

## **ANALISIS HUBUNGAN KEBIJAKAN PUBLIK TENTANG PEMANFAATAN DANA ALOKASI CUKAI DENGAN PERMINTAAN ROKOK DI KABUPATEN SUMENEP**

**Oleh:**

**Junaidi**

**Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Madura**

### *Abstract*

The objectives of this research were to examine people perception in the increase of tobacco tax in relation to cigarette price, the rule limiting smoking area, and the campaign of smoking impacts to the health with cigarette demand that may cause the reduce in tobacco demand. The research was carried out in Sumenep Regency from March 2009 to October 2009. A randomly sampling method based on area was employed to determine the sample in order to collect data. The results showed that there were significant correlation between the campaign of cigarette band and its demand. The size of cigarette factory own by community had positive correlation with tobacco demand.

**Key word:** Cigarette Tax, Tobacco Demand, Cigarette Demand

### **PENDAHULUAN**

Krisis ekonomi mengakibatkan peningkatan jumlah penganggur. Untuk mengantisipasi peningkatan pengangguran kita tidak dapat memungkiri bahwa sektor pertanian merupakan peluang. Walaupun terdapat banyak kendala dari sisi bibit, tingginya penawaran, cuaca hingga pembatasan permintaan, tetapi kita masih mengakui bahwa prospek lapangan pekerjaan yang terbesar menyerap tenaga kerja adalah sektor pertanian.

Bila pada kebanyakan jenis tanaman tidak mengalami kontroversi, namun pada tanaman tembakau hal ini terjadi. Dampak yang diakibatkan dari salah satu produk akhir tembakau yaitu rokok adalah penyakit kanker dan penyakit sosial lainnya. Kelompok pencinta lingkungan hidup dan perlindungan anak, lebih fokus pada kampanye dampak kesehatan dan sosial bagi perokok yang umumnya berusia muda. Bahkan Majelis Ulama Indonesia baru-baru ini berpendapat merokok adalah suatu yang haram terutama bagi pemuda, anak-anak dan wanita hamil. Pemerintah juga telah melarang merokok pada tempat-tempat

tertentu seperti misalnya di rumah sakit, ruangan kerja, ruang olah raga, restoran, mall, sekolah, transportasi umum dan tempat-tempat umum lainnya selain pencantuman dampak merokok dibungkus rokok. Hal ini diperburuk lagi dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/PMK.04/2008 yang mewajibkan bangunan pabrik rokok minimal 200 meter persegi.

Pendapat di atas positif bagi kesehatan, namun harus disikapi oleh pemerintah dengan arif, karena dampak penolakan adalah bangkrutnya industri pertanian tembakau yang berarti penambahan jumlah penganggur. Petani tembakau, industri rokok, tenaga kerja pelinting rokok yang berjumlah sangat besar akan menjadi pengangguran. Untuk menyikapi permasalahan di atas Pemerintah Amerika Serikat menetapkan kuota bagi petani tembakau dan pemberian stimulus bagi petani untuk menanam jenis tanaman selain tembakau untuk meningkatkan kesejahteraan petani.

Marshall dan Pushkarskaya (2008) meneliti tentang program negara bagian di Amerika Serikat yang memberikan stimulus bagi petani tembakau agar mau

melakukan transisi (beralih) tanaman pertaniannya selain tembakau. Hasil penelitiannya menyebutkan bahwa 70% dari responden petani yang mendapatkan penghasilan dari program pembelian kembali (*buyout* program) pemerintah negara bagian Amerika Serikat, membelanjakan uangnya untuk beralih menanam selain tembakau dan membuka lahan baru atau menginvestasikannya ke dana pensiun. Petani akan menginvestasikan dananya ke sektor pertanian baru bila mendapat dukungan dari komunitasnya. Hasil penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Gale et al (2000;11).

Besarnya cukai di negara bagian Amerika Serikat yang dibebankan kepada perokok rata-rata 80%, sangat memungkinkan program buyout tersebut dilaksanakan. Nilai cukai ini dihitung berdasar indek harga konsumen. Sedangkan pagu minimal cukai yang ditetapkan secara internasional adalah sebesar 70% dari harga perbatang rokok. Itupun menurut Cognaglia dan Adda (2006) bahwa cukai tidak signifikan mempengaruhi pecandu rokok namun berpengaruh positif terhadap yang bukan pecandu (perokok pasif).

Sebaliknya di Indonesia khususnya Kabupaten Sumenep program buyout tidak dilaksanakan sesuai peruntukannya. Berdasarkan Surat Edaran Bupati Kab. Sumenep No.180/KPTS/4.435.013/2009 tentang petunjuk teknis program pengembangan modal usaha tembakau kegiatan intensifikasi tembakau rakyat dana bagi hasil cukai hasil tembakau, maka Dishutbun Kab. Sumenep membagikan dana alokasi cukai dibagikan secara rata untuk kelompok tani tembakau di 17 kecamatan Kabupaten Sumenep. Tujuan pembagian dana alokasi cukai tersebut lebih berorientasi untuk membelanjakan dana alokasi cukai agar sesuai dengan pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan nomor 20 tahun 2009. Namun

tidak semua lahan tembakau rakyat cocok ditanami tembakau di seluruh kecamatan tersebut. Sehingga pasal 2 yang menyebutkan pemanfaatan dana alokasi cukai untuk meningkatkan kualitas bahan baku tidak mungkin tercapai dan mengakibatkan dampak buruk bagi penurunan harga tembakau. Surat edaran ini bertentangan dengan surat edaran yang membatasi luas lahan tanam tembakau di Kabupaten Sumenep.

Berdasarkan SE Bupati Sumenep Nomor 525.23/177/435.115/2009 ditetapkan proyeksi areal tanam tembakau musim tanam tahun 2009 seluas 7.583 ha dengan perkiraan total produksi 4.550 ton untuk 17 Kecamatan di Kabupaten Sumenep. Hal ini dilakukan karena berdasarkan data tahun-tahun sebelumnya terdapat produksi tembakau yang terealisasi tahun 2006, 2007 dan 2008 sebanyak masing-masing 33.889 ton, 28.674 ton dan 25.278 ton.

#### ***Over Production***

Dinas Kehutanan dan Perkebunan telah menyampaikan permasalahan over produksi tembakau ke pihak pemerintah kabupaten. Hal ini telah diidentifikasi dengan baik melalui keluarnya Keputusan Bupati tentang luas areal tanaman tembakau. Namun karena adanya hambatan dari peraturan menteri Keuangan nomor 20 tahun 2009 tentang pemanfaatan dana alokasi cukai maka pemerintah dalam hal ini DisHutBun mengalokasikan dana alokasi cukai untuk kepentingan program bantuan modal dan prasarana bagi petani tembakau. Kebijakan ini bertentangan dengan program intensifikasi tanaman tembakau yang berdampak pada terjadi kembali over produksi yang berdampak pada turunya harga tembakau dan berakhir dengan demonstrasi masa.

Komisi B DPRD Kabupaten Sumenep telah mengetahui dan mengeluarkan beberapa Perda yang berkaitan dengan tembakau namun diperlukan upaya lebih

seperti yang dilakukan Gubernur NTB atas laporan permasalahan dari Bupati di provinsinya agar memperoleh alokasi dana cukai yang selama ini hanya diberikan pada kabupaten/kota yang memiliki industri rokok. Karena Bupati dan Gubernur di Jawa Timur telah mengetahui permasalahan over produksi ini maka sudah sepantasnya ada solusi dari permasalahan tersebut. Kebijakan afirmasi dibutuhkan untuk mengantisipasi permasalahan ini yaitu dengan pemanfaatan dana alokasi cukai yang diperuntukkan bagi terciptanya sarana dan prasarana bagi petani tembakau untuk beralih ke tananam alternatif lainnya. Selain itu dibutuhkan kebijakan kluster agar tidak terjadi lagi permasalahan surplus hasil pertanian di suatu daerah.

Manfaat bagi petani yaitu adanya pelatihan dan pemberian benih dan pupuk untuk tanaman alternatif pengganti. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kerugian yang ditimbulkan dari hasil penjualan tembakau yang selama tiga tahun belakangan ini terus menurun dan berdampak pada harga beli yang semakin rendah. Harga ini sering tidak mampu menutupi modal yang dikeluarkan petani untuk menghasilkan tembakau.

Penelitian tentang persepsi *stakeholders* terhadap kebijakan pemerintah menanggulangi permasalahan surplus penawaran tembakau telah banyak dilakukan di Kabupaten Sumenep. Kebijakan pemerintah membuat kuota berdasarkan program intensifikasi tanaman tembakau tentunya telah dan akan didukung dengan alokasi dana bagi hasil cukai rokok yang dianggarkan dinas-dinas terkait. Pada prinsipnya cukai yang diperoleh pemerintah harus dialokasikan untuk kesejahteraan petani tembakau. Pemanfaatan cukai untuk membiayai program Dinas Pertanian Dan Perkebunan yang mendukung petani untuk tetap menanam tembakau merupakan kebijakan yang kontraproduktif dengan program

intensifikasi tanaman tembakau rakyat. Sudah selayaknya program yang dibiayai dari dana bagi hasil cukai diperuntukkan untuk menciptakan stimulus agar petani mau melakukan transisi atas kelebihan lahan dari quota yang telah ditetapkan.

### **Program dan Kegiatan Dinas Kehutanan dan Perkebunan**

Berdasarkan keputusan Surat Edaran Gubernur Jawa Timur, maka DPRD Kabupaten Sumenep menetapkan pembatasan maksimal areal tanam tembakau. Pembatasan luas areal tanam ini bertentangan dengan Undang-undang Penanaman tahun 1992 yang menyatakan memberikan kebebasan kepada petani untuk menentukan komoditas apa yang mau dikembangkan. Namun karena faktor pertimbangan hukum ekonomi maka anjuran tersebut perlu mendapat perhatian para pemangku kepentingan di bidang budidaya tembakau. Landasan pembatasan luas areal lahan tembakau disesuaikan dengan kebutuhan tembakau oleh pabrik rokok. Namun keterbukaan pihak pabrik seringkali bertentangan dengan kenyataan, karena mereka menganggap bahwa dengan meminimumkan kebutuhan tembakau maka nantinya mereka akan memperoleh harga tembakau yang murah.

Bila kebutuhan mereka telah terpenuhi, maka mereka bernegosiasi dengan bandol untuk membeli tembakau petani dengan harga yang murah. Bandol menawar dengan harga murah dengan alasan pabrik telah tutup. Anehnya berapapun produksi tembakau yang melebihi kuota yang ditetapkan pihak aparat, namun tetap saja dari tahun ke tahun semua tembakau petani terserap pasar. Untuk itu pemerintah melalui dinas terkait berperan untuk memfasilitasi petani agar jangan sampai dirugikan dan pihak bandol dan gudang tidak terpaksa membeli hasil panen tembakau. Kode dan daftar program dan kegiatan Dinas kehutanan dan perkebunan menurut urusan pemerintah daerah masuk dalam

kelompok urusan pilihan. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah menyebutkan program dan kegiatan yang terkait dengan DisHutBun adalah sebagai berikut:

1. Program Peningkatan Ketahanan Pangan pertanian/perkebunan, terdiri dari kegiatan:

1. Monitoring, evaluasi dan pelaporan kebijakan subsidi pertanian
2. Pengembangan diversifikasi tanaman
3. Pengembangan perbenihan/perbibitan
4. Pengembangan sistem informasi pasar
5. Penelitian dan pengembangan teknologi bioteknologi
6. Penelitian dan pengembangan teknologi budi daya
7. Penelitian dan pengembangan teknologi pasca panen
8. Peningkatan produksi, produktivitas dan mutu produk perkebunan, produk pertanian

2. Program peningkatan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan

1. Penelitian dan pengembangan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan
2. Fasilitasi kerjasama regional/nasioanal/internasional penyediaan hasil produksi pertanian/perkebunan komplementer
3. Pembangunan sarana dan prasarana pasar kecamatan/perdesaan produksi hasil pertanian/perkebunan
4. Pembangunan pusat-pusat etalase/eksibi/promosi atas hasil produksi pertanian/perkebunan
5. Pemeliharaan rutin/berkala sarana dan prasarana pasar kecamatan/pedesaan produksi hasil pertanian/perkebunan

6. Pemeliharaan rutin/berkala pusat-pusat etalase/eksibi/promosi atas hasil produksi pertanian/perkebunan

7. Promosi atas hasil produksi pertanian/perkebunan unggul daerah

8. Penyuluhan pemasaran produksi pertanian/perkebunan guna menghindari tengkulak dan sistem ijon

9. Pembangunan pusat-pusat penampungan produksi hasil pertanian/perkebunan masyarakat yang akan dipasarkan

10. Pengolahan informasi permintaan pasar atas hasil produksi pertanian/perkebunan masyarakat

11. Penyuluhan distribusi pemasaran atas hasil produksi pertanian/perkebunan masyarakat

12. Penyuluhan kualitas dan teknis kemasan hasil produksi pertanian/perkebunan yang akan dipasarkan

3. Program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan

1. Penelitian dan pengembangan teknologi pertanian/perkebunan tepat guna

2. Pengadaan sarana dan prasarana teknologi pertanian/perkebunan tepat guna

3. Pemeliharaan rutin/berkala sarana dan prasarana teknologi pertanian/perkebunan tepat guna

4. Kegiatan penyuluhan penerapan teknologi pertanian/perkebunan tepat guna

5. Pelatihan dan bimbingan pengoperasian teknologi pertanian/perkebunan tepat guna

6. Pelatihan penerapan teknologi pertanian/perkebunan modern bercocok tanam

4. Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan

1. Penyuluhan peningkatan produksi pertanian/perkebunan
2. Penyediaan sarana produksi pertanian/perkebunan
3. Pengembangan bibit unggul pertanian/perkebunan
4. Sertifikasi bibit unggul pertanian/perkebunan
5. Penyusunan kebijakan pencegahan alih fungsi lahan pertanian
5. Program pemberdayaan penyuluh pertanian/perkebunan lapangan
  1. Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh pertanian/perkebunan
  2. Peningkatan kesejahteraan tenaga penyuluh pertanian/perkebunan
  3. Penyuluhan dan pendampingan bagi pertanian/perkebunan

Dari sekian banyaknya program dan kegiatan Dishutbun belum ada kegiatan yang secara tegas mendukung petani tembakau melakukan transisi tanaman tembakau. Bila pelaksanaan program dan kegiatan yang dilaksanakan Dishutbun yang diukur dari laporan lakip hanya ditujukan untuk mendukung usaha budidaya tanaman tembakau maka pendapat sementara peneliti bahwa terjadi kontraproduktif antara kebijakan pembatasan areal tanam tembakau dengan rencana kegiatan dan anggaran Dishutbun. Selain Dishutbun terdapat dinas-dinas lain yang dapat menggunakan dana bagi hasil dari cukai rokok, seperti Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Mikro dan Menengah, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Serta Dinas Kesehatan.

#### **Kebijakan Pembatasan Area Tanam Tembakau**

Usaha untuk mengurangi areal tembakau sulit dilakukan karena tembakau memberikan keuntungan bagi petani. Penggantian tembakau dengan tanaman alternatif seperti bawang merah, semangka dan melon pada awalnya memberikan hasil yang baik, tetapi pada saat komoditas tersebut makin berkembang pasar menjadi kendalanya, sehingga petani cenderung

bertahan untuk menanam tembakau. upaya penanaman tembakau Madura dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan semakin meningkat. Tembakau Madura yang dibudidayakan rakyat mempunyai kualitas spesifik dan sangat dibutuhkan oleh pabrik rokok kretek sebagai bahan baku utama, khususnya dalam membentuk dan menentukan aroma yang menjadi ciri khas rokok kretek. Sejak tahun tanam 1980, tanaman tembakau tidak hanya dibudidayakan di Pamekasan dan Sumenep, tetapi telah meluas ke daerah Sampang.

Untuk meningkatkan kesejahteraan petani, berdasarkan Surat Edaran Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur setiap tahun dikeluarkan Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Pertembakauan dan Program Intensifikasi Tembakau Virginia (ITV) dan Intensifikasi Tembakau Rakyat (ITR) di Jawa Timur, yang mengatur proyeksi luas areal tanaman tembakau untuk tahun tersebut. Luas areal tanaman tembakau disesuaikan dengan kebutuhan tembakau oleh pabrik rokok dan diharapkan terjadi keseimbangan antara jumlah kebutuhan dengan jumlah produksi tembakau, sehingga dengan demikian akan memperbaiki harga tembakau dan tingkat pendapatan petani tembakau. Menurut anggota Komisi B DPRD Sumenep, Syaiful mengatakan bahwa peningkatan areal tanam melebihi yang telah diflot (ditetapkan pemerintah daerah) akan mengakibatkan kelebihan (*over*) penawaran dan berdampak pada penurunan harga dan pada akhirnya kesejahteraan petani akan berkurang.

#### **Transisi Tanaman Tembakau**

Marshall dan Pushkarskaya (2008) meneliti tentang program negara bagian di Amerika Serikat yang memberikan stimulus bagi petani tembakau agar mau melakukan transisi (beralih) tanaman pertaniannya selain tembakau. Petani diberi quota untuk menanam tembakau

dan hasil pertaniannya dibeli pemerintah dan swasta dengan harga yang tinggi. Hasil penjualan yang diterima petani disarankan untuk diinvestasikan pada tanaman selain tembakau. Jadi petani tidak memiliki kesempatan untuk memperluas lahan pertanian tembakaunya, walaupun mau diperluas maka tidak mendapat dukungan stimulus program buyout. Hasil penelitiannya menyebutkan bahwa 70% dari responden petani yang mendapatkan penghasilan dari program pembelian kembali (*buyout* program) pemerintah negara bagian Amerika Serikat, membelanjakan uangnya untuk beralih menanam selain tembakau atau menginvestasikannya ke dana pensiun. Petani akan menginvestasikan dananya ke sektor pertanian baru bila mendapat dukungan dari komunitasnya. Hasil penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Gale et al (2000;11).

Dukungan dapat diberikan oleh pemerintah yang menyediakan sarana dan prasarana, bibit, pupuk dan sebagainya. Pemerintah membuka peluang investasi sebesar-besarnya bagi perusahaan baru yang masuk. Pembebasan pajak, penyediaan lahan, kemudahan pengurusan ijin usaha dan lain sebagainya bisa dijadikan opsi untuk menarik investor baru. Dengan terciptanya pasar baru maka iklim bisnis akan tercipta dan akhirnya kesejahteraan petani akan meningkat.

Kebutuhan akan dana untuk berinvestasi merupakan hal mutlak bagi para investor. Pada masa ekonomi sulit seperti sekarang ini stimulus fiskal dan kemudahan perolehan kredit menjadi fokus kebijakan pemerintah untuk meningkatkan investasi dan konsumsi. Selain peran pihak perbankan dan koperasi pihak lain juga memiliki peran penting untuk meningkatkan dukungan. Pihak lain tersebut bisa universitas, lembaga riset dan lain sebagainya.

### **Cukai Rokok**

Cukai yang dihasilkan dari tembakau sangat besar. Itu terwujud dari gedung-gedung pemerintah, pembangunan jalan, yang sebagian dananya diperoleh dari hasil pajak tembakau. Penerimaan negara dari cukai selalu naik dari tahun ke tahun; pada tahun 2004 sebesar Rp. 28,6 triliun, tahun 2005 Rp. 33,2 triliun dan 2006 ditargetkan sebesar Rp. 38,5 triliun. Penerimaan devisa negara dari ekspor rokok dan tembakau (terutama cerutu) dari tahun 2000-2004 rata-rata sebesar US\$ 209,38 juta.

Kabupaten Sumenep, Jawa Timur, menerima dana bagi hasil cukai hasil tembakau tahun 2008 ini Rp3 miliar lebih. Sekretaris Komisi B DPRD Sumenep, Bambang Prayogi, Selasa (21/10), menjelaskan, berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI 60/PMK.07/2008, Kabupaten Sumenep yang merupakan salah satu penghasil tembakau menerima dana bagi hasil cukai hasil tembakau Rp3 miliar lebih. Dana bagi hasil ini menjadi hak Kabupaten Sumenep. Tapi, peruntukannya harus sesuai dengan aturan main yang ada yaitu sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan RI 20 tahun 2008, yang menyebutkan bahwa peruntukan dana bagi hasil nonmigas harus dikembalikan pada usaha peningkatan kualitas dan produksi tembakau, penanganan dampak hasil produksi tembakau, termasuk upaya pemberantasan produksi hasil tembakau (rokok) yang ilegal. Kalau tidak sesuai dengan peruntukannya, daerah penerima dana bagi hasil cukai hasil tembakau ini bisa kena sanksi berupa penangguhan pencairan dana tersebut.

Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Kalianget, Kabupaten Sumenep, Syarief Anwari menjelaskan, berdasarkan UU 39/2007 tentang Cukai, dana bagi hasil cukai hasil tembakau yang dialokasikan pemerintah pusat pada pemerintah kota/kabupaten, memang wajib dialokasikan untuk kepentingan

industri tembakau sendiri beserta dampak yang ditimbulkannya.

Mulai tanggal 1 Februari 2009 tarif cukai perbatang rokok naik dari 30% menjadi sekitar 40%. Hal ini akan berdampak positif terhadap penerimaan negara dari cukai. Peruntukan cukai ini perlu mendapat perhatian karena memiliki dampak yang kurang positif bagi kesehatan masyarakat yang diakibatkan oleh merokok. Bila pemerintah arif maka sebaiknya dana ini dialokasikan untuk membiayai program *buyout* dan kuota tanaman tembakau bagi petani.

#### **Pembatasan Area Merokok**

Ditinjau dari segi peraturan pemerintah terhadap pembatasan area merokok telah diimplementasi di luar negeri sejak lama. Hersch (2005) meneliti dengan menggunakan data hasil survey populasi perokok antara tahun 1992 hingga 2002 di Amerika Serikat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perokok pemula akan berhenti merokok di area terlarang merokok dibanding para pecandu rokok. Kebijakan ini berpengaruh positif pada para perokok yang berencana untuk berhenti. Umumnya mereka berpendapat bahwa alasan mereka mendukung pembatasan area merokok karena faktor kesehatan dan ekonomi.

Yoo (2008) mengamati pengaruh pembatasan area merokok di Australia terhadap kebiasaan individu merokok. Latar belakang penelitian ini adalah dampak asap rokok terhadap orang disekitar perokok terutama terhadap kesehatan perokok sendiri. Ada delapan larangan merokok yang baru diterbitkan di enam wilayah di Australia antara tahun 2003 hingga 2005. Analisis diperluas dengan dua model pada kebiasaan merokok yaitu general linear models dan pengaruh korelasi acak model. Hasil penelitian menunjukkan hasil kedua model menyimpulkan bahwa perilaku merokok secara signifikan sangat dipengaruhi oleh kebijakan pembatasan area merokok.

#### **Kampanye Dampak Merokok terhadap Kesehatan**

Pada saat ini tantangan yang dihadapi oleh agroindustri tembakau adalah kampanye anti rokok yang dipelopori WHO (*World Health Organization*) sejak tahun 1974. Di Indonesia gerakan anti rokok baru dimulai tahun 1991 dengan adanya peringatan pemerintah bahwa merokok dapat merugikan kesehatan. Selanjutnya terbit Undang-Undang nomor 23 tahun 1992, yang pada pasal 44 berbunyi: "Diperlukan peraturan pemerintah tentang pengamanan rokok bagi kesehatan". Peraturan pemerintah ini baru terbit pada tahun 1999, yaitu PP.81/1999 kemudian diperbarui dengan PP.38/2000 yang antara lain menetapkan pembatasan kadar nikotin dan tar (dalam asap) maksimum 1,5 mg dan 20 mg per batang rokok.

Peraturan pemerintah ini berdampak cukup besar, antara lain penurunan produksi rokok kretek dan jatuhnya harga tembakau rakyat (lokal) pada tahun 2000 sampai 2003. Akhirnya peraturan ini diperbarui menjadi PP.19/2003 yang menghapus ketentuan batas maksimum nikotin dan tar tiap batang rokok; namun tetap mewajibkan pencantuman kadar nikotin dan tar serta peringatan bahaya rokok bagi kesehatan pada setiap bungkus rokok. Selain itu Departemen Pertanian diwajibkan mencari tembakau dengan resiko kesehatan seminimal mungkin, serta mencari komoditas alternatifnya. Salah satu kegiatan yang dilakukan adalah berupaya menurunkan kadar nikotin tembakau bahan baku rokok kretek.

#### **Permintaan Rokok**

Permintaan rokok sangat tergantung dengan manufaktur rokok yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia selain pabrik-pabrik rokok kecil. Perusahaan manufaktur rokok sangat tergantung pada kebijakan pemerintah tentang tata niaga tembakau dan cukai. Perusahaan rokok yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia

seperti BAT, Bentoel International Investama, Gudang Garam dan HM Sampoerna. Baru-baru ini masuk pemain baru dari luar negeri yaitu Phillip Morris Co yang mengakuisisi HM Sampoerna. Selain itu terjadi penggabungan usaha Bentoel ke BAT. Maka sudah ada dua perusahaan asing yang menguasai pangsa pasar industri rokok di Indonesia.

Pabrik rokok kecil banyak terdapat di wilayah Kediri, Nganjuk, dan Jombang. Umumnya pabrik rokok ini masih berskala kecil dengan luas bangunan pabrik tidak lebih dari 200 meter persegi. Hal ini menyulitkan pihak pabrik rokok karena pada peraturan terdahulu hanya disyaratkan seluas 50 meter persegi. Kenaikan luas area bangunan yang signifikan ini tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh pihak pemilik pabrik karena membutuhkan kos yang sangat besar. Produksi rokok nasional rata-rata 215.671 juta batang (2000-2004), sejumlah 187.331 juta batang (87%) adalah rokok kretek yang 85% bahan baku tembakaunya dari dalam negeri. Penerimaan devisa negara dari ekspor rokok dan tembakau (terutama cerutu) dari tahun 2000-2004 rata-rata sebesar US\$ 209,38 juta.

Viscusi (2003) mengobservasi 41 hasil penelitian, dan 31 hasil penelitian di Amerika diantaranya mengamati hasil estimasi elastisitas permintaan terhadap rokok yang dikelompokkan dalam range -0,4 hingga -1,0. Sedangkan di Inggris estimasi elastisitas permintaan terhadap rokok antara -0,1 hingga -0,8 dan kebanyakan hasil penelitian mengestimasi antara -0,5 hingga -0,6. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa kebanyakan orang merokok dengan memperhatikan harga rokok. Bila harga rokok naik maka proporsi pendapatannya akan berkurang. Hasil penelitian juga menyebutkan proporsi pendapatan yang dialokasikan untuk konsumsi rokok sebesar 10%. Hal ini mencerminkan bahwa perokok bukan

hanya berkurang faktor ekonomi sebagai akibat dari rokok tapi juga berkurang jatah usia hidupnya.

Terkait dengan hal tersebut diatas, maka pada prinsipnya penelitian ini bertujuan untuk mengobservasi kebijakan pemanfaatan dana alokasi cukai yang mengakibatkan kesejahteraan petani tembakau beberapa tahun belakangan menurun. Apabila kebijakan publik hanya dimanfaatkan untuk meningkatkan tanaman tembakau, maka kemungkinan besar akan terjadi peningkatan penawaran tembakau karena jumlah pengusaha rokok yang tetap bahkan tiap tahun mengalami penurunan. Selain itu penelitian ini bertujuan mengobservasi hubungan persepsi tentang kenaikan cukai, peraturan pembatasan wilayah merokok, fatwa Majelis Ulama Indonesia, kampanye anti rokok dengan permintaan rokok.

## **METODELOGI**

### **Populasi penelitian**

Populasi penelitian adalah seluruh petani tembakau, masyarakat khususnya pemuda, pengepul tembakau/pabrik rokok, dan aparat dinas terkait yang berlokasi di Kabupaten Sumenep. Dari 27 Kecamatan yang berada di Kabupaten Sumenep terdapat 17 kecamatan yang difloting untuk membatasi areal tanam tembakau. Wilayah tanam dibedakan berdasarkan wilayah pegunungan, tegal dan sawah. Selain itu petani tembakau dipisahkan berdasarkan keikutsertaannya sebagai petani kooperatif atau tidak dan keikutsertaan di asosiasi petani tembakau.

### **Sampel penelitian**

Metode pemilihan data (*sampling method*) dilakukan dengan metode pemilihan sampel secara acak (*randomly sampling method*). Sedangkan metode yang digunakan adalah *area sampling* (Indriantoro dan Supomo, 1999) . Hal ini dilakukan karena faktor adanya petani kooperatif dan petani non-kooperatif di

desa-desa kecamatan yang memiliki area tanam tembakau.

Penentuan sampel berdasarkan pertanyaan penelitian pertama yang berkaitan dengan permintaan rokok ditujukan pada masyarakat umum (khususnya pemuda) di Kabupaten Sumenep. Kuesioner khususnya di tujukan

Selain pada aparat wawancara juga ditujukan pada petani untuk mengungkap kompensasi yang diinginkan petani dan program dan kegiatan yang dapat dijalankan aparat melalui program dan kegiatan dari dana alokasi cukai. Maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dan kuantitatif.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Sebelum dilakukan pengujian korelasi untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama dilakukan dahulu pengujian

kepada siswa sekolah mulai tingkat SLTP hingga SLTA dan yang setingkat dengan SLTA. Selain observasi terhadap kebijakan juga dilakukan wawancara tidak terstruktur disampaikan pada aparat dishutbun tentang pemanfaatan dana alokasi cukai di Kabupaten Sumenep

validitas dan reliabilitas kuesioner yang digunakan. Nilai  $r$  tabel dengan *degree of freedom* (df) sebanyak 508 dikurang 2 jadi 506 yaitu dengan tingkat signifikansi sebesar 5% serta *two tailed* diperoleh angka 0,1129. Sedangkan angka output *correlated item-total correlation* diperoleh angka masing-masing kuesioner yang lebih dari 0,2. Dari hasil pengujian validitas (tabel 1) diperoleh bahwa  $r$  tabel lebih besar dari  $r$  hitung, dapat disimpulkan bahwa semua kuesioner valid.

**Tabel 1: Hasil Pengujian Validitas**

<b>Item-Total Statistics</b>					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
q1	155.2863	591.798	.508	.517	.913
q2	155.4771	590.409	.516	.542	.913
q3	155.5547	594.184	.424	.460	.914
q4	155.6680	592.792	.449	.449	.913
q5	156.3976	595.411	.292	.193	.915
q6	155.7416	586.268	.507	.407	.913
q7	157.0994	595.592	.302	.412	.915
q8	156.4235	588.539	.394	.570	.914
q9	156.2406	592.287	.369	.546	.914
q10	155.9245	592.887	.353	.563	.914
q11	156.1412	592.536	.368	.532	.914
q12	156.5308	589.540	.378	.597	.914
q13	156.5268	593.023	.327	.547	.915
q14	156.8549	595.586	.294	.388	.915
q15	156.5229	597.720	.221	.244	.916
q16	155.9145	593.815	.318	.305	.915
q18	156.1392	585.068	.483	.397	.913
q19	155.8310	585.356	.533	.440	.912
q20	155.7217	583.811	.561	.520	.912
q21	155.8728	584.661	.530	.469	.912
q22	155.9781	591.942	.318	.350	.915
q23	156.1252	586.994	.467	.393	.913
q24	155.8648	580.261	.587	.537	.912
q25	156.0974	581.490	.550	.518	.912
q26	156.5169	583.935	.530	.506	.912
q27	155.9245	580.624	.591	.487	.912
q28	156.1710	579.632	.570	.524	.912
q29	156.0656	590.532	.445	.336	.913
q30	156.3121	596.044	.394	.329	.914
q31	156.1909	593.517	.404	.320	.914
q32	156.1650	589.748	.441	.335	.913
q33	156.4235	600.205	.233	.283	.916
q34	156.3738	593.302	.379	.353	.914
q35	156.3260	592.125	.422	.403	.914
q36	156.1988	591.387	.412	.377	.914
q37	156.4036	593.126	.427	.428	.914
q38	156.3698	590.445	.447	.443	.913
q39	156.4016	589.265	.446	.425	.913
q40	156.3022	593.630	.380	.440	.914
q41	156.5070	593.107	.387	.392	.914
q42	156.1928	589.865	.390	.496	.914
q43	156.3340	591.653	.394	.448	.914
q44	156.2445	589.564	.433	.437	.913
q45	156.4493	587.714	.477	.450	.913
q46	156.3718	591.154	.395	.437	.914
q47	156.5229	589.975	.406	.398	.914

**Tabel 2: Hasil Pengujian Reliabilitas**

<b>Reliability Statistics</b>		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
.889	.894	47

Dari tabel 2 dapat dilihat hasil pengujian reliabilitas. Hasil ini menyimpulkan bahwa nilai Cronbach's Alpha sebesar 0,889 lebih besar dari nilai yang ditetapkan oleh Nunnally, 1967 dalam (Ghozali, 2006) yaitu sebesar 0,6. Hal ini berarti bahwa konstruk bisa dikatakan reliabel. Hasil pengujian setelah menghilangkan kuesioner nomor 7 yang tidak valid, hingga nilai Cronbach's Alpha menjadi 0,891.

Hasil pengujian hipotesis tentang hubungan antara persepsi tentang kampanye anti rokok, kawasan bebas asap rokok, fatwa Majelis Ulama Indonesia dan cukai rokok dengan permintaan rokok dapat dilihat pada tabel 3. Dari hasil tabel 3 di bawah ini dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan negatif signifikan antara persepsi tentang kampanye anti rokok dengan permintaan rokok. Artinya semakin tinggi kampanye anti rokok maka permintaan rokok akan semakin turun. Sedangkan persepsi tentang fatwa Majelis Ulama Indonesia dan cukai rokok memiliki korelasi negatif walaupun tidak signifikan dengan permintaan rokok. Sedangkan persepsi tentang penetapan kawasan bebas asap rokok memiliki hubungan positif tidak signifikan dengan permintaan rokok. Hasil ini tidak berhasil mendukung penelitian sebelumnya tentang penerapan kawasan bebas asap rokok. Nurkania (2007) menyimpulkan bahwa penerapan kawasan tanpa rokok di sekolah mempengaruhi sikap dan perilaku merokok di kalangan siswa atau remaja. Hal ini terjadi karena penetapan kawasan bebas asap rokok yang belum di buat Perda nya di Kabupaten Sumenep. Permana (2006) juga menyimpulkan ada perbedaan asertif diantara *stakeholder* terhadap area bebas asap rokok, pengetahuan dan sikap berhubungan dengan asertivitas *stakeholder* terhadap area bebas asap rokok. Hasil ini juga tidak berhasil mendukung penelitian Hersch (2005) yang menyimpulkan bahwa

terdapat pengaruh negatif antara kebijakan penerapan area bebas asap rokok terhadap kecanduan merokok.

Terdapat penolakan atas *statement* yang terdapat pada salah satu surat kabar yang berbunyi "*Fatwa MUI tentang rokok haram akan berpengaruh terhadap penerimaan cukai negara dari industri rokok. Pendapatan dari industri tersebut menjadi salah satu palang pintu anggaran. Terlalu dini untuk melihat dampak dari fatwa tersebut*". Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa persepsi masyarakat tentang fatwa MUI merokok haram bagi anak-anak, remaja dan wanita hamil tersebut memiliki hubungan positif signifikan dengan persepsi tentang penerimaan cukai dengan nilai koefisien 0,486. Argumen yang masuk akal mengapa hal ini terjadi adalah adanya upaya perusahaan rokok untuk meningkatkan penerimaan negara dari cukai, agar menjadi alasan mereka tetap eksis dan didukung pemerintah untuk tetap menjual rokok kepada masyarakat.

Hasil penelitian tentang cukai yang tidak signifikan berkorelasi dengan permintaan rokok membuktikan bahwa tujuan penetapan cukai rokok untuk mengurangi konsumsi dan mengendalikan distribusi produk rokok belum berlaku efektif dan maksimal (masih belum signifikan). Hasil ini mendukung Cognaglia dan Adda (2006) bahwa cukai tidak signifikan mempengaruhi pecandu rokok namun berpengaruh positif terhadap yang bukan pecandu (perokok pasif).

Seperti yang diharapkan bahwa permintaan rokok memiliki hubungan negatif tidak signifikan dengan permintaan tembakau. Hal ini berarti semakin naik permintaan rokok mengakibatkan permintaan tembakau juga semakin turun. Hasil ini mendukung persepsi bahwa berapapun sebenarnya tembakau yang dihasilkan di Kabupaten Sumenep tetap akan ditampung oleh perusahaan rokok, namun mereka mempermainkan harga

melalui pengajuan permintaan tembakau kepada pihak aparat. Bird (1999) menyimpulkan bahwa perubahan ambang batas produksi tertinggi yang ditetapkan pada 30 milyar batang, membuat salah satu dari 3 perusahaan rokok terbesar menurunkan produksinya menjadi di bawah 30 milyar batang, yang membuat tarif cukai produknya menjadi lebih rendah. Keuntungan lain yang diperoleh pabrik rokok dikarenakan harga input rokok yang rendah, karena hal ini berarti harga tembakau akan turun. Hal ini terbukti dari selalu menurunnya permintaan tembakau oleh pabrik dan/atau gudang tembakau atas tembakau rakyat (Surat Edaran Gubernur Jawa Timur dan Bupati Sumenep). Akhirnya input yang dikeluarkan petani untuk menghasilkan tembakau tidak sepadan dengan output hasil penjualan krosok yang dihargai oleh para bandol, juragan dan tauke tembakau serta gudang tembakau dengan harga yang murah.

Hal lain terjadi pada hubungan batasan pabrik rokok rakyat terhadap permintaan tembakau. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi batasan yang ditetapkan pemerintah atas luas bangunan pabrik rokok mengakibatkan permintaan akan tembakau semakin tinggi. Hasil ini memiliki arah koefisien positif signifikan. Adapun argumen yang menjadi landasan simpulan ini adalah berjalannya aturan hukum secara tegas di Kabupaten Sumenep tentang luas bangunan pabrik rokok rakyat. Selain itu adanya upaya perusahaan rokok besar untuk membuat perusahaan rokok rakyat yang berskala kecil. Hal ini dilakukan perusahaan rokok besar karena tarif cukai perusahaan rokok rakyat sangat rendah dibanding perusahaan rokok besar. Perusahaan rokok besar membeli atau mengontrakkan produksi kepada perusahaan kecil, yang dikenai tariff cukai lebih rendah. Sebelum tahun 1999, pemerintah melarang

pembentukan anak perusahaan atau melakukan sub-kontrak produksi pada perusahaan lain. Praktek sub-kontrak produksi pada perusahaan kecil kini diizinkan secara resmi oleh Departemen Keuangan, karena tindakan tersebut dianggap meningkatkan lapangan kerja pada industri berskala kecil (SK Menkeu No.125 Tahun 1999).

Pada pertanyaan penelitian kedua peneliti mengobservasi kebijakan publik tentang pemanfaatan dana alokasi cukai dalam mendukung tercapainya program intensifikasi tanaman tembakau rakyat di Kabupaten Sumenep. Pengamatan dilakukan pada dua sisi yaitu sisi penerimaan/pendapatan dan belanja Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Fokus observasi adalah dokumen peraturan Bupati Sumenep Nomor 06 tahun 2009 tentang penjabaran anggaran pendapatan dan belanja daerah Dinas Kehutanan dan Perkebunan di Kabupaten Sumenep. Ditinjau dari sisi pendapatan asli daerah ada tiga Peraturan Daerah (perda) yang diamati yaitu Perda Nomor 12 Tahun 2000 dan Perda Nomor 06 Tahun 2002 serta Perda Nomor 22 Tahun 2000.

Bila pada PERDA nomor 12 Tahun 2000 mengatur tentang retribusi ijin pembelian tembakau dan pengusaha tembakau diperoleh pendapatan pada tahun 2008 dan 2009 sebesar masing-masing Rp.49.500.000,-. Pada Perda Nomor 06 Tahun 2002 mengatur tentang lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yaitu dari hasil penjualan sampingan perkebunan tembakau pada tahun 2008 dan 2009 sebesar masing-masing Rp.6.050.000,.

Hal yang dapat mengganggu independensi Dinas Kehutanan dan Perkebunan selaku "wasit" antara petani tembakau dan supplier tembakau (bandol, juragan, gudang tembakau) adalah Perda Nomor 22 Tahun 2000 yaitu mengatur tentang lain-lain pendapatan daerah yang sah yang berasal dari bantuan keuangan

dari badan/lembaga/organisasi swasta/kelompok masyarakat/individu dalam negeri yang diperoleh sumbangan yang cukup signifikan pada tahun 2008 dan 2009 sebesar masing-masing Rp.84.700.000,-.

*Trade off* dapat terjadi antara upaya peningkatan penerimaan daerah dengan upaya program intensifikasi tembakau rakyat. Disatu sisi Dinas kehutanan dan perkebunan selaku salah satu *stake holder* harus mensosialisasikan kecenderungan permintaan tembakau yang cenderung menurun kepada masyarakat disatu sisi lainnya kelompok masyarakat yang memberi bantuan dalam hal ini adalah pihak gudang/pengusaha tembakau mengharapkan pasokan bahan baku mereka selalu melimpah hingga mereka dapat memperolehnya dengan harga yang terjangkau, tanpa memperhatikan input dan output petani tembakau.

Sudah barang tentu bantuan yang dibayarkan gudang tembakau kepada pemerintah daerah melalui lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan hasil dari keuntungan pengusaha tembakau dari pembelian tembakau dengan harga yang sangat terjangkau. Adanya upaya pemerintah untuk mensosialisasi permintaan tembakau yang memiliki kecenderungan menurun harus didukung dengan program yang berkaitan dengan belanja langsung pemerintah dalam hal ini pihak Dishutbun. Program pengembangan diversifikasi tanaman

Dishutbun dengan total dana antara tahun 2008 dan 2009 masing-masing sebesar Rp.248.134.000,- dan Rp.250.000.000,-. Hal yang sangat disayangkan adalah belanja bahan/material hanya memiliki proporsi sebesar 72,47% untuk tahun 2008 dan turun menjadi 42,06% pada tahun 2009. Proporsi belanja bahan/material ini digunakan untuk belanja bahan/bibit tanaman, belanja bahan obat-obatan dan belanja pupuk. Belanja bibit tanaman pada tahun 2008 disebutkan secara rinci yaitu pengadaan bibit kelapa, bibit jambu mete, kopi dan pete. Untuk belanja bahan obat-obatan digunakan untuk membeli pestisida granular untuk tanaman kelapa, jambu mete, kopi dan pete. Demikian pula dengan pupuk juga digunakan untuk kebutuhan tanaman kelapa, jambu mete, kopi dan pete. Kesemua tanaman ini adalah tanaman keras yang baru berproduksi bertahun-tahun kemudian. Sedangkan tanaman tembakau adalah tanaman musiman jadi dapat diperoleh kesimpulan upaya program diversifikasi yang dilakukan Dishutbun belum menyentuh akar masalah surplus tanaman tembakau hingga perlu alternatif tanaman pengganti. Dari hasil wawancara dapat ditemukan hasil upaya untuk mengurangi tanaman tembakau di Kabupaten Sumenep sebagai berikut:

**Tabel 3: Data Luas Areal Tanaman Substitusi Tembakau**

Kecamatan	Luas (Ha) Tahun anggaran 2008		Luas (Ha) Tahun anggaran 2009	
	Bawang merah	Jagung	Bawang merah	Jagung
Gapura	2,5	-	2	-
Ambunten	3,5	45	2	30
Pasongsongan	2,5	15	-	10
Saronggi	1,5	15	-	-
Bluto	-	-	3	-
Batang-batang	-	-	1	-

Rubaru	-	-	2	10
--------	---	---	---	----

Ada pertumbuhan yang sangat berarti dari program pengembangan teknologi panen dan pasca panen tembakau Dishutbun Kabupaten Sumenep dari tahun anggaran 2008 hanya sebesar Rp.839.484.550 menjadi sebesar Rp.3.456.491.400 pada tahun 2009. Sayangnya dalam hal belanja barang dan jasa khususnya belanja bahan percontohan terjadi penurunan yang sangat signifikan dari tahun 2008 sebesar Rp.475.750.000,- menjadi Rp.345.450.000 pada tahun 2009. Hal ini dapat digambarkan secara persentase bila pada tahun 2008 terdapat belanja bahan percontohan sebesar 57% dari total anggaran program pengembangan teknologi panen dan pasca panen tembakau namun pada tahun 2009 belanja ini hanya memiliki proporsi sebesar 10% saja. Sebaliknya ditinjau dari belanja modal pada program ini terjadi kenaikan yang sangat signifikan dari pada tahun 2008 sebesar Rp.311.250.000,- (37,07%) menjadi Rp.3.456.491.400 (85%) pada tahun 2009. Sebagai catatan belanja modal pada tahun 2008 hanya pada jenis pengadaan hands prayer dan pump set sedangkan ada penambahan pada tahun 2009 selain hands prayer dan pump set seperti pengadaan terpal plastik serta alat-alat pendukung pengolahan lahan pertanian seperti cangkul, ganco, sekrop, gembor dan perajang tembakau. Menurut pengamatan peneliti program ini juga belum mengantisipasi masalah surplus tanaman tembakau hingga perlu alternatif tanaman pengganti.

Program peningkatan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan memperoleh dana sebesar Rp.61.670.000,- pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp.127.200.000,- pada tahun 2009. Dari belanja yang digunakan juga belum dapat menjawab permasalahan surplus tembakau karena seharusnya dana ini digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasaran

dalam bidang pemasaran hasil tembakau namun kebanyakan dana yang dibelanjakan untuk keperluan yang sifatnya tidak kurang urgen. Seperti misalnya pada belanja bahan percontohan hanya digunakan untuk pameran, sedangkan belanja bahan percontohan kembali digunakan untuk membeli bibit kelapa, selain juga bibit cabe jamu, buah siwalan, dan bibit jati.

Untuk mendukung dijalkannya Perda Nomor 12 Tahun 2000 dibutuhkan program pelayanan perijinan pembelian/pengusahaan tembakau dengan dana pada tahun 2008 sebesar Rp.25.000.000,- dan pada tahun 2009 sebesar Rp.24.200.000,-. Harapannya adalah dengan adanya program ini pelayanan dapat ditingkatkan demi kemakmuran petani dan pengusaha tembakau. Hal ini wajar karena pihak Dishutbun memperoleh retribusi dari rakyat melalui Perda dan memperoleh dana untuk belanja operasional kegiatannya dalam rangka peningkatan retribusi, maka sudah sewajarnya pelayanan dapat ditingkatkan.

Program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan dalam hal ini adalah penelitian dan pengembangan teknologi pertanian/perkebunan tepat guna memiliki perolehan dana pada tahun 2008 dan 2009 masing-masing sebesar Rp.146.328.000,- dan Rp.85.400.000,-. Nilai dana program ini mengalami penurunan sebesar setengahnya padahal ini merupakan program yang sangat penting untuk bisa mendukung tercapainya program pemerintah melalui program intensifikasi tembakau rakyat. Padahal melalui penelitian dapat diketahui komposisi pupuk, tanah yang cocok untuk ditanami tanaman tertentu dan bibit yang unggul.

Program demonstrasi areal penanaman aneka tanaman perkebunan juga memiliki

peran penting untuk melakukan diversifikasi tanaman tembakau. Proporsi dana pada tahun 2008 dan 2009 untuk membiayai program ini sebesar masing-masing Rp.275.125.000,- dan Rp.280.000.000,-. Untuk belanja bahan/material pada tahun 2008 dan 2009 disebutkan penggunaan dana untuk bibit dan sarana beton penyangga tanaman buah naga, selain untuk pengobatan dan pemupukan dan tanaman empon-empon.

Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan dapat berdampak ganda bagi program intensifikasi tanaman tembakau rakyat. Bila ditujukan untuk meningkatkan produksi perkebunan tembakau maka hal ini dapat bertentangan dengan program intensifikasi, sebaliknya bila digunakan untuk menanam tanaman alternatif berarti sangat perlu untuk ditingkatkan. Disini disediakan dana sebesar masing-masing Rp.261.386.800,- pada tahun 2008 dan sebesar Rp.100.000.000,- pada tahun 2009. Sayangnya ketika bagian belanja bahan/material pada program ini yang digunakan untuk belanja bibit jagung, pengobatan dan pemupukan hanya sebesar Rp.12.652.500,- (4%) pada tahun 2008 dan pada tahun 2009 juga hanya digunakan untuk belanja obat-obatan sebesar Rp.7.130.000,- (7,13%). Penggunaan dana lainnya sama seperti program-program terdahulu yaitu lebih dominan untuk belanja pegawai dan barang dan jasa yang memiliki proporsi lebih dari 90% namun lebih dapat dikatakan tidak untuk kepentingan rakyat.

Kembali lagi hal yang sama terjadi juga pada program pengembangan bibit unggul pertanian/perkebunan yaitu proporsi belanja bahan/material hanya sebesar 45,21% dari total dana program sebesar Rp65.827.350,- pada tahun 2008 dan 23,13% dari total dana program sebesar Rp.50.000.000,- pada tahun 2009. Kembali lagi yang dana digunakan pada tahun 2009 untuk bahan baku bangunan,

bibit, obat-obatan dan pupuk untuk tananam buah naga (hanya simpulan sementara karena ada belanja bahan baku bangunan). Sedangkan pada tahun 2008 lebih bervariasi seperti benih tembakau, kerodong bunga tembakau, bambu untuk pemurnian galur tembakau, mulsa plastik, dan tali pengikat selain pengobatan dan pemupukan tembakau.

Dari program yang tersedia menurut Permendagri No.13 tahun 2006 belum pernah dilakukan program yang digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana. Padahal hal ini sangat penting untuk mendukung program intensifikasi tanaman tembakau rakyat. Diharapkan pada tahun 2010 ini Dishutbun menganggarkan program dalam rangka peningkatan sarana dan prasarana pertanian dan perkebunan. Dengan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai diharapkan petani dapat meningkatkan kemakmuran yang memang selama ini masih sangat memprihatinkan. Untuk itu program pengembangan modal usaha tembakau dengan kegiatan intensifikasi tembakau rakyat dari pemanfaatan dana bagi hasil cukai tembakau pada tahun 2009 menjadi pengamatan yang sangat dominan.

Hal ini menarik karena Keputusan Bupati Sumenep Nomor 180//KPTS/4.435.013/2009 pada bulan Mei 2009 merupakan bukti keprihatinan pemerintah daerah terhadap permasalahan tata niaga tembakau rakyat di Kabupaten Sumenep. Program ini ditujukan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tembakau rakyat. Bantuan modal dalam bentuk uang berupa hibah ini diharapkan mendorong kelompok tani dan anggotanya membudidayakan bahan baku tembakau berkadar nikotin rendah. Adapun belanja yang dapat digunakan oleh kelompok tani dan anggotanya adalah belanja pengadaan barang, sarana produksi tanaman dan pemeliharaan. Sasaran program yang diharapkan oleh pihak Dishutbun adalah kelompok tani di bidang pertembakauan.

Tatacara pelaksanaan program dimulai dengan penandatanganan kontrak berupa naskah perjanjian hibah daerah yang ditandatangani oleh ketua kelompok tani dan bendahara kelompok tani serta diketahui oleh kepala desa dan kepala UPTD Hutbun Kecamatan dan mendapatkan rekomendasi dari Kepala Dishutbun Kabupaten Sumenep.

Kelompok tani mengajukan proposal pemanfaatan dana melalui rencana usaha kelompok yang diajukan kepada pihak Dishutbun melalui UPTD Hutbun Kecamatan. Setiap kelompok tani tembakau mendapatkan dana hibah daerah sebesar Rp.14.400.000,-. Bukti-bukti pemanfaatan dana hibah berupa laporan pertanggungjawaban ini harus disampaikan kepada pihak Dishutbun. Ada 17 kecamatan yang memperoleh dana hibah ini yaitu: Ganding, Saronggi, Bluto, Batuputih, Pragaan, Manding, Lenteng, Gapura, Dasuk, Batang-batang, Dungkek, Pasongsongan, Batuan, Ambunten, Rubaru, Guluk-guluk dan Kota Sumenep. Sedangkan kelompok tani yang memperoleh pemanfaatan dana alokasi cukai ada 250 kelompok.

Dari total Rp.7,6 M dana bagi hasil cukai yang diperoleh Dishutbun Kabupaten Sumenep pada tahun 2009 yang digunakan untuk bantuan modal kepada 250 kelompok tani sebesar Rp.3,6 M. Sedangkan dana alokasi cukai yang dimanfaatkan untuk prasarana dan tenaga kerja sebesar Rp.3,4 M dibagikan kepada 200 kelompok tani dan sisanya sebesar Rp.0,6 M digunakan untuk operasional. Sedangkan dinas lain yang dapat memanfaatkan dana alokasi cukai sebesar Rp.5,4 M. Jadi total dana yang diperoleh Kabupaten Sumenep adalah sebesar Rp.13 M pada tahun 2009.

Program ini memiliki konsekuensi logis bahwa stimulus yang diberikan pada petani tembakau akan memotivasi mereka untuk kembali menanam tembakau. Hal ini bertolak belakang dengan Surat Kepala

Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur Nomor 525/124/115.3/2009 tentang rencana areal tembakau musim tanam tahun 2009 di Kabupaten Sumenep. Dapat disimpulkan bahwa plotting areal dalam hektar di Kabupaten Sumenep yang dialokasikan di 17 Kecamatan adalah seluas 7.583 ha dengan total produksi sebanyak 4.550 ton tembakau. Hal ini dilakukan guna menghindari kerugian dalam tata niaga tembakau oleh petani dikarenakan faktor harga tembakau yang rendah. Selain itu kebutuhan bibit yang akan didanai dari dana alokasi cukai sebanyak 265.409.000 batang bibit dengan kebutuhan pupuk ZA sebanyak 1.516 ton, pupuk SP36 sebanyak 1,137 ton dan pupuk ZK sebanyak 758 ton.

Hal yang menarik adalah anjuran dari Bupati Sumenep untuk mengupayakan pengendalian areal tanam tembakau khususnya untuk daerah yang tidak potensial ditanami tembakau agar diganti dengan tanaman alternatif seperti jagung, kedelai, semangka, kacang tanah, kacang hijau, lombok dan sebagainya. Indikasi awal adanya anjuran ini adalah untuk menghindari terjadi surplus tembakau yang dapat berdampak pada kerugian potensial yang akan dialami petani tembakau. Anjuran yang di SK kan ini dapat dijadikan patokan bagi pihak Dishutbun untuk menata kembali tata niaga tembakau terutama adanya strategi agar tidak terjadi surplus tanaman tembakau.

## **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Terdapat korelasi negatif tidak signifikan antara tingginya kampanye anti rokok dan kenaikan cukai dengan permintaan rokok. Sedangkan tidak adanya atau tidak dijalankan dengan tegas Perda kawasan bebas asap rokok di Kabupaten Sumenep mengakibatkan terdapat korelasi positif signifikan dengan permintaan rokok, demikian juga dengan persepsi tentang fatwa MUI. Sebaliknya

dari uji dokumen dan wawancara ditemukan bahwa kebijakan mengurangi lahan tembakau berlawanan dengan kebijakan pemanfaatan dana alokasi cukai dan rencana kegiatan dan anggaran Dishutbun Kabupaten Sumenep.

#### DAFTAR PUSTAKA

Bird, K. 1999. Industrial concentration and competition in Indonesian manufacturing. Doctoral thesis. Australian national university 1999.

Cornaglia, Francesca and Adda, Je´ro´me, 2006, The Effect of Taxes and Bans on Passive Smoking, Forschung Institut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor

Gale, H.F., L. Foreman, and T. Capehart. 2000. "Tobacco and the Economy: Farms, Jobs, and Communities." Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Economic Report No. 789.

Ghozali, Imam. 2005. Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program SPSS. Edisi Tiga, Universitas Diponegoro. Semarang

Hersch, Joni, 2005, 'Smoking Restrictions as a Self-Control Mechanism,' Harvard Law School Public Law & Legal Theory Research Paper Series Research Paper No. 114

Indriantoro, Nur dan Supomo, Bambang, 1999, 'Metodologi Penelitian Bisnis untuk Akuntansi dan Manajemen,' Edisi Pertama BPFE Yogyakarta.

Marshall. I Maria dan Pushkrskaya, Helen, 2008, 'What Did They Do With the Money? An Analysis of Tobacco

Buyout Recipients' Expenditure Choices' <http://ssrn.com/>

Nurkania, Nia. 2007. Pengaruh Penerapan kawasan tanpa rokok di sekolah thd sikap dan perilaku berhenti merokok di kalangan siswa sma di kota bogor. Thesis Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada

Permana, Dede Kustiwa. 2006. Asertivitas Stakeholder Thd Area Bebas Asap Rokok di Lingkungan Kantor Pemda Kab Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta. Thesis Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2008, 'Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,' Penerbit Fokusmedia

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/PMK.04/2008, 'Ketentuan Batasan Pabrik Rokok Rakyat Minimal 200 Meter Persegi,' Website Depkeu

Peraturan Menteri Keuangan nomor 20/PMK.07/2009, 'Tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau,' Website Depkeu

