# PERAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MELINDUNGI EKSISTENSI PETANI TEMBAKAU (PENDEKATAN DAYA SAING TEMBAKAU VORSTENLANDEN DI DIY)

The Role of Government Policy in Protecting Farmer Existance of Tobacco (the Approach of Tobacco Competitiveness of Vorstenlanden in DIY)

#### Budi Widayanto & Agus Santosa

Jurusan Agribisnis FP UPN "Veteran" Yogyakarta

ABSTRACT

The Topic of this paper is The Government Policy to Indonesian Farmers Existention Protect. This paper rise issue about: how much competitiveness the Yogyakarta District Vorstenlanden tobacco at the global market and how government will to Farmers Existention Protect. The Conclusion of this paper is Commodity of the tobacco has high competitiveness in the global market that showed PCR and DRC index higher than one, and the government policy need to farmers tobacco protected.

Keywords: competitivenes, government policy, protection

#### PENDAHULUAN

Komoditi tembakau di Indonesia, sampai tahun 2004 masih merupakan komoditi pertanian yang berperan besar dalam menghasilkan dampak ganda (multiplier effect) bagi pembangunan. Hal ini dapat dilihat dari sumbangannya dalam penciptaan lapangan kerja bagi petani, buruh tani, pekerja pabrik, pekerja dalam pemasaran, dan pekerjaan lain yang terkait dengan keuangan pabrik.

Tembakau dan industri hasil tembakau, merupakan sumber pendapatan negara berupa devisa, cukai, pajak, dan penyedia lapangan. Penghasilan devisa dari komoditi tembakau menjadi rokok memberikan cukai lebih dari Rp. 20 triliun atau sekitar US\$ 2.35 miliar, dari areal tembakau sekitar 170 ribu hektar (Pakpahan, 2004).

Dalam memasuki pasar bebas, kejayaan petani tembakau dan industri rokok di Indonesia mungkin dapat berakhir, seperti kejayaan yang pernah di raih Kerajaan Majapahit waktu dulu, apabila pihak petani maupun industri rokok serta pemerintah tidak menjalin kerjasama yang utuh. Jika petani telah beralih ke komoditi lain karena industri rokok memilih tembakau impor, maka suatu saat industri rokok itupun akan dipermainkan oleh harga dunia dan nilai tukar. Dampak akhir akan diterima buruh pabrik dan hilangnya devisa negara.

Hal ini memberi gambaran kepada pemerintah untuk lebih memperhatikan penanganan tembakau, terutama dalam hal pengendalian areal tanam, pembinaan hubungan mitra petani dan pabrik rokok, pengawasan distribusi dan penetapan harga, serta pengawasan ekspor-impor tembakau. Dengan demikian masih diperlukan kebijakan pemerintah selama proses waktu awal

memasuki pasar bebas dunia.

Tembakau Vorstenlanden merupakan salah satu jenis tembakau yang cukup dikenal dalam perdagangan. Tembakau ini digunakan sebagai bahan pembalut dan pengisi cerutu. Tembakau Vorstenlanden berdaun banyak, sehingga tampak rimbun. Warna daun hijau, daun tipis sampai sedang, daun terkulai sehingga kedudukannya tampak mendatar, dan habitus piramidal. Krosok terbaik berasal dari daun kaki. Tembakau Vorstenlanden yang mempunyai kualitas baik adalah daun tipis, elastis, dan tidak mudah robek (Cahyono, 1998).

Yogyakarta merupakan salah satu daerah penghasil tembakau di Indonesia selain Sumatera Utara, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Meskipun tembakau yang dihasilkan DIY tidak sebesar yang dihasilkan tiga daerah tersebut, tetapi produksinya mampu mendukung ekspor Indonesia di pasar internasional. Total areal tembakau di DIY adalah 3.544,5 hektar, melibatkan tidak kurang dari 2.500 petani. Lahan tersebut terserak 2.231 hektar di Sleman, 751 hektar di

Bantul, dan 562,5 hektar di Gunung Kidul.

Fenomena menunjukkan pada dua musim panen yang lalu petani mengeluh bahwa harga tembakau mereka anjlok karena pabrik rokok tidak membeli tembakau petani, melainkan telah mengimpor dari luar negeri. Dengan demikian saat petani panen, gudang penyimpanan tembakau pabrik rokok

sudah penuh dengan tembakau impor.

Fenomena yang menunjukkan bahwa pabrik rokok yang ada di Indonesia tertarik membeli bahan baku tembakau dari pasar luar negeri sangat mungkin untuk lebih banyak dari tahun ke tahun. Hal ini diperjelas dengan data yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekspor tembakau Indonesia yang cenderung menurun sebesar negative 4,6 persen selama periode 1996-2000. Fenomena ini wajar untuk terjadi seiring dengan pemberlakuan pasar bebas dunia, yang dimulai pada regional, seperti: Asean Free Trade Area (AFTA), Uruguay Round (UR), dan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC).

Hal ini menjadi bahan pemikiran yang menarik, yaitu bagaimana daya saing tembakau kita terhadap tembakau impor? dan bagaimana peran pemerintah

dalam melindungi petani saat ini dan ke depan?

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji topik tentang peran kebijakan pemerintah dalam upaya meningkatkan pemberdayaan petani di Indonesia. Selanjutnya, dengan mempertimbangkan otonomi daerah, maka penulis mengangkat kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## TINJAUAN TENTANG TEMBAKAU VORSTENLANDEN

Indonesia cukup dikenal dalam perdagangan tembakau internasional, bahkan jenis tembakau tertentu hanya dapat diproduksi di Indonesia, misalnya tembakau Vorstenlanden (tipe cerutu). Dalam industri rokok cerutu, jenis dikenal sangat baik dan cocok untuk pembalut atau pengisi. Krosoknya Daerah pengembangan tembakau jenis ini adalah di Jawa, terutama di daerah Solo dan Yogyakarta (Cahyono, 1998).

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah penghasil tembakau potensial, terutama jenis Vorstenlanden karena memiliki iklim dan ketinggian sesuai yang diperlukan untuk budidaya tembakau Vorstenlanden. Meskipun bukan penghasil tembakau Vorstenlanden dalam jumlah besar, namun produksi di DIY mampu mendukung ekspor tembakau Indonesia dan memberikan pendapatan daerah cukup besar. Oleh karena itu pemerintah perlu memperhatikan kesejahteraan petani tembakau Vorstenlanden tersebut.

### KONSEP POLICY ANALYSIS MATRIX (PAM)

Daya saing adalah kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa yang memenuhi uji persaingan internasional dan menguasai pasar (Laura D'Andrea, 1994). Pendapat lain, daya saing sebuah negara didefinisikan sebagai posisi kompetitif relatif sebuah negara dalam pasar internasional di antara berbagai negara dari pembangunan ekonomi serupa (Cho & Moon, 1998).

Untuk menghitung dan menganalisis daya saing suatu komoditi dengan pembanding pasar dunia salah satunya dapat dilakukan melalui suatu pendekatan dengan menggunakan metode Policy Analysis Matrix (PAM). Selain itu PAM dapat memecahkan suatu permasalahan mengenai kebijakan yang bertujuan untuk mengetahui efisiensi, keunggulan komparatif, dan keunggulan kompetitif suatu komoditas pertanian.

Policy Analysis Matrix (PAM) merupakan suatu pendekatan perhitungan dengan menggunakan dua perhitungan harga, yaitu harga privat dan harga sosial. Dimana dari perhitungan tersebut dapat diketahui keuntungannya, baik keuntungan privat maupun keuntungan sosial dan divergensi antara harga privat dan harga sosial (Monke & Pearson, 1989).

Harga privat adalah harga aktual yang berlaku dalam masyarakat, sedangkan harga sosial adalah harga yang belum dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah (subsidi dan pajak). Sedangkan harga sosial ditentukan dengan menggunakan harga paritas sebagai persamaan dengan menggunakan asumsi-asumsi tertentu.

Tiga asumsi yang digunakan dalam menentukan harga paritas pada Policy Analysis Matrix (PAM) yang disebut assumption macroeconomic: Tingkat Bunga Nominal (Nominal Interest Rate)

Tingkat Bunga Sosial (Social Interest Rate)

Nilai Tukar Rupiah (Official Exchange Rate)

PAM merupakan sistem analisis dengan memasukkan berbagai kebijakan yang mempengaruhi penerimaan dan biaya produksi pertanian. Suatu matriks yang disusun dengan memasukkan komponen-komponen utamanya, yaitu penerimaan, biaya, dan profit. PAM disusun untuk mempelajari masing-masing sistem produksi pertanian dengan mempergunakan data usahatani, pemasaran dari petani ke pengolah, pengolahan dan pemasaran dari pengolah ke pedagang. Selanjutnya dapat ditaksir dampak kebijakan komoditas dan ekonomi makro dengan cara membandingkan dengan tanpa adanya kebijakan.

Tiga hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu: 1). pengaruh kebijakan terhadap daya saing dan profit di tingkat usahatani, 2). pengaruh kebijakan investasi terhadap efisiensi ekonomi, dan 3). keunggulan komparatif yang dapat dipelajari dengan menggunakan analisa PAM. Hasilnya dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi berbagai jenis sistem produksi menurut komoditas yang diusahakan, teknologi yang digunakan, zona agroklimat dimana sistem usahatani mampu bersaing dalam berbagai situasi, dimana berlaku kebijakan yang mempengaruhi harga-harga input dan produksinya, dan bagaimana perubahan profitnya seandainya terjadi perubahan kebijakan.

Berdasarkan data input dan output yang diketahui dan telah disesuaikan dengan harga privat dan harga sosial, kemudian dapat digunakan untuk mengukur Private Budget dan Social Budget. Hasil perhitungan tersebut akan terlihat dalam tabel PAM. Berdasarkan angka-angka yang terdapat dalam tabel PAM, yang kemudian diterjemahkan dengan menggunakan indikator matriks PAM, dapat diketahui besarnya keuntungan privat, keuntungan sosial, ada tidaknya transfer output, transfer input, transfer faktor, dan transfer bersih.

Analisa lebih lanjut menggunakan indikator rasio untuk mengetahui keunggulan kompetitif dan komparatif, tingkat proteksi pemerintah terhadap output, kebijakan subsidi terhadap input tradable, tingkat proteksi simultan terhadap output dan input tradable, kebijakan pemerintah dalam memberikan insentif kepada produsen, dan proporsi penerimaan pada harga sosial yang diperlukan apabila subsidi atau pajak digunakan sebagai pengganti kebijakan.

Tabel 1. Tabel Policy Analysis Matrix (PAM)

	Revenue	Cost		Profits
Maritim or water of		Tradable input	Domestic Factor	. 15.4
Private Prices	A	В	C	D
Social Prices	E	F	G	Н
Divergence	I	J	K	L

#### Keterangan:

- a. Private profits, D= A B C
- Social profits, H= E F G
- c. Output transfer, I= A E
- d. Input transfer, J= B F
- e. Factor transfer, K= C G
- f. Net transfer, L= D H

#### Indikator ratio:

- a. Private Cost Ratio (PCR)= C/(A-B)
- b. Domestic Resource Cost Ratio (DRC)= G/(E-F)
- c. Nominal Protection Coefficient Output (NPCO)= A/E
  - d. Nominal Protection Coefficient Input (NPCI)= B/F
  - e. Efective Protection Coefficient (EPC)= (A-B)/(E-F)
  - f. Profitability Coefficient (PC)= D/H
- g. Subsidy Ratio to Producer (SRP)= L/E

Suatu produk/komoditas pertanian dapat dikatakan mempunyai daya saing dilihat dari keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang dimilikinya. Berdasarkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif tersebut, dapat ditentukan tinggi-rendahnya daya saing produk/komoditas tersebut.

Untuk mengetahui tinggi-rendah daya saing suatu komoditas dapat dilihat dari nilai Domestic Resource Cost Ratio (DRC) untuk menunjukkan keunggulan komparatif yang dimiliki dan Private Cost Ratio (PCR) untuk menunjukkan keunggulan kompetitif. Kriteria pengujian yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1. Berdaya saing tinggi, jika: DRC < 1 dan PCR < 1
- 2. Berdaya saing rendah, jika: DRC > 1 dan PCR > 1

Kenaikan harga input, baik input tradable (benih, pupuk, pestisida) dapat menurunkan daya saing, karena dengan meningkatnya harga input maka biaya yang dikeluarkan menjadi lebih tinggi sedangkan produksinya belum tentu meningkat. I mer sundt regele vister groß ind out ausmandroligung masselb kaparan med

#### PEMBAHASAN

Hasil perhitungan PAM untuk tanaman tembakau Vorstenlanden di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002 dapat dilihat pada Tabel 2.

Part of the colored security 40 Test security but the Test Test Test Test

The Charles of the service of the service of

Tabel 2. PAM tabel untuk produksi tembakau vorstenlanden di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2002

	200000000000000000000000000000000000000	Cost		44 31 3
	Revenue	Tradable Input	Domestic Factor	Profits
Private Prioes	33,600,000	944,800	10,823,264	21,831,936
Social Prices Divergence	32,649,000 951,000	923,753 94,031	10,782,720 40,544	21,015,511 816,425

Berdasarkan Tabel 2. diketahui bahwa private profit Rp 21.831.936, angka ini menunjukkan profit aktual diterima petani dengan luas satu hektar. Sedangkan social profit lebih kecil dari private profit yaitu Rp 21.015.511. Keuntungan sosial yang diraih lebih kecil daripada keuntungan private, kondisi ini menunjukkan adanya peran kebijakan pemerintah dalam usahatani tembakau Vorstenlanden yang menguntungkan petani. Keuntungan sosial dan keuntungan privat usahatani tembakau Vorstenlanden bernilai tinggi, ini menunjukkan usahatani tembakau Vorstenlanden yang cenderung menguntungkan.

Output transfer senilai positif Rp 951.000, artinya nilai output yang diterima petani tembakau Vorstenlanden (privat) per hektar lebih tinggi dari nilai yang seharusnya (sosial), hal ini menunjukkan transfer pendapatan dari konsumen ke produsen domestik.

Input transfer senilai Rp 94.031, artinya petani membayar input tradable lebih tinggi dari yang seharusnya (social input prices). Keadaan ini mungkin disebabkan adanya pajak yang beban petani pada input tradable yang digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa peran pemerintah masih diperlukan untuk menghapuskan beban pajak untuk sector input bagi petani, misalnya: penghapusan bea masuk untuk bahan baku sarana produksi pertanian (untuk pestisida, pupuk, alat pertanian, dan prasarana lain). Sebagaimana kita tahu bahwa sampai saat ini pemerintah masih menerapkan kebijakan bea masuk bagi bahan-bahan baku tersebut berkisar 5 sampai 25 persen. Harapan yang bisa dicapai dengan penghapusan tersebut, maka daya saing tembakau akan lebih baik, sehingga tidak ada alasan lagi bagi pabrik rokok Indonesia mengimpor tembakau dari luar negeri.

Factor transfer sebesar Rp 40.544, artinya biaya input faktor (meliputi modal kerja, sewa lahan, dan upah tenaga kerja) yang dikeluarkan petani lebih besar dari yang seharusnya dan ini merupakan transfer dari petani ke pemilik input faktor, sehingga terjadi transfer dari petani produsen kepada produsen input tradable.

Net transfer senilai positif Rp 816.425, hal ini menunjukkan bahwa terjadi tambahan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah pada input dan output.

Berdasarkan hasil analisis yang ditunjukkan pada Tabel 2. diketahui besarnya indikator ratio yang diperoleh dari perhitungan PAM, sebagai berikut:

Nominal Protection Coefficient Output (NPCO) sebesar 1,03, artinya output komoditas tembakau Vorstenlanden masih diproteksi oleh pemerintah sebesar 3 persen.

Mengacu dari hasil analisis ini berarti pemerintah sebenarnya masih berpihak kepada petani tembakau Indonesia, walaupun dengan tingkat keberpihakan yang hanya sebesar tiga persen. Namun dalam perekonomian secara makro, nilai perlindungan ini masih terlampau kecil dibanding dengan nilai penyelundupan yang terjadi dalam perdagangan tembakau antarnegara. Indikator ini yang masih memungkinkan bagi produsen rokok kretek Indonesia mengimpor tembakau dari luar negeri, dimana secara logis mereka seharusnya tidak mungkin membeli dengan harga yang lebih murah dari biaya produksi tembakau di dalam negeri. Hal ini menunjukkan bahwa ada indicator negatif terjadinya praktek impor illegal untuk komoditi tembakau.

Nominal Protection Coefficient Input (NPCI) sebesar 1,11, artinya kebijakan pemerintah menyebabkan harga input tradable yang dibayar petani lebih tinggi dari harga internasional.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah bersifat dis-insentif, yaitu dengan tidak memberikan subsidi terhadap penggunaan input tradable. Fenomena ini terbukti dengan regulasi pemerintah yang sejak tahun 2002 telah menghapuskan subsidi bagi produksi pupuk urea dan ZA ataupun pupuk turunannya, dimana kedua jenis pupuk ini sangat berperan dalam usaha pertanian. Sebagai upaya penyeimbang atas kebijakan ini, maka pemerintah harus konsekuen dalam melindungi produk tembakau dalam negeri terhadap serangan produk tembakau luar negeri, terutama tembakau selundupan.

Private Cost Ratio (PCR) sebesar 0,33, artinya komoditas tembakau Vorstenlanden tersebut bersifat kompetitif.

Hal ini menunjukkan bahwa produksi tembakau kita sangat kompetitif, dengan kemampuan bersaing sebsar 33 %, artinya biaya produksi per unit tembakau dalam negeri lebih murah sebesar 33 % dibandingkan dengan biaya produksi tembakau di luar negeri. Nilai ini setara dengan tingkat harga di pasar dalam negeri yang lebih murah 33% daripada harga impornya. Ironisnya mengapa impor tembakau dari luar negeri masih terjadi? Jawabannya adalah kembali lemahnya kebijakan pemerintah dalam upaya perlindungan tembakau domestic dari serangan tembakau impor illegal. Selain itu perlu kebijakan yang tegas dari pemerintah dalam hal pengaturan tataniaga tembakau dalam negeri

dan perlunya penghidupan kembali iklim kemitraan antara petani dengan produsen rokok, serta pengekspor tembakau Indonesia.

Domestic Resource Cost Ratio (DRC) sebesar 0,34, artinya komoditas tembakau Vorstenlanden tersebut mempunyai keunggulan komparatif dalam

penggunaan sumber daya domestik.

Berdasarkan perhitungan ini diketahui bahwa factor pendukung berupa sumberdaya yang tersedia di DIY untuk usahatani tembakau Vorstenlanden, seperti: tenaga kerja, iklim, lahan, dan sarana pendukung lain yang tersedia, mampu memberi penghematan biaya sebesar 34 % dibanding jika diusahakan di luar negeri. Dalam hal ini perlu kebijakan yang kondusif dari pemerintah untuk meningkatkan kinerja usahatani tembakau Vorstenlanden di DIY, sehingga keunggulan daerah ini dapat lebih mensejahterakan petani setempat. Kebijakan ini dapat berupa: penyediaan sarana kredit usahatani tembakau, penyuluhan, pengawasan dalam pemasaran, pembinaan dalam pengolahan awal, maupun pembinaan dalam kelembagaan produksi-konsumsi.

Tabel 3. Ratio produksi tembakan porstenlanden di DIY Tahun 2002

No	Kete	rangan	Rasio Awal
1	NPCO	= [A/E]	1.029
2	NPCI	= [B/F]	1.079
3	PCR	= [C/(A-B)]	0.189
4	DRC	= [G/(E-F)]	0.193
5	EPC	= ((A-B)/(E-F))	1.028
6	PC	= [D/H]	1.033
7	SRP	- [L/E]	0.026

Effective Protection Coefficient (EPC) sebesar 1,03, artinya kebijakan pemerintah terhadap output dan input berdampak memberikan proteksi yang efektif sehingga produsen diuntungkan, dengan kata lain proteksi yang diterapkan pemerintah menyebabkan produsen memperoleh kelebihan

penerimaan sebesar 3 persen dari yang seharusnya.

Tingkat efektivitas perlindungan pemerintah terhadap perdagangan tembakau Vorstenlanden di Indonesia hanya 3 persen, sedangkan seharusnya lebih dari 3 persen. Jika dihitung total keunggulan yang ada dari mulai proteksi output 3%, proteksi input 11%, keunggulan sumberdaya daerah 34%, atau dengan total keunggulan sebesar 47 %, akan tetapi mengapa proteksi atau perlindungan efektifnya hanya 3 %? Jawabanya jelas bahwa ada indikasi perdagangan illegal antar Negara. Dengan data ini menunjukkan bahwa kebijakan kunci yang harus dievaluasi kembali oleh pemerintah adalah perbaikan system pengawasan di pelabuhan.

Profitability Coefficient (PC) sebesar 1,04, artinya secara keseluruhan kebijakan pemerintah memberikan insentif kepada produsen tembakau Vorstenlanden, sehingga produsen memperoleh tambahan keuntungan sebesar 4 persen dari yang seharusnya.

Data perhitungan ini menunjukkan bahwa secara umum pemerintah masih berpihak pada petani tembakau. Akan tetapi efektivitas dalam keberpihakan ini

masih harus ditingkatkan dan pengawasan.

Subsidy Ratio to Producer (SRP) sebesar 0,03, artinya terjadi distorsi kebijakan dan atau kegagalan pasar pada pasar komoditas tembakau Vorstenlanden dengan katagori cukup rendah (3 persen).

#### PENUTUP

 Komoditas tembakau Vorstenlanden Daerah Istimewa Yogyakarta masih mempunyai daya saing terhadap komoditas tembakau dunia, hal ini ditunjukkan dengan nilai PCR>1dan DRC>1.

 Secara umum kebijakan pemerintah masih berpihak pada petani tembakau, akan tetapi efektivitas dalam keberpihakan ini masih harus ditingkatkan dan upaya pengawasan, terutama dalam hal kebijakan tataniaga, kebijkan ekpor-

impor tembakau, dan kebijakan harga input.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2001. Sleman Kembangkan Tembakau Nikotin Rendah. Kompas 11 Oktober 2001. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. Agricultural Policy Workshop UPN "Veteran" Yogyakarta. UPNVY, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. Agricultural Policy Workshop. UNPAD Research Institute, Bandung.
- Cahyono, B. 1998. Tembakau: Budidaya dan analisis Usahatani. Kanisius. Yogyakarta.
- Cho, D.S. and Moon, H.C. 2003. From Adam Smith to Michael Porter: Evolusi Teori daya Saing. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Fang, C. and J. Beghin. 1999. Self-sufficient, Comparative advantage and Agricultural Trade: A policy Analysis Matrix for Chinese Agricultural. Lowa University, USA.
- Hartadi, R., 2003. Analisis Daya Saing dan Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditas Tembakau Besuki Na-Oogst di Kabupaten Jember. Makalah Agricultural Policy Workshop UPN "Veteran" Yogyakarta.
- Monke, E.A. and S.R. Pearson. 1989. The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development. Cornell University Press, Ithaca and London.

- Nazir, M. 1988. Metode Penelitian. Ghalia Indonesia/ Jakarta.
- Rakhmat, J. 1991. Metode Penelitian Komunikasi. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Sellen, D. 1995. A Sampel Tool for Agricultural Policy Analysis: PAM, World Bank.
- Singarimbun, M. dan S. Effendi. 1989. Metode Penelitian Survei. LP3ES. Jakarta.