

PROSPEK KONSUMSI CENGKEH DI INDONESIA

Oleh:

Bambang Sayaka dan Benny Rachman¹⁾

Abstrak

Prospek cengkeh agaknya semakin tidak menentu sebagai akibat menurunnya harga cengkeh yang berkepanjangan serta sistem tata niaga yang kurang sehat dalam mempertahankan harga dasar. Untuk memacu produktivitas cengkeh, salah satu kebijakan yang cukup penting adalah masalah harga saprodi maupun harga cengkeh. Hal ini dapat ditempuh dengan menaikkan dana penyangga pemerintah dari Rp 62 milyar menjadi Rp 614 milyar serta menyempurnakan Keppres 8/80 tentang tata niaga cengkeh. Besarnya dana penyangga ini didasarkan pada hasil produksi serta harga per kg yang layak diterima petani. Untuk mengimbangi konsumen yang semakin monopsoni sebaiknya petani membentuk asosiasi agar posisi penawarannya menjadi lebih kuat atau membentuk badan penyangga cengkeh.

PENDAHULUAN

Dewasa ini pasaran komoditas cengkeh dalam negeri menunjukkan tendensi kian menurun. Agaknya hal ini sebagai konsekuensi dari kurang sehatnya sistem tata niaga cengkeh dalam upaya mempertahankan harga dasar. Kenyataan ini cukup menyudutkan posisi petani, mengingat harga yang diterima jauh di bawah harga dasar dan tentunya sangat mempengaruhi keairahan petani dalam meningkatkan produktivitas cengkeh, bahkan mungkin dapat mengkonversi dengan tanaman lain yang lebih menguntungkan.

Sehubungan dengan kegunaannya sebagai bahan baku rokok kretek, cengkeh mempunyai peranan penting dalam perekonomian Indonesia, ini tercermin dari nilai kontribusi pita cukai rokok terhadap penerimaan negara sekitar Rp 1 trilyun pada tahun 1987 atau sepuluh kali lipat dibanding nilai pita cukai rokok sepuluh sebelumnya yaitu sekitar Rp 1 milyar (Tabel 1). Disamping itu industri rokok cukup memberi kesempatan kerja baik di sektor pertanian, industri maupun perdagangan, dengan jumlah tenaga kerja yang terserap oleh industri rokok anggota GAPPRI (Gabungan Persekutuan Pabrik Rokok Indonesia) untuk tahun 1987 tercatat hampir 140 000 orang (Tabel 1).

Tabel 1. Perkembangan produksi dan nilai pita cukai rokok 1971 - 1987

Tahun	Produksi (batang)	Cukai (rupiah)
1971	19 832 299 274	19 774 738 400
1972	22 755 320 940	22 122 561 154
1973	30 221 663 229	29 346 815 995
1974	27 881 093 695	29 178 534 876
1975	31 315 155 025	40 635 378 286
1976	37 225 080 938	61 154 556 509
1977	42 857 644 206	101 511 549 905
1978	40 440 261 227	142 871 303 476
1979	39 831 911 150	191 777 153 504
1980	50 508 353 234	300 557 538 847
1981	61 670 110 924	419 687 048 341
1982	59 142 563 862	440 747 777 464
1983	65 210 612 738	541 602 317 050
1984	73 433 947 436	645 245 493 429
1985	83 411 063 885	768 132 785 608
1986	94 942 594 042	916 288 848 820
1987	107 113 198 431	967 363 080 354

Sumber: Prajogo (1989a).

¹⁾ Staf Peneliti Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

Mengingat besarnya kontribusi dan peranan komoditas cengkeh bagi perekonomian nasional, maka sejak Pelita I pemerintah telah melakukan berbagai upaya melalui usaha ekstensifikasi dan intensifikasi guna menjangkau swasembada cengkeh. Upaya tersebut agaknya cukup menampakkan hasil, terlihat dari penambahan areal tanam serta peningkatan produksinya. Kendatipun demikian peningkatan produksi cengkeh ini agaknya masih belum dapat mengimbangi laju konsumsi. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala sosial, ekonomi, dan teknologi budidaya sehingga usaha memenuhi kebutuhan akan cengkeh masih perlu diupayakan. Dalam kaitan itu, kajian ini mencoba melihat prospek konsumsi cengkeh di Indonesia.

DATA DAN TEKNIK PENDEKATAN

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data time series yang berasal dari berbagai sumber, diantaranya dari Direktorat Jenderal Perkebunan (Ditjenbun) dan Biro Pusat Statistik (BPS). Untuk menelaah prospek konsumsi cengkeh di Indonesia, dilakukan pendekatan analisa deskriptip dengan tabulasi silang.

KERAGAAN PENGEMBANGAN CENGKEH NASIONAL

Produksi

Hingga saat ini usaha peningkatan produksi cengkeh masih terus digalakkan, dalam upaya memenuhi kebutuhan yang terus meningkat. Sebagian besar produksi cengkeh Indonesia dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku bagi pabrik rokok kretek. Ditinjau dari kontribusinya terhadap penerimaan negara yang cukup besar, komoditas ini menempati kedudukan yang cukup penting dalam perekonomian nasional.

Sebagian besar produksi cengkeh dihasilkan dari perkebunan rakyat (hampir 97 persen), sedangkan sisanya (sekitar 3 persen) berasal dari perkebunan besar negara dan swasta (Tabel 2). Dominannya tingkat produksi cengkeh yang dihasilkan oleh perkebunan rakyat agaknya cukup beralasan apabila dikaitkan dengan besaran luas areal tanamnya, yaitu sebesar 96,8 persen dari total areal cengkeh nasional.

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir luas areal maupun produksi cengkeh menunjukkan tendensi meningkat. Tercatat luas areal cengkeh nasional tahun 1978 sekitar 313.456 hektar dan tahun 1988 sebesar 702.749 hektar dengan rata-rata peningkatan sekitar 7,4 persen per tahun (Tabel 2). Apabila dirinci lebih lanjut terlihat perkebunan rakyat menempati posisi tertinggi, khususnya dari segi peningkatan luas arealnya yaitu sebesar 7,5 persen, sedangkan perkebunan besar swasta dan negara masing-masing sebesar 6,1 persen dan 1,6 persen. Berbeda halnya apabila dikaji dari segi produksi dimana terlihat rata-rata peningkatan produksi tertinggi berada pada perkebunan besar swasta yaitu sebesar 19,7 persen per tahunnya, dan selanjutnya perkebunan negara dan rakyat masing-masing tercatat hanya 13 dan 10 persen peningkatan per tahunnya. Tingginya produktivitas perkebunan besar swasta agaknya dapat dipahami bila dikaitkan dengan adopsi teknologi serta penggunaan tenaga kerja yang relatif intensif dan efisien serta dukungan asset yang cukup memadai. Kendatipun demikian laju pertumbuhannya menunjukkan peningkatan yang cukup berarti khususnya selama satu dekade terakhir, produktivitas cengkeh nasional mengalami pertumbuhan rata-rata 2,9 persen per tahun. Perkebunan rakyat mengalami laju peningkatan produktivitas yang relatif rendah, yaitu 2,5 persen, dibanding perkebunan besar negara (15,9 persen) dan perkebunan besar swasta (15,6 persen).

Menurut proyeksi Ditjenbun (1989) areal dan produksi cengkeh pada Repelita V akan terus meningkat. Pada tahun 1989 diperkirakan luas areal menjadi 691 ribu hektar dengan produksi 65 ribu ton. Pada akhir Pelita V arealnya ditargetkan sekitar 685 ribu hektar dan produksinya diperkirakan mencapai 80 ribu ton. Dengan demikian diharapkan terjadi peningkatan produktivitas dari 94 kg per hektar pada tahun 1989 menjadi 117 kg pada tahun 1993 (Tabel 8). Estimasi produktivitas Ditjenbun tersebut relatif tinggi tersebut dibanding laju pertumbuhan produktivitas pada periode berikutnya. Pertumbuhan produksi dan produktivitas nasional dari tahun 1978 sampai 1988 masing-masing 10,2 persen dan 2,9 persen, sedang menurut estimasi Ditjenbun selama Repelita V pertumbuhan produksi dan produktivitas cengkeh nasional masing-masing 5,3 dan 5,6 persen (Tabel 3, 4 dan 8).

Di pihak lain kajian serupa yang dilakukan Balitro (Kompas, 1987b) mengungkapkan bahwa

Indonesia diperkirakan akan kekurangan cengkeh pada tahun 1991/1992. Hal ini sebagai konsekuensi harga cengkeh yang begitu rendah akhir-akhir ini, sehingga mengurangi semangat petani untuk mengurangi penanaman baru. Di lain pihak, laju permintaan akan cengkeh tetap berkisar 8,5 persen per tahun.

Konsumsi Cengkeh Nasional

Pabrik rokok merupakan konsumen cengkeh terbesar, tercatat sekitar 98 persen dari total produksi nasional dikonsumsi oleh pabrik rokok. Dengan demikian permintaan terhadap cengkeh merupakan *derived demand* dari permintaan terhadap rokok, sehingga jumlah produksi rokok kretek akan menentukan jumlah permintaan terhadap cengkeh (Mat Syukur, *et al.*, 1989).

Kebutuhan cengkeh terus meningkat sesuai dengan peningkatan produksi rokok kretek; tercatat untuk tahun 1987 kebutuhan cengkeh sebesar 63.167 ton guna memenuhi produksi rokok kretek

sekitar 168.446 ton. Selama kurun waktu lima tahun terakhir penawaran cengkeh dalam negeri sebesar 343.756 ton (produksi dalam negeri sebesar 303.364 ton dan impor 40.392 ton), sedangkan kebutuhan cengkeh untuk pabrik rokok selama periode tersebut sekitar 318.305 ton, sehingga terdapat stock cengkeh sebesar 25.451 ton (Tabel 7). Terdapatnya stock cengkeh bagi pabrik rokok merupakan suatu hal yang wajar, namun di lain pihak secara pasti belum diketahui berapa besar stock pada pabrik rokok tersebut.

Demikian pula menurut data BPS dan Ditjenbun, produksi cengkeh dalam negeri sebenarnya belum mencukupi kebutuhan pabrik rokok kretek, sehingga membawa konsekuensi terjadinya impor cengkeh dengan harga jauh di atas harga dasar cengkeh dalam negeri. Hal yang sama dinyatakan oleh Departemen Perindustrian (1987), pabrik rokok kretek mengkonsumsi rata-rata 50 ribu ton per tahun, sedangkan produksi dalam negeri selama lima tahun hanya tercatat 188 ribu ton, sehingga selama kurun waktu tersebut terjadi kekurangan

Tabel 2. Perkembangan luas areal cengkeh 1978 – 1988 (ha)

Tahun	Perkebunan rakyat	Perkebunan besar negara	Perkebunan besar swasta	Nasional
1978	301 045 (96.0)	4 254 (1.4)	8 151 (2.6)	313 450 (100)
1979	339 418 (96.1)	5 454 (1.5)	8 192 (2.4)	353 064 (100)
1980	391 445 (95.9)	5 481 (1.4)	11 176 (2.7)	408 102 (100)
1981	494 815 (95.7)	5 333 (1.0)	16 986 (3.3)	517 134 (100)
1982	511 216 (96.3)	5 236 (1.0)	14 417 (2.7)	530 869 (100)
1983	551 717 (96.3)	4 754 (0.9)	16 174 (2.8)	572 645 (100)
1984	587 774 (96.6)	4 996 (0.8)	15 512 (2.6)	608 282 (100)
1985	642 664 (96.9)	4 781 (0.7)	16 030 (2.4)	663 475 (100)
1986	656 414 (96.6)	5 823 (0.9)	17 072 (2.5)	691 875 (100)
1987*	668 980 (96.7)	5 823 (0.8)	17 072 (2.5)	691 875 (100)
1988**	679 854 (96.7)	5 823 (0.8)	17 072 (2.5)	702 749 (100)
PR (%)	7.5	1.6	6.1	7.4

Keterangan: Angka dalam kurung adalah pangsa (%)

*) Angka sementara

***) Angka estimasi

PR = Pertumbuhan rata-rata

Sumber: Ditjenbun (1987)

sekitar 65.800 ton. Kenyataan ini agaknya erat kaitannya dengan sistem tata niaga cengkeh yang kurang sehat, kedudukan petani yang masih lemah serta terbatasnya modal baik oleh KUD maupun para pedagang, yang pada gilirannya mempengaruhi gairah petani cengkeh untuk melakukan penanaman baru.

Kebutuhan cengkeh untuk campuran rokok kretek menurut Departemen Perindustrian (1988) sangat bervariasi antar pabrik rokok. Komposisi cengkeh minimal adalah 20 persen dan maksimal 37,5 persen dari berat rokok. Walaupun demikian sangat sulit diketahui dengan pasti besarnya campuran cengkeh dalam rokok kretek karena selalu dirahasiakan oleh produsen rokok. Menurut Prajogo (1989b) jenis rokok kretek mempengaruhi besarnya cengkeh untuk campuran, disamping ditentukan oleh kualitasnya. Rokok kretek ada tiga jenis yaitu klobot, sigaret kretek tangan (SKT), dan sigaret kretek mesin (SKM). Urutan besarnya peng-

gunaan cengkeh untuk ketiga jenis tersebut adalah klobot, SKT dan SKM, dengan perbandingan berat cengkeh yang dipakai untuk meramu adalah 100:85:60.

Tercatat untuk 1972 produksi rokok kretek (GAPPRI) adalah 22.755 juta batang, terdiri dari 96,1 persen SKT, 3,7 persen klobot dan 0,2 persen SKM. Perbandingan jenis produksi tersebut secara perlahan mengalami perubahan. Untuk tahun 1987 produksi rokok kretek sebesar 107.133 juta batang, terdiri dari 63 persen SKM, 36 persen SKT dan 1 persen klobot (Tabel 6). Perubahan jumlah jenis produksi ini terutama diwarnai oleh adanya perubahan selera konsumen rokok dari SKT ke SKM. Peningkatan produksi jenis SKM dan penurunan produksi SKT dan klobot membawa konsekuensi menurunnya kebutuhan cengkeh yang pada gilirannya mengakibatkan peningkatan laju produksi rokok kretek relatif lebih besar daripada peningkatan konsumsi cengkeh.

Tabel 3. Perkembangan luas produksi cengkeh 1978 – 1988 (ton)

Tahun	Perkebunan rakyat	Perkebunan besar negara	Perkebunan besar swasta	Nasional
1978	21 149 (98.1)	123 (0.6)	282 (1.3)	21 554 (100)
1979	18 174 (99.8)	14 (0.1)	20 (0.1)	18 208 (100)
1980	33 453 (97.8)	367 (1.1)	398 (1.2)	34 218 (100)
1981	28 775 (98.0)	176 (0.6)	401 (1.4)	29 352 (100)
1982	32 412 (98.8)	217 (0.7)	180 (0.5)	32 809 (100)
1983	40 401 (96.6)	824 (2.0)	603 (1.4)	41 428 (100)
1984	47 751 (97.7)	283 (0.6)	854 (1.7)	48 888 (100)
1985	40 652 (96.8)	301 (0.7)	1 037 (2.5)	41 990 (100)
1986	48 681 (96.2)	598 (1.2)	1 349 (2.7)	50 628 (100)
1987*	55 922 (96.6)	598 (1.0)	1 349 (2.3)	57 869 (100)
1988**	59 427 (96.8)	598 (1.0)	1 349 (2.2)	61 374 (100)
PR (%)	10.0	14.0	19.8	10.2

Keterangan: Angka dalam kurung adalah pangsa (%)

*) Angka sementara

***) Angka estimasi

PR = Pertumbuhan rata-rata

Sumber: Ditjenbun (1987)

Tabel 4. Perkembangan produktivitas cengkeh 1978 – 1988 (kg/ha)

Tahun	Perkebunan rakyat	Perkebunan besar negara	Perkebunan besar swasta	Nasional
1978	70	29	35	69
1979	54	3	2	52
1980	85	7	36	84
1981	58	33	24	57
1982	63	41	12	62
1983	73	173	37	73
1984	81	57	55	80
1985	63	63	65	63
1986	74	103	79	75
1987*	84	103	79	84
1988**	87	103	79	87
PR (%)	2.53	15.86	15.55	2.85

Keterangan: Angka dalam kurung adalah pangsa (%)

*) Angka sementara

***) Angka estimasi

PR = Pertumbuhan rata-rata

Sumber: Ditjenbun (1987)

Prospek Tata Niaga Cengkeh

Cengkeh agaknya mempunyai prospek yang semakin suram mengingat adanya indikasi menurunnya harga cengkeh akhir-akhir ini. Harga perdagangan besar komoditas ini terus menurun di sebagian besar propinsi (Tabel 5), sehingga dapat diduga harga ditingkat petani jauh lebih rendah. Kasus di Sulawesi Utara harga rata-rata cengkeh tahun 1988 ditingkat pedagang adalah Rp 5.611 per kg (BPS, 1988). Sedang harga di tingkat petani menurut laporan Kompas (1988a) berkisar dari

Rp 2.300 hingga Rp 3.250 per kg. Baik harga di tingkat petani maupun pedagang jauh di bawah harga dasar yang ditetapkan pemerintah yaitu Rp 6.500 per kg. Pada tahun yang sama harga di Lampung dan Sulawesi Selatan untuk tingkat petani masing-masing Rp 2.500 dan Rp 1.800 per kg (Kompas, 1988b), sedang harga ditingkat pedagang masing-masing Rp 5.706 dan Rp 5.572 per kg. Harga cengkeh di dua daerah tersebut pada tahun 1987 berkisar antara Rp 3.000 hingga Rp 5.000 per kg ditingkat petani.

Tabel 5. Rata-rata harga perdagangan besar sektor pertanian cengkeh (Rp/Kg) 1975 – 1988

Tahun	Aceh	Sumut	Sumbar	Sumsel	Lampung	Jateng	Kalsel	Sulut	Maluku	Sulsel
1975	3731	2333	4058	ta	ta	4633	ta	4603	3800	ta
1976	3977	4351	4183	ta	ta	5004	ta	4650	4038	ta
1977	3936	4039	3939	3841	4425	4778	ta	5373	3911	ta
1978	2853	3522	4228	3148	4500	4815	ta	4261	3698	ta
1979	5399	6956	8161	5829	8067	7755	ta	8078	6967	ta
1980	6026	7378	7194	7000	8750	8866	8540	7901	7660	ta
1981	7878	7345	7079	8792	7616	7593	8021	7729	7061	ta
1982	7476	7490	7079	6073	7955	7638	6942	8540	6956	ta
1983	6790	7318	6830	5751	7417	7699	6175	ta	6446	ta
1984	5553	6708	6111	5542	6000	7852	5167	ta	5950	ta
1985	7982	6831	6866	8525	6313	8059	6917	ta	7628	ta
1986	6608	6564	5758	7000	7267	8333	ta	7417	6217	6395
1987	6173	6421	5647	ta	6010	9275	ta	5783	5942	6620
1988*	4836	6524	5702	ta	5707	9471	ta	5611	4798	5572

Keterangan: *) Rata-rata sampai September 1988

ta = tidak ada data

Sumber: BPS (1988), data diolah

Tabel 6. Produksi perusahaan rokok anggota GAPRI 1972–1987 (batang)

Tahun	Sigaret Kretek Tangan (SKT)	Klobot	Sigaret Kretek Mesin (SKM)	Jumlah
1972	21 870 932 150 (96.11)	837 955 510 (3.68)	46 433 280 (0.20)	22 755 320 940 (100)
1973	29 341 249 736 (97.09)	818 206 285 (2.71)	62 387 208 (0.21)	30 221 663 229 (100)
1974	27 041 344 544 (96.99)	788 716 231 (2.83)	51 032 920 (0.18)	27 881 093 695 (100)
1975	21 870 932 150 (97.30)	837 955 510 (2.59)	46 433 280 (0.12)	22 755 320 940 (100)
1976	36 347 246 448 (97.64)	828 039 210 (2.22)	49 795 280 (0.13)	37 225 080 938 (100)
1977	38 001 937 656 (88.67)	956 829 330 (2.23)	3 898 877 220 (9.10)	42 857 644 206 (100)
1978	34 648 398 998 (85.68)	1 941 009 490 (4.80)	3 850 852 739 (9.52)	40 440 261 227 (100)
1979	34 539 266 256 (86.71)	1 424 638 715 (3.58)	3 868 006 180 (9.71)	39 831 911 150 (100)
1980	35 606 787 441 (70.50)	1 350 966 783 (2.67)	13 550 599 010 (26.83)	50 508 353 234 (100)
1981	37 523 165 937 (60.85)	1 246 237 391 (2.02)	22 900 707 596 (37.13)	61 670 110 924 (100)
1982	37 806 954 574 (63.93)	1 254 496 265 (2.12)	20 081 113 023 (33.95)	59 142 563 862 (100)
1983	41 013 743 767 (62.89)	781 780 025 (1.20)	23 415 038 946 (35.91)	65 210 612 738 (100)
1984	41 666 232 240 (56.74)	925 643 730 (1.26)	30 842 071 466 (42.00)	73 433 947 436 (100)
1985	39 670 330 303 (47.56)	1 002 527 535 (1.20)	42 738 206 247 (51.24)	83 411 063 885 (100)
1986	38 639 924 412 (40.70)	1 096 084 723 (1.15)	55 206 584 907 (58.15)	91 942 594 042 (100)
1987	38 567 633 137 (36.00)	1 100 711 723 (1.03)	67 444 853 571 (62.97)	107 113 198 431 (100)

Keterangan: Angka-angka dalam kurung adalah pangsa (%)
Sumber: Prajogo (1987b)

Harga cengkeh yang relatif tinggi yaitu terdapat di Jawa, terutama sejak ditetapkan sistem tata niaga cengkeh tahun 1980. Rata-rata harga untuk tingkat pedagang di Jawa Tengah dari tahun 1980 sampai 1988 berkisar antara Rp 7.600–Rp 9.500 per kg, sedang harga di luar Jawa relatif lebih rendah. Harga cengkeh di Jawa merupakan patokan untuk menentukan harga cengkeh di luar Jawa, walaupun Jawa bukan merupakan wilayah yang berlaku sistem tata niaga cengkeh. Pembelian oleh pedagang kepada petani cengkeh di luar Jawa lebih rendah Rp 1.000–Rp 1.500 per kg (Kompas, 1987a). Perbedaan harga ini terutama untuk mengimbangi ongkos angkut dari luar Jawa ke Jawa.

Tata niaga cengkeh yang ditetapkan berdasarkan Keppres No.8/1980 tampaknya kurang efektif dalam mempertahankan harga dasar. Sasaran ditetapkan sistem tata niaga cengkeh ini adalah

(i) meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani cengkeh sekaligus agar penyediaan cengkeh bagi pabrik rokok kretek terjamin, (ii) meningkatkan peranan KUD sebagai sarana peningkatan kesejahteraan petani cengkeh, (iii) mengumpulkan dana bagi daerah penghasil cengkeh melalui sumbangan rehabilitasi cengkeh (SRC).

Pokok-pokok ketentuan tata niaga cengkeh yaitu (i) menetapkan wilayah tata niaga cengkeh di 9 (sembilan) daerah produsen utama: D.I. Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Maluku, (ii) pembelian cengkeh dari petani dilakukan KUD, penyedia dana kredit adalah Bank Rakyat Indonesia, (iii) PUSKUD ditunjuk sebagai Badan Pelaksanaan Lelang, (iv) peserta lelang terdiri dari Pedagang Antar Pulau (PAP) dan PT Kerta Niaga yang memiliki SIUP, (v) harga

dasar pembelian cengkeh dari KUD oleh petani Rp 7.500 per kg dan harga dasar lelang Rp 8.000 per kg (sejak 1 April 1987 harga dasar pembelian cengkeh dari petani diturunkan menjadi Rp 6.500 per kg karena kecenderungan harga yang terus merosot), (vi) PT Kerta Niaga ditunjuk sebagai penyangga dan pemegang stock bila pada pelelangan harga dasar tidak tercapai, (vii) dana pengelolaan stock nasional cengkeh disediakan pemerintah melalui kredit likuiditas Bank Indonesia, (viii) pelaksanaan (pengangkutan) antar pulau cengkeh dapat dilakukan oleh PAP, pemenang lelang atau PT Kerta Niaga setelah melalui pembayaran harga lelang, biaya lelang dan SRC sebesar Rp 500 per kg, (ix) cengkeh yang tidak melalui lelang bila diantar pulaukan dikenakan penalty sebesar 5 persen dari harga lelang (Rp 350) dan SRC (Rp 500) per kg (Soemarsono, 1989).

KUD sebagai pembeli dari petani hanya mampu membeli sebagian kecil cengkeh hasil petani. Demikian pula PT Kerta Niaga sebagai penyangga cengkeh yang tidak terjual oleh KUD, yaitu tidak boleh dibeli oleh PAP, hanya mampu menampung sebagian kecil stock KUD. Keduanya mengalami ke-

terbatasan dana. Misalnya pada tahun 1987 dana yang tersedia bagi KUD sebesar Rp 16 milyar dan untuk PT Kerta Niaga Rp 94 milyar. Dengan harga dasar cengkeh Rp 6.500 per kg maka KUD hanya mampu membeli 2.461 ton dan PT Kerta Niaga 13.429 ton atau total keduanya sebesar 15.890 ton yang berarti sebesar 27,45 persen dari total produksi cengkeh tahun 1987 sebesar 57.869 ton. Dengan demikian masih ada surplus sebesar 70 persen cengkeh yang beredar di pasaran bebas yang dibeli oleh para pedagang pengumpul maupun PAP dengan harga di bawah harga dasar. Dana yang tersedia untuk menampung cengkeh pada tahun 1988 lebih rendah lagi yaitu Rp 5 milyar untuk KUD dan Rp 62 milyar untuk PT Kerta Niaga.

Dalam membeli cengkeh dari rakyat, pabrik rokok melakukannya melalui PAP, dimana pembelian cengkeh ini tidak berlangsung bebas tetapi sudah merupakan oligopsoni. Pabrik-pabrik rokok besar mempunyai PAP sendiri-sendiri, bahkan akhir-akhir ini pembelian cengkeh telah mengarah ke monopsoni. Hal ini berarti efisien bagi pabrik rokok namun posisi petani cengkeh semakin lemah.

Tabel 7. Kebutuhan cengkeh untuk rokok kretek 1981 – 1987 (ton)

Tahun	Suplai		Jumlah	Kebutuhan Pabrik Rokok	Balance
	Produksi	Impor			
1981	29 352	14 492	43 844	35 349	+ 8 495
1982	32 809	7 998	40 807	34 543	+ 6 264
1983	41 828	2	41 830	37 864	+ 3 966
1984	48 888	0	48 888	44 007	+ 4 881
1985	41 990	13 722	55 712	49 113	+ 6 599
1986	50 628	2 182	52 810	54 262	- 1 452
1987	57 869	1 996	59 865	63 167	- 3 302
Jumlah	303 364	40 392	343 756	318 305	+ 25 451

Sumber: Ditjenbun (1987) dan Departemen Perindustrian (1988), data diolah.

Tabel 8. Proyeksi luas areal dan produksi cengkeh dalam Pelita V

Tahun	Luas Areal (ribu ha)	Produksi (ribu ton)	Produktivitas (ton/ha)
1989	691	65	0.094
1990	679	68	0.100
1991	670	72	0.107
1992	672	76	0.107
1993	685	80	0.117
PR (%)	-0,3	5,3	5,6

Keterangan: PR = Pertumbuhan rata-rata

Sumber: Ditjenbun (1989)

Untuk meningkatkan harga cengkeh perlu banyak usaha yang harus ditempuh, diantaranya (1) laju produksi tidak boleh melebihi laju konsumsi, (ii) harus diketahui secara tepat kebutuhan cengkeh untuk pabrik rokok, (iii) cadangan cengkeh yang dimiliki oleh pabrik rokok harus diinformasikan atau dibatasi jumlah maksimum cadangan yang boleh dimiliki oleh pabrik rokok, (iv) dana pembelian melalui KUD dan PT Kerta Niaga perlu ditingkatkan sehingga jumlah cengkeh yang beredar di pasaran bebas relatif sedikit untuk mengimbangi konsumen yang semakin monopsoni, sebaiknya para petani membentuk asosiasi agar posisi penawarannya menjadi lebih kuat. Impor cengkeh sebaiknya dihentikan untuk sementara waktu dan diberlakukan lagi jika produksi dalam negeri sudah tidak mencukupi. Upaya tersebut tentunya perlu dilakukan dengan harapan pasaran komoditas cengkeh nasional akan lebih prospektif.

Tabel 9. Perkembangan jumlah tenaga kerja dan perusahaan rokok kretek anggota GAPRI 1978 - 1987

Tahun	Tenaga Kerja (orang)	Perusahaan
1978	101 339	243
1979	114 580	246
1980	130 328	263
1981	131 049	263
1982	135 326	263
1983	138 272	259
1984	148 759	215
1985	142 267	146
1986	140 243	128
1987	139 882	128

Sumber: Prajogo (1989b)

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Cengkeh merupakan komoditas penting, terutama untuk memenuhi kebutuhan bahan baku pabrik rokok. Produksi cengkeh terus meningkat sementara penggunaan cengkeh oleh pabrik rokok semakin efisien. Suplai cengkeh dalam negeri terus bertambah dan bahkan melebihi konsumsi, yang disebabkan oleh impor cengkeh. Hal ini mengakibatkan harga terus menurun dan prospek cengkeh semakin tidak menentu.
2. Perlu peningkatan dana pemerintah untuk menampung cengkeh rakyat. Disamping itu perlu pengawasan tata niaga cengkeh secara lebih efektif agar harga dasar bisa dipertahankan, serta harus ada batasan maksimum cadangan yang boleh dimiliki pabrik rokok.

3. Untuk memacu produktivitas cengkeh, salah satu kebijakan yang cukup penting adalah masalah harga saprodi maupun harga cengkeh. Dari segi keamanannya pemerintah diharapkan dapat menaikkan dana cengkeh menjadi Rp 614 milyar serta menyempurnakan Keppres 8/80 tentang tata niaga cengkeh guna meningkatkan pendapatan petani. Perhitungan kenaikan dana penyangga ini didasarkan pada jumlah produksi tahun 1988 sebesar 61.314 ton dikalikan harga dasar yang ideal bagi petani yaitu Rp 10 ribu per kg.
4. Usulan kenaikan dana penyangga ini tampaknya cukup beralasan, mengingat banyak petani mengeluh karena harga cengkeh cenderung menurun, sementara harga rokok terus meningkat, sehingga keuntungan hanya dinikmati pabrik rokok. Pada saat ini dana penyangga yang disediakan oleh pemerintah sebesar Rp 62 milyar tidak seimbang dengan harga dasar cengkeh sekitar Rp 6.500 per kg. Padahal seharusnya bila harga cengkeh Rp 6.500 per kg, dana penyangga sebesar Rp 390 milyar. Namun idealnya pada saat ini harga dasar cengkeh Rp 10 ribu per kg dengan dana penyangga Rp 614 milyar sehingga petani dapat menikmati keuntungan cukup layak dan sebagai implikasinya petani akan bergairah kembali merawat pohon cengkehnya.
5. Selama ini pabrik rokok lebih banyak menikmati keuntungan dari komoditas cengkeh dibandingkan petani sendiri. Kenyataan ini didukung pula oleh tata niaga cengkeh (Keppres 8/80) yang kurang sehat sehingga lebih menyudutkan posisi petani. Untuk mengimbangi konsumen yang semakin monopsoni, sebaiknya para petani membentuk asosiasi agar posisi penawarannya menjadi lebih kuat, atau membentuk badan penyangga cengkeh semacam BULOG untuk tanaman padi.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik, 1987. Statistik Perdagangan Luar Negeri, Jakarta.
- _____, 1988. Harga Perdagangan Besar Beberapa Propinsi di Indonesia: Oktober 1988, Jakarta.
- Departemen Perindustrian, 1988. Perkembangan Produksi Rokok Indonesia, Jakarta, Loose Leaf.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, 1984. Statistik Perkebunan 1983 - 1985, Jakarta.

- _____, 1987. Statistik Perkebunan 1986 – 1988, Jakarta.
- _____, 1989. Strategi Pengembangan Percengkehkan dalam Repelita V. Naskah disampaikan pada Seminar Produksi dan Tata Niaga Cengkeh di Indonesia, Bogor, 24 – 25 Pebruari.
- Kompas, 1987a. Penurunan harga dasar cengkeh diikuti turunnya harga dasar di Jawa. Jakarta. 11 April.
- _____, 1987b. Tahun 1991/1992 diperkirakan terjadi kekurangan cengkeh. Jakarta. 11 Mei.
- _____, 1988a. Jatuhnya harga cengkeh, ujian bagi ekonomi Indonesia. Jakarta. 1 Agustus.
- _____, 1988b. Presiden Soeharto: untuk mengatasi meerosotnya harga, petani perlu diberi kredit. Jakarta. 15 September.
- Mat Syukur, B. Sayaka, dan F. Kasryno. 1989. Tinjauan Analisis Turunnya Harga Cengkeh dari Penawaran dan Permintaan. Naskah disampaikan pada Seminar Produksi dan Tata Niaga Cengkeh di Indonesia, Bogor, 24 – 25 Pebruari.
- Prajogo, J.P.S. 1989a. Prospek Industri Rokok Kretek, Peranannya terhadap Ekonomi Nasional. Naskah disampaikan pada Seminar Produksi dan Tata Niaga Cengkeh di Indonesia, Bogor, 24 – 25 Pebruari.
- _____, 1989b. Penggunaan Gagang Cengkeh sebagai Bahan Baku Rokok Kretek. Naskah disampaikan pada Seminar Produksi dan Tata Niaga Cengkeh di Indonesia, Bogor, 24 – 25 Pebruari.
- Soemarsono, 1989. Sistem Tata Niaga Cengkeh. Naskah disampaikan pada Seminar Produksi dan Tata Niaga Cengkeh di Indonesia, Bogor, 24 – 25 Pebruari.