

POLITIK EKONOMI PERTEMBAKAUAN DI KABUPATEN TEMANGGUNG

TOBACCO POLITICAL ECONOMY IN TEMANGGUNG DISTRICT

Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin

Kharisma Melati

Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Profesor Soedarto Sarjana Hukum, Tembalang, Semarang

Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini mendiskusikan mengenai kebijakan pemerintah terkait politik ekonomi pertembakauan di Temanggung. Kebijakan terkait persetujuan agenda FCTC, Peraturan Pemerintah No.109 tahun 2012 dan kebijakan mengenai longgarnya impor tembakau menjadi kebijakan yang sangat menyulitkan bagi petani sehingga menimbulkan protes sosial karena menimbulkan krisis yang mengancam kesejahteraan sosial petani. Sejarah mencatat bahwa kemunculan gerakan- gerakan protes sosial dari kalangan petani dalam menentang dominasi kekuasaan dan kebijakan-kebijakan penguasa menjadi kekuatan yang tak dapat dianggap remeh. Gerakan protes sosial petani tembakau di Kabupaten Temanggung lahir sejak tahun 80-an. Bertolak dari pro kontra tiada akhir isu tembakau, terlebih ketika pemerintah membuat sebuah kebijakan PP 109/2012 yang berpotensi mengancam keberlangsungan hidup petani tembakau, petani bergerak.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengambilan sampel menggunakan metode purposive sampling dengan jumlah responden sebanyak 15 responden dan menggunakan teknik wawancara untuk memperoleh data mendalam.

Dari penelitian ini, ditemukan bahwa faktor tingkat status ekonomi, tingkat pendidikan, status kepemilikan lahan, ketertarikan politik dan efikasi politik berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat partisipasi petani tembakau dalam gerakan protes sosial. Selain itu gerakan protes sosial petani tembakau yang digulirkan oleh petani-petani tembakau di Kabupaten Temanggung mampu membuat pemerintah kembali meninjau peraturan yang telah dibuat sebelumnya dengan memasukkan RUU Pertembakauan pada Prolegnas 2013 meskipun hingga kini RUU tersebut belum segera disahkan menjadi Undang-Undang.

Kata Kunci: Kebijakan, Krisis Ekonomi dan Protes Sosial

ABSTRACT

This study discusses government policies related to the political economy of tobacco in Temanggung. Policies related to the FCTC agenda, *PP 109/2012* and policies on loosening of tobacco imports are very difficult for farmers to cause social protests because they create a crisis that threatens farmers social welfare. History records that the emergence of social protest movements from the peasantry in opposing the domination of power and the policies of the authorities became a force that cannot be underestimated. Social protest in Temanggung born since 80s. Starting from the endless of pros cons tobacco issue, this condition is heightened when the government makes a *PP 109/2012* which potentially threaten the survival of the tobacco farmers. Farmers move.

This study uses qualitative methods. Researchers used purposive sampling method with the number of respondents 15 respondents and uses interview techniques to obtain in-depth data.

From this study, it was found that the factor levels of economic status, education level, tenure status, political interest and political efficacy significantly influence participation rates of tobacco farmers in social protest. The social protest of tobacco farmers in Temanggung was able to make the government re- reviewing the rules that have been made previously. This is evidenced by the inclusion of RUU Pertembakauan on Legislation 2013 although until now the Bill has not yet been ratified into law.

Keywords: Policies, Economic Crisis and Social Protest

PENDAHULUAN

Setiap warga negara Indonesia berhak untuk memperoleh kesejahteraan tanpa terkecuali. Mengacu pada uraian pasal 28 H ayat 1 UUD 1945 yang mengatakan bahwa : “Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan”. Dalam kutipan tersebut dijelaskan bahwa sejatinya kesejahteraan adalah hak milik semua orang. Indonesia adalah negara agraris dengan 257 juta penduduknya yang menggantungkan kesejahteraannya pada sektor pertanian.

Tembakau merupakan salah satu produk asli negeri yang perlu dilindungi. Kemunculan tembakau rakyat seringkali dianggap sebagai kesempatan ekonomi bagi masyarakat. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa peran tembakau bagi masyarakat Indonesia cukuplah besar, hal ini disebabkan karena aktivitas produksi dan pemasarannya yang melibatkan peran sejumlah masyarakat. Pertanian tembakau muncul atas kebutuhan dua aktor yang sama-sama memiliki posisi kuat, yaitu industri rokok (korporasi) dan negara. Korporasi dengan faktor produksinya berupa modal ekonomi, memiliki kepentingan untuk mendapatkan *profit* sebanyak mungkin karena pada hakekatnya korporasi bersifat *profit oriented*. Untuk mencapai tujuannya korporasi harus menciptakan kegiatan ekonomi, salah satunya adalah melalui perdagangan. Perdagangan berimplikasi

terhadap terciptanya posisi-posisi kerja. Untuk mengisi posisi-posisi tersebut korporasi membutuhkan tenaga kerja yang direkrut dari masyarakat.

Kepentingan negara seringkali kontradiktif dengan kepentingan korporasi. Negara memiliki kewajiban penting yakni menciptakan kesejahteraan sosial bagi warganya. Berbekal regulasi, legitimasi, kekuatan memaksa, otoritas dan kekuasaannya, negara berkepentingan untuk menciptakan kesejahteraan sosial, salah satunya mencakup kesejahteraan ekonomi. Kesejahteraan ekonomi dapat dicapai dengan cara penyediaan lapangan kerja yang memadai bagi warga. Korporasi mendapatkan porsi atau ruang untuk berkembang oleh pemerintah dalam rangka penyedia lapangan kerja yang luas bagi masyarakat. Dalam titik inilah hubungan saling menguntungkan tersebut terjadi. Disatu sisi negara dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakatnya, di sisi lain kebutuhan korporasi akan tenaga kerja dapat terpenuhi.

Temanggung menjadi salah satu daerah penyuplai tembakau utama di Indonesia. Berdasarkan data Dinas Pertanian, Perkebunan, dan Kehutanan Kabupaten Temanggung, luas areal tanaman tembakau pada tahun 2018 tercatat 14.582,15 hektar dan produksinya mencapai 7.976 ton. Areal penanaman ini tersebar di

lereng gunung Sumbing-Sindoro-Prahu dan areal persawahan. Angka produksi tembakau yang dihasilkan di Temanggung setara dengan 31% produksi tembakau di Jawa Tengah atau 26% dari total produksi tembakau nasional. Fatkhur Rohman (dalam *Karakter Pertumbuhan, Ketahanan Terhadap Penyakit, dan Kadar Nikotin Beberapa Galur Tembakau Temanggung 2017* : Vol 8 No.3) Menurut laporan dari Balai Penelitian Tanaman Pemanis dan Serat, tembakau Temanggung menyumbang 70-80% terhadap total pendapatan petani. Temanggung setiap tahunnya menyediakan suplai tembakau bagi perusahaan-perusahaan rokok besar seperti Djarum, Bentoel, dan Gudang Garam. Tembakau Temanggung sendiri dianggap begitu penting karena berfungsi sebagai pemberi rasa dalam komposisi setiap satu batang rokok.

Industri hasil tembakau memiliki sumbangan besar terhadap penyerapan tenaga kerja. Sektor ini melibatkan baik langsung maupun tidak langsung tak kurang dari 237.500 orang. Mereka terdiri dari buruh penggarap sawah, petani tembakau, pengereng tembakau, pembuat rokok kretek rumahan, pembuat rokok cerutu serta perajang tembakau dan pedagang tembakau. Penyerapan tenaga kerja dari sektor tembakau tersebut terdiri dari 136.176 petani pemilik dan 82.467 buruh tani. Luas lahan pertanian tembakau mendominasi wilayah Kabupaten Temanggung. Dari 20 kecamatan yang tersebar, 14 diantaranya merupakan areal penanaman tembakau. Pertanian tembakau dilakukan dan diwariskan secara turun temurun. Tembakau memberikan kontribusi *trickle down effect* bagi

masyarakat di sekitarnya, diantaranya; buruh tani, pedagang keranjang, pengrajang, pencari debog, pedagang asongan, penjual makanan dan sebagainya.

Sebagai komoditas asli negeri dan komoditas yang berkontribusi besar dalam pendapatan negara, industri ini semakin hari semakin didera tantangan- tantangan yang tidak mudah. Pengadopsian kebijakan *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) ke dalam kebijakan-kebijakan pemerintah salah satunya adalah dengan diterbitkannya PP No.109 tahun 2012 yang secara perlahan akan membatasi bahkan berpotensi membunuh eksistensi tembakau lokal. Adanya kebijakan-kebijakan semacam itu mendorong munculnya gerakan protes sosial yang dilakukan oleh petani tembakau dari berbagai kecamatan di Kabupaten Temanggung. Tercatat sejak PP 109/2012 disahkan gerakan protes sosial yang diwujudkan dalam berbagai cara terus bergulir. Demonstrasi ribuan petani pun tak terbendung, dari kantor-kecamatan hingga DPR. Bentuk protes sosial lain yang dilakukan diantaranya mogok makan, mogok membayar pajak dan aksi bakar.

Dari permasalahan yang ada, sektor tembakau harus dipahami sebagai bagian dari sistem sosial politik yang ada sehingga tidak lepas dari problema krisis. Dengan kata lain, krisis yang terjadi di sektor tembakau seperti munculnya ketidakadilan dan lain sebagainya merupakan refleksi krisis yang terjadi pada tingkatan makro. Kebijakan PP No.109/2012 menjadi landasan beroperasinya cara-cara pengelolaan yang mengabaikan keadilan sehingga menimbulkan sebuah aksi protes

sosial. Aksi terbesar sejauh ini dilakukan di Kecamatan Bansari, Kabupaten Temanggung, yang melibatkan hingga 15.000 massa yang terdiri dari petani dan keluarga petani tembakau. Kebijakan-kebijakan yang semakin menekan posisi petani tembakau menimbulkan isu berbau ekonomi politik dalam pertanian tembakau. Isu akan munculnya kepentingan asing dalam kebijakan PP No. 109 tahun 2012 membentuk opini publik termasuk petani tembakau yang gelisah akan nasibnya, mengingat tembakau adalah sektor andalan mereka. Respon atas kebijakan ini juga hadir dari berbagai elemen diantaranya LSM (Komunitas Kretek, Laskar Kretek, Komisi Nasional Penyelamat Kretek, Liga Tembakau dan sebagainya), Asosiasi Petani Tembakau (APTI), Pers, dan Media Sosial. Pihak-pihak ini tidak dipungkiri berperan dalam pembentukan opini publik dan menjadi elemen penggerak protes sosial yang dilakukan oleh petani tembakau. Gerakan protes sosial yang dilakukan petani bertujuan untuk mengkritisi maupun memprotes kebijakan yang mengancam kesejahteraan petani tembakau. Protes-protes yang disampaikan dalam gerakan tersebut merupakan akumulasi kekecewaan masyarakat petani yang bersifat komunal terhadap kondisi yang terjadi. Protes sosial yang bersifat kolektif ini menuntut adanya perubahan kebijakan melalui demonstrasi dan *civil disobedience* (tidak mau membayar pajak, mogok makan, memblokir jalan, aksi bakar).

Demo serupa sebenarnya telah dialami komoditas yang mengalami nasib yang kurang lebih sama sebelumnya, seperti komoditas kelapa sawit, cengkih dan garam.

Berkedok alasan kesehatan, komoditas yang menjadi kekuatan ekonomi lokal ini dengan mudahnya di tumpas oleh kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sendiri. Petani garam di Madura misalnya, harga garam pada masa itu mengalami anjlok disebabkan adanya isu mengenai pentingnya yodium bagi kesehatan yang mana zat tersebut tidak terdapat pada garam Madura. Aksi membuang garam pun dilakukan oleh petani garam di Madura sebagai bentuk ketidakpuasan atas pemerintah. Asumsi pendekatan politik ekonomi menyatakan bahwa gerakan perlawanan petani sebenarnya didasari oleh pertimbangan rasional individual (internal) para petani terhadap perubahan yang dikalkulasikan akan merugikan dan bahkan mengancam mereka atau, sekurang-kurangnya, perubahan ini dinilai menghalang-halangi usaha yang telah mereka lakukan untuk meningkatkan taraf hidup petani.

Dalam gerakan protes sosial sendiri dipengaruhi oleh dua faktor, yakni faktor internal dan eksternal. Pengaruh dari faktor eksternal dapat berupa mobilisasi dari pihak-pihak luar yang berkepentingan. Pihak-pihak tersebut diantaranya LSM, pabrik rokok, tokoh politik daerah dsb. Sedangkan faktor internal yang dapat mempengaruhi gerakan protes diantaranya adalah kondisi sosial dan ekonomi individu petani tembakau, faktor produksi, dan kesadaran kritis yang dimiliki petani tembakau. Faktor internal dalam sebuah gerakan protes sosial menjadi penting ketika sebuah bentuk protes merupakan inisiatif dari masyarakat sendiri yang merasakan ancaman dari sebuah kebijakan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Sebuah kebijakan dalam bentuk apapun tanpa dukungan dan partisipasi dari masyarakat akan mengalami hambatan pada level implementasinya. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Dye:1981) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah;
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan;
4. Implementasi kebijakan (*policy*

implementation), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil;

5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Suatu kebijakan publik yang telah mendapatkan resistensi dari masyarakat pada tahap *agenda setting*, *policy formulation* dan *decision making* maka diprediksikan pada tahap selanjutnya, yakni implementasi pun akan mendapatkan respon buruk dari masyarakat.

a. Gerakan Protes Sosial

Gerakan Protes Sosial

Gerakan protes sosial selalu memiliki potensi menjadi sebuah gerakan sosial. Gerakan protes sosial dapat diawali dari sebuah pembentukan gerakan sosial yang kemudian melakukan aksi protes sosial, namun protes sosial sendiri dapat menjadi awal mula terbentuknya gerakan sosial. Kaitan antara gerakan sosial dan protes sosial tidak dapat dilepaskan, oleh sebab itu perlu adanya telaah teoritik mengenai gerakan sosial.

Dari perspektif teoritik, dapatlah dirumuskan bahwa gerakan sosial adalah gerakan kolektivitas yang dilakukan sebagai reaksi atas struktur sosial, politik dan ekonomi yang dirasa tidak adil, timpang dan eksploitatif. Faktor-faktor sosial yang menjadi sebab gerakan adalah adanya kesenjangan antara cita-cita/harapan yang ingin dicapai dengan kenyataan sosial yang ada. Akumulasi kesenjangan sosial ini menyebabkan

frustrasi sosial dan kekecewaan sosial sehingga menumpuk menjadi bentuk kesadaran massa (kolektif) menentang struktur kekuasaan yang dianggap tidak adil. Dalam kaitan sebagai aksi massa kolektivitas, gerakan sosial berbeda dengan bentuk-bentuk protes sosial walaupun keduanya merupakan perilaku kolektif massa.

Reaksi protes sosial terhadap keadaan yang dipersepsikan sebagai krisis oleh kelompok protes lebih spontan dan tidak terstruktur sebagaimana sebuah gerakan sosial. Namun demikian, sebuah aksi protes sosial dapat berubah menjadi bentuk aksi gerakan sosial manakala terdapat kondisi-kondisi objektif seperti kondisi makro politik berubah tidak menguntungkan kelompok protes, dan lain sebagainya. Beberapa varian gerakan protes menurut Lofland diantaranya:

1. *Crowd* dengan emosi dominan pada aspek kecemasan, ketakutan, panik, teror, perasaanterancam;
2. *Mass* dengan emosi dominan pada ekspresi kerusuhan kolektif, frustrasi mendalam, ketidakberdayaan, terdapatnya perasaan kepuasan emosi yang meluap-luap menuju pada kerusuhan (*riot*);
3. *Public* dengan emosi pada pemahaman sentimen umum yang relatifsama;
4. *Social movement* dengan emosi dominan pada tuntutan perubahan yang didahului pemahaman kolektif akan situasi politik yang tidak normal, krisis,

ke mandegan yang merusak tatanan kelompok protes ataugerakan.

b. Partisipasi Politik

Partisipasi politik secara umum dikaitkan dengan kegiatan masyarakat dalam proses pemilihan penguasa dan dalam proses pembentukan kebijakan publik, lebih dari itu partisipasi politik juga mencakup kegiatan-kegiatan yang berusaha mempengaruhi perubahan kebijakan publik yang telah dibuat.

Joan M. Nelson dan Samuel P. Huntington dalam *Partisipasi Politik di Negara Berkembang* (1994: 6) mendefinisikan partisipasi politik sebagai berikut:

“Partisipasi politik adalah kegiatan warganegara (citizen) kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap, atau sporadis, secara damai, atau dengan kekerasan, legal, atau ilegal, efektif atau tidak efektif.”

Berdasarkan definisi-definisi partisipasi politik diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi politik yaitu usaha-usaha atau tindakan-tindakan warga negara dalam membuat keputusan, melaksanakan keputusan, mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan merubah kebijakan yang menyangkut kehidupannya.

Aspek dari partisipasi politik menurut Nelson dan Huntington (1994)

terdiri atas:

1. Mencakup kegiatan-kegiatan akan tetapi tidak sekedar sikap-sikap;
2. Kegiatan politikwarganegara;
3. Kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusanpemerintah.

Kegiatan yang demikian difokuskan terhadap pemerintah dan mereka yang pada umumnya dianggap mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan dan mereka yang sangat mempengaruhi pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif di dalam masyarakat. Dalam hal ini kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan termasuk demonstrasi, pemogokan, pemboikotan dan lain sebagainya. Kegiatan-kegiatan tersebut dimaksudkan untuk mempengaruhi sebuah keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kaum tertentu. Diantara orang-orang yang memberikan suara, berdemonstrasi, melakukan protes, dan tindakan-tindakan lain yang tampak sebagai sebuah wujud partisipasi politik dengan tujuan mempengaruhi pengambil-pengambil keputusan (*decision maker*) ternyata terselip banyak kepentingan dan orang-orang yang memiliki tujuan diluar tujuan kolektif yang telah ditetapkan yang disebut dengan *free rider*.

Menurut Myron Wiener (dalam Andrias, 2009 : 61) paling tidak ada lima hal yang menyebabkan munculnya gerakan ke arah partisipasi lebih luas. Kelima hal tersebut adalah:

a. Modernisasi

Komersialisasi pertanian,

industrialisasi urbanisasi yang meningkat, penyebaran keterampilan baca tulis, perbaikan pendidikan, dan perkembangan media massa. Ketika masyarakat pada sebuah kota baru seperti buruh, pedagang dan kaum professional lainnya merasa bahwa mereka mampu untuk mempengaruhi nasib mereka sendiri, mereka semakin menuntut untuk ambil bagian dalam kekuasaan politik.

b. Perubahan-Perubahan Struktur Kelas Sosial

Munculnya kelas pekerja baru dan kelas menengah secara luas. Memberi penekanan pada peluang mengenai siapa yang berhak berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik yang memberi perubahan pada pola partisipasi politik.

c. Pengaruh Kaum Intelektual dan Komunikasi Massa Modern

Kaum intelektual seperti sarjana, filsuf, pengarang dan wartawan seringkali mengemukakan gagasan-gagasan mengenai egalitarianisme dan nasionalisme kepada masyarakat. Kenyataan seperti ini pada akhirnya akan memberikan semangat bagi tuntutan akan partisipasi massa yang meluas dalam proses pembuatan keputusan politik. Komunikasi dan transportasi modern mempercepat bagi transfer gagasan tersebut kepada masyarakat. Melalui kaum intelektual dan komunikasi massa modern, gagasan tentang demokratisasi partisipasi menyebar ke berbagai belahan dunia termasuk negara-negara baru, negara dunia ketiga.

d. Konflik Diantara Kelompok Pemimpin Politik

Munculnya konflik dan kompetisi politik di tataran elit memungkinkan mereka untuk mencari dukungan kepada massa rakyat. Aktifitas mencari dukungan seperti ini pada gilirannya memunculkan gerakan persamaan hak. Dengan kata lain aktifitas mencari dukungan yang dilakukan oleh elit telah memaksa rakyat untuk memperjuangkan hak pilihnya.

e. Keterlibatan Pemerintah yang Meluas dalam Urusan Sosial, Ekonomi dan Kebudayaan

Perluasan bidang kegiatan pemerintahan memunculkan konsekuensi bagi tindakan-tindakan pemerintah yang menjadi kian menyentuh aktifitas masyarakat keseharian. Hal ini merangsang munculnya tuntutan-tuntutan yang terorganisir akan kesempatan untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan politik.

Partisipasi politik mengalami perkembangan seiring perkembangannya. Partisipasi politik saat ini tidak hanya terbatas pada keikutsertaan masyarakat dalam memberikan suara pada pemilihan umum misalnya. Seiring bertumbuhnya kesadaran masyarakat dan keberdayaan masyarakat, menyebabkan masyarakat merasa bahwa mereka berhak memberikan suara dan terlibat dalam penentuan keputusan pemerintah yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Tindakan partisipasi politik dalam gerakan protes petani tembakau di Kabupaten Temanggung ini telah bersifat non konvensional dengan tindakan-tindakan yang sifatnya lebih kepada mempengaruhi kebijakan yang telah dikeluarkan dengan jalan demonstrasi, mogok, dan pembakaran. Kegiatan

individu untuk mempengaruhi pemerintah ada yang dilakukan atas kesadaran sendiri (otonom) juga yang dilakukan dengan desakan, manipulasi dan paksaan dari pihak lain (mobilisasi), seperti yang dicermati oleh Huntington dan Joan Nelson dalam risetnya di berbagai negara. Huntington dan Nelson (1994) dalam perspektif pembangunan politik melihat terjadi penolakan yang diametral antara partisipasi politik yang otonom dan yang termobilisasi (mobilize). Begitu banyak motif yang terdapat dalam sebuah partisipasi gerakan protes sosial dalam masyarakat. Partisipasi yang demikian dapat dikatakan sebagai bentuk partisipasi mobilisasi. Masyarakat tertentu dimobilisasi untuk turun ke jalan dan menentang sebuah kebijakan atau aturan tertentu dengan maksud terselubung. Dalam sebuah gerakan protes sosial jarang ditemui sebuah gerakan yang didasari oleh adanya keinginan individu secara pribadi. Kehadiran elemen-elemen penggerak seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, politisi-politisi setempat, dan asosiasi-asosiasi tertentu turut memainkan peran penting dalam sebuah gerakan protes sosial. Beberapa studi secara eksplisif tidak menganggap tindakan yang dimobilisasikan atau yang dimanipulasikan sebagai sebuah partisipasi politik. Myron Wiener (dalam Nelson dan Huntington) mengatakan bahwa menjadi anggota organisasi, atau menghadiri rapat-rapat umum atas perintah pemerintah, tidak termasuk partisipasi politik.

Milbrath (1977) menyebutkan 4 faktor utama yang mendorong orang berpartisipasi politik, antara lain:

- *Sejauh mana orang menerima perangsang politik*

Karena adanya perangsang, maka seseorang mau berpartisipasi dalam kehidupan politik. Dalam hal ini minat untuk berpartisipasi dipengaruhi oleh karena sering mengikuti diskusi politik melalui mass media atau melalui diskusi formal.

- *Faktor karakteristik pribadiseseorang*

Orang-orang yang berwatak sosial yang mempunyai kepedulian sosial yang besar terhadap problem sosial, politik, ekonomi, sosial budaya hankamrata, biasanya mau terlibat dalam aktivitas politik.

- *Karakteristik sosial seseorang*

Karakter sosial menyangkut status sosial ekonomi, kelompok ras, etnis dan agama seseorang. Bagaimanapun juga lingkungan sosial itu ikut mempengaruhi persepsi, sikap, perilaku seseorang dalam bidang politik. Orang yang berasal dari lingkungan sosial yang lebih rasional dan menghargai nilai-nilai seperti keterbukaan, kejujuran, keadilan dan lain-lain tentu akan mau juga memperjuangkan tegaknya nilai-nilai tersebut dalam bidang politik. Oleh sebab itulah, mereka mau berpartisipasi dalam bidang

politik.

- *Keadaan politik*

Lingkungan politik yang kondusif membuat orang dengan senang hati berpartisipasi dalam kehidupan politik. Dalam lingkungan politik yang demokratis orang merasa lebih bebas dan nyaman untuk terlibat dalam aktivitas-aktivitas politik daripada dalam lingkungan politik yang totaliter. Lingkungan politik yang sering diisi dengan aktivitas-aktivitas brutal dan kekerasan dengan sendirinya menjauhkan masyarakat dari wilayah politik. Seseorang yang tiada mempunyai pengetahuan atas informasi mengenai suatu masalah politik atau situasi politik mungkin merasa kurang kompeten untuk berpartisipasi dalam sesuatu usaha guna memecahkan masalahnya, atau untuk mengubah situasinya, maka kompetensi politiknya meningkat dengan bertambahnya pengetahuan. Kepribadian yang ramah, suka bergaul, dominan dan memiliki jiwa sosial yang tinggi akan lebih condong melakukan kegiatan politik.

Studi ini mengemukakan, bahwa perilaku politik seseorang itu ditentukan oleh interaksi dari sikap sosial dan sikap politik individu yang mendasar. Asosiasi antara berbagai karakteristik pribadi dan sosial seseorang (seperti status

sosioekonomis) dan tingkah laku politik adalah hasil dari motivasi sadar atau tidak sadar, atau kombinasi dari keduanya. Betapapun juga asosiasi ini tidak menyajikan penjelasan, juga tidak meletakkan suatu hubungan sebab-akibat, walaupun asosiasi lebih rendah berasosiasi dengan partai kiri, dan golongan yang berstatus lebih tinggi berasosiasi dengan partai kanan, tidaklah mengherankan.

c. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Partisipasi Petani Tembakau dalam Gerakan Protes Sosial

Partisipasi politik suatu masyarakat sangat mempengaruhi kondisi politik atau kebijakan pemerintah. Pada dasarnya kepedulian masyarakat terhadap apa yang negara lakukan secara langsung akan meningkatkan kualitas sosial masyarakat itu sendiri. Hsin-chi dan Siu-kai (2004) dalam penelitiannya yang berjudul *“Institution and Political Participation in Three Chinese Societies”* menjelaskan betapa sosio demografi memainkan peran penting dalam partisipasi.

“Socio-demographic conditions are often regarded by social scientists as general and fundamental determinants of political attitudes and behavior. They are sometimes used as indicators of social cleavages. Socio-demographic variables denote individual-level of resources that can be converted into participatory actions. In our study design, these same variables but especially education and modernization represent the forces of development and modernization that enhance the skills and action orientations

of citizens that tend to favor political participation.”

Dalam penelitian Hsin-chi dan Siu-kai (2004) disebutkan bahwa pendidikan memerankan peran penting dalam menciptakan orientasi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam tindakan-tindakan politik.

Peneliti melakukan elaborasi terhadap beragam penelitian serta elemen partisipasi politik di atas, dan kemudian merumuskan partisipasi politik sebagai keterlibatan individu untuk mempengaruhi suatu kebijakan yang melibatkan elemen yaitu status ekonomi, tingkat pendidikan, luas kepemilikan lahan, ketertarikan politik (*political interest*) dan Efikasi Politik (*Political Efficacy*).

a. Status Ekonomi

Himpitan dan tekanan faktor-faktor sosial ekonomi seperti ancaman akan keberlangsungan kegiatan ekonomi suatu golongan tertentu (petani) akan turut mendorong para petani untuk melakukan aksi tuntutan atau protes sosial. Dengan munculnya kebijakan-kebijakan yang kurang pro-petani menjadikan posisi petani menjadi termarginalkan secara ekonomi. Proses marginalisasi, frustrasi sosial dan ketertekanan ekonomi tersebut adalah fase awal bagi munculnya sebuah gerakan protes sosial yang merupakan reaksi dari situasi yang dianggap tidak adil.

b. Tingkat Pendidikan

Faktor pendidikan dapat mempengaruhi seseorang dalam melakukan suatu tindakan. Pendidikan

sangat berkaitan dengan pengalaman intelektual yang dimiliki seseorang, serta merupakan modal dasar dalam menentukan sikap dan tindakan. Kemampuan seseorang salah satunya dapat diukur dari tingkat pendidikannya. Kemampuan seseorang akan mempengaruhi pilihan-pilihan dan pertimbangan-pertimbangan individu tersebut dalam menentukan sebuah keputusan. Termasuk dalam menentukan apakah dirinya akan berpartisipasi dalam suatu gerakan atau tidak. Ajiswarman (1996) dalam Wicaksono (2010) menyatakan tingkat pendidikan mempengaruhi penerimaan seseorang terhadap suatu hal yang baru. Semakin tinggi pendidikan seseorang maka semakin mudah baginya untuk menerima hal-hal baru yang ada di sekitarnya.

Miriam Budiardjo dalam *Dasar-dasar Ilmu Politik* (2008: 369) mengatakan bahwa :

“Partisipasi politik erat sekali kaitannya dengan kesadaran politik, karena semakin sadar dirinya diperintah, orang kemudian menuntut diberikan hak bersuara dalam penyelenggaraan pemerintah. Perasaan kesadaran seperti ini dimulai dari orang yang berpendidikan.”

Semakin tinggi tingkat pendidikan petani tentu ia akan memiliki kesadaran lebih dalam menentukan nasibnya. Cara pandangnya pun akan berbeda ketika merespon suatu kondisi di luar lingkungannya yang mengancam dirinya. Dengan kesadaran tersebut akan mempengaruhi tindakan-tindakan mereka dalam merespon ancaman yang ada.

c. Status Penguasaan Lahan

Pertanian tembakau disadari atau

tidak membentuk stratifikasi sosial atau kelas-kelas petani yang beragam. Menurut Sasraatmadja (2010)*, berdasarkan kepemilikan tanah, petani dibedakan menjadi beberapa kelompok yaitu:

1. Petani buruh/ buruh tani, adalah petani yang sama sekali tidak memiliki lahan sawah;
2. Petani gurem, adalah petani yang memiliki lahan sawah antara 0,1 s/d 0,50 hektar;
3. Petani kecil, adalah petani yang memiliki lahan sawah 0,51 s/d 1 hektar;
4. Petani besar, adalah petani yang memiliki lahan sawah lebih dari satu hektar.

Menurut Dawan Rahardjo (1986 : 23), kelas-kelas petani yang ada dalam masyarakat pedesaan ada beberapa tingkat, yaitu:

1. Tuan tanah (*landlord*), yaitu petani yang memiliki lahan pertanian lebih dari 5,0 ha. Sebagian dari mereka mampu menggarap lahan dengan tenaga kerja keluarga atau dengan mempekerjakan beberapa buruh tani. Sebagian pula menyewakan (menyewakan dengan system bagi hasil) seluruh atau sebagian lahan itu kepada petanipenggarap;
2. Petani kaya, yaitu petani yang memiliki lahan antar 2,0 sampai 5 ha. Petani semacam ini ada kalanya juga menyewakan kepada orang lain karena tidak mampu menggarap semua lahan yang dimilikinya;
3. Petani sedang, yaitu petani yang

memiliki lahan pertanian antara 0,5 ha sampai 2,0 ha;

4. Petani kecil, yaitu mereka yang memiliki lahan pertanian antara 0,25 ha sampai 0,5 ha;
 5. Petani gurem, yaitu petani yang hanya memiliki lahan pertanian antara 0,10 sampai 0,25 ha;
 6. Buruhtani, yaitu petani yang hanya memiliki lahan pertanian antara 0,10 ha.
- Bahkan petani ini juga dapat digolongkan pada mereka yang tidak mempunyai lahan sama sekali.

d. Ketertarikan Politik

Tindakan aksi atau partisipasi politik suatu individu bergantung pada kesadaran kritis individu tersebut. Freire (2000) mendefinisikan kesadaran kritis sebagai berikut:

“Kesadaran kritis merupakan kesadaran yang lebih melihat aspek sistem dan struktur sebagai sumber masalah. Pendekatan struktural menghindari “blaming the victims” dan lebih menganalisis. Untuk secara kritis menyadari struktur dan sistem sosial, politik, ekonomi budaya dan akibatnya pada keadaan masyarakat.”

Kesadaran kritis seseorang dapat terbentuk dari keterlibatan individu tersebut dalam organisasi atau dari *political disaffection*.

1. Keterlibatan Individu Dalam Organisasi

Semakin tinggi keterlibatan individu dalam organisasi maka akan cenderung menaikkan partisipasi politik individu tersebut. Keterlibatan dalam organisasi dapat menjadi implikasi dari tumbuhnya

kesadaran kritis seseorang. Semakin tinggi keterlibatan individu dalam organisasi maka akan cenderung menaikkan partisipasi politik individu tersebut.

2. Political Disaffection

Political Disaffection adalah istilah yang mengacu pada perilaku dan perasaan negatif individu atau kelompok terhadap suatu sistem politik. Penyebab utama dari political disaffection ini dapat adalah media massa dan media cetak dimana seseorang dapat menemukan informasi atau berita-berita politik. Michael J. Robinson (dalam Bacha, 2008: 7) menyebutkan bahwa dengan banyaknya individu menyaksikan acara televisi, utamanya berita-berita politik, mereka mengalami keterasingan politik (*political alienation*). Keterasingan ini akibat melemahnya dukungan terhadap struktur-struktur politik yang ada di sistem politik seperti parlemen, kepresidenan, kehakiman, partai politik, dan lainnya. Individu merasa bahwa struktur-struktur tersebut dianggap tidak lagi memperhatikan kepentingan mereka. Wujud keterasingan ini muncul dalam bentuk sinisme politik berupa protes-protes, demonstrasi-demonstrasi, dan huru-hara. Jika tingkat political disaffection tinggi, maka para individu atau kelompok cenderung memilih bentuk partisipasi yang non konvensional ini.

e. Efikasi Politik

Efikasi politik adalah keyakinan yang dimiliki seseorang bahwa aktivitas atau partisipasi politiknya memiliki pengaruh suatu saat nanti terhadap berbagai proses politik (McLeod, et.al., 1999 dalam Stauffer, Michael, dan Reid, 2007). Coleman dalam buku yang disunting Loader (2007) menyatakan bahwa efikasi politik adalah keyakinan individu bahwa secara efektif pemahaman serta aktivitas politiknya akan mampu mempengaruhi proses pemerintahan dan pemerintah akan merespon terhadap aktivitas tersebut.

Keyakinan bahwa partisipasi politik individu dapat mempengaruhi suatu kebijakan tidak lahir begitu saja, pengalaman seseorang dapat menjadikan individu tersebut memiliki efikasi yang tinggi. Misalnya ketika muncul gelombang demonstrasi di suatu daerah oleh kelompok tertentu yang kemudian mampu merubah sebuah kebijakan, ini dapat menjadi sebuah pengalaman bagi seseorang atau kelompok untuk melakukan hal yang sama di kemudian hari. Keyakinan seseorang bahwa partisipasi politiknya dapat membawa pengaruh pada kondisi pemerintahan akan membuat individu tersebut mau terlibat secara langsung dalam sebuah aksi politik. Dengan demikian, efikasi politik menjadi salah satu faktor penting untuk mendorong seseorang terlibat dalam politik.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell (dalam Research Design:

Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran 2009 : 175, 195 – 196) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu tipe penelitian yang bertujuan untuk menganalisis secara mendalam suatu fenomena atau kasus yang berkaitan dengan fokus penelitian yang akan didalami. Penelitian kualitatif penting dilakukan karena dapat mengungkap 6 (enam) hal, antara lain: a) memahami mendalami makna (meaning) tertentu, b) memahami dan mendalami konteks tertentu, c) mengidentifikasi segala fenomena yang belum diantisipasi, d) memahami fenomena yang terjadi di balik fenomena, e) mendeskripsikan penjelasan kausalitas, f) mendeskripsikan pola-pola yang ada. Untuk mendapatkan data pokok dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode wawancara mendalam yang merupakan pendekatan metode kualitatif. Dengan melakukan wawancara mendalam diharapkan peneliti dapat menggali lebih dalam permasalahan yang diteliti. Selain itu untuk mendapatkan data sekunder, didapatkan melalui studi kepustakaan yakni buku, jurnal, thesis dan majalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Dinamika Kebijakan

Dari jantung kota Temanggung, di sebelah barat, nampak sebuah jalan aspal hotmix menuju ke utara. Di ujung gapura yang tak terlalu tinggi terdapat plang bertuliskan Legoksari, salah satu desa di Kecamatan Tlogomulyo yang terletak di lereng Gunung Sumbing. Sepanjang jalan menuju Legoksari, rumah-rumah mewah berjejer sepanjang jalan. Legoksari adalah desa terakhir dan terletak paling ujung,

berbeda dengan desa-desa yang lain, kesan terpencil dan miskin tak nampak sama sekali di Legoksari. Sesampainya di desa tersebut, sebuah baliho bertuliskan “Selamat Datang di Negeri Tembakau” menyambut. Jalan beraspal hotmix tetap tergelar hingga ke sudut-sudut desa.

Tembakau sebagai nafas kehidupan masyarakat setempat begitu terasa. Masyarakat tidak dapat menggantungkan perekonomian mereka pada komoditas selain tembakau. Sebagian dari masyarakat setempat minimal memiliki 2-3 kendaraan bermotor. Semua karena tanaman ‘para wali’ bernama latin *Nicotiana Tabacum*.

Tak terhitung berapa kali Dinas Pertanian Kabupaten Temanggung datang untuk menganjurkan diversifikasi pertanian di wilayah tersebut. Akan tetapi petani tembakau tidak kalah rasional dengan para insinyur pertanian lulusan perguruan tinggi, berbagai komoditas telah mereka coba. Kopi, sayur mayur, jagung, cabe, bawang telah mereka coba. Kopi yang setiap musim berbuah jatung pada puncakmusim kemarau, akan rontok dan gagal panen. Sayur dan jagung semakin ke atas membutuhkan waktu panen yang lebih lama, dengan untung yang sangat kecil. Tanaman cabai membutuhkan insektisida dan pupuk yang harganya cukup mahal, sehingga modal dengan harga jual tidak sebanding. Tanaman tembakau menjadi begitu istimewa karena nilai jualnya yang tinggi. Dengan omzet bisnis rokok hingga Rp 233 triliun, banyak kepentingan memainkan isu kesehatan. Pegiat kesehatan, petani tembakau, dan industri saling bertempur untuk mendapatkan hati pemerintah sebagai pihak yang berkuasa

membuat kebijakan. Tarik ulur kebijakan pemerintah mengenai rokok terus terjadi, ketidak konsistenan pemerintah pun menjadi persoalan. Menanam tembakau bagi sebagian masyarakat Temanggung sudah menjadi tradisi turun temurun. Tidak ada komoditas pertanian yang memicu banyak perdebatan dan kontroversi selain komoditas tembakau. Di satu sisi, komoditas itu diakui pemerintah sebagai komoditas strategis dan berperan besar bagi penerimaan devisa negara. Di sisi lain, muncul beragam aturan yang terkesan ingin membatasi produksi tembakau dalam negeri.

Secara *on farm* dan *off farm*, penyerapan tenaga kerja di sektor ini tergolong padat karya. Karena itu, arah kebijakan pertembakauan di Indonesia selalu serbaabu-abu dan menjadi pertarungan skala prioritas antara penerimaan negara, tenaga kerja, dan juga kesehatan. Belum pernah ada satu kebijakan tembakau yang mampu memadukan ketiga prioritas itu, apalagi setiap sektor terkesan berjalan berdasarkan logikanya sendiri. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan yang terbit pada 24 Desember 2012 dirasa kurang integratif karena hanya menonjolkan aspek kesehatan. Lebih daripada itu, tembakau tidak hanya mengenai persoalan kesehatan, aspek politik dan ekonomi dalam isu pertembakauan tidak pernah dapat dilepaskan.

b. Alur Kebijakan Pertembakauan di Indonesia

Kebijakan pertembakauan di Indonesia sesungguhnya telah menjadi perdebatan sejak lama. Rokok sebagai satu-satunya produk dari tanaman tembakau menjadi konsen utama Kementerian Kesehatan, tercatat sejak tahun 90an penggolongan rokok sebagai zat adiktif telah dibuat, namun dalam perkembangannya terjadi perubahan-perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa posisi pemerintah melalui kebijakan-kebijakan pertembakauan yang dibuatnya belum jelas. Dibawah ini akan dijelaskan secara terperinci perkembangan kebijakan pertembakauan di Indonesia :

➤ **Tahun1992**

Pada tahun 1992 Undang-Undang Kesehatan disahkan DPR, dalam peraturan ini pasal yang menggolongkan rokok sebagai zat adiktif dicoret.

➤ **Tahun1999**

Pada tahun 1999 PP No.81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan disahkan. PP ini mengatur mengenai penentuan jenis tembakau yang dapat ditanam petani.

➤ **Pada tahun2000**

Di tahun 2000 DPR mengusulkan revisi Undang-Undang Kesehatan dengan memasukkan rokok sebagai barang mengandung zat adiktif.

➤ **Pada tahun 2006**

Hampir separuh anggota DPR mengusulkan RUU Pengendalian Produk Tembakau terhadap Kesehatan. Usul ini di drop dari Program Legislasi Nasional 2004-2009.

➤ **Pada tahun 2009**

Undang- Undang Kesehatan hasil revisi pada akhirnya disahkan pada tahun 2009. Dalam RUU Kesehatan rokok dikategorikan sebagai barang yang mengandung zat adiktif. Namun ketika akan disahkan di Sidang Paripurna DPR ayat ini hilang dalam naskah akhir RUU Kesehatan. Sebagai turunan UU Kesehatan, Kementerian Kesehatan menyusun Peraturan Pemerintah Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan. Namun Presiden tidak segeran menandatangani peraturanini.

➤ **Pada tahun 2010**

PT HM Sampoerna Tbk mengusulkan draft RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau untuk dimasukkan ke Prolegnas 2009-2014. Usul ini ditolak.

➤ **Pada tahun 2011**

Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM mengajukan naskah akademik RUU Pengendalian Produk Tembakau, yang disusun atas permintaan Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia dengan sponsor Sampoerna.

➤ **Pada November 2012**

Presiden meneken Peraturan Pemerintah No.109/2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan.

➤ **Pada Desember 2012**

DPR memasukkan RUU Pertembakauan (yang disusun Forum Parlemen, Koalisi Nasional Penyelamatan Kretek, Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia, dan Tim Revitalisasi Pertembakauan Pemerintah Provinsi Jawa Timur) dalam prioritas legislasi 2013 dan mendrop RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan.

➤ **Pada Februari-Maret 2013**

Badan Legislasi mengundang kelompok yang menentang dan mendukung RUU Pertembakauan.

➤ **Pada April-Mei 2013**

DPR mensosialisasi RUU Pertembakauan.

c. Perang Kretek : Rokok Versus Anti Rokok

Dengan omzet triliyunan rupiah yang dapat diperoleh dari hasil tembakau, membuat begitu banyak kepentingan yang memainkan isu tembakau. Pihak-pihak tersebut terdiri dari pihak pro dan kontra dengan berbagai kepentingannya, diantaranya :

Pihak Anti-Tembakau:

➤ **Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use**

Yayasan milik Walikota New York *cum* taipan Yahudi, Michael Bloomberg, banyak memberikan dana untuk program-program pengendalian tembakau dan memerangi bahaya rokok. Dari dalam negeri, Medco Foundation milik keluarga Panigoro memiliki program serupa. Arifin Panigoro tercatat sebagai penasihat Komisi

Nasional PengendalianTembakau.

➤ **Komisi Nasional Pengendalian Tembakau**

Mengelontorkan kurang lebih Rp 1 miliar pada tahun 2012-2013 untuk memerangi rokok.

➤ **Komisi Nasional PerlindunganAnak**

Mengelontorkan Rp 2 miliar pada tahun 2011-2013 untuk memerangi rokok.

➤ **Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia**

Mengelontorkan Rp 1 miliar pada tahun 2012-2013 untuk memerangi rokok.

➤ **Dinas Kesehatan Bali**

Mengelontorkan dana Rp 1,6 miliar pada tahun 2012-2014 dalam upaya memerangi rokok.

➤ **Direktorat Penyakit Menular KementerianKesehatan**

Mengelontorkan Rp 3 miliar pada tahun 2011- 2013.

➤ **Forum Warga Kota Jakarta (Fakta)**

Mengelontorkan Rp 2,5 miliar pada tahun 2012-2014.

Pihak Pro Tembakau

➤ **PT SampoernaTbk**

✓ Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI) Kegiatan :

- Demonstrasi petani
- Seminar tembakau
- Penerbitan buku, web, pamflet

➤ **Pabrik Rokok**

✓ Komisi Nasional Penyelamatan Kretek

✓ Asosiasi Petani Tembakau Indonesia

✓ Asosiasi Petani Cengkeh Indonesia

- ✓ Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia-Rokok-Tembakau-Makanan dan Minuman
- ✓ Konfederasi Kongres Aliansi Serikat Buruh Indonesia
- ✓ Forum Perusahaan Rokok Kudus
- ✓ Paguyuban Pedagang Asongan Jakarta
- ✓ Tim Pembela Komunitas Kretek
- ✓ Indonesia Berdikari

d. Stakeholder Mapping dalam PP No. 109 tahun 2012

Pembuatan suatu kebijakan atau undang-undang selalu berada dalam koridor politis. Artinya proses yang dialami suatu isu atau wacana untuk menjadi peraturan resmi berlabel kebijakan atau undang-undang tidak berada dalam ruang hampa. Selalu ada proses tawar-menawar kepentingan atau negosiasi antar pihak. Negosiasi idealnya melibatkan semua pihak yang mungkin bersinggungan dengan wacana undang-undang yang bersangkutan, baik itu pihak subjek mau pun objek (*target group*).

Kebijakan publik secara normatif harus berpihak pada kepentingan publik. Kepentingan publik menurut M.M Harmon (dalam *Administrative Policy Formulation and Public Interest*, New York : 1969) merupakan konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok-kelompok kepentingan yang ada di dalam

komunitas masyarakat. Dinamika PP No 109 tahun 2012 pun begitu pelik dan alot. Bahkan sejak Rancangan peraturan tersebut disusun berbagai pihak yang berkepentingan selalu berusaha untuk masuk dan mencari celah bermain di dalamnya. PP No. 109 tahun 2012 sendiri adalah turunan dari Undang-Undang Kesehatan No. 36 tahun 2009 yang sampai saat ini menuai kontroversi dari berbagai pihak. Undang-Undang Kesehatan memasukkan rokok sebagai barang mengandung zat adiktif. Dalam perkembangannya pada saat akan disahkan, pasal 113 UU Kesehatan yang semestinya berisi 3 ayat hanya berisi 2 ayat, dimana ayat 2 yang ikut disahkan di paripurna ternyata di hapus. Ayat yang dihapus disini berbunyi "*Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan atau masyarakat sekelilingnya.*"

Dalam perjalanannya, sejak RPP Tembakau dirancang hingga disahkan menjadi PP No.109 tahun 2012 demonstrasi besar-besaran di kalangan petani tembakau di berbagai daerah di Indonesia terus bergulir. Demonstrasi petani dilakukan untuk menuntut dicabutnya PP 109/2012 serta menuntut untuk segera diterbitkannya Undang-Undang Pertembakauan yang berkedaulatan dan berkeadilan.

Terdapat 3 industri rokok terbesar di Indonesia yang jelas berkepentingan dan bermasalah dengan peraturan pemerintah

yang ada saat ini, industri rokok tentu saja tidak ingin bisnis rokok mereka jatuh. Ketiga industri rokok itu adalah PT Djarum, Gudang Garam Tbk, dan PT HM Sampoerna Tbk. Majalah Ekonomi dan Bisnis (dalam Review *Ada Kongkalikong Dibalik RUU Tembakau*, Halaman 9) Kekayaan masing-masing pemilik ketiga industri rokok tersebut tak perlu ditanyakan lagi, hasil survei majalah *Forbes* (2013) mencatat bahwa ketiganya masuk dalam daftar orang terkaya didunia.

1. Pemilik pabrik rokok Djarum, Budi dan Michael Hartono, memiliki kekayaan sebesar US\$ 16,7 miliar atau sekitar Rp 160,3 triliun. Kekayaan Budi dan Michael memang tak hanya berasal dari bisnis rokok, tapi juga perbankan (pemilik bank BCA).
2. Pemilik Gudang Garam, Susilo Wonowidjojo, juga memiliki kekayaan US\$ 6 miliar atau sekitar Rp 57,6 triliun. Tahun 2012 Gudang Garam berhasil meraih pendapatan Rp 49,03 triliun dengan cukai yang dibayar Rp 26 triliun. Angka pendapatan ini naik jika dibandingkan tahun 2011 yang hanya Rp 41,88 triliun. Sementara pada Kuartal I 2013, pendapatan Gudang Garam Rp. 12,16 Triliun.
3. Putera Sampoerna dengan PT HM Sampoerna memiliki kekayaan yang ditaksir mencapai US\$ 2,4 miliar atau sekitar Rp 23 triliun. Namun kerajaan bisnisnya, PT HM Sampoerna Tbk, tahun 2005 ia jual ke Philip Morris International. Di tangan Philip Morris asal Amerika Serikat, bisnis rokok Sampoerna semakin berasap. Kini,

Sampoerna adalah pemimpin pasar rokok Indonesia. Tahun lalu, Sampoerna membukukan penjualan Rp 66 triliun dengan laba Rp 9,945 triliun. Tahun itu juga Sampoerna membayar cukai kepada negara sebesar Rp 33,421 triliun. Di kuartal I 2013, Sampoerna menoreh penjualan Rp 17,435 triliun.

Di kubu pemerintah sendiri terdapat Kementerian Kesehatan yang sangat mendesak DPR untuk segera membuat sebuah peraturan yang mengatur adanya pengendalian terhadap hasil produk tembakau. Kemenkes menilai bahwa hasil cukai rokok tidak mampu menutup dampak kerugian yang ditimbulkan akibat rokok. Dari hasil cukai yang dihasilkan per tahun, Majalah Ekonomi dan Bisnis (dalam Review *Industri Rokok Sponsori RUU Tembakau*, Halaman 10) menyatakan yakni Rp 103,7 trilyun pada tahun 2012 tidak mampu menutup kerugian kesehatan akibat rokok yang diklaim oleh Kementerian Kesehatan mencapai Rp 231,7 trilyun. Pihak lain yang sangat berperan penting dalam PP no.109 tahun 2012 ini adalah DPR RI komisi IX yang merancang peraturan tersebut. Pertarungan politis antara pemerintah pebisnis dalam penyusunan peraturan mengenai pengendalian tembakau begitu sarat. Industri rokok, DPR, dan pihak-pihak anti tembakau berlomba-lomba melakukan lobi-lobi politik agar kepentingannya dapat diakomodir melalui peraturan ini.

Di kubu lembaga-lembaga swadaya masyarakat sendiri terbagi menjadi dua kubu, yakni kubu pro dan anti tembakau. Kubu pro tembakau diantaranya terdiri

dari: Forum Warga Kota Jakarta (Fakta), Lembaga Perlindungan Anak Bali, Komisi Nasional Pengendalian Tembakau, Komisi Nasional Perlindungan Anak, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dan Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI). Hal yang menarik disini adalah bahwa AMTI disini masuk ke dalam pihak yang pro terhadap kebijakan pengendalian tembakau. AMTI diketahui sebagai wadah perkumpulan stakeholder tembakau (petani tembakau, petani cengkeh, pekerja, konsumen, peritel, asosiasi, maupun pabrikan rokok) namun menerima PP 109/2012 meskipun menolak akses FCTC. AMTI sebagai pihak yang disponsori oleh Sampoerna mendukung adanya aturan mengenai Pengamanan Produk Tembakau. Pihak AMTI mengatakan bahwa 90% rokok Sampoerna adalah Kretek, dan mustahil bagi mereka sebenarnya untuk pure menerima tanpa ada kepentingan lain. Karena bila demikian faktanya, pihak Sampoerna sama dengan 'bunuh diri'. Namun perlu diketahui disini bahwa tembakau Sampoerna sudah sejak 1984 dan tidak lagi menggunakan tembakau lokal. Sejak saat itu pula produksi Sampoerna lebih kepada produksi rokok putih dan perlu diketahui pula disini bahwa biaya produksi rokok putih jauh lebih murah dibanding produksi kretek. Dengan adanya aturan mengenai kadar nikotin dan semacamnya tentu akan menguntungkan pihak Sampoerna, setelah adanya kebijakan tersebut mereka akan lebih banyak memproduksi rokok putih, dimana dalam PP 109/2012 secara eksplisit melegalkan orang untuk merokok rokok yang mengandung nikotin 1,5mg yang mana

kandungan tersebut hanya terdapat dalam rokok putih.

Kubu kontra peraturan pengendalian tembakau terdiri atas Komisi Nasional Penyelamatan Kretek (KNPK), Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (Gappri) dan sebagainya. Kubu ini sangat keras menentang PP 109/2012. APTI bersama dengan petani tembakau di berbagai daerah melancarkan gerakan protes untuk mendesak pemerintah untuk segera mencabut peraturan tersebut. Berbagai upaya di tingkat legislatif dan di berbagai lini dilakukan untuk menggagalkan peraturan ini. Harapan petani tembakau saat ini terletak pada RUU Tembakau yang sampai saat ini tengah digodok oleh DPR, apabila RUU ini kemudian berhasil disahkan, maka UU No. 36 tahun 2009 dan turunannya yakni PP No.109 tahun 2012 tidak lagi berlaku.

KESIMPULAN

Status ekonomi masyarakat petani tembakau, tingkat pendidikan masyarakat petani tembakau, status kepemilikan lahan masyarakat petani tembakau, skala ketertarikan politik masyarakat petani tembakau dan status kepemilikan lahan masyarakat petani tembakau berpengaruh dalam terlaksananya protes sosial akibat adanya krisis yang dialami petani karena kebijakan-kebijakan yang merugikan keberadaan tembakau Temanggung tersebut. Akan tetapi kebijakan untuk menghapus PP Nomor 109 Tahun 2012 tidak dapat terimplementasi dengan baik akibat adanya gelombang protes dan resistensi yang terus bergulir. RUU Pertembakauan yang berhasil

masuk kedalam daftar program legislasi nasional (prolegnas) nyatanya belum mampu mengcover seluruh kepentingan petani, petani menemukan indikasi bahwa banyak pasal-pasal titipan yang masuk RUU Pertembakauan tersebut. APTI di tahun 2017 sudah melakukan pergerakan supaya RUU Pertembakauan yang berkeadilan untuk petani segera disahkan, namun hingga sekarang RUU tersebut belum berhasil menjadi Undang-Undang. Longgarnya kebijakan-kebijakan yang masih berpihak kepada perusahaan *multinasional corporate* selamanya akan menjadikan industri tembakau Temanggung terancam yang berakibat pada rendahnya kesejahteraan petani dan pekerja di seluruh sektor industri hasil tembakau.

DAFTAR PUSTAKA

Abhisam, Hasriandi, dan Harlan, Marianda. 2011. *Membunuh Indonesia : Konspirasi Global Penghancuran Kretek*. Jakarta : Kata-kata.

Aliansi Pengendalian Tembakau Indonesia. 2013. *PETA JALAN: Pengendalian Produk Tembakau Indonesia*. Jakarta : Muhammadiyah

Brata, Wisnu. 2012. *Tembakau atau Mati : Kesaksian, Kegelisahan, dan Harapan Seorang Petani Tembakau*. Jakarta : Indonesia Berdikari

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT GramediaPustaka Utama

Chamim, Mardiyah, dkk. 2011. *A Giant Pack of Lies : Menyorot Kedigdayaan Rokok di Indonesia*. Jakarta : Koji

Communication

Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Freire, Paulo. 2000. *Pendidikan Bagi Kaum Tertindas*. Jakarta: LP3ES

Huntington, Samuel P. dan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta : PT Rineka Cipta

Kaid dan Bacha. 2008. *Encyclopedia of Political Communication*, California : Sage Publications.

Marzali, Amri. 1998. *Konsep Peisan dan Kajian Masyarakat Pedesaan di Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia.

Milbrath dan Goel. 1977. *Political Participation*. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.

Mustain. 2007. *Petani VS Negara: Gerakan Sosial Petani Melawan*. Jogjakarta: Ar-Ruzz Media

Padmo, Soegijanto dan Djatmiko. 1991. *Tembakau :Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta : Penerbit Aditya Media

Patria, Nezar dan Arief. 1999. *Antonio Gramsci : Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Rachbini, Didik J. 2006. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Bogor : Ghalia Indonesia

Rahardjo. 1999. *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta : Gadjah Mada Press

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka

Sastraatmadja, Entang. 2010. *Suara Petani*. Bandung : Masyarakat Geografi

Creswell. 2009. *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran Edisi I*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm. 175, 195-196

Hsin-chi dan Siu-kai, 2004, *Institutions and Political Participation in Three Chinese Societies*, Academic Sinica, November 2004.

Hartini, Endah Sugih. 2009. “*Perbedaan Tingkat Keterlibatan, Ketertarikan, Pengetahuan, Efikasi dan Aktivitas Politik Subjek di Berbagai Jenis Organisasi Kemahasiswaan.*” Universitas Indonesia

Wicaksono, Aryo Muhammad. 2010. “*Analisis Tingkat partisipasi Warga dalam Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.*” Institut Pertanian Bogor.

“*Agar Merokok Dianggap Sehat*”, Majalah TEMPO Edisi 27 Mei- 2 Juni 2013

“*Industri Rokok Sponsori RUU Tembakau*”, Majalah Ekonomi dan Bisnis REVIEW Edisi 8-14 Juli 20