

**KEBIJAKAN PENGENDALIAN TEMBAKAU TERHADAP EKSISTENSI INDUSTRI
TEMBAKAU DI JEMBER (1999-2015)**
*TOBACCO CONTROLLING POLICY ON THE EXISTENCE OF TOBACCO INDUSTRY IN
JEMBER (1999-2015)*

Cristi Antika Muliawati, Sri Ana Handayani

Program Studi Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Jember

Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

E-mail: cristimuliawati@gmail.com

Abstract

This article explained about the birth of historical-background of tobacco controlling policy and the effect for Jember society. Then, the policy influenced the response from Jember government and tobacco society in Jember. The method of this research used historical method including research manners and historical writings. Tobacco controlling policy was backed by the interest of foreign capitalist that threaten Jember economic society who their life was depend on tobacco for instances farmers, tobacco sellers, cigarette sellers, etc. Those problems influenced the reaction from Tobacco farmer Association of Indonesia (APTI) in Jember and tobacco society. APTI Jember prosecuted Jember government to protect the farmers that threaten because of tobacco controlling policy. Besides, The response was also given by the small businessman cigarette in Jember. The cigarette businessman in Jember did against by producing the cigarette without any tax as a way to oppose the policy of tax that was very high at that time. Jember government was very responsive to face the problem that made tobacco society worried about the tobacco policy. Then, the government did a cooperation with tobacco society to conserve tobacco. One of the ways to consrve tobacco was by running tobacco affair policy and by using DBHCHT that agreed with tobacco society requirement. The response that was given by tobacco society and Jember government could not be seperated from the importance of tobacco for the economy of Jember society.

Keywords: *Tobacco Controlling Policy, Jember Tobacco, Economy Regulation.*

1. Pendahuluan

Sejak masa Kolonial Belanda, Jember merupakan daerah penghasil tembakau untuk kebutuhan pasar Eropa dan pasar domestik. Awalnya, tembakau di Jember dibudidayakan oleh perusahaan perkebunan, seiring meningkatnya permintaan tembakau Jember, terutama sejak berkembangnya industri kretek nasional, penanaman tembakau kemudian juga diusahakan oleh rakyat. Pada tahun 1960-an hingga 1980-an, tembakau Jember mengalami zaman keemasan. (Santoso: 2013, 6). Tembakau Jember selain banyak diserap oleh pasar lokal, juga mampu menguasai pasar Eropa. Pada masa ini, industri tembakau telah memberikan kontribusi kesejahteraan bagi masyarakat tembakau di setiap segmen, dari petani tembakau sampai pada pengusaha tembakau, namun setelah tahun 1980-an, tembakau Jember mengalami permintaan pasar yang menurun. Penurunan permintaan pasar terhadap tembakau Jember, salah satunya diakibatkan oleh adanya gerakan anti rokok (termasuk cerutu), yang dimotori oleh *World Health Organization* (WHO).

Gerakan anti rokok dilakukan melalui berbagai cara, seperti kampanye anti rokok dan pembentukan regulasi pengendalian tembakau pada tingkat global, nasional dan daerah. Pada tingkat global telah dibuat regulasi pengendalian tembakau, yang dikenal dengan

Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). FCTC ini, digunakan untuk mempengaruhi kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional maupun regional di berbagai negara yang telah meretifikasinya. Pada tingkat nasional Indonesia, kebijakan pengendalian tembakau pertama kali muncul pada tahun 1999, dengan ditetapkannya PP No. 81 Tahun 1999. Kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia terus berkembang, terakhir pemerintah menetapkan PP No. 109 Tahun 2012, yang menggolongkan tembakau sebagai zat adiktif. Pemerintah Indonesia juga terus menaikkan tarif cukai rokok, sebagai salah satu bentuk usaha dalam mengontrol konsumsi tembakau.

Ditelisik lebih jauh, adanya kebijakan pengendalian tembakau tidak lepas dari adanya kepentingan kapitalis asing dalam perebutan pasar bisnis nikotin. Untuk menggeser pasar bisnis nikotin di Indonesia, pihak asing melalui lembaga keuangan internasional dan organisasi kesehatan dunia terus melakukan intervensi terhadap kebijakan pemerintah Indonesia, mengenai pengendalian tembakau. Hal tersebut dapat dilihat dari rekomendasi-rekomendasi lembaga keuangan dunia kepada negara-negara penghasil tembakau, untuk terus meningkatkan tarif cukai rokok guna mengontrol konsumsi rokok.

Selain di tingkat internasional dan nasional, kebijakan pengendalian tembakau juga dilakukan di

tingkat regional. Kebijakan Pemerintah Jember terkait pengendalian tembakau dapat dilihat pada Peraturan Bupati Jember No. 27 Tahun 2013.

Kebijakan pengendalian tembakau yang muncul di tingkat internasional dan nasional, telah mengakibatkan industri tembakau di Jember mengalami kemunduran, baik ekspor maupun produksinya. Hal tersebut berakibat lebih lanjut pada jaringan masyarakat yang terlibat dalam sektor industri tembakau, seperti pengusaha, petani dan buruh. Masyarakat yang terlibat dalam sektor industri tembakau tersebut oleh penulis disebut sebagai masyarakat tembakau. Keadaan tersebut, kemudian menimbulkan respons dari berbagai kalangan masyarakat tembakau. Pemerintah Jember juga turut memberikan respons terhadap adanya dampak dari kebijakan pengendalian tembakau. Berdasarkan uraian di atas, pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah: (1) Mengapa lahir kebijakan pengendalian tembakau; (2) Bagaimana dampak kebijakan pengendalian tembakau terhadap industri tembakau dan petani tembakau di Jember; (3) Bagaimana respons industri tembakau terhadap kebijakan pengendalian tembakau; (4) Bagaimana tanggapan pemerintah atas berbagai masalah yang timbul dari kebijakan pengendalian tembakau tersebut.

Dengan mengkaji permasalahan tersebut, maka tulisan ini bertujuan untuk: (1) Mengidentifikasi apa yang melatarbelakangi lahirnya pengendalian tembakau; (2) Menganalisis dampak kebijakan pengendalian tembakau terhadap keberadaan industri tembakau dan perekonomian petani tembakau di Jember; (3) Mengetahui berbagai respons industri tembakau Jember terhadap kebijakan pengendalian tembakau; (4) Mengetahui dan mengidentifikasi tanggapan Pemerintah, dalam menyikapi permasalahan yang timbul dari kebijakan pengendalian tembakau.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah pendekatan ekonomi-politik, yaitu ilmu mengkaji bagaimana persoalan-persoalan ekonomi yang terjadi di suatu negara diselesaikan dengan menempatkan kekuatan politik sebagai kekuatan pendukung (*driven force*) dalam memberikan solusi terhadap kasus-kasus ekonomi. (Fahmi: 2013, 8). Sementara itu, fokus teori yang digunakan adalah teori kebijakan publik, teori ini menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey dikatakan sebagai “publik dan problem-problemnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan pada agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa dan

apa efek dari adanya tindakan aktif dan pasif dari pemerintah”. (Parsons: 2008, 6).

Ruang lingkup artikel ini meliputi skope spasial, skope temporal dan skope kajian. Skope spasialnya adalah Kabupaten Jember, sementara skope temporalnya tahun 1999-2015. Sebagai pertimbangan pada tahun 1999 merupakan awal skope temporal karena pada tahun ini kebijakan pengendalian tembakau untuk pertama kalinya dikeluarkan di Indonesia, yaitu PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan. Tahun 2015 dijadikan batasa akhir oleh karena pada tahun tersebut berbagai respons dari masyarakat tembakau diberbagai daerah termasuk di Jember memperoleh tanggapan dari pemerintah pusat maupun Pemerintah Jember. Pada tahun ini pula perang tembakau antara masyarakat tembakau dan masyarakat pengendalian tembakau berakhir, dengan kekalahan masyarakat tembakau di tingkat legislatif karena gagal memasukan pasal kretek dalam UU Kebudayaan. Sementara skope kajiannya adalah kajian sejarah ekonomi-politik yang lebih minitik beratkan pada pembahasan mengenai adanya kebijakan pengendalian tembakau, memberikan ancaman bagi perkembangan industri tembakau di Jember.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode sejarah. Metode sejarah adalah cara-cara penelitian dan penulisan sejarah. (Kuntowijoyo, 2005: 90). Dalam prakteknya seorang sejarawan selalu bertumpu pada empat kegiatan pokok, yaitu:

Pertama, heuristik atau pengumpulan sumber sezaman baik sumber tertulis maupun lisan yang relevan. Dalam praktek pengumpulan sumber, penulis menggunakan dua macam sumber, yaitu sumber primer dan sekunder. Pertama, sumber primer, berupa dokumen-dokumen, laporan, data statistik, media cetak atau koran, majalah, foto dan hasil wawancara dengan tokoh-tokoh pertembakauan di Jember. Sumber primer tersebut bisa didapat di berbagai instansi, seperti Disperindag dan ESDM Jember, Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Jember, Badan Pusat Statistik Jember, Dinas Bea Cukai Panarukan, UPT Pengujian Sertifikasi Mutu Barang dan Lembaga Tembakau Jember, Perpustakaan Tarutama Nusantara (TTN) Jember, PT Bobin Jelbuk, Data Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Jember, serta koleksi Arsip paguyuban pengrajin rokok Mitra Karya Mandiri Jember. Sementara untuk sumber lisan metode yang perlu dilakukan adalah dengan mewawancarai tokoh-tokoh pertembakauan.

Kedua, kritik sumber, dari semua sumber-sumber

yang didapatkan harus dikritisi karena tidak semua sumber yang diperoleh memiliki kesesuaian dengan objek yang diteliti. Kritik sumber meliputi kritik eksternal dan internal, untuk menyeleksi data yang berasal dari dokumen-dokumen, laporan dinas pemerintahan, surat kabar, majalah, buku, jurnal ilmiah dan arsip yang diperoleh.

Ketiga, interpretasi atau penafsiran. Interpretasi atau penafsiran sering disebut sebagai subjektivitas. Dikatakan subjektivitas, karena semua data yang ditemukan sejarawan harus ditafsir ulang oleh sejarawan, oleh sebab itu subjektivitas penulisan sejarah diakui tetapi untuk dihindari (Kuntowijoyo: 2005, 220). Interpretasi dilakukan dengan mengkomparasikan berbagai sumber yang diperoleh.

Keempat, historiografi atau penyusunan fakta-fakta yang diperoleh menjadi tulisan sejarah yang bersifat deskriptif analitis dan memenuhi unsur 5W+1H sesuai dengan kaidah-kaidah penulisan sejarah.

3. Hasil Penelitian

Kebijakan Pengendalian Tembakau

Isu dan gerakan pengendalian tembakau yang bergulir di masyarakat dunia sering kali mengatas namakan kesehatan. Di balik itu, sebenarnya terdapat kepentingan korporasi-korporasi multinasional, dalam perluasan pasar ke seluruh dunia termasuk ke Indonesia. Memasuki tahun 1990-an, gerakan anti-tembakau semakin meningkat dengan munculnya wacana pembentukan hukum internasional pengendalian tembakau, yang berujung pada pembentukan perjanjian internasional yang membatasi produksi, distribusi, konsumsi dan penjualan tembakau dengan alasan kesehatan. Perjanjian ini yang kemudian dikenal dengan *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC). (Pinarjaya dan Waskito Giri S: 2012, 39).

Ditelisik lebih jauh adanya kebijakan pengendalian tembakau tidak lepas dari adanya kepentingan kapitalis asing dalam perebutan pasar bisnis nikotin. Industri farmasi multinasional memiliki kepentingan dalam penjualan obat-obatan pengganti kebiasaan merokok atau *Nicotine Replacement Therapy* (NRT). Tidak hanya industri farmasi, perang global melawan tembakau ternyata juga didukung oleh industri tembakau multinasional, seperti Philip Morris dan *British American Tobacco* (BAT). Industri tembakau multinasional tersebut, memiliki kepentingan untuk menguasai pasar rokok di negara-negara berkembang seperti Indonesia, yang memiliki mangsa pasar rokok terbesar kedua setelah Rusia.

Indonesia menduduki urutan kedua dengan jumlah mangsa pasar sebesar 270,3 miliar batang di tahun 2010. (Radjab: 2013, 108). Tidak heran jika banyak kapitalis asing mengincar mangsa pasar rokok di Indonesia. Untuk itu kapitalis asing, mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia mengenai pengendalian tembakau dengan hutang negara Indonesia kepada pihak asing dan tekanan dari berbagai lembaga internasional, seperti IMF dan *World Bank* yang telah menjadi mentor penggerak perekonomian Indonesia sejak Orde Baru.

Dengan adanya kebijakan pengendalian tembakau maka akan sangat menguntungkan bagi pihak asing dan di lain sisi akan merugikan masyarakat tembakau di Indonesia. Terbukti adanya berbagai kebijakan pengendalian tembakau baik di tingkat global maupun nasional, telah mengakibatkan pengambilalihan perusahaan-perusahaan rokok nasional di Indonesia oleh perusahaan rokok multinasional. Pada tahun 2005 PT. HM Sampoerna diakuisisi oleh Philip Morris dan pada tahun 2009 BAT mengakuisisi perusahaan kretek terbesar keempat di Indonesia, yaitu Bentoel Malang dengan nilai pembelian sebesar 580.000.000 US\$ (Daeng, dkk: 2011, 27-28).

Kebijakan pengendalian tembakau dan gerakan anti rokok sejatinya merupakan upaya untuk mematikan tembakau dengan segala industrinya. Pada saat yang bersamaan, kebijakan pengendalian tembakau mendukung perdagangan obat-obat *Nicotine Replacement Therapy* (NRT) yang dihasilkan dan dipasarkan oleh perusahaan farmasi multinasional (DM, dkk: 2012, 70-71). Hal ini, tentu sangat merugikan bagi negara-negara penghasil tembakau, seperti Indonesia yang sebagian besar penduduknya bekerja pada sektor pertembakauan.

Lahirnya kebijakan pengendalian tembakau, baik di tingkat global maupun nasional di Indonesia, sebenarnya belum berumur lama. Pada tingkat global telah dibentuk kebijakan pengendalian tembakau yang dikenal dengan FCTC. Meskipun Indonesia belum meratifikasi FCTC, namun kampanye pengendalian tembakau dan gerakan anti rokok telah masuk ke Indonesia dengan dikeluarkannya kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional pada tahun 1999.

Masuknya gerakan anti rokok ke Indonesia, telah memberikan dampak besar bagi perkembangan industri tembakau di berbagai daerah penghasil tembakau di Indonesia, salah satunya yaitu Jember. Daerah Jember merupakan penghasil tembakau terbesar di Jawa Timur, sehingga adanya kebijakan pengendalian tembakau menuai pro-kontra dari berbagai kalangan, baik kalangan pegiat anti-rokok

ataupun yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertembakauan, seperti petani tembakau, pedagang tembakau, butuh perusahaan tembakau, pedagang rokok dan masyarakat lain yang terlibat dalam perputaran perdagangan tembakau dan hasil industri tembakau.

Regulasi Pengendalian Tembakau Pemerintah Indonesia

Jatuhnya Demokrasi Terpimpin, dengan digantikan berkuasanya rezim Orde Baru pada tahun 1966, menjadi tonggak perubahan kiblat ekonomi Indonesia. Pada masa pemerintahan Soekarno, kiblat ekonomi Indonesia lebih condong ke arah negara-negara Uni Soviet atau menentang segala bentuk kapitalisme dan imperialisme. Pada masa Orde Baru, kiblat ekonomi Indonesia berubah ke arah negara-negara kapitalis. Sejak saat itu, bantuan keuangan dalam jumlah besar mengucur dari negara-negara barat. Utang yang diberikan oleh pihak asing tersebut dijadikan sebagai modal proyek pembangunan pada masa Orde Baru. Sebagai kompensasi, pemerintah Orde Baru mengangkat Bank Dunia dan IMF sebagai mentor perekonomian Indonesia. (DM, dkk: 2012, 95). Dalam perjalanannya lembaga-lembaga keuangan internasional ini, turut berperan dalam mempengaruhi berbagai kebijakan pemerintah Indonesia.

Sebelum tahun 1990-an, kebijakan pengendalian tembakau tidak pernah menjadi prioritas kebijakan publik pemerintah Indonesia. Setelah terjadinya pergantian kekuasaan dari Soeharto ke B.J. Habibie di tengah kekacauan politik dan ekonomi, serta besarnya hutang negara kepada pihak asing, membawa angin perubahan dalam isu mengenai kebijakan pengendalian tembakau. Dengan hutang luar negeri Indonesia, lembaga-lembaga keuangan dunia, seperti IMF dan Bank Dunia terus mendorong pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan kebijakan pengendalian terhadap tembakau dan rokok. (Daeng, dkk: 2011, 73).

Akhirnya, kebijakan pemerintah Indonesia terkait pengendalian tembakau ditetapkan pada tahun 1999, yaitu pada masa pemerintahan B.J. Habibie, dengan dikeluarkannya PP No. 81 tahun 1999. Dikeluarkannya Keppres No. 81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan telah meresahkan masyarakat tembakau yang ada di berbagai daerah di Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Jember pada khususnya. Lahirnya kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia pada tahun 1999, menjadi awal gerakan pengendalian tembakau masuk ke Indonesia. Beberapa aspek yang diatur dalam PP No. 81 Tahun 1999 antara lain, 1) batas kadar kandungan nikotin dan tar, 2) persyaratan produk dan penjualan rokok, 3)

persyaratan iklan dan promosi rokok, 4) kawasan tanpa rokok (Sobary: 2016, 274-295).

Selain kebijakan tersebut, pihak asing melalui lembaga-lembaga keuangan dunia yaitu IMF dan Bank Dunia, menekan pemerintah Indonesia untuk menaikkan cukai tembakau secara terus menerus. Tekanan tersebut, dilakukan dengan berbagai cara, seperti tekanan politik, utang luar negeri, maupun melalui perjanjian internasional. (Daeng, dkk: 2011, 45-46). Kenaikan cukai rokok akan menurunkan permintaan terhadap rokok, secara otomatis hal tersebut akan mengurangi kebutuhan atas tembakau sebagai bahan baku rokok. Untuk menaikkan harga rokok maka jalan yang harus pemerintah Indonesia ambil yaitu dengan terus menerus menaikkan cukai rokok yang harus dibayarkan oleh industri rokok.

Kebijakan menaikkan cukai rokok, tampaknya menjadi ruang bertemunya kepentingan antara pihak asing dengan pemerintah Indonesia. Dengan menaikkan cukai rokok, maka akan memberikan manfaat bagi peningkatan pendapatan negara. Sementara itu, pihak asing mendapat keuntungan karena dengan naiknya cukai rokok, maka industri rokok nasional akan mengalami kesulitan dan gulung tikar. Hal ini, dimanfaatkan oleh pihak asing untuk menguasai pasar nikotin di Indonesia. Sejak dikeluarkannya PP No. 81 Tahun 1999, pemerintah melakukan pengawasan yang lebih ketat terhadap industri-industri rokok skala rumahan yang memproduksi rokok ilegal atau rokok tanpa cukai. Hal itu, dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk menertibkan tata niaga cukai dari sektor rokok.

Kebijakan pengendalian tembakau di Indonesia semakin berkembang seiring dengan terjadinya pergantian kekuasaan. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, PP No. 81 Tahun 1999 mengalami perubahan dengan ditetapkannya PP. No 38 Tahun 2000. Pada masa pemerintahan Presiden Megawati, kebijakan pengendalian tembakau juga mengalami perubahan dengan ditetapkannya PP No. 19 tahun 2003. (Sobary: 2016, 8-9).

Dengan penetapan Keppres tersebut, pasal mengenai batasan nikotin dan tar pada rokok yang terkandung pada PP No. 81 Tahun 1999 dihapuskan. Hal ini cukup memberikan sedikit angin segar bagi masyarakat tembakau, namun Keppres No. 19 Tahun 2003 dicabut oleh SBY dengan dikeluarkannya UU No. 36 Tahun 2009, yang disebut sebagai UU Kesehatan. (Sobary: 2016, 6-9). Setelah ditetapkannya UU Kesehatan pada tahun 2009 tersebut, muncul produk Rencana Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengamanan Produk Tembakau Sebagai Zat Adiktif bagi Kesehatan, yang lebih dikenal dengan RPP Pengendalian Tembakau.

RPP Pengendalian Tembakau sesungguhnya merupakan turunan dari UU No. 36 Tahun 2009

tentang kesehatan, khususnya pasal 113 dan 116. Dengan munculnya RPP Pengendalian Tembakau ini, menimbulkan polemik dari sejumlah kalangan, baik kalangan yang membela kepentingan masyarakat tembakau maupun kalangan yang merasa peduli dengan kesehatan masyarakat, sehingga dapat disebut babak baru polemik kebijakan pengendalian tembakau. Polemik yang terjadi semakin memuncak dengan munculnya berbagai perlawanan dari masyarakat tembakau, terlebih sejak RPP Pengendalian Tembakau tersebut, ditetapkan oleh Presiden SBY sebagai PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan.

Kebijakan Pengendalian Tembakau di Kabupaten Jember

Keberadaan industri tembakau bagi masyarakat Jember dan Pemerintah Jember sangatlah penting. Industri tembakau mampu menyediakan lapangan kerja bagi buruh dan petani tembakau. Bagi Pemerintah Jember keberadaan industri tembakau merupakan sektor penyumbang pendapatan daerah yang cukup besar. Pada tahun 2008 jumlah pendapatan daerah Jember dari sektor cukai tembakau mencapai Rp. 1.798.418.000. Pada tahun-tahun berikutnya jumlah tersebut terus meningkat, di tahun 2014 jumlahnya mencapai Rp. 41.960.194.037. (BPS Kabupaten Jember: 2008-2014).

Berdasarkan Dana Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) yang diperoleh Pemerintah Jember, maka Pemerintah Jember cukup responsif terkait adanya permasalahan yang tengah dihadapi oleh masyarakat tembakau di Jember. Untuk itu pemerintah Jember membentuk payung perlindungan hukum guna melindungi kepentingan petani dan pengusaha tembakau di Jember. Payung perlindungan hukum tersebut yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 7 Tahun 2003 Tentang Pengusahaan Pertembakauan di Jember. Perda tersebut mengatur tentang kemitraan, pembentukan kelembagaan tembakau guna melindungi dan melestarikan sektor industri tembakau di Jember.

Keseriusan pemerintah Jember dalam melindungi dan melestarikan keberadaan industri tembakau kemudian mulai dipertanyakan, karena dengan adanya kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional, telah mendorong Pemerintah Jember untuk membentuk kebijakan terkait pengendalian tembakau. Pada tahun 2013 Pemerintah Jember menetapkan Peraturan Bupati Jember No. 27 Tahun 2013. Pada Peraturan Bupati tersebut, terdapat pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan reklame iklan

rokok. Dengan adanya peraturan tersebut secara langsung pemerintah Jember telah mendukung gerakan anti rokok dan pengendalian tembakau yang mengatasnamakan kesehatan.

Pengendalian tembakau juga dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Jember, melalui pemberantasan rokok tanpa cukai yang banyak diproduksi oleh industri rokok rumah tangga di Jember tanpa memberikan solusi bagi insutri rokok tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa sikap Pemerintah Jember terkait persoalan tembakau bersifat *ambivalent*. Di satu sisi seolah-olah memberikan perlindungan terhadap industri tembakau melalui kebijakan pertembakauan, namun di sisi lain turut memerangi dan melakukan pengendalian terhadap industri tembakau melalui kebijakan terkait aturan penyelenggaraan reklame iklan rokok dan pemberantasan rokok tanpa cukai.

Dampak Terhadap Industri Tembakau di Jember

Tembakau merupakan salah satu kekayaan alam dan sumber perekonomian yang dimiliki oleh masyarakat Jember. Sejak berkembangnya budidaya tembakau di Kabupaten Jember, daerah ini dikenal sebagai daerah produsen dan penghasil tembakau terbesar di Jawa Timur, dengan produk yang berkualitas tidak hanya untuk pasar nasional tetapi juga pasar internasional.

Sebagai daerah penghasil tembakau terbesar di Jawa Timur, Kabupaten Jember dapat memenuhi 58% dari jumlah keseluruhan kebutuhan tembakau nasional. Dengan besarnya potensi tersebut, maka di Kabupaten Jember banyak berdiri perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang pengolahan dan perdagangan tembakau. Berdirinya perusahaan yang bergerak dalam bidang pertembakauan di Jember, telah mampu menyerap 35.000-40.000 tenaga kerja. Jumlah tersebut, belum termasuk besarnya tenaga kerja yang terserap dalam sektor pertanian tembakau rakyat dan sektor-sektor lain dalam perputaran perdagangan tembakau. Pada tahun 2010 jumlah petani tembakau di Kabupaten Jember sebesar 28.432 dengan luas lahan garapan sebesar 13.498 (Radjab: 2013, 168).

Proses perdagangan tembakau dari hulu ke hilir, mampu menciptakan lapangan pekerjaan yang luas bagi masyarakat Jember, namun tatanan ekonomi yang telah terbangun sejak lama dalam industri tembakau, mulai terusik dengan adanya kebijakan pengendalian tembakau. Kabupaten Jember sebagai daerah penghasil tembakau baik untuk ekspor atau pasar domestik, harus menghadapi tekanan dari kebijakan

pengendalian tembakau di tingkat global maupun nasional, yang telah memberikan dampak langsung atau tidak langsung terhadap perkembangan industri tembakau di Jember.

Adanya kebijakan pengendalian tembakau di tingkat global telah mempengaruhi selera konsumen cerutu Eropa, dari jenis cerutu besar (*cigar*) menjadi cerutu kecil (*cigarollas*). Berubahnya selera konsumen tersebut, mengakibatkan kebutuhan pasar Eropa berubah, dari banyak kebutuhan kualitas tembakau *filler* untuk bahan cerutu besar, menjadi lebih banyak kebutuhan tembakau kualitas *deklad* untuk bahan cerutu kecil. Padahal hasil produksi tembakau Jember banyak menghasilkan tembakau kualitas *filler* dan *omblad*, meskipun ada juga kualitas *deklad*, namun jumlahnya relatif rendah, yaitu skitar 10-20% dari keseluruhan hasil produksi. Hal tersebut berarti, permintaan pasar Eropa atas tembakau Jember semakin menurun, sehingga petani Besuki Na-Oogst sebagai penyedia bahan baku tembakau Ekspor mengalami kerugian (Santoso: 2013, 6).

Berubahnya selera konsumen dan perubahan kebutuhan pasar yang lebih banyak membutuhkan tembakau dengan kualitas *deklad*, salah satunya disebabkan oleh kebijakan dalam FCTC. Salah satu pasal penting dalam FCTC yaitu penetapan kawasan tanpa rokok. Hal tersebut telah mengakibatkan negara-negara konsumen cerutu di seluruh belahan dunia, menetapkan kawasan tanpa rokok, sehingga menyebabkan semakin terbatasnya waktu yang dimiliki oleh konsumen rokok untuk menikmati rokok jenis cerutu besar, yang lebih memerlukan waktu lebih banyak dalam menikmatinya, Keterbatasan waktu tersebut, mengakibatkan konsumen cerutu dunia beralih ke cerutu kecil karena waktu yang diperlukan untuk menikmatinya lebih singkat.

Perubahan selera konsumen tersebut telah mengakibatkan penurunan permintaan pasar atas tembakau Jember terutama jenis Besuki Na-Oogst yang hampir seluruhnya diproduksi untuk kebutuhan pasar Eropa. Hal ini, mengakibatkan dampak lebih lanjut pada lemahnya posisi tawar petani tembakau, sehingga tembakau milik petani sangat rendah harga jualnya. Kerugian yang dialami petani akibat rendahnya harga jual tembakau berdampak buruk pada minat petani untuk menanam tembakau. Petani kemudian banyak yang beralih kesektor tanaman lainnya, sehingga luas lahan tembakau jenis bahan baku cerutu yang ditanam di Jember semakin menurun.

Banyak petani tembakau yang mengeluh akibat situasi ini. Terlebih lagi, selain kebijakan pengendalian tembakau di tingkat global, petani Jember juga harus menghadapi kebijakan pengendalian tembakau yang

ada di tingkat nasional. Kebijakan pengendalian tembakau dan kenaikan tarif cukai yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia mengakibatkan banyak industri tembakau nasional yang gulung tikar atau mengalami penurunan produksi. Hal tersebut, mengakibatkan perusahaan rokok mengurangi jumlah pembelian bahan baku rokok, seperti tembakau. Keadaan ini akan berdampak pada menurunnya harga jual tembakau Jember sebagai bahan baku rokok, sehingga pendapatan petani tembakau di Jember juga menurun atau bahkan merugi. Ketatnya regulasi terhadap industri rokok dan kenaikan tarif cukai rokok juga berdampak buruk bagi perkembangan industri rokok di Jember. Ratusan industri rokok skala kecil di Kabupaten Jember mengalami kesulitan dalam mengembangkan usahanya, karena besarnya biaya produksi yang disebabkan oleh adanya regulasi pengendalian tembakau. Keadaan ini berdampak pada menurunnya penyerapan tenaga buruh linting.

Pada tahun 1990-an industri rokok kecil yang memproduksi rokok tanpa cukai di Jember, awalnya merespons dengan positif adanya kebijakan pengendalian tembakau dengan jalan mendaftarkan usahanya untuk memperoleh Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC). Namun tidak lama setelah berdirinya industri rokok di Jember secara legal, satu persatu dari industri rokok tersebut mulai berguguran. Salah satunya yaitu, industri rokok Mitra Karya Mandiri (MKM), yang menaungi 154 industri rokok kecil di Jember terpaksa harus gulung tikar. Hal itu, karena semakin ketatnya regulasi pengendalian tembakau dan semakin tingginya tarif cukai rokok, sehingga biaya produksi tersebut tidak sebanding dengan modal yang dimiliki oleh industri rokok skala kecil di Jember. Padahal berdirinya 154 industri rokok yang tergabung dalam paguyuban MKM dapat menyerap tenaga kerja dan mengurangi pengangguran, di sekitar industri rokok tersebut.

Respons Industri Tembakau Jember

Berbagai kebijakan pengendalian tembakau, telah menimbulkan permasalahan bagi perkembangan industri tembakau di Jember. Hal tersebut, mendapat berbagai respons dari masyarakat Jember yang terlibat dalam sistem perputaran perdagangan tembakau. Menurunnya permintaan pasar internasional terhadap tembakau Jember merupakan dampak dari adanya regulasi pengendalian tembakau internasional, dalam usaha mengurangi permintaan atau konsumsi hasil industri tembakau dengan cara menetapkan berbagai kawasan bebas rokok, yang telah mempengaruhi selera

konsumen cerutu dunia. Hal tersebut, memperoleh respons dari *stake holder* pertembakauan di Jember dengan membentuk Komisi Urusan Tembakau Jember (KUTJ) yang berfungsi untuk menyelesaikan permasalahan tembakau terutama yang dihadapi petani, asosiasi eksportir (ITA) dan asosiasi pedagang dan pabrikan.

Selain itu, KUTJ juga merespons dengan membentuk kebijakan tandingan dari Kebijakan Pengendalian Tembakau yang disebut RUU Pertembakauan guna melindungi industri tembakau. Pada tahun 2011 RUU pertembakauan diajukan ke legislatif, namun tidak pernah kunjung ditetapkan karena kecaman dari lembaga pengendalian tembakau.

Kebijakan pengendalian tembakau yang telah memberikan ancaman bagi keberlangsungan industri tembakau juga direspons oleh petani tembakau di Jember sebagai mata rantai paling bawah dalam proses perdagangan tembakau. Kebijakan pengendalian tembakau yang muncul di tingkat internasional dan nasional telah menimbulkan permasalahan bagi masyarakat tembakau secara luas di Indonesia, dan di Kabupaten Jember pada khususnya. Hal tersebut, kemudian menimbulkan perlawanan terutama pada kalangan petani tembakau, sebagai mata rantai paling bawah dalam proses perdagangan tembakau.

Sejak ditetapkannya PP No. 109 Tahun 2012, impor tembakau luar negeri kian meningkat. Peningkatan impor tersebut berakibat pada menurunnya harga jual tembakau rakyat. Melihat hal tersebut, ratusan petani tembakau dan buruh tembakau yang tergabung dalam Asosiasi Petani Tembakau Kasturi (APTK) Jember dan Forum Komunikasi Petani Jember, menggelar protes atas kebijakan PP No. 109 Tahun 2012 yang menyebabkan impor tembakau naik, di Kantor Pemerintah Kabupaten Jember. Protes terhadap kebijakan pengendalian tembakau juga dilakukan oleh sejumlah warga Jember pada 31 Mei 2013 dengan menarikan tarian khas Kabupaten Jember, yaitu tari Labako. Tanggal 31 Mei, merupakan Hari Tanpa Tembakau Sedunia yang ditetapkan oleh WHO (Radjab: 2013, 10). Aksi yang digelar oleh warga Jember dengan sejumlah kalangan mahasiswa tersebut, merupakan bentuk protes terhadap hari tanpa tembakau sedunia dan PP No. 109 Tahun 2012. Pada 19 Maret APTI Jember juga menggelar unjuk rasa dengan membawa daun tembakau. Salah satu tuntutan yang diserukan dalam aksi tersebut yaitu, mendesak pemerintah dalam pembentukan tim pendamping petani dan pemberian subsidi kepada petani dengan menggunakan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT).

DBHCHT merupakan pendapatan negara yang berasal dari cukai, yang diberikan kepada daerah-

daerah penghasil tembakau untuk membiayai program-program sesuai peruntukannya dalam UU Cukai Pasal 66A ayat (1) dan Peraturan Menteri Keuangan 84/2008 (Guyanie, dkk: 2013, 31).

Kebijakan Pengendalian tembakau tidak hanya direspons oleh petani tembakau, namun juga direspons oleh industri tembakau di Jember, terutama industri kretek skala rumahan yang menyebar di beberapa kecamatan, antara lain Kecamatan Kalisat, Pakusari, Ledokombo, Mayang, Arjasa dan beberapa kecamatan lainnya. Mengenai adanya kebijakan cukai sebagai bentuk usaha pemerintah untuk menertibkan peredaran rokok tanpa cukai, sebagian besar industri rokok skala rumahan di Jember merespons dengan mengirimkan surat permohonan untuk dapat memproduksi rokok tanpa cukai dan agar pemerintah dapat memberikan bantuan perijinan usaha secara gratis. Dalam pengiriman surat permohonan kepada bupati dan Departemen Bea dan Cukai Panarukan industri rokok rumahan dibantu oleh Dewan Pimpinan Wilayah Persatuan Pekerja Muslim Indonesia.

Selain itu, 154 industri rokok skala rumahan di Jember merespons kebijakan pengendalian tembakau, salah satunya kebijakan tentang cukai dengan cara meleburkan diri membentuk satu paguyuban pengrajin rokok rumah tangga yang diberi nama Mitra Karya Mandiri pada tahun 2005. Pada tahun 2008 MKM secara resmi mendapat NPPBKC di bawah kepemilikan Ahmad Junaidi selaku ketua paguyuban MKM.

Tidak lama sejak banyaknya industri rokok yang mendaftarkan usahanya, satu persatu dari industri rokok tersebut mengalami kesulitan dalam mengembangkan usahanya. Hal tersebut karena semakin besarnya tarif cukai yang diberikan pada industri ini, sedangkan modal yang dikelola oleh industri rokok ini sangatlah minim. Terhadap kenaikan tarif cukai tersebut, beberapa anggota industri rokok MKM, melakukan perlawanan simbolik kepada pemerintah dengan memproduksi rokok tanpa cukai. Hal tersebut tentu akan merugikan negara, karena dengan banyaknya rokok tanpa cukai yang beredar, berarti akan mengurangi pendapatan negara dari sektor cukai.

4. Kesimpulan

Adanya kebijakan pengendalian tembakau yang muncul baik di tingkat internasional maupun nasional, sebenarnya tidak terlepas dari kepentingan kapitalis asing. Industri farmasi dan industri tembakau multinasional, seperti Philip Morris dan BAT bekerjasama dengan WHO, untuk mendukung gerakan anti rokok, guna merebut pasar bisnis nikotin di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia yang

memiliki pangsa pasar rokok terbesar. Di tingkat global telah dibentuk FCTC, yang bersifat mengikat bagi negara-negara yang telah meretifikasinya. Indonesia sebagai negara penghasil tembakau dan memiliki pangsa pasar rokok yang cukup besar belum meretifikasi FCTC. Untuk itu kapitalis asing terus berupaya menekan Indonesia untuk membentuk kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional. Dengan besarnya hutang negara Indonesia kepada pihak asing sejak jatuhnya pemerintahan Orde Baru, lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia terus berupaya mendesak pemerintah Indonesia untuk membentuk suatu kebijakan pengendalian tembakau. Akhirnya pada tahun 1999, pertama kalinya Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan pengendalian tembakau yang dikenal dengan PP No. 81 Tahun 1999. Sejak saat itu, kebijakan pengendalian tembakau terus berkembang dan cenderung lebih memberatkan masyarakat tembakau, terutama sejak ditetapkannya PP No. 109 Tahun 2012 yang menggolongkan tembakau sebagai zat adiktif yang harus dikontrol peredarannya. Tarif cukai rokok juga terus dinaikan, hal tersebut merupakan salah satu bentuk kebijakan yang direkomendasikan oleh Bank Dunia untuk membatasi konsumsi produk tembakau.

Kebijakan pengendalian tembakau kemudian menimbulkan kemunduran bagi industri tembakau dan berdampak lebih lanjut pada perekonomian masyarakat tembakau di berbagai daerah, termasuk Jember yang merupakan daerah penghasil tembakau untuk kebutuhan ekspor maupun pasar domestik. Kebijakan pengendalian tembakau di tingkat internasional, mengakibatkan ekspor tembakau pada industri tembakau di Jember mengalami penurunan, hal tersebut berakibat lebih lanjut pada buruh industri tembakau dan petani tembakau, yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertembakauan. Selain itu, kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional telah mengakibatkan banyak industri rokok kecil di Jember gulung tikar.

Berbagai kebijakan pengendalian tembakau yang memberikan dampak bagi eksistensi industri tembakau di Jember kemudian mendapat respons dari masyarakat tembakau di Jember. APTI Jember merespons kebijakan pengendalian tembakau dengan menggelar aksi unjuk rasa, untuk memprotes kebijakan pengendalian tembakau. Pengusaha industri rokok di Jember melakukan perlawanan pasif dengan memproduksi rokok tanpa cukai, sebagai bentuk respons dari tingginya tarif cukai rokok.

Di tingkat Kabupaten Jember, sebagai daerah penghasil tembakau terbesar di Jawa Timur, pemerintah cukup responsif dalam menanggapi berbagai perlawanan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat tembakau. Hal tersebut, tidak lepas dari pentingnya sektor tembakau bagi perekonomian

masyarakat Jember, dan besarnya DBHCHT dari sektor tembakau bagi pendapatan pemerintah Jember. Sejak tahun 2003, Pemerintah daerah Jember telah memberikan respons dalam bentuk payung hukum, sebagai bentuk perlindungan bagi usaha pertembakauan di Jember.

Respons pemerintah Jember untuk melestarikan perusahaan tembakau di Jember juga patut dipertanyakan, karena beberapa kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Jember cenderung lebih mendukung upaya pengendalian tembakau. Hal tersebut dapat dilihat dari Peraturan Bupati Jember No. 27 Tahun 2013 dan usaha pemerintah Jember melalui Dinas Perindustrian Perdagangan dan ESDM dalam memberantas rokok tanpa cukai, tanpa memberikan solusi yang tepat bagi industri rokok rumahan di Jember.

Sikap Pemerintah Jember yang sedemikian dapat dikatakan *ambivalent*, di satu sisi seolah-olah melindungi dan mendukung pelestarian industri tembakau, namun di sisi lain turut memerangi industri tembakau dengan penetapan kebijakan terkait iklan rokok dan pemberantasan rokok ilegal di Jember tanpa memberikan pembinaan.

Daftar Pustaka

- [1] Daeng, Salamuddin dkk. *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional*. Jakarta: Indonesia Berdikari. 2011.
- [2] Badan Pusat Statistik, *Kabupaten Jember dalam Angka 2015*. Jember. Badan Pusat Statistik. 2015.
- [3] DM, Abhisam, Hasriadi Ary dan Miranda Harlan. *Membunuh Indonesia: Konspirasi Global Penghancuran Kretek*. Jakarta: Penerbit Kata-kata. 2012.
- [4] Fahmi, Irham. *Ekonomi Politik: Teori dan Realita*. Bandung: Alfabeta. 2013.
- [5] Guyanie, Gugun El dkk. *Ironi Cukai Tembakau: Karut-marut Hukum & Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Berdikari. 2013.
- [6] Kuntowijoyo. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana. 2005.
- [7] *Majalah Tempo*. "Perang Kretek". Edisi 02 Juni 2013.
- [8] Pinanjaya, Okta & Waskito Giri S. *Muslihat Kapitalis Global: Selangkah Industri Farmasi dengan Perusahaan Rokok AS*. Jakarta: Indonesia Berdikari. 2012.
- [9] Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2008

- [10] Radjab, Suryadi. *Dampak Pengendalian Tembakau: Terhadap Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Serikat Kerakyatan Indonesia (SAKTI) dan Center For Law and Order Studies (CLOS). 2013.
- [11] Santoso, Kabul. *Tembakau Dibutuhkan dan Dimusuhi*. Jember: UPT Penerbitan UNEJ. 2013
- [12] Sobary, Mohamad. *Perlawanan Politik & Puitik Petani Tembakau Temanggung*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG). 2016.