Kebijakan Impor Tembakau: Telaah Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Isu hukum selanjutnya yang akan dibahas adalah keberlakuan No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau guna menyimpulkan apakah Permendag tersebut dapat dikatakan sebagai produk hukum yang baik atau tidak. Agar dapat dikatakan sebagai produk hukum yang baik, maka terdapat beberapa faktor yang harus dipenuhi, yaitu berlaku secara filosofis, politis, yuridis, sosiologis, dan administratif (Jimly Asshiddiqie, 2006:241). Dalam pembahasan keberlakuan Permendag Impor Tembakau, hanya 3 (tiga) aspek yang akan dibahas, yaitu keberlakuan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Pertama, keberlakuan filosofis. Merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie (2006:241), "suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara". Dalam konteks Indonesia, nilai-nilai filosofis tertinggi – *staatsfundamentalnorm* – dari Bangsa Indonesia adalah Pancasila. Hasil telaah keberlakuan filosofis dalam Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau menunjukkan bahwa nilai filosofis musyawarah mufakat tidak terimplementasi dalam perumusan norma Permendag Impor Tembakau.

Pasal 3 ayat (2) Permendag Impor Tembakau menyatakan bahwa: "Rencana kebutuhan Tembakau ditentukan dan disepakati dalam rapat koordinasi antar kementerian/lembaga terkait". Meskipun norma dalam pasal tersebut sebetulnya telah mengandung nilai musyawarah mufakat akan tetapi nilai tersebut menjadi terabaikan atau "terdegradasi" oleh karena dalam Permendag itu sendiri telah mencantumkan daftar tembakau apa saja yang dibatasi sebagaimana tertuang dalam Lampiran. Artinya, proses koordinasi atau proses musyawarah mufakat antar kementerian/lembaga terkait menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan karena pada saat Permendag tersebut diberlakukan ternyata sudah dicantumkan daftar tembakau yang dibatasi impornya (Lihat Lampiran Permendag No. 84 Tahun 2017).

Dengan adanya penetapan daftar tembakau yang impornya dibatasi berbarengan dengan pengundangan Permendag itu sendiri maka dapat dipertanyakan: bagaimana dan

kan pemerintah melaksanakan musyawarah mufakat untuk menentukan daftar tembakau yang dibatasi impornya. Mungkin saja koordinasi tersebut diabaikan. Seharusnya, rencana kebutuhan tembakau ditentukan terlebih dahulu melalui rapat koordinasi sebelum ditetapkan jenis-jenis tembakau apa saja yang diimpor.

Kedua, keberlakuan sosiologis. Dengan merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie (2006:243-244), keberlakuan sosiologis cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (1) kriteria pengakuan (*recognition theory*) dengan fokus pada sejauh mana subjek hukum memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya menundukkan diri terhadap norma yang bersangkutan; (2) kriteria penerimaan (*reception theory*) yang pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat menerima daya atur, daya ikat, dan daya paksa norma hukum; dan (3) kriteria kenyataan faktual hukum (faktisitas hukum), yaitu kriteria yang menekankan tentang sejauh mana norma hukum tersebut sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat.

Hasil telaah keberlakuan sosiologis terhadap Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau menunjukkan bahwa dalam kenyataannya praktiknya sama sekali tidak efektif sekalipun norma tersebut diakui (*recognized*) dan diterima (*received*) oleh masyarakat dan atau subjek hukum yang diatur. Apabila tidak efektif maka "dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku" (Jimly Asshiddiqie, 2006: 244). Dalam konsiderans menimbang Permendag hanya disebutkan bahwa maksud dari pengaturan tentang impor tembakau adalah "*untuk menjaga ketersediaan bahan baku dan mendorong peningkatan daya saing nasional*". Perumusan tersebut masih sangat luas dan tidak menegaskan secara konkrit tentang bahan baku apa serta daya saing di bidang apa. Hal tersebut sebaiknya disebutkan secara konkrit supaya alasan ditetapkannya Permendag Impor Tembakau memiliki dasar empiris yang kuat.

Ketiga, keberlakuan secara yuridis. Jimly Asshiddiqie (2006:242) menyatakan bahwa keberlakuan yuridis adalah keberlakuan norma hukum dengan berdasarkan atas terpenuhinya pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Suatu norma dikatakan berlaku secara yuridis apabila: (i) ditetapkan sebagai norma hukum atas dasar norma hukum yang lebih tinggi; (ii) ditetapkan berlaku karena menunjukkan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya; (iii) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan prosedur pembentukan hukum; dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang

berwenang. Berdasarkan telaah atas Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau maka keempat hal tersebut tidak nampak sebagai dasar pemberlakuan Permendag tersebut. Dengan demikian, Permendag Impor Tembakau tersebut tidak memenuhi kriteria keberlakuan secara yuridis.

Berdasarkan analisis keberlakuan Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau maka dapat disimpulkan bahwa norma-norma dalam Permendag tersebut belum dianggap berlaku. Hal ini didasarkan atas keberlakuan filosofis, sosiologis, dan yuridis tidak terpenuhi dalam Permendag Impor Tembakau tersebut. Lebih lanjut, oleh karena keberlakuan ketiga hal tersebut tidak tampak dalam Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau maka Permendag tersebut dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang belum ideal atau belum baik.

Terlebih lagi, Permendag Impor Tembakau tersebut sampai saat ini masih ditunda keberlakuannya oleh Pemerintah sampai dengan batas waktu yang tidak ditentukan. Karena itu, Permendag tersebut belum memiliki kekuatan hukum untuk diterapkan dan berlaku secara umum. Permasalahan lain yang dapat timbul sebagai dampak penundaan pemberlakuan Permendag Impor Tembakau adalah ketidakpastian hukum dalam kebijakan impor tembakau Indonesia; khususnya dalam hal apakah ada pembatasan impor tembakau atau tidak. Lebih jauh, hal ini tentu membingungkan bagi para pelaku industri tembakau, importir tembakau, dan juga bagi petani tembakau.

4.3.4 Analisis Harmonisasi Hukum Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau

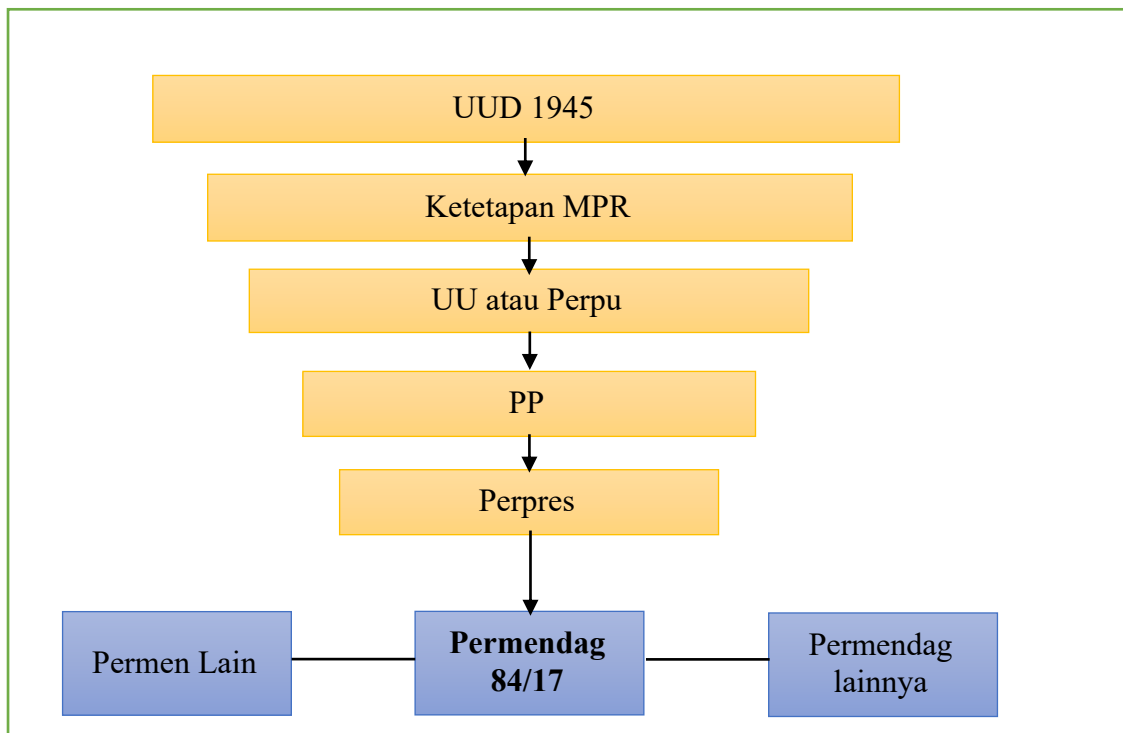
Dalam sub-bab ini substansi Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau akan dikaji sinkronisasinya dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Isu hukum yang dibahas dalam uraian berikut ini adalah kesesuaian vertikal dan horisontal antara pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dan pasal-pasal dalam Permendag Impor Tembakau tersebut.

Dengan merujuk pada pandangan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (1983:74), kajian ini merupakan sebuah penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal. Analisis kesesuaian vertikal artinya menganalisis substansi Permendag Impor Tembakau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dari Permendag tersebut, yaitu dengan Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, UU, bahkan dapat

sampai pada tingkat Konstitusi (UUD 1945). Analisis kesesuaian horisontal artinya menganalisis substansi Permendag Impor Tembakau dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setara/sejajar dengan Permendag. Dalam hal ini adalah uji yuridis dengan produk hukum yang dikeluarkan oleh kementerian dalam bentuk peraturan menteri (Permen), termasuk dalam hal ini adalah dengan Permendag yang ditetapkan oleh Kementerian Perdagangan, atau peraturan menteri lain yang substansinya memiliki keterkaitan dengan permasalahan impor tembakau, seperti Peraturan Menteri Pertanian (Permentan).

Secara skematis, **Gambar 4.11** menunjukkan langkah uji vertikal dan horisontal atas Permendag Impor Tembakau. Gambar tersebut juga menunjukkan posisi sentral dari Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau sebagai produk yang akan diuji substansi normanya dengan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Gambar 4.11 Teknik Analisis Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau (Vertikal dan Horisontal)



Sejalan dengan karakter penelitian sinkronisasi vertikal dan horisontal tersebut, langkah pertama yang telah dilakukan adalah mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan Permendag Impor Tembakau. Kemudian, peraturan-peraturan yang substansinya memiliki keterkaitan atau relevansi dengan Permendag Impor Tembakau telah diseleksi. Peraturan perundang-undangan yang kurang relevan tidak dipergunakan. Peraturan perundang-undangan yang dipergunakan adalah peraturan perundang-undangan yang relevan saja, yaitu: Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani; Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian; Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015-2035; Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Kebijakan Industri Nasional (KIN) Tahun 2015 - 2020; dan Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau.

Norma-norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang terkait tersebut (baik vertikal maupun horisontal) telah dianalisis secara detail dengan tujuan untuk menemukan apakah terdapat norma yang menjustifikasi dan/atau justru bertentangan dengan norma yang diatur dalam Permendag Impor Tembakau.

Berdasarkan analisis harmonisasi hukum yang telah dilakukan, terdapat 2 (dua) kelompok norma. **Pertama** adalah norma-norma yang saling bersesuaian diantara norma dalam Permendag Impor Tembakau dengan norma dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Kelompok norma-norma yang termasuk dalam temuan ini dapat dikatakan sebagai kelompok "norma harmonis". Adapun norma-norma yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dengan Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau. Dalam Pasal 15 ayat (2) UU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dinyatakan bahwa "*Kewajiban mengutamakan produksi Pertanian dalam negeri ... dilakukan melalui pengaturan impor Komoditas Pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi dalam negeri*". Jadi, norma dalam Pasal 15 ayat (2) tersebut bertujuan untuk mengedepankan dan mengamankan komoditas dan hasil produksi nasional, termasuk hasil tembakau dari petani dalam negeri. Kebijakan tersebut merupakan wujud perlindungan nyata terhadap petani, termasuk petani

tembakau. Hal ini sejalan dengan norma dalam Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau yang menegaskan bahwa impor jenis-jenis tembakau tertentu dibatasi.

2. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015-2035 dengan Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau. Dengan merujuk pada Pasal 1 ayat (3) PP RIPIN, lampiran dari RIPIN telah menetapkan secara eksplisit tentang jenis-jenis industri strategis yang akan dikembangkan di Indonesia sampai dengan tahun 2035. Jenis-jenis industri strategis dalam RIPIN dikelompokkan menjadi 3 (tiga) *cluster*, yaitu industri andalan, industri pendukung, dan industri hulu. Dari jenis-jenis industri yang disebutkan dalam masing-masing *cluster* tersebut tampak bahwa industri hasil tembakau tidak ditetapkan sebagai salah satu jenis industri strategis. Norma tersebut sejalan dengan norma dalam Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau yang menegaskan bahwa impor jenis-jenis tembakau tertentu dibatasi dimana dampaknya pada penurunan produksi industri hasil tembakau. Artinya, terjadinya penurunan ini tidak menjadi perhatian serius dari pemerintah karena IHT tidak ditetapkan sebagai industri strategis dalam PP RIPIN.
3. Pasal 1 ayat (4) Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Kebijakan Industri Nasional (KIN) Tahun 2015 - 2020 dengan Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau. Merujuk pada Pasal 1 ayat (4) Perpres KIN Tahun 2015 - 2020, Lampiran dari Perpres tersebut menegaskan bahwa tidak mengatur dan merumuskan kebijakan di bidang IHT. Secara yuridis, hal ini wajar karena KIN merupakan penjabaran lebih lanjut dari RIPIN (amanat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Dalam konteks harmonisasi hukum, kebijakan ini sejalan dengan kebijakan pembatasan impor tembakau sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau yang berdampak pada penurunan produksi IHT.

Kedua adalah norma-norma yang ternyata saling bertentangan; dimana antara norma dalam Permendag Impor Tembakau dengan norma dalam peraturan perundang-undangan yang lain tidak sejalan. Kelompok norma-norma yang termasuk dalam temuan ini dapat dikatakan sebagai kelompok "norma disharmonis". Dalam hal yang kedua ini,

masalah hukum yang muncul adalah adanya konflik norma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembuatan hukum yang sama atau memiliki kesamaan. Adapun norma-norma yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dengan Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau. Pasal 33 ayat (1) UU Perindustrian menyatakan bahwa: "*Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan dan penyaluran sumber daya alam untuk industri dalam negeri*". Norma ini bertentangan dengan norma dalam Pasal 2 ayat (1) Permendag Impor Tembakau yang menyatakan bahwa: "Impor tembakau dibatasi". Dengan proyeksi bahwa adanya pembatasan impor tembakau maka ketersediaan bahan baku akan menurun bagi industri hasil tembakau nasional oleh karena ketersediaan bahan baku tembakau dalam negeri belum mencukupi kebutuhan industri.¹⁰ Dengan demikian, berarti bahwa pembatasan impor tembakau dalam Pasal 3 Permendag Impor Tembakau tidak sinkron dengan norma dengan Pasal 33 UU Perindustrian, dimana pemerintah diharapkan dapat menjamin ketersediaan dan penyaluran sumber daya alam untuk industri.
2. Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau dengan Pasal 3 ayat (1) Permendag Impor Tembakau. Dalam Pasal 5 ayat (3) Permentan No. 23 Tahun 2019 ditegaskan dengan eksplisit bahwa untuk membuktikan penyerapan tembakau dalam negeri, "*importir Tembakau menyampaikan bukti serap Tembakau petani paling sedikit 2 (dua) kali dari jumlah yang dimohonkan sebagai bahan baku industri Tembakau*". Jadi ada kewajiban dari importir untuk menunjukkan penyerapan tembakau lokal sebanyak minimal 2 (dua) kali lipat dari jumlah yang dimohonkan. Norma ini bertentangan dengan norma dalam Pasal 3 ayat (1) Permendag Impor Tembakau yang menyatakan bahwa: "*Impor Tembakau ... dilakukan berdasarkan rencana kebutuhan Tembakau yang disusun dengan memperhatikan ketersediaan Tembakau lokal dan varietas yang tidak dibudidayakan di Indonesia*". Hal ini berarti lebih fleksibel karena

¹⁰ Proyeksi ini berdasarkan hasil analisis industri sebagaimana yang telah diuraikan dalam dalam sub-bab sebelumnya. Konfirmasi atas hasil analisis dari satu aspek dengan aspek yang lainnya disebut dengan metode triangulasi. Metode triangulasi ini akan memperkuat penarikan kesimpulan dalam sebuah kegiatan penelitian.

tidak disebutkan adanya angka yang pasti sebagaimana maksud dalam norma Pasal ayat (3) Permentan No. 23 Tahun 2019.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat norma-norma yang harmonis dalam analisis harmonisasi hukum terhadap Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau, adanya temuan norma-norma yang disharmonis menunjukkan bahwa Permendag tersebut perlu dikaji kembali (re-evaluasi). Lebih lanjut, norma-norma dalam Permendag tersebut perlu diperbaiki atau diperbaharui supaya sinkron/sejalan dengan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan, terutama norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam ilmu hukum dikenal dengan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* yang bermakna bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penggunaan asas tersebut sebagai "preferensi hukum" (Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005:31) merupakan salah satu cara dalam menyelesaikan konflik norma.

4.3.5 Regulatory Impact Assesment Kebijakan Pembatasan Impor Tembakau

RIA (*Regulatory Impact Analysis*)¹¹ merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas kebijakan pemerintahan. Namun demikian, hingga saat ini secara kelembagaan khususnya di Kementerian, metode RIA belum diterapkan secara optimal. Penggunaan metode RIA baru sebatas uji coba yang tidak berkelanjutan. Hal ini bertolak belakang dengan pengembangan dan pelaksanaan metode RIA di daerah. Beberapa daerah kabupaten/kota bukan hanya telah menerapkan metode RIA untuk memperbaiki kualitas kebijakannya, tetapi juga telah melakukan pelembagaan¹² (institusionalisasi) metode RIA sehingga sifatnya menjadi lebih berkelanjutan .

Berkaitan dengan metode ini, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas melakukan kajian ringkas tentang kemungkinan penerapan metode RIA untuk berbagai kebijakan, baik yang berbentuk peraturan ataupun non peraturan, yang dikeluarkan oleh

¹¹ Dalam beberapa kasus, RIA juga disebut sebagai Regulatory Impact Assessment (bukan Analysis). Antara lain lihat Buku Manual RIA, Kementerian PPN/Bappenas (2009) dan Kirkpatrick dan Yin-Fang (2004).

¹² Pelembagaan RIA antara lain telah dilakukan Kabupaten Solok dan Provinsi Jawa Tengah. Untuk informasi lengkap, lihat Buku Manual RIA, Kementerian PPN/Bappenas (2009).

Kementerian PPN/Bappenas, termasuk kemungkinan penerapan metode RIA dalam proses penyusunan rencana pembangunan nasional.

Regulatory Impact Analysis (RIA) merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. Dari pengertian singkat ini perlu digarisbawahi beberapa butir penting, yaitu:

- a. metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian;
- b. obyek metode RIA adalah kebijakan, baik berbentuk peraturan ataupun non peraturan;
- c. metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.

Sebagai sebuah proses, Metode RIA mencakup beberapa langkah sebagai berikut:

1. Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan. Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (problem) dengan gejala (symptom), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.
2. Penetapan tujuan. Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan “efektivitas” adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.
3. Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan. Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah “do nothing” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (baseline) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan stakeholders dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.

4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan, baik dari sisi legalitas maupun biaya (cost) dan manfaat (benefit)-nya. Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (cost) dan manfaat (benefit) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau do nothing). Analisis Biaya-Manfaat ini akan dibahas lebih lanjut dalam makalah ini.
5. Pemilihan kebijakan terbaik. Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (net benefit), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya, terbesar.
6. Penyusunan strategi implementasi. Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.
7. Partisipasi masyarakat di semua proses. Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (key stakeholder).

BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Rencana pembatasan impor tembakau dipandang akan memberikan dampak baik bagi petani, IHT, maupun penerimaan negara. Kajian ini menganalisis kesiapan pertanian tembakau dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan IHT, melihat dampak yang akan terjadi bila impor tembakau dibatasi, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat memiliki keberpihakan dari hulu hingga hilir bagi pertembakauan nasional.

Hasil penelitian dan pembahasan telah dikemukakan secara berturut-turut pada bab-bab sebelumnya. Dalam Bab ini akan merangkum hasil penelitian dan pembahasan tersebut (dalam sub-bab 5.1), sekaligus akan menjabarkan rekomendasi-rekomendasi yang patut dipertimbangkan sehubungan dengan kebijakan importasi tembakau di Indonesia (dalam sub-bab 5.2).

5.1 Kesimpulan

a. Ketersediaan Tembakau Produksi Dalam Negeri Dan Kebutuhan Tembakau Bagi IHT, Terutama Tembakau Jenis Virginia

- 1) Jumlah produksi IHT secara rata-rata dari Tahun 2011-2019 mengalami pertumbuhan sebesar 0,22%. Produksi rokok terbanyak adalah jenis SKM (63,20 persen dari total produksi rokok), diikuti oleh SKT (32,89 persen), dan SPM (3,92 persen) yang membutuhkan tembakau Virginia.
- 2) Tembakau merupakan komoditas yang nilai jualnya ditentukan oleh mutu hasil panen. Dari ketiga jenis tembakau impor, tembakau Virginia dan Burley dapat diproduksi di dalam negeri, sedangkan tembakau jenis tembakau Oriental masih diupayakan eksplorasi daerah pengembangannya-
- 3) Keberhasilan pengembangan jenis tembakau ditentukan oleh karakteristik petani tembakau sebagai pelaku utama dalam usahatani. Petani tembakau Virginia dan Temanggung masih berusia produktif dengan pendidikan rata-rata tingkat SMU dengan pengalaman berusaha tani tembakau lebih dari 10 (sepuluh) tahun. Karakteristik petani tersebut sangat mendukung untuk mempertahankan keberlanjutan usaha tani tembakau.

- 4) Usaha tani tembakau masih memberikan keuntungan bagi petani, sehingga sebagian besar petani tembakau tidak akan beralih ke komoditas lain sebagai sumber penghasilannya.
- 5) Hampir semua jenis rokok membutuhkan bahan baku tembakau Virginia sekitar 40% - 70% sebagai pengisi utama (*filler*) dalam racikan (*blending*) rokok. Dengan demikian, kebutuhan tembakau Virginia akan meningkat seiring dengan peningkatan produksi rokok.
- 6) Rata-rata pertumbuhan impor Virginia (2011-2019) adalah 4,68% per tahun, sebaliknya pertumbuhan produksi tembakau Virginia dalam negeri dalam kurun waktu yang sama, turun sebesar 11,42%. Oleh karena itu produksi dan kualitas tembakau Virginia produksi dalam negeri perlu ditingkatkan

b. Respon Petani Dan IHT Terhadap Rencana Kebijakan Pembatasan Importasi Tembakau.

- 1) Sebagian besar petani tembakau tidak mengetahui secara langsung adanya PERMENDAG tentang pembatasan impor tembakau. Hal ini mengindikasikan bahwa akses petani terhadap informasi yang penting tentang pertembakauan masih rendah.
- 2) Sebagian besar petani tembakau berharap pemerintah tetap melaksanakan pembatasan impor tembakau agar hasil panen mereka dapat terserap oleh IHT.
- 3) IHT masih membutuhkan tembakau impor karena memiliki keunggulan kualitas, kontinuitas pasokan dan daya saing harga.

c. Analisis Yuridis Kebijakan Impor Tembakau.

- 1) Alasan dari penetapan Permendag No. 84 tahun 2017 adalah menciptakan kepastian hukum dalam pembatasan impor jenis-jenis tembakau tertentu dalam rangka meningkatkan daya saing produksi tembakau nasional dan untuk menjaga ketersediaan bahan baku tembakau bagi industri hasil tembakau.
- 2) Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau belum sah berlaku karena masih ditunda oleh Kementerian Koordinator Perekonomian berdasarkan Surat No S-310/M.EKON/11/2017, tentang Penundaan Keberlakuan Permendag 84/2017.
- 3) Permendag No. 84 Tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau belum memenuhi keberlakuan filosofis, sosiologis, dan yuridis, sehingga peraturan

tersebut belum merupakan produk hukum yang baik karena tidak mencerminkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi pemangku kepentingan.

- 4) Permendag No 84 Tahun 2017 memuat norma-norma yang bertentangan (disharmonis) dengan norma-norma dalam Peraturan Perundang-Undangan lain baik secara vertikal maupun horisontal.

5.2 Rekomendasi

- a. Daya saing (kualitas, kontinuitas pasokan, dan harga) tembakau Virginia produksi dalam negeri perlu ditingkatkan melalui perluasan areal tanam (Ekstensifikasi) dan implementasi teknologi budi daya (Intensifikasi) dengan dukungan kebijakan Pemerintah dan keterlibatan aktif IHT untuk menjamin ketersediaan bahan baku tembakau dalam negeri bagi kebutuhan IHT.
- b. Kemampuan petani tembakau perlu terus ditingkatkan melalui pelatihan dan pendampingan secara intensif oleh Pemerintah dan IHT.
- c. Petani tembakau perlu difasilitasi dalam kemudahan akses terhadap informasi pertembakauan (kebijakan, teknologi, pengetahuan, dan lain-lain), sarana produksi (benih, pupuk, pestisida, alat-alat pertanian, dll), permodalan dan pasar.
- d. Perlu adanya penguatan kelembagaan petani tembakau dalam rangka efektifitas implementasi teknologi, efisiensi biaya produksi, penguatan permodalan mandiri dan penguatan jaringan serta akses pemasaran.
- e. Perlu penyediaan sumber data tembakau yang akurat, meliputi kebutuhan IHT, standard mutu, potensi dan kemampuan produksi dalam negeri, serta permintaan pasar.
- f. Perlu dibangun pola dan sistem importasi tembakau yang memperhatikan keseimbangan antara ketersediaan tembakau dalam negeri dan kebutuhan IHT.
- g. Perlu dibangun pola dan sistem kemitraan dengan petani tembakau bagi seluruh pelaku impor tembakau baik secara langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh importir produsen (IHT) maupun importir umum.
- h. Membatalkan dan/atau mencabut pemberlakuan Permendag No. 84 tahun 2017 tentang Ketentuan Impor Tembakau.
- i. Melakukan penyusunan ulang (*re-orientasi*) tentang arah kebijakan dan regulasi impor tembakau dengan mengadopsi model kebijakan dan regulasi impor

tembakau yang berimbang (*win-win solution*) yang melindungi kepentingan petani tembakau dan IHT.

- j. Melakukan uji publik secara komprehensif terhadap kebijakan dan Peraturan Kementerian Perdagangan tentang Ketentuan Impor Tembakau yang akan disusun, terlebih lagi dalam penentuan jenis-jenis tembakau yang akan diimpor, pelaku impor dan mekanisme impor yang akan diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.
- Asadullah, M. N., & Rahman, S. 2005. Farm productivity and efficiency in rural Bangladesh: the role of education revisited.
- BPS, *Ekpor Impor Tembakau*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2019.
- Budiman dan Onghokham, *Rokok Keretek dan Lintasan Sejarah dan Artinya bagi Pembangunan Bangsa dan Negara*, PT. Djarum. Kudus, 1987.
- Dirjenbun, *Roadmap Tembakau*, Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta, 2018.
- Enid Campbell et.al., *Legal Research: Materials and Methods*, Law Book Company, Sydney, 1998.
- Haryono, *Road Map 2007-2020 Industri Hasil Tembakau dan Kebijakan Cukai*, (Departemen Perindustrian, Perdagangan, Keuangan, Kesehatan, Pertanian, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Gappri, dan Gaprindo), Jakarta, 2015.
- Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, JP Books, Surabaya, 2006.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2016.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, 2005.
- Riyadi Santoso, *Dilema Kebijakan Pengendalian Tembakau di Indonesia*, Jurnal Kajian, Vol. 21 No. 3 September 2016, hlm. 201-219.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

B. JURNAL

- Djajadi, D. 2015. Tobacco Diversity in Indonesia. *Journal of Biological Researches* 20: 27-32.
- Guo, G., Q. Wen, and J. Zhu. 2015. The Impact of Aging Agricultural Labor Population on Farmland Output: From the Perspective of Farmer Preferences. *Hindawi Publishing Corporation Mathematical Problems in Engineering*. 7 pp. <http://dx.doi.org/10.1155/2015/730618>
- Hailu, B.K., B.K. Abrha, K.A. Weldegiorgis. 2014. Adoption and impact of agricultural technologies on farm income: evidence from Southern Tigray, Northern Ethiopia. *International Journal of Food and Agricultural Economics*. 2 (4): 91 – 96.
- McCracken, M.E., Woodcock, B.A., Lobley M., Pywell, R.F., Saratsi, E., Swetman, R.D., Mortimer, S.R., Harris, S.J., Winter, M., Hinsley, S. & Bullock, J.M. 2015. Social and ecological drivers of success in agri-environment schemes: the roles of farmers and environmental context. *Journal of Applied Ecology*, 52(3): 696–705. DOI:10.1111/1365-2664.12412.
- Murdiyati, A.S., Joko-Hartono, S.H. Isdijoso, dan Suwarso. 1991. Upaya penelitian tembakau voor-oogst dalam mengantisipasi penerapan ketentuan kandungan nikotin dan tar. Maka-lah disampaikan dalam Rapat Teknis Perke-bunan di Solo Jawa Tengah, tanggal 4-5 November 1991. Balittas, Malang.
- Muttaqin, A.S., U. Suarma, E. Nurjani, F. Kurniadhini, R. Prabaningrum, and R. Wulandari. 2019. The impact of climate variability on tobacco productivity over Temanggung Regency, Indonesia. *E3S Web of Conferences* 76, 04003 (2019) <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20197604003>.
- Oduro-Ofori, E., A.A. Prince and A.N.A. Elfreda. 2014. Effects of education on the agricultural productivity of farmers in the offinso municipality. *International Journal of Development Research*. 4 (9): 1951-1960.
- Padhy, C. and B.K. Jena. 2015. Effect of Agricultural Education on Farmers Efficiency: A Review. *International Journal of Engineering Technology, Management and Applied Sciences*. 3 (2); 247 – 258.
- Samikwa, D.D., B.W. Brorsen, and L.D. Sanders. 1998. Hedonic Prices of Malawi Burley Tobacco Southern Agricultural Economics Association Selected Paper Little Rock, Arkansas.
- Samsuri, T, dan Murdiyati, A.S. 2010. Kandungan Kimia Temabaku dan Rokok. *Buletin Tanaman Tembakau, Serat, dan Industri*. 2 (1): 33 – 43.
- Suprihanti, A, Harianto, Sinaga, B.M., Kustiari, R. 2018. Dinamika Konsumsi Rokok dan Impor Tembakau Indonesia. *SEPA* 14(2): 183 – 194.

Suwarso, S. Tirtosastro, T. Yulianti, Suharto, Suseno, dan M. Yasin. 2010. Uji produktivitas dan mutu tiga varietas tembakau oriental di Indonesia. *Jurnal Littri* 16(3): 112 – 118.

Tang, J. and C. MacLeod. 2006. Labour force ageing and productivity performance in Canada. *Canadian Journal of Economics*. 39 (2): 582–603.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015-2035

Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Kebijakan Industri Nasional (KIN) Tahun 2015 - 2020

Peraturan Menteri Pertanian No. 23 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau.