

**ABSTRAK DAN EXECUTIVE SUMMARY  
PENELITIAN PEMBINAAN**



**DAMPAK LIBERALISASI PERTANIAN TERHADAP PRODUKTIVITAS  
EKONOMI PETANI TEMBAKAU DI KABUPATEN JEMBER**

**Peneliti:**

**Suyani Indriastuti, S.Sos., M.Si**

**NIDN 0005017703**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2014**

---

**Didanai DIPA Universitas Jember Tahun Anggaran 2014  
Nomor: DIPA-023.04.2.414995/2014  
tanggal 5 Desember 2013, Revisi ke-02 tanggal 24 Maret 2014**

# **DAMPAK LIBERALISASI PERTANIAN TERHADAP PRODUKTIVITAS EKONOMI PETANI TEMBAKAU DI KABUPATEN JEMBER**

Peneliti : Suyani Indriastuti<sup>1</sup>  
Sumber Dana : DIPA Universitas Jember

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember

## **ABSTRAK**

Penelitian ini membahas tentang dampak liberalisasi pertanian terhadap produktivitas ekonomi petani tembakau di Kabupaten Jember. Indonesia telah meratifikasi perjanjian liberalisasi pertanian di bawah skema *Agreement on Agriculture* (AoA) sebagai bagian integral perjanjian pendirian *World Trade Organization* (WTO). Ketentuan yang termuat dalam AoA yaitu 1) dibukanya akses pasar melalui penurunan/ penghapusan hambatan perdagangan baik yang berbentuk tariff; 2) penghapusan subsidi domestik untuk sektor pertanian; 3) penghapusan subsidi ekspor sektor pertanian. Hal ini menarik untuk dikaji dari aspek hubungan internasional, terutama tentang apa dampak pemberlakuan liberalisasi pertanian dan bagaimana strategi petani tembakau Jember menghadapi liberalisasi pertanian. Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan masyarakat memang mengakui adanya kenaikan harga bahan dasar produksi seperti pupuk urea, KNO<sub>3</sub>, TSP, dan pestisida. Namun kenaikan harga tersebut tidak terlalu mempengaruhi keputusan petani untuk menanam tembakau. Mereka tetap menanam tembakau karena hasil penjualan yang nilainya lebih besar dibandingkan dengan bercocok tanam yang lain seperti padi atau palawija. Salah satu strategi yang digunakan untuk menyalahi harga pupuk, mereka beralih menggunakan pupuk kandang untuk menghemat biaya. Persoalan yang mempengaruhi penanaman tembakau bukan karena liberalisasi perdagangan, tetapi karena cuaca atau iklim yang tidak menentu dan kurang baik untuk menanam tembakau.

Kata Kunci: *Liberalisasi Pertanian, Produktivitas, Petani Tembakau*

# **DAMPAK LIBERALISASI PERTANIAN TERHADAP PRODUKTIVITAS EKONOMI PETANI TEMBAKAU DI KABUPATEN JEMBER**

Peneliti : Suyani Indriastuti<sup>1</sup>  
Sumber Dana : DIPA Universitas Jember  
Kontak Email : s\_indriastuti@yahoo.com  
Diseminasi (jika ada) : belum ada

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember

## **EXECUTIVE SUMMARY**

Globalisasi tidak dapat dipungkiri telah berpengaruh terhadap setiap aspek kehidupan manusia baik pada level nasional maupun lokal seperti aspek ekonomi, sosial, politik maupun budaya. McGrew (2005: 19) menggambarkan bahwa globalisasi merupakan proses intensifikasi, perluasan serta semakin dalamnya saling keterkaitan hubungan internasional. Hal tersebut didorong karena adanya teknologi yang semakin canggih, liberalisasi dan kapitalisasi serta berbagai macam kepentingan terkait globalisasi. Dalam hal ini liberalisasi menjadi fenomena penting yang menandai berlangsungnya globalisasi.

Liberalisasi merupakan sistem ekonomi yang menghendaki berkurangnya campur tangan negara dalam persoalan ekonomi atau berlakunya sistem perdagangan bebas. Rezim liberalisasi dapat berbentuk hubungan bilateral, regional maupun multilateral. Secara bilateral, negara dapat melakukan perjanjian liberalisasi dengan negara lainnya, sedangkan dalam konteks regional, beberapa negara dapat bergabung dalam rezim liberalisasi regional seperti dalam *ASEAN Free Trade Area* atau *ASEAN Economic Community*. Sementara itu, liberalisasi juga diatur dalam mekanisme global melalui ketentuan organisasi perdagangan dunia atau *World Trade Organization (WTO)*. Salah satu kesepakatan dalam WTO adalah adanya liberalisasi pertanian berdasarkan *Agreement on Agriculture (AoA)*.

Liberalisasi membawa dampak yang signifikan bagi produsen maupun konsumen. Beberapa kalangan menilai bahwa liberalisasi pertanian memberikan peluang bagi peningkatan kesejahteraan, liberalisasi akan meningkatkan distribusi kesejahteraan dan efisiensi ekonomi. Di samping itu, liberalisasi juga membawa dampak positif antara lain pembukaan akses pasar, harga yang kompetitif, serta adanya banyak alternatif pilihan bagi konsumen. Namun demikian, ketentuan tersebut juga mengakibatkan banyak kesulitan bagi petani. Hal yang sederhana dapat dilihat, liberalisasi pertanian tersebut telah meningkatkan biaya produksi petani, padahal untuk menjualnya mereka juga harus bersaing dengan pasar internasional yang relatif kompetitif.

Salah satu kasus yang menarik untuk dikaji adalah dampak liberalisasi pertanian terhadap petani tembakau di Indonesia, khususnya di kabupaten Jember. Tembakau merupakan salah satu komoditas yang tercakup dalam AoA yang artinya komoditas tembakau dan olahannya harus diliberalkan. Di sisi lain, kampanye anti tembakau gencar dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, *World Health Organization* (WHO), lembaga swadaya masyarakat, juga pemerintah baik nasional maupun daerah. Hukum internasional yang mengontrol tembakau adalah *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) yang diresmikan Februari 2005. Namun konsumsi tembakau, khususnya di Indonesia tetap tinggi, misalnya pada tahun 2013, konsumsi rokok di Indonesia mencapai 302 miliar batang (Kompas, 24 Juni 2013). Bahkan pemerintah Indonesia menolak untuk meratifikasi pembatasan dan pelarangan produksi dan konsumsi tembakau (Hadi & Friyatno, 2008). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah menilai tembakau merupakan komoditas penting bagi masyarakat Indonesia baik petani, industri maupun pelaku pasar produk tembakau.

Liberalisasi di satu sisi dan kontrol tembakau di sisi lain, tidak dapat dilepaskan dari konteks ekonomi politik seputar tembakau serta beragamnya kepentingan aktor-aktor perdagangan tembakau mulai dari petani, buruh, pengepul, pedagang, pemerintah, pabrik rokok lokal dan nasional hingga perusahaan multinasional (Bump dkk, 2009). Lebih jauh, Rahmat dan Nuryanti (2009) menekankan besarnya kekuatan perusahaan multinasional untuk menguasai dan memanfaatkan pasar dan industri rokok di Indonesia. Abhisam (2012) menyajikan

data bahwa terjadi kenaikan impor cerutu dan rokok di Indonesia yang cukup tajam. Dari tahun 2004 hingga 2008, impor cerutu meningkat 197,5 % atau senilai 0,09 juta dolar AS tahun 2004 menjadi 0,979 juta dolar AS di tahun 2008, demikian pula halnya impor rokok yang meningkat 86,87 % dalam rentang tahun 2004-2008. Kekuatan perusahaan multinasional juga terlihat pada pembelian saham Sampoerna oleh Philip Morris tahun 2009 dan akuisisi Bentoel oleh *British American Tobacco* (BAT). Kondisi tersebut menunjukkan liberalisasi pertanian dan kontrol tembakau merupakan agenda global perusahaan multinasional untuk memonopoli industri tembakau (Pinanjaya dan Sasongko, 2012).

Kabupaten Jember Jawa Timur menurut sejarahnya merupakan kabupaten penghasil tembakau yang penting di Indonesia. Tembakau merupakan "icon" kabupaten Jember karena mata pencaharian masyarakat Jember adalah bertani tembakau. Produk tembakau Jember meliputi tembakau *Na Oogst* (NO) dan *Voor Oogst* (VO). Tembakau *Na Oogst* di Jember disebut "Besuki *Na Oogst*" atau *Besno Tobacco* yang sebagian besar diekspor ke Eropa. Namun demikian saat ini produksi *Besno* semakin turun. Abdus, Ketua Komisi Tembakau Jember menyatakan bahwa semula total produksi tembakau *Besno* per tahun mencapai 12.000 ton, namun sekarang total produksi *Besno* hanya 3.000 ton pada tahun 2009 (Tempo Interaktif, 05 Februari 2010).

Pertanian dan industri tembakau secara nasional hanya menyerap sedikit tenaga kerja, sedangkan secara regional, pertanian dan industri tembakau hanya tersentra pada wilayah-wilayah tertentu seperti di Jawa Timur (Barber dkk, 2008). Namun demikian, keberadaannya cukup penting mengingat penduduk lokal pada area geografis tersebut pernah bergantung pada tembakau. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak liberalisasi pertanian terhadap produktivitas petani tembakau di Kabupaten Jember serta bagaimana cara petani tembakau Jember mempertahankan produktivitas mereka.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Informan dalam penelitian ini dipilih dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, diskusi, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model studi kasus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa liberalisasi pertanian tidak berdampak terlalu buruk bagi produktivitas petani tembakau. Besaran harga tersebut dipengaruhi oleh tingkat permintaan dan penawaran. Tembakau Besuki NO produksinya relatif lebih sedikit dibandingkan dengan tembakau VO Kasturi di kabupaten Jember. Hal tersebut terbukti dengan kenaikan produksi tembakau Jember dalam beberapa tahun terakhir, dan jumlah permintaan tembakau Jember yang stabil. Ekspor cerutu ke beberapa negara Eropa juga stabil.

Tidak dapat dipungkiri memang terjadi kondisi turun naik harga tembakau. Hal itu disebabkan oleh bekerjanya mekanisme pasar tanpa campur tangan dari pemerintah. Kondisi ini tidak terlalu mempengaruhi keputusan petani untuk tetap menanam tembakau. Bagi mereka turun naiknya harga adalah hal biasa. Mereka tetap menanam tembakau karena hal tersebut adalah mata pencaharian mereka. Harga tembakau VO Kasturi mengalami naik turun sesuai dengan permintaan pasar, terutama pasar domestik yaitu pabrik rokok kretek. Sementara itu harga cerutu dan komponen pembentuknya mengalami peningkatan, yang berarti mendukung peningkatan pendapatan petani. Namun demikian, setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah pasti akan membawa dampak terhadap masyarakat. Demikian pula kebijakan liberalisasi pertanian yang diambil oleh pemerintah melalui ratifikasi perjanjian WTO yang di dalamnya memuat ketentuan tentang liberalisasi pertanian AoA. Dalam perjanjian tersebut diatur tentang penghapusan subsidi domestik, pembukaan market akses dan subsidi ekspor.

Liberalisasi pertanian mendorong semakin terbukanya pasar dan meningkatnya *competitiveness* di antara pelaku-pelaku pasar. Mekanisme *market access* (MA) dalam liberalisasi pertanian AoA melalui penurunan atau penghapusan tarif membuka peluang produk asing memasuki pasar-pasar domestik. Hal ini juga terjadi pada komoditas tembakau. Tembakau termasuk salah satu komoditas yang masuk dalam skema AoA.

Indonesia merupakan salah satu pemasok tembakau terbesar di dunia. Di sisi lain, konsumsi domestik tembakau di Indonesia juga relatif tinggi. Kontribusi tembakau terhadap pemasukan negara sangat signifikan. Kontribusi tersebut dapat dilihat dari dua sisi, yaitu kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDP) Nasional dan pemasukan negara melalui cukai rokok. Penelitian ini tidak akan

banyak mengupas mengenai kontribusi tembakau terhadap pendapatan nasional. Penelitian ini akan mengkaji tentang dinamika perdagangan internasional tembakau dan dampaknya bagi petani tembakau.

Perdagangan tembakau di Indonesia dipengaruhi oleh perusahaan-perusahaan rokok terkemuka di Indonesia, yaitu: PT HM Sampoerna (Indonesia), PT Gudang Garam (Indonesia), PT. Djarum (Indonesia), PT. Nojorono (Indonesia), PT Bentoel (Indonesia), Phillip Morris (Amerika Serikat), British American Tobacco/ BAT (Inggris), dan lain-lain. Pada tahun 2005, Phillip Morris Internasional berhasil mengakuisisi saham perusahaan PT HM Sampoerna. Sementara itu PT Bentoel diakuisisi oleh PT BAT. Hal ini menunjukkan bahwa globalisasi telah semakin masuk ke suatu negara. Perusahaan-perusahaan tersebut sedikit banyak berpengaruh terhadap produktivitas petani tembakau.

Berbicara tentang bisnis tembakau sangatlah kompleks karena banyak hal yang terkait. Organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization/ WHO*) melalui *Framework on Convention on Tobacco Control* (FCTC) berusaha mengontrol dan membatasi produksi dan peredaran tembakau karena terkait dengan masalah kesehatan. Di samping itu, terdapat pihak-pihak lain yang secara intensif terkait dengan bisnis tembakau, yaitu bisnis perusahaan raksasa internasional, lapangan pekerjaan buruh tembakau serta kesejahteraan petani. Pemerintah Indonesia walaupun belum meratifikasi FCTC, namun kampanye anti tembakau mendorong pemerintah Indonesia mengeluarkan PP no 81 tahun 1999 yang mengatur tentang ketentuan kandungan nikotin dan tar dalam rokok. Ketentuan ini menguntungkan produsen rokok putih karena ketentuan tentang tar dan nikotin itu dapat dipenuhi oleh rokok putih, misalnya Marlboro produksi Phillip Morris dan Lucky Strike produksi BAT. Sementara itu rokok kretek yang merupakan produksi nasional Indonesia justru mengalami masalah akibat ketentuan tersebut. Kondisi tersebut pada akhirnya berujung pada monopoli industri rokok oleh perusahaan asing. Peraturan mengenai kenaikan cukai untuk mengontrol peredaran tembakau berdampak bangkrutnya perusahaan-perusahaan rokok kretek skala menengah ke bawah. Perusahaan besarlah yang mampu bertahan dalam bisnis tembakau.

Kondisi tersebut mendorong meningkatnya impor tembakau, di sisi lain ekspor Indonesia mengalami penurunan. Total ekspor tembakau Indonesia pada

tahun 2008 sebesar 110.000 ton. Jumlah tersebut mengalami penurunan setiap tahunnya hingga pada tahun 2013 Indonesia hanya mengekspor 37.000 ton (Jakarta Post, 2014). Sementara itu total impor mengalami kenaikan. Data dari Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GPPRI) menunjukkan bahwa dalam rentang tahun 2011-2013, jumlah impor tembakau di Indonesia lebih tinggi dibandingkan tingkat ekspor tembakau Indonesia (Liputan6.com).

Besarnya jumlah impor tersebut merupakan salah satu dampak liberalisasi pertanian AoA melalui skema pembukaan *Market Access*. MA membuka peluang yang sangat besar bagi produk asing untuk memasuki pasar domestik suatu negara. Kebutuhan industri rokok nasional dipenuhi oleh bahan-bahan impor, atau adanya pengalihan bahan baku yang seharusnya dipenuhi oleh komoditas lokal, namun dalam kenyataannya dipenuhi oleh produk asing/ impor. Hal ini berdampak negatif bagi petani salah satunya adalah berkurangnya peluang pasar tembakau yang ditanam oleh petani Indonesia. Petani tembakau Indonesia harus bersaing dengan produk asing. Kekalahan persaingan menyebabkan tidak lakunya produk tembakau lokal di pasar domestik. Hal tersebut tentu saja merugikan petani karena kehilangan peluang pasar atau produk tembakau petani lokal dibeli dengan harga yang rendah.

Kondisi tersebut juga diperparah dengan orientasi “*pure*” bisnis yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan rokok. Akuisisi saham PT HM Sampoerna oleh PT Phillips Morris sedikit banyak berpengaruh pada nasib para petani dan buruh tembakau. Penurunan ekspor produk tembakau menyebabkan PT HM Sampoerna menutup pabriknya di Jember dan Lumajang. Penutupan pabrik HM Sampoerna di Jember cukup meresahkan petani karena petani akan kehilangan pembeli produk mereka.

Terdapat beberapa strategi yang dilakukan untuk menghadapi liberalisasi pertanian yang dapat dikelompokkan berdasarkan bidang-bidang dalam liberalisasi pertanian AoA, yaitu penghapusan subsidi domestik, pembukaan akses pasar dan penghapusan subsidi ekspor. Penghapusan subsidi domestik berakibat naiknya biaya produksi. Harga pupuk seperti urea, KCL, KNO<sub>3</sub>, TSP dan pemberantas hama semakin mahal karena subsidi dikurangi oleh pemerintah. Salah satu strategi yang dilakukan oleh petani adalah dengan mengganti pupuk atau mengkombinasi kebutuhan pupuk dengan menggunakan pupuk kandang. Pupuk kandang berasal dari



kotoran binatang ternak seperti kambing atau sapi yang dicampur dengan kompos daun-daunan. Di samping itu, petani juga lebih berhati-hati untuk memutuskan kapan masa tanam dimulai mengingat terjadinya anomali alam yang tidak baik efeknya bagi pertanian tembakau. Petani menanam tembakau jika kondisi alam memang memungkinkan. Hal tersebut dikarenakan petani ingin efisien dan efektif dalam menggunakan modal mereka. Strategi lain yang dilakukan petani adalah sedapat mungkin petani akan menjual hasil panen ke pabrik dan tidak melalui tengkulak. Asosiasi atau kelompok tani melakukan penawaran kepada pabrik. Namun hal ini sulit dilakukan mengingat banyak petani yang bergantung kepada tengkulak, misalnya melalui sistem “ijon” atau bahkan pemenuhan kebutuhan modal.

Liberalisasi pertanian bukanlah hal sepele yang mampu dihadapi oleh petani. Petani hanyalah pihak yang terdampak. Upaya pencegahan dampak buruk bagi petani harus dilakukan secara sistematis mulai dari pemerintah tingkat pusat hingga daerah yang melibatkan pihak-pihak terkait seperti petani, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan pabrik rokok.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa liberalisasi pertanian berdampak terhadap produktivitas ekonomi petani tembakau di Kabupaten Jember berupa kenaikan biaya produksi dan persaingan yang semakin ketat. Namun kondisi tersebut tidak mempengaruhi keputusan petani untuk menanam karena mereka berusaha mengadu peruntungan. Pengalaman masa lalu mendapat keuntungan yang besar dari bertani tembakau menjadi salah satu pertimbangan petani tembakau. Hal tersebut ditunjukkan dengan meningkatnya produksi tembakau di Kabupaten Jember. Justru yang menjadi kendala atau musuh petani dalam menanam tembakau adalah anomali cuaca. Cuaca yang tidak menentu dengan curah hujan yang tinggi tidak baik efeknya bagi pertanian tembakau. Oleh karena itu pertimbangan petani dalam menanam tembakau lebih banyak dipengaruhi oleh faktor cuaca.

Selain itu persaingan global serta pembukaan *market access* bagi produk tembakau menyebabkan produk lokal harus bersaing dengan produk asing. Pada akhirnya perusahaan yang memiliki modal besar dapat bertahan dan bahkan berekspansi sampai ke manca negara. Namun pabrik-pabrik rokok kelas menengah ke bawah yang justru menampung tembakau dari petani akan gulung tikar karena kalah bersaing dan tidak mampu menanggung efek kenaikan cukai rokok. Di sinilah

pemerintah harus melakukan pendampingan agar produktivitas petani tetap dipertahankan atau ditingkatkan. Petani berusaha menanam tembakau sesuai dengan kebutuhan konsumen sehingga impor tembakau dapat dihindari dan mafia tembakau seperti tengkulak yang tidak baik dan merugikan petani harus ditertibkan

**Kata kunci:** *Liberalisasi Pertanian, Produktivitas, Petani Tembakau*

## **Referensi**

Abhisam dkk 2012, *Membunuh Indonesia: Konspirasi Global Penghancuran Kretek*, Penerbit Kata-kata, Jakarta

Barber, Sarah dkk 2008, *Tobacco Economics in Indonesia*, The Union, Paris

Bump, J.B dkk 2009, *Towards a Political Economy of Tobacco Control in Low-and Middle Income Countries*, the World Bank, Washington, DC

Hadi, Prayogo U & Friyatno, Supena 2008, "Peranan Sektor Tembakau dan Industri Rokok dalam Perekonomian Indonesia: Analisis Tabel I-O tahun 2000", *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol. 26 No.1 hal. 90-121

McGrew, Anthony 2005, "Globalization in Global Politics" in John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics, an Introduction to International Relations*, Oxford University Press, New York

Pinanjaya, Okto & Sasongko, Waskito Giri 2012, *Muslihat Kapitalis Global, Indonesia Berdikari*, Jakarta

Rahmat, Muchjidin & Nuryanti, Sri 2009, "Dinamika Agribisnis Tembakau di Dunia dan Implikasinya Bagi Indonesia", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 27 No. 2 hal. 73-91

## **Surat kabar/Majalah/Website**

Liputan6.com

Kompas, 24 Juni 2013

Tempo Interaktif, 05 Februari 2010