

**PEMBERDAYAAN DAN SOCIAL
CAPITAL PADA PETANI TEMBAKAU
DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI
PUBLIK**

Oleh:

MUHARSONO

ABSTRAK

Hasil analisa kesejarahan pola produksi tembakau dan pola hubungannya yang dibangun dalam aksi, reaksi dan jaringan untuk mencapai kesejahteraan hidupnya belum memadai. Hal ini dapat dilihat dari pola produksi yang dibangun atas dasar stimulus kerja yang monoton dari uji coba tanam tembakau oleh penjajahan Belanda, dengan pola kerja paksa. Hal ini dikatakan bahwa pengendalian wilayah kekuasaan dibawah residen menjadikan kerajaan yang ada di Madura harus tunduk dan patuh pada semua kebijakan, kewenangan dan keputusan untuk memikul tanggung jawab sebagai pelaksanaan. Otorisasi yang melekat sebagai tanggung yang melekat pada pelaksanaan oleh Benveniste (1997) disebut *legitimate authority* dan otoritas yang dilimpahkan (*authorized authority rights*). Sementara struktur masyarakatnya, Madura merupakan unit ekohistorikal tersendiri dengan konsep formasi sosial atau cara berproduksi dari konsep Marxian, tetapi bukan sebuah pendekatan sejarah Marxis. Sedangkan, produksi pertanian hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi keseluruhan penduduk buat sekitar 3 – 4 bulan saja. Penanaman tembakau yang diperkenalkan sejak abad ke 17 dan abat 18 oleh orang-orang Portugis di nusantara Indonesia – hanya ditanam sebagai salah satu tanaman sampingan. Sebagai tanaman sampingan, maka banyak tembakau yang diimpor ke Madura, (dilihat laporan-laporan triwulan mengenai impor pada zaman pemerintahan

sementara Inggris (188-1817). Namun mengenai ekspornya sama sekali tidak terdapat keterangan.

Pemberdayaan yang mampu diposisikan pada masyarakat petani tembakau secara objektif eksternal dan subjektif internal dalam proses produksi penanaman tembakau oleh perdagangan sebagai keputusan pilihan rasional masyarakat petani. Hal ini ditunjukkan oleh fakta lapangan sebagai berikut: adanya kenyataan bahwa Pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan belum memiliki sebuah *grand design* yang dapat dijadikan sebagai acuan (*guidnes*) menciptakan sebuah model pemberdayaan didalam batasan ideal pembinaan dan pengalokasian dana stimulus modal produksi pada masyarakat petani. Produksi tanaman tembakau yang dihasilkan masyarakat petani, untuk pemenuhan modal usaha masih mengambil keputusan pilihan rasionalnya dengan cara utang pada rentener. Selain itu, kurang adanya penyuluhan atau pembinaan tentang bagaimana menghasilkan kualitas tembakau, dan kurang adanya pengembangan informasi akses mendapatkan modal usaha denan bunga rendah dan kurang terbangunnya mitra perdagangan dengan praktisi usaha dagang tembakau didalam dan diluar negeri yang dipandang dapat menguntungkan.

Kata Kunci : Pemberdayaan, social capital, Petani Tembakau, Perspektif Administrasi Publik

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Membahas urusan publik merupakan sebuah dimensi baru administrasi publik yang semakin berkembang pesat. Urusan publik pada dasarnya mengacu pada penyelesaian yang substansial atas masalah masyarakat yakni hubungan-hubungan antara unit pemerintahan dan pengelolaan pertumbuhan serta peran fungsi institusi sosial, ekonomi, politik, budaya, psikologi dan administrasi Negara.

Sebagai suatu ilmu, administrasi publik dalam perkembangannya merupakan suatu teori pemerintahan baru yang didefinisikan sebagai *way of social coordinator for resolving common problems* (cara koordinator sosial untuk memecahkan permasalahan umum) atau dalam perspektif institusi disebut *institutions of social coordination for resolving common problems at various levels* (lembaga koordinasi sosial untuk memecahkan permasalahan umum pada berbagai tingkatan-tingkatan) (Lee, 2003). Teori pemerintahan itu memberikan pemahaman kepada kita, bahwa pemerintahan dapat menggunakan cara yang memungkinkan dapat menyelesaikan berbagai persoalan sosial melalui

koordinasi sosial atau unit-unit dari berbagai institusi, sehingga menghapus kesan adanya pengaturan secara hirarkis (*governing*) lama, memaksa dan *top-down*. Kesan lama dari pemerintahan ini, akan memberi kesan baru pada peran fungsi pemerintahan yang produktif akomodatif dalam meminimalisir persoalan masyarakat (sosial). Persoalan masyarakat yang dapat diminimalisir, juga merupakan tugas dan tanggungjawab pemerintah, sehingga pemerintahan yang demikian dapat memberikan citra baik dalam kemampuan menjembatani kepentingan memecahkan persoalannya. Segala bentuk persoalan yang dapat dipecahkan menjadikan masyarakat yang mengalami permasalahan akan lebih berdaya dan dapat diberdayakan dalam segala dimensi dan implementasinya disegala bidang kehidupan. Karena pada hakekatnya manusia mengharapkan terjadinya hidup yang lebih berdaya dan dapat diberdayakan, sebab jika umat manusia yang tidak menyadarinya pasti akan sulit dapat *survive* dalam menempuh zaman yang pasti penuh tantangan, perubahan dan peluang-peluang yang baru yang serba cepat (Onny S Prijono dan A.M.W. Pranarka, 1996). Tantangan, perubahan dan peluang-peluang inilah yang dapat

dijadikan sebagai tolok ukur manusia didalam menjalankan proses kehidupan untuk lebih berdaya dan berhasil guna.

Keberdayaan dan keberhasilan dalam proses kehidupan manusia tentu banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik yang mendorong atau yang menghambatnya. Sebagai contohnya, dalam permasalahan penelitian ini, tentang masyarakat petani tembakau. Dimana, faktor yang dianggap sebagai pendorong bagi petani tembakau adalah tumbuh dan berkembangnya perusahaan produksi pertanian tembakaunya yang professional, tangguh dan berkelanjutan, sedangkan faktor yang dipandang sebagai penghambatnya adalah meradangnya harga, masalah kesehatan yang dipersepsi mengganggu bagi perokok, dan ketidakberdayaan masyarakat petani tembakau dalam memainkan peran fungsi proses produksi, pemasaran dan dalam mekanisme pasar. Persoalan yang dipandang sebagai penghambat ini dalam masyarakat petani tembakau Madura atau Jawa, setiap tahun menyita perhatian publik (kalangan professional, analis atau akademis), serta pemerintahan lokal, regional dan nasional. Kompleksitas persoalan yang dihadapi petani terjadi di berbagai Negara Asia dan Afrika Utara, kurang lebih menunjukkan hal yang sama.

Petani dihadapkan pada persoalan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidupnya seperti sandang, pangan, papan, dan lain-lain (keperluan seremonial, pendidikan, kesehatan dan tuntutan-tuntutan lain); selain itu, petani harus tunduk pada keharusan-keharusan yang dipaksakan pihak lain, terutama para pengusaha dan pedagang (Lansberger, et al., 1974:119-124; Wolf, 1983: 18-27). Ketidakberdayaan petani ini, menjadi semakin serius karena keterlibatan beberapa faktor seperti kelemahan kelembagaan, dan pendidikan yang rendah. Artinya, persoalan ini merupakan persoalan administrasi publik, yang berarti pula persoalan administrasi publik tidak terlepas dari perdebatan pada tataran praktis dan teoritis tentang realitas sosial ketergantungan petani dalam mekanisme hubungan produksi. Pada tataran praktis walaupun secara konseptual ditegaskan ditegaskan bahwa jika industrialisasi pertanian bisa dimajukan, maka masyarakat petani dengan sendirinya akan ikut maju. Hal tersebut dapat diwujudkan karena perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam proses industrialisasi pertanian bisa dimajukan, maka masyarakat petani dengan sendirinya akan ikut maju. Hal tersebut dapat diwujudkan karena perusahaan-perusahaan yang

bergerak dalam proses industrialisasi dapat mentransportasikan teknologi secara tepat dan cepat serta dapat mendorong partisipasi masyarakat tani secara luas. Tetapi dalam realitanya masih dijumpai penerapan model hubungan produksi yang memposisikan petani sebagai mitra kerja yang tergantung (Bredahl, 1991; Sharples dan Milham, 1990; Fillerton, 1994; Lapped an Collins, 1997; Susan, 1997, Feder, 1997). Sebagai mitra tergantungnya, baik secara ekonomi maupun secara politis (Sargih, 1997; Arief dan Santoso, 1990; White, 1990; Barchriadi, 1995). Perdebatan ditataran teoritis modernisasi merekomendasikan perlu adanya kerjasama antara petani dengan komunitas lain yang lebih “modern” dan intervensi penguasa melalui kebijakan-kebijakan yang memposisikan petani sebagai kelompok subordinasi dan tereksplotasi. Untuk keluar dari persoalan tersebut, para teoritisasi struktural ketergantungan merekomendasikan supaya petani terhindar kerjasama dengan pihak lain yang mendapat proteksi dari pengusaha (Baran, 1973; Frank, 1969, 1979; Cardoso, 1977, 1982; dan Evans, 1987) – lihat Kajian Fungsionalisme Struktural tentang: Ketergantungan Petani dalam Hubungan Produksi

Sistem Glebagan oleh Bambang Soepeno (Penyunting, Supratno, 2003).

Dari perdebatan pandangan tataran praktis dan teoritis itu, dapat dikatakan hampir merupakan bahasa politik, sebab sejauh ini kebijakan-kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan petani baik melalui kredit usaha tani maupun kenaikan secara periodic harga ternyata tidak diikuti oleh peningkatan kesejahteraan petani. Sementara, aspek “kemandekan” dan intervensi birokrasi yang bersentuhan langsung dengan petani menjadi salah satu sebab utama melembaganya ketidakberdayaan petani. (Priyono dan Pranarka, 1996). Hal seperti itu, terjadi pada hidupnya kembali hukum Roma yang dipandang sebagai dasar bagi kejatuhan kelas petani, demikian juga bagi perkembangan kapitalisme. Kasus-kasus yang didalamnya, penerapan asas-asas hukum Roma adalah tidak menguntungkan kepada petani. Hukum Roma bukanlah basis yang tidak bisa ditinggalkan bagi perkembangan kapitalisme (Weber, alih bahasa: Hartono H). Menurut Konseptualisasi Moore (seperti yang diringkaskan oleh Potter 1992), dirumuskan bahwa dalam kondisi dimana segolongan borjuasi yang kuat dan *independent* muncul dengan kepentingan yang bertentangan dengan

rezim masa lalu dan mampu menerapkan control atas kebijakan nasional (sementara pada waktu yang sama suatu pertimbangan kekuatan antara kelas atas pemilik tanah dengan Negara tetap dipertahankan), dan dimana pengaruh petani lemah sekali atau bahkan tidak ada karena telah ditransformasikan atau dihancurkan oleh para tuan tanah dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses komersialisasi pertanian (Mas'ood, 1991). Artinya, tidak realistis memposisikan petani untuk berharap setiap orang akan menerima *empowerment* dengan tanpa ragu-ragu. Sebab, didalam perencanaan untuk *empowerment* sebaiknya memperkirakan perbedaan-perbedaan yang akan timbul karena adanya perubahan (Cook & Macaulay alih bahasa Tyas R, 1997). Viking glass dari hasil risetnya menemukan bahwa ketidakpercayaan merupakan hambatan nomor satu didalam *empowerment*- seringkali berarti perubahan didalam peranan dan tanggungjawab pada saat pembuatan keputusan (idem). Saat terjadi pembuatan keputusan inilah yang dapat dijadikan sebagai barometer terwujudnya keberhasilan menciptakan keberdayaan.

Dari kisah Roma itu, jika dikaitkan dengan kasus fluktuasi harga yang

meradang pada setiap tahun terhadap masyarakat petani tembakau Madura hampir sama, bahwa jatuhnya proses produksi dan perdagangan dalam mekanisme pasar untuk petani tembakau di Madura karena salah satu yang dipandang sebagai faktornya yaitu campur tangan pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang memposisikan petani sebagai kelompok subordinasi dan tereksploitasi pemerintah dan mempertahankan hubungan kelompok borjuasi yang kuat dan *independent* muncul dengan kepentingan dan mampu menerapkan kontrol atas kebijakan nasional (sementara pada waktu yang sama suatu perimbangan kekuatan antara kelas atas pemilik tanah dengan Negara tetap dipertahankan). Kata lain, untuk konteks jatuhnya proses produksi dan perdangan dalam mekanisme pasar untuk petani tembakau di Madura dapat dicontohkan (seperti, Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 2 tahun 2002 tentang Pengelolaan Tembakau Madura). Dimana yang secara konseptual keputusan yang dibuat tersebut untuk mengangkat harkat dan martabat petani tembakau, tetapi dalam realitasnya, dengan Peraturan itu pembeli (orang-orang borjuis atau badan baik dengan uang sendiri atau uang pihak lain) dapat menjadikan sebagai alat berdalih untuk

memposisikan harga tembakau untuk kepentingannya. Dalam hal ini dicontohkan harga bisa rendah apabila produksi tembakau bukan varitas asli Madura yang dibudidayakan atau tembakau Madura yang dicampur dengan tembakau luar Madura (lihat keputusan penetapan peraturan daerah Kabupaten Pamekasan tentang pengelolaan tembakau Madura, bab I). selain itu, masyarakat petani tembakau tidak percaya terhadap peranan dan tanggung jawab aktor pemerintah saat pembuatan keputusan dan pada saat pelaksanaannya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Abdullah (petani tembakau) dari hasil wawancara pada saat studi pendahuluan yang dilakukan dilapangan, menyatakan “kaule (artinya saya) sebagai petanin tidak pernah dilibatkan dalam proses perumusan pembuatan peraturan daerah atau pengambilan keputusan daerah yang terkait dengan pertembakauan, dan pada saat rasia tembakau dari Jawa yang dibawa ke Pamekasan, masih banyak juga yang lolos razia “. Dari pernyataan itu dapt dikatakan sebagai yang merupakan salah satu hambatan dalam *empowerment*, dan telah membawa dampak yang tidak diharapkan, yang pada gilirannya penentuan harga produksi dari masyarakat petani tembakau Madura sama sekali tidak mempunyai daya.

Tidak berdayanya petani tembakau Madura yang juga dirasakan oleh petani tembakau ketika menghadapi peranan kapitalis dan kekuatan borjuasi dalam mekanisme pasar. Karena, mereka sangat tergantung kepada kekuatan peran kapitalis dan borjuis serta kepada kebijakan dan mekanisme pasar yang berlaku. Sementara, pemerintah dan pengusaha dipandang sebagai mitra yang mampu dijadikan tumpuhan dan harapan masyarakat petani tembakau Madura. Selain itu, juga masyarakat petani Madura memitoskan bahwa tembakau Madura merupakan suatu produk pertanian unggulan dan dambaan kesejahteraan hidup untuk masyarakat petani di Madura. Mitos yang demikian, menjadikan para petani tembakau tidak mungkin melepaskan diri dari kegiatan penanaman diluar tanaman tembakau pada musim tanam, apapun resikonya. Selain itu, juga tidak mungkin melepaskan pada diri kekuatan peran kapitalis atau borjuasi, dan kebijakan pemerintah apapun dampak dan dalihnya yang dirasakan atau yang diharapkan tidak sesuai. Hal yang demikian ini, dalam melaksanakan proses produksinya jadi statis dan lebih ketergantungan. Artinya, asumsi yang dimitoskan itu, sebagai konsekuensi logis munculnya dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan.

Dampak yang diharapkan yang *trend* kita dengar dan selalu didengungkan oleh masyarakat Madura adalah dengan hasil produksi tembakau dapat meningkatkan kesejahteraan hidup bagi diri kebutuhan keluarga dan pendidikan untuk akan-anak sebagai tanggungjawabnya. Dampak yang tidak diharapkan sebagai yang dipersepsi membahayakan kesehatan yang *trend* dipublikasikan (seperti merokok dapat menyebabkan kanker, impotensi dsb). Sehingga hal ini dapat dijadikan sebagai dalih dari kelompok kepentingan tertentu, untuk melemahkan usaha produksi dan perdagangan dalam ketidakberdayaan petani untuk memaksimalkan hasil produksi yang dipertahankan sebagai kebutuhan yang penting dalam *trend* model *supply and demand*.

Ekspor tembakau Indonesia, setiap tahun rata-rata mencapai \$ 71 juta, sedangkan cukainya mencapai sekitar Rp 2,3 triliun (Hartana, 1996). Dari sumbangan cukai inilah pendapatan Negara semakin meningkat, dimana pada tahun 1998 peningkatan pendapatan Negara dari cukai mencapai Rp 6,7 triliun, dan pada tahun 1999 mencapai Rp 10,1 triliun (Isdijoso, 2000). Kemudian tahun 2000 cukai mencapai 17,1 triliun dan pada tahun berikutnya 2001 cukai mencapai sebesar Rp 23 triliun. Dari pendapatan

cukai itu, pemerintah melalui peraturan menteri keuangan, nomor: 60/PMK.07/2007, telah ditetapkan dana alokasi cukai hasil tembakau tahun anggaran 2008 diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan, Nomor 60/PMK.07/2008. Dari dana alokasi cukai hasil tembakau, untuk daerah Propinsi Jawa Timur sebesar 200 miliar. Demikian itu, bagi hasil cukai akan ada pengaruh langsung yang ditimbulkannya (baik yang diharapkan dan yang tidak diharapkan), seperti pemberdayaan dan terbentuknya *social capital* dalam masyarakat petani. Terbentuknya pemberdayaan yang diharapkan dalam kehidupan masyarakat, dipersepsi dapat menjadi pendorong dalam membangun ekonomi. Hal ini sebagaimana yang terjadi pada lahirnya aliran alternatif nonkeagamaan yang determinis tentang sistem yang ditumpukan atas kemerdekaan yang mana manusia melihat kebebasan, kemerdekaan sebagai nilai utama (*social*), yang pada gilirannya independensi, otonomi, liberalisasi, dan emansipasi sudah merupakan konsep-konsep yang segera muncul. Juga kekuatan pendorong lahirnya Eropa modern tentang terjadinya perubahan struktur ekonomi (dalam Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka [Penyunting], 1996). Terbentuknya *social capital* yang

diharapkan dalam kehidupan masyarakat petani dapat dibaca hasil kajian yang dilakukan oleh peneliti atau pakar menyatakan bahwa social capital terbukti berkolerasi aktif dan dinamis dalam aktivitas kehidupan masyarakat, misalnya yang dilakukan oleh Putman (1993, 1995, 2002). Fukuyama (1999, 2002) dan Coleman (1990), juga meneliti atau pakar lainnya yang telah melakukan kajian tentang social capital. Artinya terbentuknya social capital dalam masyarakat diakui membawa dampak, baik secara social, ekonomi atau dalam mekanisme pasar bahkan secara politik. Korelasi antara social capital, politik dan ekonomi yang terbentuk yang dianggap berimplikasi terhadap administrasi public, dapat dibaca kajian Kooiman: yang berjudul *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction* (Penguasaan Masyarakat: Tingkatan-tingkatan, gaya-gaya dan pesan dari interaksi Social-Political) yang menyatakan "*attention was draw to recent development in those interactions with a public-private character, offset against a 'go-it-alone' government perspective* " (artinya, perhatian ditarik menuju pengembangan-pengembangan terbaru didalam interaksi-interaksi mereka dengan suatu karakter pribadi-publik, melawan kompensasi terhadap sesuatu

yang 'pergi-itu-sendirian' dalam perspektif pemerintah. Juga hasil riset dari Klingner, Nalbandian, Romsek (2006) yang membuahkan hasil bahwa ada korelasi antara social capital, politik dan ekonomi yang berimplikasi terhadap kinerja administrasi public dan studi Riggs (1985) tentang masyarakat transisi layak mendapatkan perhatian (yang intinya masyarakat transisi penting menggunakan konsep yang mengandung karakteristik itu sendiri. Selain itu, usaha tembakau juga menghasilkan pengaruh ganda pada kegiatan ekonomi yang lain, misalnya perbankan, telekomunikasi, transportasi percetakan dan jasa.

Usaha tanaman tembakau telah dilakukan oleh para petani dalam kurun waktu yang lama pada masing-masing daerah pengembangan di Indonesia, dan umumnya usaha tani tembakau didanai sendiri oleh petani (swadana). Kemandirian usaha ini terjadi, karena para petani tembakau sebagian besar kurang mengetahui bagaimana mendapatkan kredit usaha tani dari perbankan. Berdasarkan pengalaman pihak perbankan enggan membiayai usaha tembakau karena dipandang beresiko tinggi. Disamping usaha tani dengan swadana, beberapa mitra usaha memberikan sebagian modal tunai pinjaman yang nantinya diperhitungkan ketika ada transaksi

(dalam Laporan Kegiatan Pengusahaan Tembakau Jember, 2005). Mitra usaha ini dilaksanakan sebagai upaya mendukung aktivitas pertanian yang menjadi budaya sebagian masyarakat (misalnya, pada masyarakat petani tembakau Madura). Hasil pertanian tembakau Madura, dapat menjanjikan dan menjadikan taraf hidup kesejahteraan meningkat, serta dipandang dapat menghasilkan keuntungan besar dalam setiap musim tanam tembakau dibandingkan tanaman lain pada daerah pengembangan yang memiliki varitas lokal-dengan rasa dan aroma spesifik. Harga hasil tanamanpun berbeda pula pada setiap lahan tanam.

Kesemua hal itu tidak terlepas dari faktor kesejahteraan dari penanaman tembakau di Madura. Menurut de Jonge (1989), percobaan penanaman tembakau di Madura dimulai pada tahun 1830, keahlian menanam tembakau diperoleh dari pengalaman bekerja diperkebunan tembakau di Jawa. Pada tahun 1861 terdapat tiga orang swasta Eropa yang menanam tembakau Madura menjadi lebih konstan. Sekitar tahun 1920 penanaman tembakau di Jawa Timur meningkat pesat, terutama oleh BAT dan Faroka. Karena ketegangan politik di Jawa sekitar tahun 1950, BAT mengalihkan penanaman tembakau

Virginia ke Madura. Tidak ada penjelasan secara rinci apakah tembakau tersebut diolah kerosok fc. atau lainnya. Hanya dijelaskan setelah situasi politik mulai tenang, tembakau Madura telah merebut posisi yang baik dipasaran. Daerah pengembangannya di Kabupaten Pamekasan dan Sumenep, dan konsumennya adalah pabrik rokok kretek di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Sejak tembakau pertama kali masuk sampai dengan terjadinya tembakau Madura yang dikenal saat ini telah melalui proses panjang. Tembakau pertama kali masuk Madura pada tahun 1830, kedua terjadi pada tahun 1861, dan ketiga terjadi sekitar 100 tahun kemudian berupa penanaman tembakau Virginia oleh BAT. Adanya variasi *fenotipe* tembakau Madura yang ada pada saat ini memperkuat dugaan bahwa selama waktu yang panjang tersebut telah terjadi *intercrossing* atau persilangan antar tanaman atau populasi, kemudian diikuti dengan terjadinya seleksi alam, seleksi artifisial dan proses adaptasi. (Dalam Monograf Balittas, No. 4., 1999).

Tahun 1971 sampai dengan 1980, petani kecil mengusahakan pertanaman tembakau sekitar 92,16 persen, sedangkan selebihnya diusahakan oleh perkebunan Negara dan perusahaan swasta (Santoso,

1991). Usaha pertanian tembakau untuk masyarakat petani kala itu, merupakan tumpuhan dan harapan hidup yang dipandang mampu memberikan nilai pemenuhan kebutuhan dalam keberlangsungan hidup. Keberlangsungan hidup dalam keberhasilan usaha tani tembakau, memungkinkan dapat meningkatkan kesejahteraan, dan dapat memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan perekonomian. Sejarah tersebut telah membuktikan bahwa untuk masyarakat petani, tembakau adalah merupakan tumpuhan harapan hidup yang menjanjikan dan menjadikan lebih menguntungkan dibandingkan dengan tanaman pertanian lainnya hingga kini. Keuntungan budidaya tanaman tembakau, terletak pada geografis atau kondisi cuaca dan harga tembakau yang setiap kali panen cukup tinggi terutama tembakau di Madura. Tembakau Madura merupakan pertanian andalan yang cukup besar dan dilaksanakan oleh masyarakat petani secara turun temurun. Tembakau Madura sebagai bagian jenis tanaman keras, hanya cocok dengan cuaca atau iklim panas (musim kemarau). Dalam wujud nyata perkembangan budidaya dari tanaman tembakau di Madura telah meluas sampai ke Kabupaten Sampang dan Kabupaten Bangkalan-wilayah paling

Timur (perbatasan Kabupaten Sampang – wilayah barat). Dalam proses perkembangan perdagangannya, tembakau Madura mampu menghasilkan peredaran uang yang cukup besar. Pada musim tembakau tahun 2002 dengan produksi 19.800 to rajangan kering, harga rata-rata Rp 20.600,- maka uang yang beredar dari perdagangan tembakau sebesar Rp 407.800.000.000,-. Dampak lain terhadap perekonomian, apabila panen tembakau, maka banyak masyarakat membangun rumah, penjualan kendaraan bermotor dan perhiasan emas banyak terbeli, banyak petani menunaikan ibadah haji, memperlancar pembayaran PBB, retribusi dan sebagainya. Dari segi sosial, jumlah petani yang menanam tembakau sebanyak 95.895 KK dan tenaga kerja yang terserap dalam budidaya tembakau diperkirakan sebanyak kurang lebih 287.685 orang. Budidaya tembakau yang menghasilkan secara ekonomis, Perkebunan Negara dan swasta, telah melakukan penelitian dan penyuluhan tentang intensifikasi tanaman tembakau. Namun dari hasil yang dilakukan, belum cukup untuk meningkatkan produktivitas – terutama dikalangan petani kecil. Sementara jika produktivitas tembakau di Indonesia tetap rendah, dan permintaan dalam

negeri (konsumsi tembakau) cenderung meningkat (lihat hasil analisis konsumsi tembakau di Indonesia), maka pada suatu saat Indonesia akan terbalik menjadi Negara pengimpor tembakau terbesar. Mengingat permintaan tembakau untuk bahan baku pembuatan rokok makin lama makin meningkat didalam negeri. Kecenderungan meningkatnya konsumsi perkapita rokok (4,3% per tahun yang lebih tinggi dari pada kecenderungan meningkatnya penduduk (2,1 % per tahun) antara tahun 1976 s.d. 1980. Demikian pula hasil analisis konsumsi tembakau di Indonesia dengan data Susenas 1978/1979 menunjukkan gejala meningkat. Di Indonesia permintaan rokok kretek (75,12%) lebih besar dibandingkan dengan permintaan rokok putih ((24,88%), rokok kretek cenderung meningkat, sebaliknya rokok putih ada kecenderungan menurun permintaannya. Persoalannya adalah, untuk rokok kretek diperlukan campuran cengkeh sedangkan produksi cengkeh dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan tersebut, sehingga masih impor sekitar 48,16 persen dari total kebutuhan cengkeh untuk rokok kretek. Tembakau dengan tipe dan kualitas tertentu untuk bahan baku membuat rokok dan beberapa campuran rokok kretek meningkat

terus, sedangkan meningkatnya nilai impor tembakau dan cengkeh disebabkan oleh (a) semakin meningkatnya permintaan rokok, (b) harga impor relative lebih rendah dibandingkan dengan harga tembakau dalam negeri, (c) perusahaan rokok tersebut mempertahankan kualitas rasanya, sebab beda jenis tembakau akan mempengaruhi rasa. Impor tembakau Indonesia berasal dari Negara-negara: RRC, Philipina, Thailand, Taiwan dan Amerika Serikat. Semakin meningkatnya impor tembakau dan cengkeh kemungkinan juga disebabkan oleh harga dan kualitas tembakau. Tingginya harga tembakau dalam negeri selain faktor suplai yang kurang, kemungkinan juga karena sistem pemasarannya dalam negeri yang cenderung bersifat oligopsoni, (dalam Dirjen Perkebunan, 1981).

Hasil penelitian Joedjono dkk. (1981) menunjukkan bahwa perdagangan tembakau Virginia dikuasai oleh pemilik atau pengusaha omprongan, perusahaan pengolahan dan atau gudang-gudang tembakau pabrik rokok (dalam Santoso, 1991). Perdagangan seperti itu menjadikan harga tembakau berfluktuasi secara terus menerus, yang pada gilirannya cenderung merugikan pada pihak petani. Kecenderungan merugi inilah

yang menurunkan motivasi berproduksi dan berprestasi para petanni dalam kompetisi, sebab dipandang kurang memenuhi harapan kesejahteraan hidup pada diri dan keluarga serta pemberdayaan secara sosial ekonomi dalam membangun kelangsungan aktivitas nyata dalam mencapai produktivitas kerja.

Aktivitas nyata dalam mencapai produktivitas kerja petani merupakan konsekuensi logis dari corak pemenuhan kebutuhan secara ekonomi. Artinya jenis ekonomi itu sebagai unit produksi keluarga dan semata-mata untuk tujuan bekal hidup dalam mencapai cita-cita keluarga seutuhnya lahir maupun batin. Sahlins (1972) menyatakan, logika dasar ekonomi berkarakteristik yang disebut *production for use* atau lebih tepat *production for provisioning* adalah *low production for limited want*. Mereka berproduksi rendah, karena tuntutan kebutuhan yang mau dipenuhi. Karenanya, Sahlins menjelaskan bahwa norma kesejahteraan dikalangan petani lebih condong berkiblat pada taraf kesejahteraan “lapisan orang kebanyakan”, bukan mengacu pada taraf kesejahteraan segelintir orang di “lapisan puncak” norma kesejahteraan mereka biasanya lebih bersandar ke “bawah” ketimbang ke “atas” (dalam Konstruksi Teori Ilmu-

Ilmu Sosial – Kumpulan Ringkasan Desertasi Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, Penyunting Supratno, 2003).

Dalam proses perkembangan adaptasinya, pada setiap hamparan tumbuh mewarnai suasana kehidupan ragamnya pesona alam pertanian. Keragaman pesona alam pertanian untuk masyarakat di Madura, tembakau menjadi tanaman komoditas andalan dan tembakau Madura dijadikan sebagai tanaman tanaman yang dapat memberikan tumpuhan harapan pemenuhan kebutuhan diluar pangan. Luas areal tanaman tembakau yang mewarnai ragamnya pesona pertanian selama 5 tahun terakhir di Kabupaten Pamekasan mengalami turun dan naik. Turun – naiknya luar areal tanaman tembakau di Pamekasan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1: Areal Tanaman Tembakau di Kabupaten Pamekasan

| Tahun | Gunung (Ha) | Tegal (ha) | Sawah (Ha) | Jumlah (Ha) |
|-----------|-------------|------------|------------|-------------|
| 1999 | 3.792 | 14.221 | 6.452 | 24.465 |
| 2000 | 6.226 | 17.480 | 6.782 | 30.488 |
| 2001 | 6.226 | 17.480 | 10.858 | 34.564 |
| 2002 | 5.341 | 16.821 | 11.300 | 33.462 |
| 2003 | 6.598 | 14.505 | 10.862 | 31.965 |
| Jumlah | 28.183 | 80.507 | 46.254 | 154.944 |
| Rata-Rata | 5.637 | 16.101 | 9.251 | 30.989 |

Sumber: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Pamekasan

Tembakau Madura sangat dibutuhkan oleh industri rokok kretek karena mutunya yang khas, yaitu aroma dan rasanya gurih. Perkiraan populasi tanaman yang digunakan oleh

petani sawah, tegal dan gunung masing-masing adalah 30.000, 25.000 dan 20.000 tanaman per ha. Namun dalam pengujian yang dilakukan oleh Suwarno *et.al.* (1992) populasi tanaman terbaik adalah 33.000 tanaman per ha, baik untuk sawah, tegal dan gunung. Tembakau tegal dan gunung cenderung mendapat air yang lebih sedikit, dan jarak tanam yang lebih besar, maka mutu tembakau rajangannya lebih aromatik, rasa lebih berat, berdaun lebih tebal, dan berwarna lebih gelap dari pada tembakau sawah. Tembakau Madura lebih dikenal sebagai tembakau dengan rasa dan aromanya yang tidak dijumpai pada tembakau lokal lain. Tembakau Madura sebagian besar daunnya (70-80%) diproses menjadi rajangan, sehingga dikenal sebagai tembakau rajangan (Tirtosastro, Mukani dan Machfudz, 1996) dan digunakan sebagai bahan baku pembuatan rokok kretek. Dalam pembuatan rokok kretek, mutu tembakau Madura digunakan sebagai bahan campuran yang menentukan rasa dan aroma rokok kretek. Isdijoso, Djufafan dan Joyosupeno (1996), menyatakan kebutuhan tembakau Madura untuk bahan baku pembuatan rokok kretek cukup besar yang mencapai 14-22%. Besarnya peranan sebagai bahan bakupembuatan, menjadikan usaha

tani tembakau Madura dalam perekonomian memiliki arti penting yang dapat ditonjolkan. Dalam Monograf Balittas, No. 4 1999 menegaskan bahwa tembakau Madura mempunyai dua persen yang menonjol yaitu peranannya dalam racikan sigaret kretek dan peranannya terhadap perekonomian baik mikro (rumah tangga) maupun makro (wilayah).

Seiring dengan perjalanan waktu, dan seiring dengan menjamurnya produksi rokok yang dilaksanakan oleh industri pabrik rokok (perusahaan besar, menengah, kecil dan *home industry* maka setiap tahunnya produksi rokok dan kebutuhan akan tembakau terus meningkat. Pada tahun 1997 produksi rokok sekitar 177,05 milyar batang, dan pada tahun 2000 telah mencapai 208,937 milyar batang dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 1-1,5 %. Hal ini diikuti juga dengan kebutuhan akan tembakau yang terus meningkat yakni mencapai 141.948 ton pada tahun 1997, dan pada tahun 2000 dibutuhkan sebesar 202.755 ton (Suwarso, Herwati, Isdijoso, Rochman, Slamet, Supriyadi dan Yasin, 2001a). dari produksi rokok tersebut, sekitar 90% merupakan rokok kretek, dan sisanya merupakan rokok putih (Tobacco International, 2000). Mengikuti perkembangan produksi dan kebutuhan bahan tembakau tentu tidak bisa

dilepaskan dari perkembangan luas arealnya, yang digunakan sebagai tanaman tembakau. Rata-rata areal penanaman tembakau Madura setiap tahun mencapai 50.000 hektar dengan hasil yang berkisar antara 0,40 hingga 0,55 ton per hektar (Suwarso, 1992, Suwarso, Heriwati, Rachman dan Isdijoso, 1999).

Hasil itu, lebih rendah dibandingkan dengan hasil tipe tembakau daerah lain seperti Waleri yang mencapai 0.664 ton per hektar, Boyolali 0,836 ton per hektar dan Piton 0.942 per hektar (Isdijoso, dkk, 1996). Hasil tembakau Madura yang rendah mengakibatkan kebutuhan untuk industri rokok belum terpenuhi. Terpenuhinya kebutuhan tembakau Madura, pada tahun 1995 mencapai 23.085 ton, sedangkan hasil tembakau yang rendah namun menurut Hartana (1999) nilai ekonomi mengusahakan tanaman tembakau melebihi jenis tanaman yang lain, seperti palawija. Hal ini dapat dilihat dari peredaran uang di Madura pada musim panen tahun 1997 yang mencapai 232 milyar rupiah (Mukani dan Isdijoso, 1999). Pengusahaan tembakau Madura dapat menyumbangkan pendapatan petani sebesar 60-80% (Suwarso, 2000). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa petani mempunyai keinginan yang

besar untuk mengusahakan tembakau, karena nilai ekonominya yang tinggi.

Walaupun nilai ekonomi tembakau cukup tinggi dibandingkan tanaman palawija agaknya tidak cukup mampu merubah hasibnya untuk lebih sejahtera lahir dan batin. Ini terjadi karena pada setiap musim panen tembakau, harganya selalu berfluktuasi. Fluktuasinya, cenderung berfluktuasi kearah penurunan harga dan fluktuasi harga yang demikian itu, biasanya diikuti juga dengan besarnya tingkat kerawanan tindakan kekerasan atau kejahatan (seperti carok karena hutang tidak dibayar serta pencurian ternak dan sepeda motor). Penurunan harga dapat dicontohkan pada tahun 1997, dimana produksi tembakau Madura sebesar 33.279 ton harganya antara Rp 5.100,00 – Rp 9.100,00 per kilogram rajangan (dalam Monograf Balittas, No. 4, 1999). Fluktuasi meradangnya harga tembakau puncak ketidakberdayaan petani terjadi pada akhir Juli atau awal Agustus dari tahun 2000 sampai 2005 sampai dibawah Rp 5.000. sementara berdasarkan hasil studi pendahuluan dilapangan melalui wawancara dengan salah satu pengurus asosiasi petani tembakau dair Kecamatan Galis, menyatakan bahwa jika dianalisa dari biaya proses penanaman sampai menjadi tembakau rajangan, usaha produksi tanaman

tembakau tidak merugi apabila harga tembakau per kilonya Rp 15.000. Hal yang sedikit agak sinis dalam menganalisa tentang terjadinya fluktuasi harga yang cenderung menurun, diungkapkan oleh Ali Usman, Wawang, Samsul (pelaku pemasaran tembakau) dan Moh. Romli pegawai Dinas Perkebunan dan Kehutanan di Pamekasan melalui wawancara pada saat melakukan studi pendahuluan di lapangan, bahwa fluktuasi harga dan ketidakberdayaan petani tembakau Madura, terjadi karena harga banyak ditentukan oleh para konsumen, bukan produsen (petani tembakau sebagai pemilik yang ada di Madura dan memanggilnya para pimpinan Gudang Kepercayaan untuk rapat. Dari hasil rapat tersebut, pimpinan gudang atau cabang yang ada di Madura sudah memegang platform harga dari pabrik, sehingga dengan memegang platform harga itu, para pimpinan gudang atau cabang leluasa bergerak memasok tembakau dari petani dengan dalih harga yang telah disetujui atau ditetapkan pabrik.

Tembakau gunung yang dikatakan baik, daerah yang diwakilinya adalah kecamatan Pasosongan Kabupaten Sumenep, yang meliputi Desa Pancak, Cempaka, Montorna, dan Kecamatan Waru Kabupaten Pamekasan, meliputi Desa Tampojung,

Dempo Timur, Tlonto, serta kecamatan Gululuk-Guluk Kabupaten Sumenep, meliputi Desa Gululuk-Guluk, Pordepor, Pajuddan dan Kecamatan Pakong Kabupaten Pamekasan, meliputi Desa Pakong, Klompangan dan Lebek. Pada tahun 1998 – 1999 daerah penghasil tembakau gunung harga mencapai Rp 25.000,00 – Rp 35.000,00 per kilogram, sedangkan pada tahun 2000-2005 berkisar Rp 15.000,00 – Rp 25.000,00 per kilogram. Mutu 03 berwarna kuning terang elastic dengan aroma khas tembakau gunung-tegal dan disebut tembakau gunung-tegal. Mutu ini dihasilkan dari daerah ketinggian 40 – 100 m di atas permukaan laut, dan sebagian besar tembakau Madura terletak pada daerah dengan kategori wilayah kecamatan, misalnya di Kecamatan Lenteng (Lenteng; Ellak Laok, Ellak daya, Kambingan), kecamatan BAtang-Batang (Totosan, Jananger, Batangan) dan Kecamatan Gancing (Gadu Barat, Batal Gadu Timur, Gandingan) (idem). Tembakau mutu 03 ini harga pada tahun 1998 – 1999 berkisar antara Rp 15.000,00 sampai Rp 25.000,00 per kilogram, dan harga pada tahun 2000 – 2005 mencapai Rp 10.000,00 sampai Rp 20.000,00 per kilogram. Mutu 02, berwarna kuning kurang terang dan bau kurang harus jika dibandingkan dengan tembakau gunung tegal atau

tembakau gunung. Tembakau jenis ini disebut tembakau tegal-gunung. Tembakau tegal gunung dan gunung tegal sebenarnya terletak pada daerah yang sama. Namun tembakau tegal-gunung cenderung lebih banyak mendapatkan air sehingga produktivitas lebih tinggi, tetapi aroma lebih rendah dibanding mutu gunung tegal (*idem*). Daerah tegal gunung adalah sebagian berada pada Desa Kambingan Barat, Lenteng Ambunten dan lain-lain yang mendapat air cukup dari pembangunan sumur pompa di daerah tersebut. Tembakau jenis ini harganya antara Rp 12.000,00 sampai Rp 20.000,00 per kilogram pada tahun 1998 – 1999, dan pada tahun 2000 – 2005 harga mencapai Rp 5.000,00 sampai Rp 15.000,00. Mutu 01, berwarna kuning terang, cenderung kehijauan, bau kurang harusm, kurang elastic dan disebut tembakau sawah. Daerah sawah terletak pada ketinggian 40 m diatas permukaan laut sampai daerah pantai. Air pengairan terletak pada ketinggian 40 m diatas permukaan laut sampai daerah pantai. Air pengairan dan siraman cukup bahkan sering berlebih. Tanah kering dalam keadaan basah selama pertumbuhan, produksinya cukup tinggi. Daerah sawah sebagai produsen tembakau Madura cukup luas. Misalnya di Kecamatan Sumenep

(Pabean, Paberrasan, Kacongan), kecamatan Pademawu (Lemper, Bunder, Buddagan), kecamatan Sarongi (Talang, Muangan, Saronggi), kecamatan Prageen (Prenduan, Prageen, Larangan Pereng) dan daerah-daerah sepanjang Pamekasan sampai Sampang (*idem*). Tembakau ini harganya mencapai Rp 5.000,00 – Rp 10.000,00 pada tahun 1998-1999, namun pada tahun 2000-2005 mencapai harga Rp 2.000,00 sampai Rp 7.000,00. Sementara transaksi harga yang terjadi di lapangan masih melihat mutu. Mutu masih dibagi lagi menjadi tiga kelas dari masing-masing daerah sebagai disebut diatas, yakni (1) plus (+) berarti mendapat bonus tambahan harga pembelian, (2) misalnya warna kurang seragam, tercampur tembakau lain, rajangan kuran grapi, penjemuran kurang sempurna, dan (3) nol (0) artinya tidak ada bonus dan tidak ada pengurangan harga (*idem*) (dalam Monograf Balittas, No. 4, 1999).

Dari gambaran harga diatas, menunjukkan bahwa dengan cara mengkalsifikasi harga berdasarkan mutu yang terbagi, maka harga otomatis berfluktuasi. Fluktuasinya berdasarkan pada keragaman jenis yang telah ditetapkan. Terlepas dari fluktuasi harga yang bisa dimainkan dalam penentuan harga oleh pabrikan,

juga pabrikan dalam proses pembeliannya dengan cara Graer mengambil stempel untuk diperiksa atau dicium dan kemudian mengambilnya dengan dalih "sebagia conoth". Dari pengambilan contoh itu, menunjukkan bahwa gudang diuntungkan dari sisi contoh yang terkumpul. Karena berdasarkan hasil hasil pengamatan studi pendahuluan dilapangan pengambilan contohnya oleh Grader tidak sedikit, diperkirakan kurang lebih sampai satu kiloan dan contoh yang diambilnya tersebut jadi atau tidak jadi dibeli dikembalikan pada pemason/penjualnya. Jadi, keuntungan cukup besar pada pembeli, karena pembeli bisa main harga dan juga bermain dengan cara pengambilan sampel per balnya yang diambil dengan dalih "dijadikan dokumen". Padahal melalui perdagangan tembakau diharapkan dapat menguntungkan kedua belah pihak. Tujuannya sebagai upaya masyarakat petani untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidup serta dapat meningkatkan jumlah uang yang beredar dengan likuiditas yang tinggi, sehingga dapat memberikan akibat pada pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat. Namun dalam kenyataan ini, petani tembakau jadi meradang dari sisi harga dan dari sisi diambilnya tembakau sebagai contoh oleh pihak pabrikan. Pengalaman

meradangnya harga untuk petani tembakau di Madura itu, juga dialami oleh petani tembakau lain dari Jombang yang ditengarai lebih parah dibandingkan tembakau Madura. Hal ini sebagaimana diberitakan dalam media cetak "Republika".

Awal Agustus lalu 2003 hasil produksi tembakau milik petani tidak laku dipasaran. Kecenderungan ini membuat hasil panen tembakau petani menjadi mangkrak di lahan pertanian. Tembakau milik para petani tidak terbeli oleh pabrik rokok, khususnya hasil tembakau dari petani di Jombang. Menurut pengakuan Harto (50 tahun) petani asal Desa Kedu, Kecamatan Kudus, nasib para petani tembakau di Kabupaten Jombang nasibnya benar-benar mengenaskan jika dibandingkan dengan nasib petani di daerah lain seperti Madura atau daerah di Jawa Tengah. Meski harga tembakau anjok, panen tembakau di daerah itu masih laku dijual. Bisa dibayangkan jika tidak ada pedagang yang mau beli tembakau, bagaimana nasib petani. Hasil panen tembakau lalu untuk apa. Padahal sebagai petani kami pasti mengharap hasil panen. Kemudian lebih lanjut, Hartono menambahkan "padahal kualitas tembakau hasil panen tahun ini untuk petani Jombang cukup bagus, ini jika dibandingkan dengan hasil panen tahun lalu, bahkan tidak

kalah dengan kualitas tembakau yang dihasilkan daerah lain seperti Madura atau Jawa Tengah “. (Dalam Kalam Jawa Timur, Republika, 2 September 2004- 17 Rajab 1425).

Hal yang bernasib sama juga dialami oleh petani tembakau di Jember, dimana perkembangan luas areal dan produksi total tembakau BesNO/NOTA mulai tahun 2002 sampai dengan 2005 menunjukkan penurunan, pada luas areal sebesar 14,01 % dan produksi sebesar 8.45%. pada realisasi pembelian oleh eksportir Nampak telah sesuai dengan produksi total, tetapi realisasi pembelian selama 4 tahun terakhir mengalami penurunan sebesar 7.00%. hal ini kemungkinan karena permintaan dari luar negeri mengalami penurunan terhadap kualitas *filler* dan *omblad*. Sementara produktivitas tembakau BesNO/NOTA sudah cukup baik meskipun pengelolaan tanaman dilahan belum mencerminkan standar budidaya yang baik. Karena produksi total tanaman belum mencerminkan produksi kualitas seperti yang diinginkan, yaitu presentase daun *Dekblad* + *Ombblad* (*Dek/Omb*) harus lebih tinggi dari *filler*. Pada kenyataannya produksi *Dek/omb* ditingkat petani masih rendah berkisar 20-30% dibandingkan keadaan normal sebesar 30-40%, sedang *filler* mencapai 80-70%. Penurunan kualitas

tersebut diakibatkan pergeseran musim. Penurunan juga terjadi pada tembakau Kasturi, sejak tahun 2002 sampai dengan 2005 masing-masing sebesar 22.83 dan 19.24%. produksi total lebih rendah dari luas areal, berarti bahwa produktivitas masih rendah kemungkinan karena teknik budidaya yang belum optimal, waktu tanam kurang tepat dan penggunaan varitas lokal yang tidak terseleksi dengan baik serta benih yang kurang murni. Sedangkan produksi total tembakau Rajang yang terdiri dari Rajang Rengganis dan Curahnongko, perkembangan areal dan produksinya sejak tahun 2003 sampai dengan 2005 tidak mengalami penurunan yaitu masing-masing hanya sebesar 1,09% dan 13,26% Rencana dan realisasi pembelian tembakau Rajang belum dapat dipantau, pendapatan tembakau Rajang baru dimonitor sejak tahun 2003. Tembakau White burley-rencana dan realisasi pembelian sudah sesuai dengan produksi total lahan penanamannya karena sistem kemitraan penuh. Perkembangan areal dan produksi total pada tembakau White Burley mengalami peningkatan masing-masing sebesar 70.98% sejak tahun 2003 sampai dengan unggul dan input pupuk yang tinggi. Selanjutnya, tembakau Bawah Naungan (TBN) dari r2001 sampai dengan 2005, Nampak

bahwa areal dan produksi total tembakau cerutu bawan naungan (TBN) mengalami penurunan masing-masing sebesar 8.50% dan 13.31% sedangkan TBN varietas lain (FIN, FIK, dan TS) relative stabil. Dari kejadian seperti ini, dapat dikatakan bahwa, khusus harga dan produksi tembakau di Jawa Timur mengalami penurunan yang cukup signifikan- kecuali tembakau White Burley yang meningkat baik areal, produksi dan pembelannya, (dalam Laporan Kegiatan Pengusaha Tembakau Jember, 2005).

Dari meradangnya produksi dan harga tembakau khusus di Madura dan Jawa Timur pada umumnya menjadikan para petani tembakau di Madura khususnya di Pamekasan sering melakukan aksi protes yang mengarah pada anarkhisme dan tindakan musu tidak percaya dari para petanam kepada pihak pabrik rokok dan gudang atau perwakilan PR yang ada di Pamekasan dan pemerintah daerah. Bentuk protesnya adalah dengan mengabaikan segala bentuk seruan atau saran, bahkan mengabaikan bentuk kebijakan tata niaga tembakau yang dikeluarkannya yang bernama Perda (seperti Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 2/2002 yang mengatur tata niaga tembakau dan Perda Nomor 3/2002 tentang perlindungan keaslian tembakau

Madura). Ini ditunjukkan karena dari sekian Perda yang ada dan yang dipandang bertujuan menjaga kualitas hasil produksi perkebunan tembakau dan proteksinya, kurang dapat memberikan harapan yang memungkinkan dapat meningkatkan harga, atau minimal berlaku. Hal yang demikian dipersepsi cenderung merugikan pihak petani tembakau (misalnya spekulasi, maling pemasok tembakau Jawa ke Pamekasan, permainan kartel dan *trust*). Kata lain Perda dan perlakuan sistem pasar dipandang sudah tidak mampu lagi menjembatani kepentingan dan kebutuhan petani, sehingga pemerintah dianggap kurang responsif terhadap adanya penganiayaan harga hasil produksi pertanian tembakau oleh perusahaan rokok (pabrik atau gudang tembakau), serta dipandang kurang memperjuangkan pembelian tembakau, dan juga dipandang kurang memperhatikan kesejahteraan nasib petani dan pemberdayaan kualitas hasil-hasil produksi serta pemanfaatan peluang pasar ke luar negeri untuk komunitas petani tembakau Madura khususnya Pamekasan.

Namun pada kenyataannya, harga tembakau tetap saja menurun (bahkan menurunnya harga jauh dari harga ketika tembakau Madura dicampur dengan tembakau Jawa).

Karenanya, yang menjadi pertanyaan kemudian adalah gejala apa ini? Apakah indikator standart kualitas, ataupun terjadinya dinamika kompetisi dari kelompok capital (perusahaan) dengan kelompok capital Lokal (pembeli lokal atau penimbun pasokan tembakau) ? Apakah hanya sekedar terjadi krisis kepemimpinan pemerintahan dan krisis kepemimpinan perusahaan pemasok tembakau Madura ? Apakah hanya sekedar tidak adanya sosialisasi dan interaksi kepentingan? Ini menjadikan sebagian besar tidak paham apa yang sebenarnya telah menimpa hasil perdagangan produksi mereka. Fenomena ini sebenarnya telah digambarkan oleh Beetham (1996), bahwa koordinasi sosial dalam demokrasi berbeda dengan koordinasi bentuk pasar yang menunjuk pada adanya pertukaran suka rela, juga berbeda dengan koordinasi tipe hierarki yang menekankan pada otoritas politik. Sedangkan demokrasi, tidak seperti pada hierarki yang menekankan pada otoritas politik. Sedangkan demokrasi tidak seperti pada hirarki, pelaku dengan status sama berpartisipasi secara aktif dalam menentukan aturan dan kebijakan kehidupan dan mengkoordinir tindakan mereka secara suka rela dan tidak seperti pasar kebebasan mereka dibatasi selama

memang dibutuhkan. Jadi *the new governance* an tentang isu publik (Amin dan Hauser, 1997; Pierre, 2000; Newman, 2000; Stoker, 2000). Konsep ini sekaligus menandai perubahan konsep administrasi publik dari *government* ke *governance* yang mulai berkembang dalam dua decade terakhir (lihat: UNDP, 1987, 1997; Salamon, 1989; Peter dan Savoii, 1992; Bank Dunia, 1992).

Terlepas dari pertanyaan diatas, penting menyimak penjelasan dari Laporan Kegiatan Pengusahaan Tembakau Jember, 2005 bahwa harga relative kurang stabil, relative fluktuatif sangat tergantung pada suplai tembakau yang ditanam petani. Sebenarnya pasar tembakau diseluruh dunia semenjak abad ketujuh Masehi memiliki struktur *oligopsoni*, sehingga pasar lebih ditentukan oleh pembeli. Sebagai informasi saat ini, 80% dari produk rokok di Indonesia hanya diproduksi oleh kurang lebih 15 pabrik rokok kelas besar dan menengah dari sejumlah 2.600 pabrik rokok legal, disamping itu masih banyak industri rokok rumah tangga (*home industri*) yang sedang berkembang. Sementara itu, produsen tembakau meliputi kurang lebih 8 propinsi yang mencapai sekitar 6 s/d 8 juta petani tembakau. Selain itu

berdasarkan temuan hasil penelitian dari:

Sudjana, I Made Pasek dengan judul Faktor yang Berhubungan dengan Green Tobacco Sickness (GTS) pada Petani Wanita Pemeik Daun Tembakau: Studi Kasus Dilaksanakan di desa Sikur Kecamatan Sikur Kabupaten Lombok Timur Propinsi Nusa Tenggara Barat. Indonesia termasuk produsen sigaret ke tujuh terbesar di dunia, menurut World Tobacco Situation, 2000. Produksi sigaret ke tujuh terbesar di dunia, menurut World Tobacco Situation, 2000. Produksi sigaret Indonesia menjapai 209, 4 miliar batang. Tembakau merupakan bahan baku utama industri rokok, mempunyai peranan ekonomi yang cukup luas dan penting sebagai penyumbang pendapatan Negara melalui cukai dan pajak, sebagai sumber pendapatan utama petani tembakau dan sebagai penyedia lapangan kerja di pedesaan dan perkotaan, sehingga eikatakan perkebunan tembakau merupakan suatu usaha padat karya, lebih pada waktu pemetikan daun tembakau lebih dari 98% menggunakan tenaga kerja wanita. Untuk mendapatkan mutu tembakau yang lebih banyak faktor yang harus diperhatikan salah satu diantaranya adalah kesehatan petani pemetik daun

tembakau, bersamaan dengan itu harus pula dicegah kemungkinan timbulnya berbagai penyakit akibat kerja. Penyakit akibat kerja yang berhubungan dengan tanaman tembakau adalah terpejamnya kulit dengan Zat nikotin yang terdapat dalam daun tembakau, penyakit ini disebut Green Tobacco Sickness (GTS) yang diderita oleh pemetik daun tembakau yang kontak dengan daun tembakau basah. Penelitian yang menggali tentang berbagai faktor yang berhubungan dengan risiko GTS petani wanita pemetik daun tembakau yang dilakukan secara "*Observasional Cross Section Analysys* " terhadap 30 orang petani responden petani wanita pemeitk daun tembakau di Desa Sikur Kecamatan Sikur Kabupaten Lombok Timur Propinsi nusa Tenggara Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah diuji coba serta pemeriksaan kadar kotinin urin secara " Immunaosay kompetitif dengan menggunakan Coti Trag dari Serex, pengolahan data secara elektrikal menggunakan program SPSS. Variabel yang diteliti sebanyak tujuh faktor yang diduga ada hubungan terhadap GTS dengan skala data Nominal dan Ordinal. Analisis dan pengujian data dilakukan dengan Uji Regresi Logistik, terhadap tujuh variabel yang diukur yaitu: (1) Umur,

(2) Tingkat Pendidikan (3) Masa Kerja (4). Status Gizi dan (5) menemukan 20 orang (66,7%) dan 30 orang responden yang menderita GTS. Keluhan yang sering ditemukan adalah pusing, sakit kepala serta muntah. Tujuh Variabel (Umur, Tingkat Pendidikan, Masa Kerja, Status Gizi, Waktu Kontak, Penggunaan APD, Hygiene Perorangan), dari hasil Uji Regresi Logistik, tidak berhubungan nyata (non significant) terhadap GTS petani pemetik daun tembakau. Diperlukan penelitian lebih lanjut terhadap hubungan faktor lingkungan, perlu adanya penyuluhan terpadu antara instansi terkait (Dinas Perkebunan, Dinas Kesehatan, Dinas Tenaga Kerja dan Asosiasi tembakau) mengenai GTS, menganjurkan kepada petani pemetik daun tembakau memakai alat pelindung diri antara lain baju lengan panjang dari plastic, sarung tangan dari karet, mengganti pakaian, memotong kuku dan mandi setelah bekerja.

Jadi, petani tembakau semakin dibingungkan dan semakin jauh dari pengetahuan tata cara bertani, serta terjebak pada situasi penuh ketergantungan, dan terkesan mudah dipermainkan oleh tangan-tangan dalang yang mengontrol input-input pertanian dari balik meja perusahaan dan permainan dibalik campur tangan

pemerintah. Hal itulah yang menjadikan para petani dalam memenuhi tuntutan hidupnya melakukan segala macam cara terhadap hasil produksi pertaniannya, karena keterbatasan skill dan akses, sehingga kurang memperhatikan teori ekonomi yang semestinya yakni “penawaran dan permintaan” atau kurang menjaga kualitas dari produksinya, dan bahkan selalu bersikap *pokoe* (artinya pokoknya) laku-ketimbang tidak laku. Ini terjadi karena salah satu faktor yang mendukung produksi pertanian adalah modal yang diperolehnya dari institusi pemberi pinjaman, rentenir, utang sama tetangga atau pinjam modal dengan cara bagi hasil dan atau juga asumsi balik tenaga. Dari kerangka berpikir itulah para petani dalam mencapai tujuan produksi pertaniannya terbentuk dengan sendirinya. Kemudian, untuk mengatasi permodalan para petani tembakau seperti di Madura, pemerintah mengeluarkan paket pinjaman melalui institusi keuangan yang disebut perbankan, seperti Bank Exim. Namun tidak semua petani dapat memperoleh pinjaman tersebut. Dari kesemua itu, pada gilirannya petani melawan, pasrah dan sebagian besar para pemuda desa lebih memilih mencari kerja di kota dan keluar negeri (misalnya ke Malaysia, Arab Saudi, Singapura dan Brunai Darussalam).

Pekerja memilih keluar negeri dan menjadi masyarakat urban banyak dilakukan oleh masyarakat Madura dan Jawa, sehingga dapat dipersepsi menjadi salah satu faktor meningkatnya urbanisasi dan tingginya angka Tenaga Kerja Indonesia keluar negeri. Sedangkan jumlah pencari kerja terus bertambah seiring dengan laju pertumbuhan penduduk dan ditambah dengan lulusan pekerja formal. Data statistik lulusan di negeri ini setiap tahun mencapai 2 juta jiwa, namun hanya 20% saja yang terserap untuk memperoleh lapangan pekerjaan. Lalu kemana 80% lain yang tidak mendapatkan pekerjaan? (dalam Mayara, edisi 50/th.V/Okttober 2006/Ramadhan-Syawwal 1427 H).

Jika menyimak persoalan seperti itu, Jawa Timur dihadapkan pada masalah tingkat pengangguran yang selalu meningkat dan kualitas pencari kerja yang masih rendah. Dimana tingkat pengangguran terbuka di Jatim mencapai sekitar .094 orang atau 4,81 persen dari jumlah angkatan kerja yang ada. Jumlah yang terserap dalam lapangan kerja baru sebanyak 17.228.156 orang atau 95,19 persen dari angkatan kerja. Jumlah angkatan kerja di Jatim sendiri berdasarkan *survey* sosial ekonomi nasional tahun 2003 sebanyak 18.098.250 orang atau 66,61 persen dari penduduk usia kerj.

Sisi lain, jumlah perusahaan di Jatim saat ini tercatat sebanyak 26.981 perusahaan dengan jumlah pekerja 2.187.334 orang. Keadaan ini jika dibandingkan dengan kebernaan jumlah angkatan kerja kurang berimbang dan diperparah lagi dengan adanya perusahaandalam kurun waktu 2003 dan tahun 2004 diwarnai dengan banyaknya perusahaan yang melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) massal. Langkah ini diambil karena perusahaan tutup dan efisiensi tenaga kerja yang pada umumnya akibat kelesuan usaha. (Dalam Kalam, Jawa Timur, *Republika*, 2 September 2004 – 17 Rajab 1425). Ini menunjukkan bahwa proses akumulasi dengan ciri adanya hubungan yang objektif antara tingkat pertumbuhan pendapatan kelas pekerja dengan tingkat perkembangan kekuatan-kekuatan produktif didalam negeri tidak terjadi (Dalam Sritua Arif, 1990).

Memperhatikan persoalan diatas, maka dapat dikatakan semakin kompleks masalah sosial ekonomi yang dihadapi bangsa Indonesia di dalam tatanan wilayah pemerintahan daerah dan pusat. Kompleksitas maslaah sosial ekonomi yang seperti itu, yang menjadi tumpuhan harapan masyarakat adalah pemerintah yang dipandang memiliki legalitas formal kompetensi tanggungjawab. “ Kepercayaan yang

dimiliki besar pada pihak ketiga untuk melaksanakan sasaran publik ini, ternyata pada akhirnya telah menjadi pola standar operasi pemerintahan dilingkungan domestic “ demikian menurut Lester Salamon dari Universitas John Hopkins. Bentuk “ pemerintahan pihak ketiga” ini menggunakan “pemerintahan untuk melakukan apa yang terbaik dapat dilakukannya-menghidupkan berbagai sumber daya dan menetapkan prioritas kemasyarakatan melalui proses politik yang demokratis seraya memanfaatkan sektor swasta untuk melakukan apa yang terbaik dapat dilakukannya mengorganisir produksi barang dan jasa (dalam Osborne & Gaebler, 1992).

Jadi upaya yang hendak kita bangun melalui tulisan ini adalah memposisikan kepentingan administrasi publik sebagai upaya untuk memungkinkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktek terhadap fenomena proses produksi dan harga tembakau yang dipersepsi merupakan manifestasi perubahan yang cukup pelik dan mendasar dalam konteks pemberdayaan dan *social capital* sebagai pilihan rasional dengan pola berhubungan koordinasi, kolaborasi, komunikasi, jejaring, aturan, norma antara kepentingan dan kebutuhan masyarakat petani Madura versus

kepentingan dan kebutuhan masyarakat kapitalis dan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1990, *Analisis Kebijakan Negara*, Rieka Cipta, Jakarta
- Arif, S. 1990, *Dari Prestasi Pembangunan sampai Ekonomi Politik: Kumpulan karangan*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta.
- Islamy, Irfan, *Strategi Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah: sebuah Outline*, Makalah yang disajikan pada seminar *Good Governance*, pada tanggal 27 April 2002, FIA, Unibraw Malang.
- Imawan, Riswandha, *Rekrutment Kepemimpinan di Daerah: Antara Keinginan dan Kebutuhan Masyarakat*, Jurnal Ilmu Politik 17.
- Komaruddin, 1994, *Ensiklopedia Manajemen*, Cetakan pertama, Januari 1994, Bumi Aksara, Jakarta.
- Lee, Myungsuk. 2001. *New Public Management, and Administrative Reform*. *Social Science* 40 (1): 1-45.
- Lee, Myungsuk. 2003. *Conceptualizing the Institutional Analysis and Development Mini-Conference*, May 3, 2003, *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA.
- Ramlan Surbakti, *Membangun Masyarakat Kewargaan dari Segi Politik dan Ekonomi*, Makalah

disampaikan pada Seminar Pengembangan Ilmu Pemerintahan, IIP-Depdagri, Jakarta 9 Januari 1995.

S. Prijono, Onny dan Pranarka A.M.W. (Penyunting), 1996, *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*: Centre for Strategig and International studies, Jakarta.

Perda Kabupaten Pamekasan No. 2/2002 tentang Tata Niaga Tembakau

Kumpulan Ringkasan Disertasi Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2003.