

OPSI KEBIJAKAN MEMULIHKAN ANJLOK HARGA CENGKEH

Pantjar Simatupang

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Anjlok harga cengkeh yang berlangsung sejak tahun 2002 sudah terlalu berat dan lama untuk dapat dipikul petani, sehingga jika masih berlanjut akan menjelma menjadi masalah fundamental jangka panjang yakni spiral petaka (*vicious cycle*) yaitu kerugian usahatani → pemiskinan petani → gejolak sosial politik → degradasi sistemik basis produksi → kerugian usahatani, yang tak ternilai ongkosnya dan amat sukar dipulihkan.

Harga cengkeh saat ini hanya sekitar Rp. 15.000/kg, sedangkan harga pokok produksi Rp. 25.000/kg sehingga petani rugi sekitar Rp. 10 juta/ha/tahun. Secara makro, spiral petaka sindrom cekaman harga akan menyebabkan kehancuran perkebunan cengkeh nasional. Produksi nasional anjlok, defisit perdagangan membesar dan Indonesia akan kembali amat tergantung pada cengkeh impor.

Ironisnya, tatkala petani cengkeh menderita pemiskinan dan perkebunan cengkeh mengalami proses kehancuran, pabrik rokok kretek, konsumen utama cengkeh, justru meraup laba amat besar. Pada tahun depan, margin keuntungan pabrik rokok diperkirakan melonjak sebesar 100 basis poin dan laba bersih tumbuh sebesar 17-19 persen, suatu perbaikan fundamental industri rokok yang cukup signifikan (Salim, *Kompas*, 27/10/03).

Isu anjlok harga cengkeh telah pula mengalami proses politisasi. Sebagian pihak menggunakan isu tersebut sebagai argumen untuk mendiskreditkan pemerintah, dituduh *tidak memperdulikan kepentingan petani*. Para petani telah melakukan demonstrasi di beberapa daerah sentra produksi cengkeh. Beberapa pemerintah daerah pun telah berkoordinasi mendesak pemerintah pusat untuk segera dan sungguh-sungguh menangani kemelut pasar cengkeh ini. Berikut adalah analisis masalah, akar penyebab dan rekomendasi opsi kebijakan yang dapat dipilih pemerintah untuk memulihkan anjlok harga cengkeh.

PERMASALAHAN

Pada kondisi normal, anjloknya harga cengkeh tidak semestinya terjadi karena neraca cengkeh Indonesia masih defisit dalam arti kebutuhan dalam negeri masih lebih besar dari produksi dalam negeri, sementara volume perdagangan

cengkeh di pasar dunia amat kecil (pasar tipis). Oleh karena itu, akar penyebab gejolak harga cengkeh ialah perubahan kebijakan tataniaga yang menimbulkan perubahan mendasar pada struktur pasar cengkeh. *Pertama*, pencabutan hak monopsonistik dan monopolistik Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC) serta liberalisasi perdagangan cengkeh pada akhir tahun 1998 (kesepakatan dengan IMF). Kebijakan ini mendorong meningkatnya impor cengkeh Indonesia dari sebelumnya tidak ada menjadi sekitar 20.000 ton/tahun atau sekitar 70 persen dari volume perdagangan dunia. Akibatnya harga dunia langsung melonjak tajam dari US \$ 0,99/kg tahun 1997 menjadi US \$ 7,8/kg pada awal tahun 2002 sehingga harga cengkeh dalam negeri sempat mencapai Rp. 80.000/kg.

Kedua, pembatasan importir cengkeh hanya oleh importir produsen dan importir terbatas (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 528/MPP/Kep/7/2003 tanggal 5 Juli 2002). Tanpa disadari, kebijakan ini memberikan hak oligopsonistik kepada pabrik rokok sehingga mampu mengendalikan harga cengkeh di tingkat petani, tak ubahnya seperti BPPC pada periode tahun 1990 – 1998. Dengan rasional untuk meraih laba sebesar-besarnya, pabrik rokok menghentikan impor cengkeh yang menjadi hak eksklusifnya, sehingga harga cengkeh dunia anjlok dan bertahan sekitar US \$ 1,8/kg, yang berarti sepadan dengan harga di tingkat petani Rp. 15.000/kg pada akhir-akhir ini.

Patut dicermati, anjloknya harga cengkeh setahun terakhir bersamaan dengan diberlakukannya kebijakan pembatasan impor cengkeh (Kepmenperindag No. 528/2002), tepatnya pada bulan Juli 2002 (Tabel 1). Hal ini terjadi karena pada tahun-tahun sebelumnya pabrik rokok telah menumpuk stok yang sangat banyak sementara mereka juga diberi hak untuk mengimpor cengkeh sehingga secara rasional mereka menghentikan impor cengkeh yang menjadi pemicu anjloknya harga cengkeh dunia dan tentunya juga di tingkat petani.

Fenomena anjlok harga cengkeh menjadi amat dramatis karena didahului oleh lonjak harga dari Rp. 3.800/kg pada tahun 1997 menjadi Rp. 60.000/kg pada tahun 2001. Menarik diperhatikan, fluktuasi harga cengkeh domestik tersebut konkuren, searah dan sebanding dengan fluktuasi harga dunia maupun impor Indonesia (Gambar 1).

Gejolak harga cengkeh domestik menjadi demikian besar karena merupakan hasil akumulasi dari fluktuasi nilai rupiah dan harga cengkeh dunia yang karena suatu hal, menyimpang dari perkiraan, bergerak searah dengan nilai rupiah. Normalnya, jika rupiah mengalami depresiasi (apresiasi) harga impor akan meningkat (menurun), permintaan impor Indonesia akan menurun dan selanjutnya harga dunia akan menurun (meningkat).

Melonjaknya harga cengkeh dunia pada tahun 1999 hingga pertengahan tahun 2002 konkuren dengan melonjaknya volume impor, segera setelah pemerintah membubarkan BPPC dan perdagangan diliberalisasi. Impor melonjak dari tidak ada (karena dilarang pemerintah) menjadi sekitar 20.000 ton per tahun, sedangkan pasar dunia amat tipis, dengan volume transaksi hanya sekitar 30.000

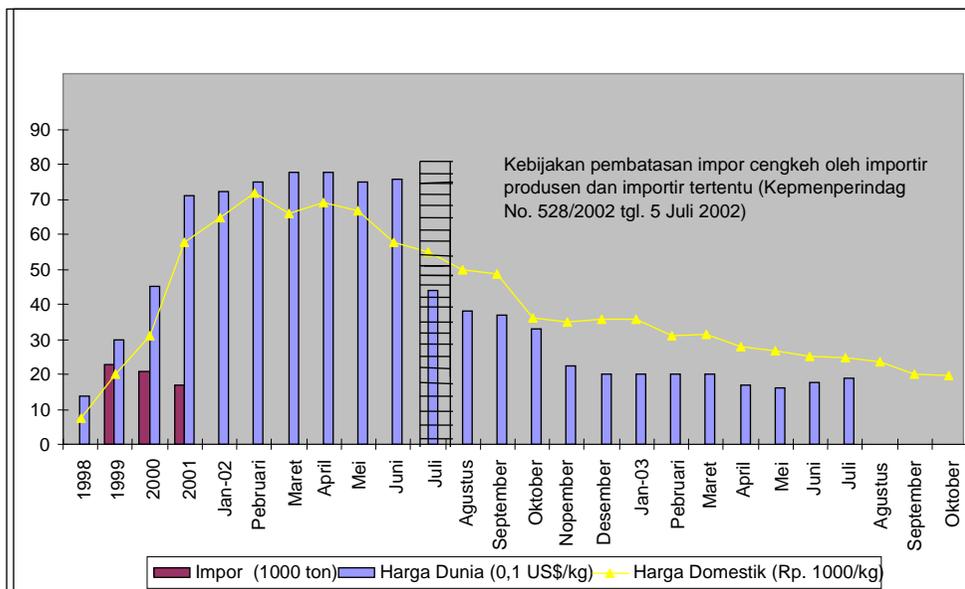
ton per tahun. Sehingga, pasar dunia guncang dan harga melonjak hingga sekitar 400 persen.

Tabel 1. Harga Cengkeh di Pasar Dunia dan Dalam Negeri, 2000-2003

Tahun	Impor (ton)	Harga fob London (US\$/kg)	Harga di tingkat pedagang domestik (Rp/kg)	Keterangan
1998	1.183	1,37	7.420	
1999	22.610	2,97	20.000	Liberalisasi perdagangan sejak akhir tahun 1998 (BPPC bubar)
2000	20.873	4,51	30.875	
2001	16.899	7,11	57.698	
2002				
Januari		7,25	64.803	
Februari		7,50	71.994	
Maret		7,80	65.944	
April		7,80	69.360	
Mei		7,50	66.632	
Juni		7,60	57.643	
Juli		4,40	54.844	Mulai bulan Juli 2002 hingga saat ini telah ditetapkan kebijakan pembatasan impor cengkeh
Agustus		3,80	49.918	
September		3,67	48.911	
Oktober		3,30	36.140	
Nopember		2,25	34.983	
Desember		2,00	35.605	
2003				
Januari		2,00	35.935	
Pebruari		2,00	31.075	
Maret		2,00	31.295	
April		1,70	27.795	
Mei		1,60	26.897	
Juni		1,76	25.000	
Juli		1,90	24.815	
Agustus			23.534	
September			20.140	
Oktober			19.757	

Kenapa impor cengkeh Indonesia melonjak walaupun kala itu rupiah mengalami hiper devaluasi sementara stok BPPC masih sekitar 200.000 ton ?.

Pertama, spekulasi pasar BPPC. BPPC (atau wali kuasanya) yang masih menguasai stok amat besar memanfaatkan momentum liberalisasi, segera mengimpor cengkeh besar-besaran dengan maksud mengguncang pasar dunia agar harga melonjak dan kemudian melepas stok, sehingga dapat meraup laba sebesar-besarnya. Skenario ini tidak mungkin menyebabkan anjlok harga cengkeh berkelanjutan.



Gambar 1. Perkembangan Volume Impor, Harga Dunia dan Harga Cengkeh Domestik

Kedua, perang dagang industri rokok dengan BPPC. Pabrik rokok memboikot BPPC dan memilih cengkeh impor dengan maksud memastikan kematian BBPC dan mencegah reinkarnasinya agar monopoli atau tataniaga cengkeh tidak muncul kembali.

Ketiga, siasat pabrik rokok. Kemelut pasar cengkeh merupakan bagian dari strategi besar pabrik rokok untuk mengambil alih kekuasaan mengendalikan pasar cengkeh yang sedang lowong dengan bubarnya BPPC guna memperkokoh fundamental industri rokok dalam jangka panjang. Lonjak harga merupakan konsekuensi sementara dari upaya menguasai pasar untuk kemudian segera ditekan serendah mungkin secara berkelanjutan bila pasar telah dikuasai. Skenario ini akan berhasil jika pemerintah terpancing dengan alasan untuk mengendalikan harga, menetapkan peraturan membatasi impor cengkeh hanya oleh importir produsen.

Misteri kemelut pasar cengkeh hanya dapat diungkap jika diketahui importir cengkeh pada periode 1999-2001 dan saluran stok cengkeh BPPC. Dilihat dari kacamata bisnis, ketiga skenario tersebut wajar saja terjadi. Kuncinya ialah respon kebijakan pemerintah yang cerdas, kreatif dan kredibel sehingga mampu mengatasi strategi dan tindakan optimistik setiap pelaku pasar.

Dengan alasan untuk mengendalikan lonjak harga, Menteri Perindustrian dan Perdagangan membatasi impor cengkeh hanya oleh importir produsen dan

importir tertentu melalui surat keputusan nomor 528 tanggal 5 Juli 2002 (Kepmenperindag 528/02). Tanpa disadari, kebijakan tersebut memberikan hak oligopoli impor yang berarti kekuasaan oligopsoni di pasar cengkeh dunia maupun domestik kepada beberapa pabrikan rokok yang mudah berkolaborasi menciptakan kekuatan monopsoni.

Kebijakan itu tepat bila penyebab kemelut pasar cengkeh adalah perang dagang dan spekulasi pasar. Namun, kebijakan itu merupakan langkah blunder jika akar penyebabnya adalah siasat pabrikan rokok untuk menguasai dan mengeksploitasi pasar cengkeh. Dalam hal ini, boleh jadi tanpa disadari, pemerintah terpancing oleh siasat pabrikan rokok.

Barangkali satu hal yang luput dipertimbangkan dalam Kepmenperindag No. 528/02 ialah bahwa pada saat itu pabrikan rokok telah memupuk stok cengkeh amat besar, sehingga pabrikan rokok pemegang hak mengimpor cengkeh dapat berkolusi menghentikan impor guna menekan habis harga cengkeh dunia. Sejak tahun 2002, impor cengkeh Indonesia praktis terhenti walaupun defisit cengkeh sekitar 20.000 ton per tahun. Harga cengkeh dunia langsung anjlok dari US \$ 7,60/kg pada bulan Juni menjadi US \$ 2,00/kg pada bulan Desember 2002.

Di pasar domestik, pabrikan rokok memaksimalkan kekuasaan monopsoni dengan melakukan pembelian langsung dari petani melalui agen-agen jauh sebelum musim panen sehingga pedagang perantara tersingkir. Dengan begitu pabrikan rokok leluasa menekan harga cengkeh hingga tingkat minimal yakni hanya cukup menutup ongkos panen seperti yang terjadi saat ini. Secara teoritis, hal inilah yang terjadi pada pasar monopsonistik.

Harga cengkeh yang amat rendah selama dua tahun terakhir merupakan hasil dari praktek persaingan tidak sehat akibat praktek eksploitasi kekuatan monopsoni pasar oleh pabrikan rokok. Akar masalahnya ialah kuasa oligopsoni pabrikan rokok dikukuhkan melalui kebijakan pemerintah. Oligopoli merupakan salah satu bentuk distorsi pasar yang menimbulkan inefisiensi ekonomi dan ketidakadilan di antara pelaku pasar sehingga wajib untuk segera ditangani pemerintah.

OPSI KEBIJAKAN

Dengan struktur pasar saat ini, kebijakan dana talangan untuk menyangga harga cengkeh petani, yang sudah dilaksanakan oleh beberapa pemerintah daerah dan menjadi tuntutan petani kepada pemerintah pusat, akan sia-sia belaka. Walau dana talangan tersedia untuk membeli seluruh produksi cengkeh pada harga Rp. 30.000/kg sesuai tuntutan petani, harga cengkeh di pasar bebas belum tentu naik signifikan karena pabrikan rokok masih sanggup bertahan hingga dua tahun tanpa membeli cengkeh sama sekali.

Pada saat ini pabrikan rokok kretek, yang merupakan konsumen utama cengkeh dalam negeri, masih memiliki stok cengkeh yang cukup untuk memenuhi kebutuhan antara 1,5 – 2 tahun, sementara produksi dalam negeri melonjak karena tahun ini merupakan puncak panen raya cengkeh siklus 4 tahunan serta nilai kurs rupiah tetap stabil dan cenderung menguat. Secara rasional dengan kondisi demikian, importir produsen (pabrik rokok) diperkirakan akan tetap menunda impor cengkeh hingga tahun depan sehingga harga cengkeh akan tetap rendah dan cenderung menurun yang selanjutnya akan berdampak negatif terhadap penurunan produksi cengkeh nasional. Hal ini tidak saja menimbulkan kerugian jangka panjang bagi petani tetapi juga akan menimbulkan masalah ketidakseimbangan pasokan kebutuhan cengkeh nasional yang juga amat merugikan pabrikan rokok kretek. Dengan demikian masalah rendahnya harga cengkeh saat ini hendaklah kita sikapi dengan perspektif kepentingan bersama jangka panjang antara petani – produsen rokok kretek dengan dukungan dana fasilitasi kebijakan komprehensif dari pemerintah.

Kebijakan perdagangan (regulasi, impor, tarif dan tataniaga cengkeh) baru efektif setelah stok pabrikan rokok mulai menipis, yakni sekitar satu tahun setelah kebijakan diberlakukan. Kalau pun diterapkan saat ini, petani cengkeh masih akan menderita kerugian hingga tahun depan. Kunci untuk mengatasi masalah anjlok harga cengkeh saat ini terletak di tangan pabrikan rokok. Ironis, akibat tindakan sendiri, pemerintah menjadi kalah kuasa dari pengusaha dalam mengendalikan pasar cengkeh.

Pabrikan rokok mestinya menyadari bahwa kekuatan pasar yang dimiliki saat ini sesungguhnya tidak wajar karena bertentangan dengan prinsip persaingan sehat dan tidak adil karena berasal dari fasilitas kebijakan pemerintah. Hancurnya perkebunan cengkeh nasional akan memperburuk fundamental industri rokok dalam jangka panjang. Selain tidak adil, pemiskinan petani cengkeh menciptakan *image* sosial-politik yang kurang baik. Mestinya pabrikan rokok menyadari bahwa penetapan harga cengkeh yang wajar dan adil bagi petani adalah demi keuntungan jangka panjang mereka sendiri.

Berdasarkan analisis di atas, opsi kebijakan yang dapat kita pilih antara lain (dirinci pada Tabel 2) :

- a. Menetapkan harga pembelian di tingkat petani cengkeh dengan dukungan dana talangan dari pemerintah
- b. Menetapkan tarif dan liberalisasi impor cengkeh
- c. Meminta asosiasi pabrik rokok menetapkan harga pembelian cengkeh minimum di tingkat petani
- d. Membentuk wadah masyarakat dan kemitraan strategis tripartit Petani-GAPPRI – Pemerintah (Dewan Percengkeh Nasional).

Walau populer secara politis, Kebijakan Penetapan Harga Pembelian Pemerintah dengan Penyangga Dana Talangan (opsi 1) sebaiknya kita hindari karena kemungkinan besar tidak akan efektif sementara membutuhkan dana penyangga yang amat besar. Masing-masing opsi memiliki keunggulan dan kelemahan. Urutan prioritas yang disarankan berturut-turut ialah *Opsi 4*, *Opsi 3*, dan *Opsi 2*.

Kebijakan pemerintah yang dipandang baik untuk semua pihak adalah melakukan persuasi kepada asosiasi pabrikan rokok agar rela bersama-sama petani dan pemerintah menetapkan harga pembelian cengkeh sesuai dengan harga pokok produksi Rp. 25.000/kg. Sebagai imbalan itikad baik, pabrikan rokok tetap diberi hak menguasai pasar cengkeh, tarif impor tidak dinaikkan dan eskalasi peningkatan cukai diperlambat. Organisasi petani cengkeh pun, perlu diberdayakan dan diaktifkan sebagai pengawas kesepakatan harga tersebut.

Jika pabrikan rokok tidak bersedia bekerjasama, maka disarankan agar pemerintah segera meninjau ulang kebijakan perdagangan cengkeh. Hak mengimpor cengkeh diserahkan kepada perusahaan dagang BUMN (misalnya PT Perusahaan Perdagangan Indonesia) atau importir umum, pajak impor cengkeh ditetapkan 60 persen, dan cukai rokok ditingkatkan. Penerimaan dari cukai rokok digunakan sebagai modal untuk menyangga harga cengkeh domestik. Meski tidak akan segera efektif, jika dilaksanakan konsisten, dalam satu tahun kebijakan ini sudah menunjukkan hasil signifikan.

PENUTUP

Usulan opsi kebijakan di atas hendaklah dipandang sebagai gagasan awal yang masih perlu dikaji secara komprehensif, dijabarkan secara rinci dan operasional serta ditindaklanjuti dengan rumusan format institusionalisasi maupun implementasinya. Oleh karena dipandang cukup serius dan mendesak maka disarankan agar Presiden menunjuk salah satu anggota kabinet yang dipandang paling tepat untuk secara khusus segera menuntaskan masalah percengkehan nasional ini.

Kasus ini menambah pelajaran pentingnya pemerintah membentuk dewan perumus kebijakan pertanian, misalnya Dewan Cengkeh Nasional, yang khusus bertugas merancang dan mengevaluasi kebijakan pertanian secara adil, komprehensif, terpadu dan transparan. Dengan begitu, kesalahan kebijakan dapat diminimalkan. Kebijakan pertanian biasanya menciptakan potensi rente amat besar dan mengandung implikasi politik strategis sehingga menjadi ajang tarik-menarik di antara pembuat kebijakan, politisi, dan lobi kepentingan bisnis. Setiap kebijakan pertanian hendaklah dibuat melalui proses yang transparan bagi masyarakat luas.

Tabel 2. Matriks Opsi Kebijakan Mendorong Harga Cengkeh di Tingkat Petani

Opsi kebijakan	Instrumen	Rencana tindak/dasar pelaksanaan	Target luaran	Kekuatan atau manfaat operasional	Kelemahan dan resiko gagal	Tindak pengamanan	Pelaksana
1. Menetapkan harga pembelian di tingkat petani cengkeh dengan dukungan dana talangan dari pemerintah	a. Menetapkan harga pembelian cengkeh Rp. 35.000/kg b. Menyediakan dana talangan untuk modal kerja Lembaga Usaha Ekonomi Pembelian (LUEP) cengkeh petani c. Membina LUEP	<ul style="list-style-type: none"> • Keppres • Kepmentan • Kepmentan (APBN) • Kepmenkop-UKM (dana SWKP eks BPPC) • Deptan 	Harga cengkeh meningkat menjadi Rp. 25.000/kg di tingkat petani	Populis, sehingga populer secara politis	<ul style="list-style-type: none"> • Membutuhkan dana besar • Kemungkinan besar tidak efektif mengangkat harga • Pelaksanaan lapang rumit, dan rawan manipulasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplemtasi dana APBN, APBD dan dana Simpanan Wajib Khusus Petani (SWKP) eks BPPC • Efektifitas saham di tingkatkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Menko Per-ekonomian • Mentan • Menkop-UKM
2. Menetapkan tarif dan liberalisasi impor cengkeh	a. Menetapkan tarif impor cengkeh 60% b. Menetapkan importir umum untuk cengkeh c. Memperketat proses pemasukan impor (pabean dan karantina) d. Memberdayakan organisasi petani cengkeh	<ul style="list-style-type: none"> • Kepmenkeu • Kepmen-Perindag • Kepdir Bea Cukai, • Kepdan karantina • Mentan 	Harga cengkeh meningkat sekitar Rp. 30.000/kg di tingkat petani	Beban biaya langsung tidak ada	<ul style="list-style-type: none"> • Peluang praktik penyelundupan dan manipulasi impor tinggi. • Efektifitas kebijakan tidak terjamin 	<ul style="list-style-type: none"> • Memperketat tindak pengamanan (POLRI, TNI, Jaksa) • Mengaktifkan pengawasan oleh organisasi petani 	<ul style="list-style-type: none"> • Menko Perekonomian, • Menkeu • Menperindag, • Mentan
3. Meminta asosiasi pabrik rokok menetapkan harga pembelian cengkeh minimum di tingkat petani	a. Memberi imbalan hak mengimpor cengkeh untuk produsen rokok b. Tarif impor cengkeh dinihilkan c. Membentuk wadah kemitraan organisasi petani pabrikan rokok kretek	<ul style="list-style-type: none"> • Lobi atau persuasi pabrikan rokok kretek oleh pemerintah • Kepmen-Perindag • Kepmenkeu • Pembinaan oleh Mentan 	Harga cengkeh stabil pada kisaran Rp. 25.000/kg di tingkat petani	<ul style="list-style-type: none"> • Efektivitasnya lebih terjamin karena melibatkan pabrikan rokok yang menjadi penentu pasar cengkeh. • Beban biaya langsung tidak ada 	Keberhasilan kebijakan sangat tergantung pada kemauan dan itikad baik pabrikan rokok	Menerapkan “ <i>reward and restrict</i> ” “ <i>leverage</i> ” kebijakan pemerintah bagi pabrikan rokok	<ul style="list-style-type: none"> • Menko Per-ekonomian • Menkeu • Menperindag • Mentan

Tabel 2. (Lanjutan)

Opsi kebijakan	Instrumen	Rencana tindak / dasar pelaksanaan	Target luaran	Kekuatan atau manfaat operasional	Kelemahan dan resiko gagal	Tindak pengamanan	Pelaksana
4.Membentuk wadah masyarakat atau kemitraan strategis tripartit Petani-GAPPRI – Pemerintah (Dewan Percengkehan Nasional)	a. Kesepakatan rencana produksi cengkeh jangka panjang b. Kesepakatan harga dan pemasaran cengkeh c. Fasilitasi mediasi dukungan kebijakan pemerintah d.Tarif impor cengkeh dinihilkan	<ul style="list-style-type: none"> • Keppres • Lobi atau persuasi pabrikan rokok kretek oleh pemerintah • Kepmenkeu 	<ul style="list-style-type: none"> • Seimbang-nya permin-taan dan penawaran cengkeh secara ber-kelanjutan • Harga yang wajar dan stabil di tingkat petani maupun pabrikan rokok 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompre-hensif dan dalam perspektif jangka panjang • Beban anggaran bagi pemerintah minimal • Partisipatif secara menyeluruh dan ber-imbang antar pihak berke-pentingan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tantangan dalam membentuk wadah kemitraan strategis di antara kelompok kepentingan yang berbeda • Rentan terhadap tindakan oportunistik kelompok dominan 	<ul style="list-style-type: none"> • Persuasi dan pembenahan manfaat kemitraan strategis bagi semua pihak terkait • Penggunaan <i>leverage</i> " <i>reward and restriction</i> " kebijakan pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Men-perindag, • Mentan