

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Tembakau Virginia merupakan bahan baku utama industri rokok Indonesia terutama digunakan untuk pembuatan rokok sigaret putih. Produksi tembakau Virginia dalam negeri mencapai 59.385 ton/tahun. Dari sejumlah produksi tersebut, nampaknya produsen tembakau belum bisa memasok sepenuhnya kebutuhan industri rokok dalam negeri. Kebutuhan bahan baku rokok sebagian tembakau Virginia didatangkan dari luar negeri. Produksi tembakau dunia beberapa tahun terakhir ini cenderung mengalami penurunan terkait dengan penurunan produksi di negara-negara produsen utama tembakau karena adanya perubahan iklim global yang tidak menentu. Hal ini mengakibatkan terganggunya produksi dan kualitas tembakau. Sementara itu permintaan atau tingkat konsumsi tembakau dunia relative tidak berubah (meski ada peningkatan kecil). Terjadinya kelebihan permintaan turut mempengaruhi kenaikan harga tembakau dunia (Latifah, 2010).

Meningkatnya import tembakau Virginia secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap produksi tembakau sejenis di dalam negeri. Sebagai dampaknya adalah menurunnya luas areal tanaman tembakau Virginia di Indonesia. Sebagai contoh di Jatim, tahun 2001 luas areal tembakau Virginia mencapai 26.218 Ha, tahun 2011 menurun menjadi 17.390 Ha (Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia, 2011). Di samping itu, adanya dugaan bahwa petani dihadapkan pada harga jual komoditi yang tidak menentu, juga terjadi impor tembakau yang masuk ke sentra produksi secara terus menerus.

Dengan melihat latar belakang kondisi tembakau Virginia di Indonesia, terlihat bahwa kemampuan daya saing sangat menentukan keberhasilan tembakau Virginia local dipasar dalam negeri. Oleh karena itu, sangatlah penting untuk mengetahui tingkat persaingan dan tingkat daya saing tembakau Virginia lokal, khususnya di pasar dalam negeri dalam bersaing dengan produk sejenis dari luar negeri.

Usaha dan produk tembakau merupakan salah satu sumber perekonomian masyarakat yang sangat penting dan strategis yang dapat menumbuhkan perekonomian daerah dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Nusa Tenggara.

Nusa Tenggara Barat merupakan salah satu daerah penghasil tembakau yang cukup besar yang dapat mensuplai hasil tembakau untuk pabrik-pabrik rokok yang ada di Indonesia sehingga harus terus dilakukan upaya dalam rangka menumbuhkan motivasi para petani tembakau agar terus meningkatkan produksi di masa mendatang.

Tembakau Virginia yang banyak ditanam oleh petani di daerah ini, merupakan komoditas agribisnis perkebunan sebagai salah satu sumber perekonomian masyarakat Nusa Tenggara Barat yang sangat penting dan strategis, sehingga membutuhkan keselarasan perilaku bisnis di antara pelaku usaha tembakau agar dapat dirasakan keadilan, terutama bagi masyarakat petani tembakau.

Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara telah mengatur tentang masalah Tembakau Virginia dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 4 Tahun 2006 tentang Usaha Budidaya dan Kemitraan Perkebunan Tembakau Virginia di Nusa Tenggara Barat, sebagai jaminan untuk memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha budidaya dan kemitraan perkebunan tembakau Virginia. Namun demikian, dalam perkembangan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 tersebut terdapat kekosongan norma (tidak diatur di dalam Peraturan Daerah tersebut) yang tidak memberikan rasa keadilan dan sangat merugikan petani tembakau, sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap substansi peraturan daerah tersebut dengan melakukan penambahan pasal tentang perlu adanya Tim Grade Independen oleh Pemerintah Daerah untuk ikut mengawasi pada saat penentuan Grade Tembakau dari Petani.

Data yang dikemukakan oleh Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Provinsi Nusa Tenggara Barat bahwa sekitar 80% petani tembakau Virginia di masa tanam tahun 2019 ini gagal memenuhi harapannya, sehingga diharapkan melakukan perbaikan dalam pengelolaan sektor pertanian tembakau.

Dikemukakan oleh Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia Nusa Tenggara Barat Sahminuddin, bahwa total produksi tembakau Virginia tahun 2019 lebih dari 44 ribu ton. Sebanyak kurang lebih 9.000 ton yang dibeli dengan harga wajar, artinya menurut Sahminuddin $9.000/44.000 \times 100\% = 20,45\%$. Berarti yang tidak untung = $100\% - 20\% = 79,55\%$. Dengan banyaknya petani tembakau di daerah ini, wajar bahwa kontribusi sector pertanian terhadap pertumbuhan ekonomi NTB

negatif. Ekonomi Provinsi NTB Triwulan III tahun 2019, disbanding Triwulan III tahun 2018 tumbuh 6,23%. Dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi dicapai kategori kontruksi sebesar 29,41%.

Pertumbuhan sektor pertanian Triwulan III tahun 2019, dibanding Triwulan III tahun 2018 tumbuh 1,53%. Sementara Triwulan III 2019 dibanding Triwulan II tahun 2019, minus pertumbuhannya lebih parah - 5,51%.

Oleh karena itu, upaya peningkatan produksi tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan daya serap hasil produksi tembakau petani oleh perusahaan dan upaya-upaya perusahaan-perusahaan untuk meningkatkan penyuluhan dan sosialisasi dengan pola tanam, pascapanen dan lain sebagainya yang berpengaruh dalam meningkatkan produksi tembakau petani. Yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana Pemerintah Daerah dapat memberikan jaminan atas hasil produksi tembakau petani agar dapat diserap untuk pelaku bisnis (perusahaan-perusahaan) sehingga petani tidak kesulitan dalam memasarkan produksinya.

Petani membutuhkan keadilan, karena setelah petani berhasil meningkatkan produksi pertanian tembakau dengan jumlah yang sangat banyak tetapi tidak dapat diserap oleh pasar tembakau oleh perusahaan-perusahaan sehingga petani akan mengalami kerugian yang besar, maka hasil produksi pertanian dari para petani tembakau haruslah secara transparan dilakukan penilaian kualitas/mutu produk tembakau petani yaitu dengan melibatkan perwakilan petani tembakau dalam penentuan *grade* tembakau. Oleh karena itu, keterlibatan perwakilan petani dalam penentuan grade belum diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006, sehingga perlu dilakukan perubahan Peraturan Daerah agar penentuan grade dapat dilakukan secara transparan dan dapat memberikan rasa keadilan kepada para petani tembakau di daerah ini.

B. Identifikasi Masalah.

Tembakau merupakan hasil pertanian yang cukup besar bagi masyarakat di Nusa Tenggara Barat umumnya dan di Pulau Lombok khususnya sehingga harus menjadi perhatian Pemerintah Daerah dalam mendorong petani tembakau untuk terus meningkatkan produksi, karena hasil tembakau daerah ini memberikan kontribusi besar bagi pabrik rokok di Indonesia.

Adapun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Sebuah regulasi tidak ada yang abadi, tetapi akan berkembang dan berubah mengikuti dinamika dan kebutuhan masyarakat, sehingga ketika ketentuan yang tercetak di dalam peraturan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, ataupun ada kebutuhan masyarakat tetapi belum diatur dalam peraturan, maka peraturan tersebut harus dilakukan penyesuaian atau perubahan sebagaimana mekanisme perubahannya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor...Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Demikian pula dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Usaha Budidaya dan Kemitraan Perkebunan Tembakau Virginia di Nusa Tenggara Barat. Adapun pokok materi yang diatur di dalam rencana perubahan adalah sebagai berikut:

1. Hasil tembakau dari masyarakat dibeli oleh perusahaan, namun dengan persyaratan bahwa perusahaan melakukan klasifikasi kualitas tembakau yang dapat dibeli oleh perusahaan dengan menentukan *grade* (tingkatan kualitas) untuk masuk kriteria yang dapat dibeli oleh perusahaan. Ketika tembakau tersebut tidak memenuhi grade sesuai dengan persyaratan perusahaan, maka tembakau tersebut dikembalikan kepada petani. Penetapan grade tembakau hanya dilakukan oleh perusahaan secara sepihak, sehingga sangat tidak adil dan amat merugikan petani.
2. Perlu ada tambahan pasal di dalam Peraturan Daerah Perubahan dari Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 yang mengatur tentang perlunya Pemerintah Provinsi membentuk Tim Grade Independen untuk ikut mengawasi Perusahaan pada saat penentuan Grade Tembakau Petani. Di dalamnya diatur tentang unsur-unsur Tim Grade, tugas dan wewenangnya serta pelaporan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.
3. Penentuan harga tembakau harus melibatkan perusahaan, kelembagaan petani dan pemerintah daerah, sehingga harga yang berlaku, adil bagi para petani.

4. Pengaturan tentang penentuan biaya produksi yang berbeda-beda antar perusahaan sehingga harus diatur agar karena perbedaan biaya produksi akan mempengaruhi penentuan harga tembakau.
5. Kewajiban sumbangan dari pihak ketiga kepada Pemerintah Daerah perlu ditinjau kembali karena sangat kecil dibandingkan dengan nilai uang pada saat sekarang.
6. Pengaturan tentang penyederhanaan grade tembakau dari Pemerintah Daerah perlu dilakukan sehingga tembakau petani dapat terserap oleh pasar/perusahaan.
7. Pengaturan tentang petani binaan perusahaan (yang menggunakan teknologi dari perusahaan dengan pembiayaan 50% - 50% dengan petani swadaya yang menggunakan teknologi sederhana dari petani dan pembiayaan secara swadaya oleh petani, untuk mencegah perlakuan tidak adil dalam penentuan grade dan harga tembakau petani dari perusahaan.

C. Tujuan dan Manfaat.

Tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah tentang perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 tersebut terdiri atas:

1. Untuk memberikan ketenangan berusaha dan keadilan bagi petani tembakau terutama dalam kaitannya hasil produksi tembakaunya.
2. Untuk memberikan motivasi kepada petani agar terus dapat meningkatkan produksi tembakau dalam rangka mendukung pertumbuhan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan petani tembakau

Adapun manfaat perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 sebagai pedoman dan dasar dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2006 agar dapat untuk memberikan rasa keadilan bagi petani sehingga dapat terus meningkatkan produksi tembakau.

D. Metode Kajian dalam Penyusunan Naskah Akademik.

Penyusunan Naskah Akademik agar memiliki validitas dan nilai ilmiah, disusun dengan menggunakan teknik pengumpulan bahan sebagai berikut:

1. Kajian yuridis-normatif yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tembakau baik peraturan

perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah maupun yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2. Kajian empiris-sosiologis yaitu mengkaji permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, khususnya permasalahan yang dihadapi oleh petani tembakau, terutama yang berkaitan dengan implementasi dari Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor Tahun 2006. Teknik yang digunakan untuk mendapatkan data dilakukan dalam bentuk wawancara dan Fokus Griup Discussion (FGD) dengan petani tembakau.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Perkembangan pertembakauan di Indonesia

Perkembangan pertembakauan di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ekonomi sosial dan perubahan lingkungan serta iklim-teknologi. Pada awalnya, Kebiasaan merokok mulai menyebar di Jawa karena adanya kabar bahwa kebiasaan merokok dapat menyembuhkan sakit bengek atau sesak napas. Mula-mula Haji Djamari, penduduk Kudus, yang menderita sakit di bagian dadanya memelopori penggunaan minyak cengkeh dalam mengobati penyakitnya dan ternyata penyakitnya mulai sembuh. Dengan naluri bisnisnya, maka Haji Djamari mulai membuat “rokok obat” yang diproduksi dalam skala industri rumah tangga dan laku dipasaran. Pada saat itu “rokok obat” lebih dikenal dengan nama “rokok cengkeh”, kemudian sebutan tersebut berganti menjadi “rokok kretek” karena bila rokok ini dibakar berbunyi “kemeretek” (Budiman dan Onghokham, 1987).

Hasil tembakau Indonesia memiliki cita rasa yang berbeda dengan rokok luar negeri yang biasa dikenal dengan nama rokok putih. Hasil tembakau Indonesia, yang dikenal dengan kretek (clove cigarette), mempunyai cita rasa yang berbeda karena adanya pemanfaatan bahan baku cengkeh (sebagai tambahan aroma) selain tembakau sebagai bahan pokoknya. Dalam sejarah perkembangannya produksi hasil tembakau cenderung mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan oleh banyak hal, salah satu sebabnya adalah makin dikenalnya kretek sehingga permintaan untuk kretek meningkat. Sebelum tahun 1975, industri hasil tembakau Indonesia masih didominasi oleh rokok putih yang diimpor. Setelah tahun 1975, industri kretek mampu menjadi primadona di negerinya sendiri.

Perkembangan teknologi memacu juga modernisasi industri hasil tembakau di Indonesia yang diawali dengan mesinisasi, dipelopori oleh PT. Bentoel pada tahun 1968 sehingga produksinya disebut dengan sigaret kretek mesin (SKM). Walaupun ada modernisasi tetapi kebutuhan tenaga kerja masih tetap tinggi yang diserap oleh proses produksi pelintingan rokok yang dikerjakan oleh tenaga manusia dan kita kenal produknya selama ini dengan nama sigaret kretek tangan (SKT). Dalam perkembangan industri hasil tembakau di

Indonesia saat ini terdapat perusahaan hasil tembakau besar yang menguasai pasar dalam industri ini, yaitu PT. Gudang Garam, Tbk. Yang berpusat di Kediri, PT. Djarum yang berpusat di Kudus, PT. HM Sampoerna, Tbk. (sudah diakuisisi Philips Morris) yang berpusat di Surabaya, PT. Bentoel yang berpusat di Malang (diakuisisi BAT), serta PT. Nojorono yang berpusat di Kudus.

Selanjutnya dalam perkembangannya, pertembakauan di Indonesia menghadapi tantangan baik dari dalam dan luar negeri. Bergesernya pola hidup sehat tanpa rokok dalam masyarakat dan agitasi kelompokan tembakau yang begitu gencar terhadap berbagai regulasi yang terkait dengan pertembakauan. Kemudian tekanan World Health Organization (WHO) dengan instrumennya Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), pemberlakuan informasi tar nikotin rendah, dan ancaman terhadap kretek Indonesia. Dimana pada tahun 2009, Amerika menerapkan The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act yang melarang produksi dan penjualan rokok beraroma termasuk rokok kretek namun mengecualikan rokok menthol pada Pasal 907 yang telah digugat Indonesia di WTO (sengketa DS-406), demikian halnya Uni Eropa dan Brazil ikut melakukan pelarangan serupa terhadap kretek Indonesia. Namun untungnya Indonesia menang dalam gugatan tersebut, sehingga kretek disamakan dengan rokok beraroma.

Akibat penerapan The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act sempat membuat Indonesia kehilangan potensi pendapatan sekitar 200 juta dolar AS per tahun mulai dari ekspor rokok kretek sejak tahun 2009. Pangsa pasar ekspor rokok kretek Indonesia sekitar 50 persen ke AS. Data Bea Cukai menyebutkan data ekspor hasil tembakau ke AS tahun 2008 298.932.400 batang atau US\$ 6,662 juta, dan tahun 2009 (sampai Agustus 2009) sebanyak 267.308.800 batang atau US\$ 6,451 juta. Sejak FSPTCA diberlakukan, devisa dari hasil penjualan tembakau tersebut di Amerika Serikat langsung berubah menjadi nol.⁸ Padahal dari hasil laporan tim ahli WTO, Amerika tidak dapat membuktikan bahwa rokok beraroma termasuk kretek Indonesia dapat mengganggu kesehatan rakyat Amerika Serikat.⁹

Pada umumnya masyarakat anti rokok melakukan kegiatannya secara massif, agresif dan sistematis dengan pembiayaan berasal dari dalam negeri dan luar negeri (terutama WHO, Bloomberg, Jhon Hopkins, dll). Tekanan terhadap eksistensi pertembakauan dilakukan

dengan berbagai cara, antara lain melalui regulasi (Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah) dan instrumen politik perdagangan internasional. Seringkali issues dan tindakan anti rokok tersebut lebih ke arah persaingan bisnis farmasi, asuransi dan antar pabrikan dengan produk ikutan tembakau.

Berdasarkan konfigurasi tersebut, perlu penyesuaian dan mempertahankan kontinuitas perusahaan tembakau dalam suatu aturan pertembakauan yang lebih berdaulat, berdaya saing, sebagai komoditas strategis dan kompetitif, meliputi usaha:

- 1) Mewujudkan agribisnis tembakau dan IHT yang mempunyai keterkaitan ke belakang dan ke depan (backward and forward

⁸ Sirait, Nikky. 2011. "Peluang Gugatan Rokok Kretek Indonesia di WTO Besar", diakses dari <http://jaringnews.com>. diakses pada 3 September 2012

⁹ WTO. Measures Affecting The Production And Sale Of Clove Cigarettes. Report of the Panel, <http://docsonline.wto.org> "United States".

linkages), dilakukan secara profesional, berkelanjutan, dan pengusahaannya memperhatikan tuntutan masyarakat global.

- 2) Mengusahakan pertembakauan yang terkendali untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional, sosial, budaya, dan keamanan, serta memberikan lapangan pekerjaan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup yang sehat dalam rangka memenuhi kebutuhan industri hasil tembakau dalam negeri, termasuk kebutuhan pasar internasional.
- 3) Meningkatkan sinergitas seluruh mata rantai nilai proses produksi, yakni petani, pekerja, pengolah hasil, eksportir, dan pabrik rokok/cerutu untuk membangun pola kemitraan strategis (strategic cooperative and partnership).
- 4) Mempertahankan dan melestarikan pengusaha tembakau dan IHT selama memiliki nilai tambah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penerimaan negara.
- 5) Menjamin kedaulatan budidaya tembakau dan mengendalikan industri tembakau dengan memperhatikan dinamika perkembangan pertembakauan dunia.

Selanjutnya sebagai perlindungan terhadap pertanian tembakau, maka ada pengaturan ketat terhadap importasi jenis virginia yang semakin meningkat dari tahun ke tahun sebagai pesaing bagi pengusaha tembakau on farm petani Indonesia. Importasi tembakau Virginia FC dan White Burley selama tiga tahun terakhir volumenya naik 16,37% (31.488 ton), dengan kenaikan nilai 16,62% (US \$ 102 juta). Volume impor tembakau hasil olahan selama tiga tahun terakhir meningkat 6,74% (7.982 ton), dengan kenaikan nilai 8,10% (US \$ 49 juta). Impor tembakau tersebut berasal dari berbagai negara antara lain China, Amerika Serikat, Turkey, Brazil, dan lain-lain. Berdasarkan data di atas, jika tidak ada pengendalian impor, dikhawatirkan suatu saat Indonesia akan sangat tergantung pada tembakau impor, padahal kedua jenis tembakau tersebut dapat

diproduksi di Jawa Timur.¹⁰

Disisilain,selama initidakadaregulasimaupunstandardisasi yang mengatur larangan ke luar masuknya tembakau untuk bahan baku kretek. Standardisasi Nasional tentang jenis tembakau lokal (misalnya berbagai jenis tembakau lokal untuk bahan baku rokok kretek yang mencirikan wilayah geografis penghasil tembakau jenis tembakau Madura, Paiton, RajanganJawa, danTembakau ekspor bahan baku cerutu Besuki) belum terlindungi dan hingga kini belum adaStandardisasiNasional Indonesia (SNI),sehinggabisa berakibat suatu saat nanti tembakau yang berasal dari luar negeri bebas masuk keIndonesiatanpaadabarrier yangbisamenanggulangimasuknya produk luar tersebut, termasuk ancaman hilangnya bibit dan keaslian tembakau lokal Indonesia.

2.PenerimaandanPangsaPenerimaanPajakdanCukai

Dalam ranah keuangan, perhitungan rasio penerimaan pajak terhadap penerimaan domestik perlu dilakukan.Biasanya rasio-rasio ini untuk mengetahui apakah perubahan kebijakan dan non kebijakan yang terjadi di subsektor perkebunan berpengaruh terhadap penerimaan domestik. Indikator kinerja subsektor perkebunan yang berkaitan dengan pajak ini dirumuskansebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Penerimaan pajaksubsektor perkebunan} &= \text{penerimaan pajak} \\ &\text{pertambahan nilai} + \text{penerimaan pajak impor} + \text{penerimaan} \\ &\text{pajak ekspor.} \quad \text{Pangsa penerimaan pajak} \\ &\text{subsektorperkebunanterhadappenerimaandomestik} = \\ &(\text{penerimaan pajak subsektor perkebunan: penerimaan} \\ &\text{domestik}) \times 100\% \end{aligned}$$

Sektor cukai mendapatkan perhatianyang cukup besardari masyarakat luas, khususnya dari para pakar, pengusaha barang kena cukai dan para pejabat eksekutifmaupun legislatif,terutama sejak diberlakukannya UU No. 11Tahun 1995 tentangCukai dan perubahannya dalam UU No. 39 Tahun 2007. Kontribusi cukai sebagai penerimaan negara yang tercermin pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara selalu meningkat dari tahun ke tahun dan memberi angka signifikan bagi pos penerimaan.

Pengusahaan Industri Tembakau sebagai mata dagang strategis memiliki peran besar terhadap perekonomian negara dan ekonomi rumah tangga masyarakat Indonesia. Kontribusi industri tembakau sebesar 3,6% terhadap Produk Domestik Bruto tahun 2010 (lebih 300 trilyunrupiah)dan penyerapantenagakerjadarihulusampaihilir18 juta

manusia. Penerimaan negara (cukai produk tembakau) merupakan penerimaan negara (APBN) yang signifikan (139,5T). Industri tembakau- rokok berkontribusi dalam output nasional 1,37% atau setara USD 12,18 Miliar. Industri pertembakauan memberi kontribusi perpajakan terbesar (52,7%) dibanding BUMN (8,5%), Real estate dan konstruksi (15,7%) maupun kesehatan dan farmasi (0,9%). Implikasinya jika produktivitas industri tembakau menurun maka akan terjadi defisit anggaran dan diperlukan sumber pendapatan alternatif lainnya.

Penerimaan Negara dari hasil cukai tidak dapat dipandang sebelah mata. Indonesia masih termasuk dalam kelompok “extremely narrow” dalam pengenaan cukai karena cukai dipungut hanya terhadap 3 (tiga) jenis barang yaitu etil alkohol, minuman mengandung etil alkohol dan hasil tembakau. Saat ini untuk komoditas hasil tembakau terdeteksi cukai rokok di Indonesia masih tergolong rendah hanya berkisar secara rata-rata 35 persen. Padahal cukai rokok di Jepang mencapai 61 persen, India 72 persen, Malaysia 49-57 persen, dan Filipina 49-64 persen. Tarif cukai yang rendah menyebabkan pelaku industri lebih memilih memproduksi di luar negeri antar lain Vietnam, Malaysia, Kamboja, dan China, karena biaya produksi di negara tersebut lebih murah. Namun demikian, perdebatan menaikkan cukai rokok selalu berujung pada tantangan dan penolakan dari industri karena menjadi beban industri, dan faktanya akibat kebijakan kenaikan cukai justru mengakibatkan penerimaan cukai di tahun 2016 mengalami penurunan.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan mencatat ada penurunan penerimaan bea cukai di periode Januari sampai Februari 2016. Penurunannya mencapai 64 persen dari nilai tahun lalu sebesar Rp 22,5 triliun menjadi hanya Rp 8,1 triliun di tahun ini. Anjloknya penerimaan bea cukai utamanya disebabkan oleh turunnya penerimaan cukai yang mayoritas berasal dari cukai hasil tembakau. Realisasi penerimaan cukai turun dari Rp 17,3 triliun menjadi hanya Rp 2,3 triliun.¹¹

Terkait dengan tingkat pengenaan tarif cukai, yang harus diperhatikan adalah adanya analisa bahwa semakin tinggi tarif tidak selalu berarti akan menghasilkan penerimaan cukai yang semakin tinggi pula. Pada tingkat tertentu (sesuai dengan teori Laffer) yaitu pada saat mencapai area yang dikenal sebagai “Prohibitive Range for Government” maka penerimaan cukai justru akan mengalami

penurunan . Hal ini disebabkan kenaikan tarif tersebut sudah tidak mampu lagi didukung oleh tingkat produksi dan penjualan oleh sebagian produsen. Mengingat hal tersebut, maka pengenaan tarif cukai dan HJE harus dilakukan secara berhati-hati dan harus betul-betul dikaji tingkat kemampuan konsumen dalam menanggung beban cukai, jangan sampai memasuki area “Prohibitive Range for Government”.

Industri rokok telah menggelontorkan "darah segar" bagi cash flow anggaran pendapatan dan belanja negara. Pendapatan cukai 90 persen berasal dari cukai rokok, sementara kontribusi alkohol/etil alkohol hanya 10 persen. Potensi cukai rokok didukung oleh besarnya industri rokok di tanah air. Terdapat 4 wilayah produsen rokok terbesar, yakni: Kudus, Malang, Kediri, Surabaya, serta 28 daerah lain sebagai daerah industri kecil penghasil rokok. Kemudian sedikitnya ada 14 provinsi pemasok tembakau dengan Jatim sebagai provinsi pemasok terbesar (mencapai 50 %). Saat ini kurang lebih terdapat 2.720 pabrik rokok terdaftar, 15 diantaranya adalah pabrik rokok besar, di samping terdapat pabrik-pabrik rokok kecil yang tidak terdaftar dengan jumlah yang hampir sama.

3. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT)

Berdasarkan UU No.39 Tahun 2007, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada daerah penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% yang digunakan

¹¹<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/03/08/075529926/Penerimaan.Cukai.Anjlok.Ini.Komentar.Pengusaha.Rokok>

untuk:

- 1)Mendanai peningkatan kualitas bahan baku;
- 2)Pembinaan industri;
- 3)Pembinaan lingkungan sosial;
- 4)Sosialisasiketentuandibidangcukaihasiltembakaupadatahun berjalan;
- 5)Pemberatasan barang kena cukai ilegal.

Dari ke lima (5)pendanaan dari penerimaan cukai tersebut secara spesifik dapat dijabarkan lebih detail. Misalnya, dan bagi hasil cukai hasil tembakau digunakan untuk membiayai upaya peningkatan kualitas bahan baku industri hasil tembakau antara lain:

- 1)Standarisasi kualitas bahan baku;
- 2)Pembudidayaan bahan baku dengan kadar nikotin rendah;
- 3)Pengembangan sarana laboratorium uji dan pengembangan metode pengujian;
- 4)Penanganan panen dan pasca panen bahan baku;
- 5)Penguatan kelembagaan kelompok petani bahan baku untuk industri hasil tembakau.

Pembinaan industri hasil tembakau dilakukan dengan cara, antara lain:

- 1)Pendataan mesin/peralatan mesin produksi hasil tembakau dan memberikan tanda khusus;
- 2)Penerapan ketentuan terkait Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI);
- 3)Pembentukan kawasan industri hasil tembakau;
- 4)Pemetaan industri hasil tembakau;
- 5)Kemitraan Usaha Kecil Menengah (UKM) dan usaha besar dalam pengadaan bahan baku;
- 6)Penguatan kelembagaan asosiasi industri hasil tembakau;
- 7)pengembangan industri hasil tembakau dengan kadar tar dan nikotin rendah melalui penerapan Good Manufacturing Practices (GMP).

Sementara itu, pembinaan lingkungan sosial dilakukan dengan cara antara lain: 1) pembinaan kemampuan dan ketrampilan kerja masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau atau daerah

penghasil bahan baku industri hasil tembakau;

- 1)penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu kepada Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL);
- 2)Penetapan kawasan tanpa asap rokok dan pengadaan tempat khusus untuk merokok di tempat umum;
- 3)peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok.

Namun dalam pelaksanaan DBHCHT, penerapannya harus mendasarkan pada Putusan MK No.54/PUU-VI/2008, yaitu: ruang lingkup cukai hasil tembakau harus dimaknai secara menyeluruh yang meliputi penghasil tembakau dan pengolahannya hingga menjadi barang kena cukai. Kedua, Pasal 66 Ayat (1) UU No.39

Tahun 2007 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

semua provinsi penghasil tembakau tidak dimasukkan sebagai provinsi yang berhak memperoleh alokasi cukai hasil tembakau. Kemudian, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau sebesar 2% tersebut penggunaannya mencakup untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku dan kualitas lingkungan.

Namun dalam praktiknya, dana DBHCHT masih banyak yang belum tepat sasaran penggunaannya, belum proporsional bagi daerah penghasil, dan masih belum memihak kepentingan petani tembakau. Karena itu perlu regulasi dalam RUU ini yang dapat meningkatkan besaran prosentase dari cukai (antara 10-20%) yang dialokasikan dalam bentuk:

a. dan bagi hasil Cukai hasil Tembakau untuk daerah penghasil

Tembakau dan daerah industri pengolahan Tembakau;
b. infrastruktur pertanian; dan c.
dana kesehatan.

Penggunaan DBHCHT digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan pertanian Tembakau yang meliputi:

- a. pembudidayaan pertanian Tembakau dan cengkeh;
- b. peningkatan mutu produk pertanian Tembakau;
- c. penelitian dan pengembangan Tembakau;
- d. diversifikasi Produk Tembakau;
- e. dana penanggulangan gagal panen (asuransi pertanian);
- f. permodalan pertanian Tembakau; dan/atau
- g. peningkatan kualitas hidup masyarakat pekerja dan Petani Tembakau.

Selain untuk kepentingan pertanian, alokasi dari cukai dipergunakan untuk membangun infrastruktur pertanian tembakau dan cengkeh yang dalam banyak kasus didapati serbaterbatas dan tertinggal dari sektor pertanian lain, terlebih infrastruktur pertanian tembakau negara lain. Infrastruktur pertanian dapat berupa bendungan, irigasi, dan teknologi pertanian, yang dalam kondisi cuaca dan iklim yang tidak menentu (cenderung ekstrem) perlu antisipasi sejak dini minimal dengan perbaikan infrastruktur pertaniannya.

Sedang alokasi bagi kesehatan, selain diarahkan untuk penyediaan kawasan tanpa asap rokok (KTR) di area publik, dana hasil cukai dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan kesehatan bagi warga yang menderita penyakit akibat produk tembakau. Agar penggunaannya selaras dengan sistem jaminan sosial nasional (SJSN) dan program jaminan kesehatan nasional (JKN), sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dimana dinyatakan bahwa:

“Setiap peserta berhak memperoleh manfaat jaminan kesehatan yang bersifat pelayanan kesehatan perorangan, mencakup pelayanan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif termasuk pelayanan obat dan bahan medis habis pakai sesuai dengan kebutuhan medis yang diperlukan”.

Itu artinya tidak diperlukan pengaturan mengenai “asuransi kesehatan” secara khusus dan terpisah, sekalipun dalam bentuk *managed care*. Karena sifat asuransi secara umum akan lebih menguntungkan penyelenggaranya, klaim lebih rendah, dan berpotensi *double anggaran*. Padahal semua warga sudah dicover BPJS Kesehatan. Oleh karena itu, sebaiknya bentuknya adalah dana kesehatan yang diberikan kepada BPJS Kesehatan untuk mengcover kebutuhan kesehatan dan pengobatan penderita penyakit akibat produk tembakau.

B. Kajian Empiris.

1. Pertanian dan Perkebunan Tembakau

Pemanfaatan tembakau dan pertanian tembakau telah berkembang sejak lama di Indonesia. Beberapa wilayah di Indonesia yang memiliki kondisi struktur tanah yang khas dan hanya sesuai untuk ditanami tembakau memanfaatkannya secara optimal karena telah terbukti memberikan hasil yang cukup baik dan dapat menjadi sumber penghidupan. Kesejahteraan masyarakat meningkat karena tembakau merupakan komoditas pertanian semusim yang cukup menguntungkan dibandingkan dengan beberapa jenis pertanian atau perkebunan lainnya.

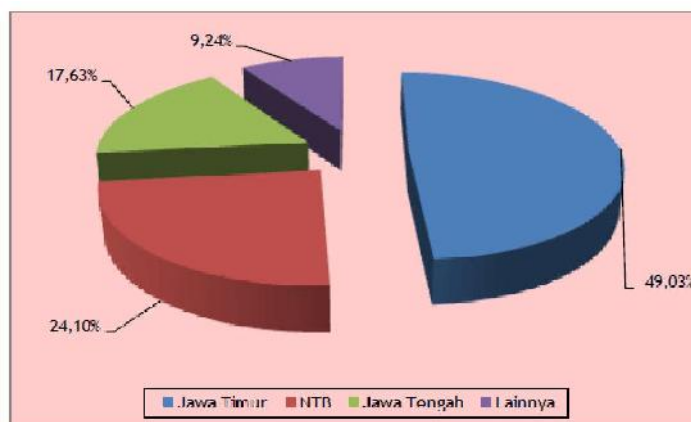
Perkembangan luas areal tembakau di Indonesia menunjukkan peningkatan sejak tahun 1980-2013, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 4,12% per tahun dari 141.225 ha menjadi 270.232 ha. Pada periode 1980-1997 luas areal tembakau mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 6,25 % per tahun. Menginjak periode 1998 - 2013 terjadi pertumbuhan luas areal tembakau di Indonesia yang lebih kecil, hanya sebesar 1,87 % per tahun.

Bila dilihat berdasarkan status pengusahaannya, luas areal tembakau di Indonesia sangat didominasi oleh Perkebunan Rakyat (PR). Pada periode tahun 1980-2013, rata-rata luas areal tembakau PR mencapai 97,36% dari total luas areal tembakau Indonesia. Sementara Perkebunan Besar Negara (PBN) sebesar 2,57%, dan Perkebunan Besar Swasta (PBS) hanya sebesar 0,06%.



Gambar 1. Perkembangan luas areal tembakau menurut status pengusaha di Indonesia, Tahun 1980-2013

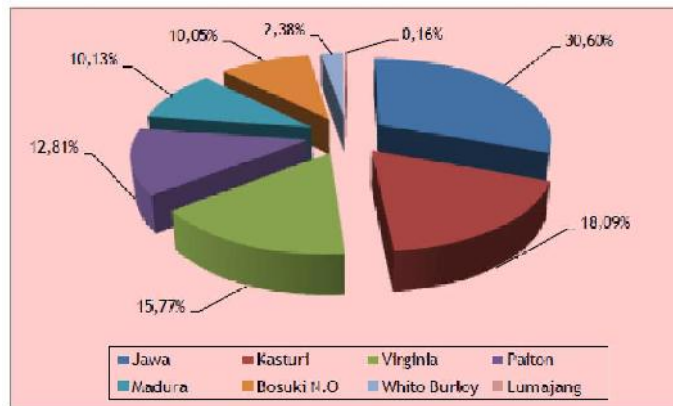
Budidaya komoditi tembakau menyebar di sebagian provinsi (15 provinsi) di Indonesia. Berdasarkan data produksi tembakau Perkebunan Rakyat (PR) rata-rata tahun 2009-2013 terdapat (tiga) provinsi sentra produksi yang mempunyai kontribusi kumulatif hingga mencapai 90,76%, yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Jawa Tengah. Jawa Timur memberikan kontribusi terbesar yaitu 49,03% terhadap total produksi Indonesia atau sebesar 102.749 ton. Peringkat kedua adalah NTB sebesar 50.506 ton (24,10%), dan ketiga adalah Jawa Tengah sebesar 36.952 ton (17,63), sisanya berasal dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Utara, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat, Bali dan daerah lainnya.¹²



Gambar 2. Provinsi Sentra Produksi Tembakau PR di Indonesia Tahun 2009-2013

¹²http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/outlook_tembakau_2014.pdf

Jawa Timur sebagai provinsi terbesar sentra produksi tembakau nasional memiliki 8 (delapan) jenis tembakau yaitu tembakau Jawa, Kasturi, Virginia, Paiton, Madura, Besuki No, White Burley dan Lumajang. Jenis terbesar yang ada di Jawa Timur adalah tembakau Jawadenganshare sebesar 30,60% dari total produksi tembakau di Jawa Timur. Pada tahun 2013, penanaman tembakau Jawa di Jawa Timur tersebar di 26 (dua puluh enam) kabupaten.¹³

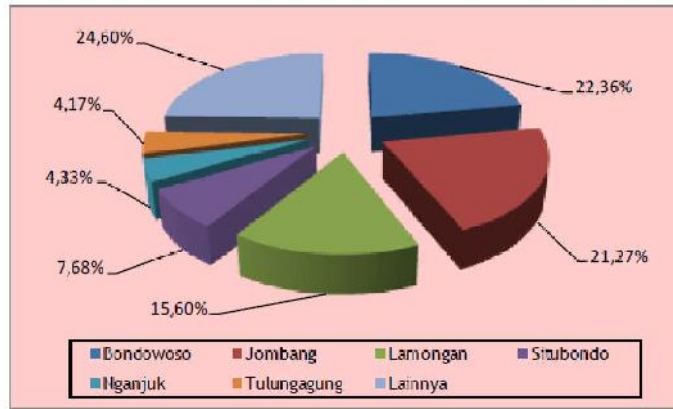


Gambar3. Jenis Tembakau PR di Jawa Timur, Tahun 2013

Kemudian dari 26 kabupaten yang memproduksi tembakau Jawa tersebut, terdapat 6 (enam) kabupaten terbesar dengan total kontribusi mencapai 75,40% dari total produksi tembakau Jawa di Jawa Timur yaitu Bondowoso, Jombang, Lamongan, Situbondo, Nganjuk dan Tulungagung. Kabupaten dengan kontribusi terbesar adalah Bondowoso sebesar 22,36% atau setara dengan 4.984 ton dari total produksi tembakau Jawa di Jawa Timur sebesar 22.288 ton. Kabupaten kedua adalah Jombang sebesar 21,27% atau sebesar 4.740 ton. Dan kabupaten ketiga adalah Lamongan sebesar 15,60% atau setara 3.476 ton.¹⁴

¹³http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/outlook_tembakau_2014.pdf

¹⁴http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/outlook_tembakau_2014.pdf



Gambar 4. Kabupaten Sentra Produksi Tembakau Jawa Timur, Tahun 2013

Pertanian dan perkebunan tembakau merupakan komoditas strategis perkebunan, yakni komoditas yang memiliki peranan penting dalam pembangunan sosial ekonomi masyarakat dan memberi menyumbang penerimaan negara dalam jumlah cukup besar, antara lain: tembakau, sawit, karet, kakao, kopi, dan tebu.¹⁵

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perkebunan¹⁶ disebutkan:

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015*	Growth 2014 over 2013 (%)
Luaslahan tembakau	228.770	270.290	192.809	215.865	218.738	11,96
Produksi/ton	214.524	260.818	164.448	198.301	202.322	20,59
Produktivitas (kg/ha)	950	1.009	928	947	955	1,98

¹⁵Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, penjelasan Pasal 19 ayat (2).

¹⁶<http://www.pertanian.go.id/Indikator/tabel-3-prod-lsareal-prodvitas-bun.pdf>

Salah satu persoalan dalam pertanian tembakau hingga saat ini adalah mekanisme pasar tembakau sebagai bahan baku produk hasil tembakau yang bersifat oligopsoni, yaitu produsen daun tembakau (petani) dilakukan oleh ribuan petani, tetapi pasar hanya dimiliki oleh beberapa pabrik rokok besar. Dengan mekanisme seperti itu, potensi kerugian petani dalam penentuan harga daun tembakau sangat besar. Untuk menjamin pasar petani dan jaminan kualitas produk petani, beberapa perusahaan rokok membangun kemitraan dengan petani, namun posisi petani dalam harga cenderung lemah.¹⁷

Permasalahan pertanian tembakau saat ini, antara lain meliputi:

¹⁷Rachmat, M. dan S. Nuryanti. 2009. Dinamika Agribisnis Tembakau Dunia dan Implikasinya Bagi Indonesia. Forum Penelitian AgroEkonomi. 27(2). Desember 2009: 73-91.

1. Seiring dengan peningkatan kebutuhan \industri, pasokan domestik tidak mampu mengikuti permintaan industri. Akibatnya, tembakau impor meningkat dari tahun ke tahun.
2. Kualitas tembakau lokal belum mampu memenuhi standarisasi industri
3. Rantai tataniaga tembakau yang kurang menguntungkan karena harga tembakau ditentukan oleh kartel, pedagang, dan graders.

4. Mahalnya input produksi dan pupuk berkualitas.
5. Prasarana pertanian tembakau (jalan, pasar) yang tidak memadai.
6. Keterbatasan modal petani.
7. Lemahnya dukungan pemerintah, termasuk melalui menteri pertanian yang alih-alih meningkatkan pertanian tembakau, malah mendorong alih tanam dengan komoditas lainya.

Berdasarkan permasalahan empiris dalam pertanian perkebunan tembakau tersebut, maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan pemerintah untuk meningkatkan pertanian tembakau. Beberapa langkah tersebut, antara lain:

- 1) Meningkatkan produksi tembakau nasional melalui: bantuan penyediaan bibit berkualitas bagi petani; tidak membuat perbedaan antara yang menanam tembakau dengan komoditas strategis lainnya, mengingat tembakau termasuk komoditas perkebunan strategis; mekanisasi atau pengembangan teknologi pertanian tembakau; dan pengembangan infrastruktur pertanian tembakau (seperti irigasi dan, jalan, dan transportasi).
- 2) Meningkatkan kualitas tembakau lokal melalui: penelitian dan pengembangan terhadap kualitas tembakau secara terus-menerus, baik yang dilakukan oleh petani dan lembaga penelitian nasional; ketersediaan penyuluh dan peningkatan kualitas penyuluh; penerapan pola budidaya tembakau yang baik dan benar (GAP/Good Agricultural Practices for tobacco).
- 3) Menjaga stabilitas harga melalui: penyediaan sistem informasi yang memuat harga tembakau, prakiraan iklim, harga input.
- 4) Menjaga ketersediaan input pertanian tembakau.
- 5) Kemudahan dalam permodalan, seperti melalui bantuan kredit, seperti KUR, KUT dan lainnya. Hal ini selaras dengan RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
- 6) Meningkatkan penyerapan tembakau petani oleh industri melalui: perbaikan kemitraan antara petani dengan industri (memperbaiki pola plasma-inti, kontrak budidaya, dll) dan penerapan pola budidaya tembakau yang baik guna memenuhi standarisasi industri.

2. Tembakau sebagai Komoditas Perekonomian Nasional

Tembakau menjadi komoditas strategis dalam memajukan

ekonomi suatu negara. Tidak berlebihan jika komoditas ini disebut sebagai “emas hijau”. Tahun 2012 produk tembakau menghasilkan sumbangsih pendapatan aricukai rokok sebesar Rp. 80 triliun pertahun sebagaimana disampaikan oleh Menteri Koordinator bidang Perekonomian. Pada tahun 2011, pasar tembakau global bernilai sekitar US\$ 378 miliar atau setara dengan Rp 3.500 Triliun. Jika dianalogikan sebagai sebuah negara, maka berdasarkan data Bank Dunia tahun 2011 negara tembakau itu akan menjadi negara dengan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) terbesar ke 29 di dunia.

Sejak akhir dekade 1990-an, para pelaku kesehatan gencar mengkampanyekan bahaya merokok berbahaya terhadap kesehatan. Akibatnya banyak negara mengambil kebijakan pengetatan bisnis rokok dan tembakau. Tapi ironisnya, ditengah semakin menurunnya produksi tembakau global, para pelaku industri rokok justru mengalami peningkatan pendapatan. Disamping itu, munculnya kekhawatiran akan bahaya merokok berhasil mendongkrak popularitas dan pendapatan industri farmasi, terutama yang berkaitan dengan tembakau.

Upaya memperebutkan pasar hasil tembakau telah melibatkan kompetisi yang kompleks. Pertama, kompetisi antara negara berkembang dengan negara maju dalam memperebutkan pasar hasil tembakau. Kedua, kompetisi antara perusahaan tembakau dan produk olah tembakau dengan perusahaan farmasi dalam memperebutkan pasar nikotin. Ketiga, pertarungan antara perusahaan rokok besar dan kompetisi antara perusahaan rokok besar dengan perusahaan rokok kecil.¹⁸

Perkembangan volume ekspor tembakau Indonesia sejak tahun 1980 hingga tahun 2013 mengalami peningkatan walaupun berfluktuasi, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 3,00% per tahun. Selain mengekspor tembakau, ternyata Indonesia juga melakukan import tembakau. Berdasarkan data yang dipeoleh dari

BPS, Import tembakau Indonesia sejak tahun 1980 terus mengalami peningkatan hingga tahun 2013, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 9,99% pertahun walaupun fluktuatif, dan lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekspornya.

Volume ekspor tembakau Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 2010 dengan volume sebesar 57.408 ton. Pada tahun 2011 ekspor tembakau mengalami penurunan yang cukup signifikan hingga 32,23% menjadi sebesar 38.110 ton, dan terus mengalami penurunan hingga tahun 2012. Namun pada tahun 2013, ekspor tembakau Indonesia kembali mengalami peningkatan sebesar 12,54% menjadi sebesar 41.765 ton.

Menurut Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan,¹⁹ disebutkan bahwa tidak ada pembatasan terhadap importasi tembakau. Oleh karenanya, tembakau dapat diimpor secara bebas ke dalam negeri tanpa perlu dibatasi jumlah dan importir tembakau. Sedangkan untuk cengkeh, diatur dalam Keputusan Menteri Perindustri dan Perdagangan Nomor 528 Tahun 2002. Hal ini perlu dipertimbangkan untuk mencegah impor daun tembakau yang terus meningkat dan mematikan pertanian tembakau lokal.

Seperti halnya volume ekspor, perkembangan volume impor tembakau Indonesia juga sangat fluktuatif dan cenderung meningkat hingga melebihi volume ekspornya. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh BPS, ternyata sejak tahun 2006 volume impor tembakau Indonesia melebihi volume ekspornya hingga tahun 2013. Volume import tembakau Indonesia mengalami puncaknya pada tahun 2012 hingga mencapai 137.426 ton, dari hanya sebesar 20.047 pada tahun 1980. Namun pada tahun 2013 volume impor tembakau mengalami penurunan sebesar 11,79% menjadi 121.218 ton.

Antara tahun 1980-2013 neraca tembakau Indonesia semakin lama semakin besar bergeser ke arah negatif. Ini menandakan bahwa nilai import tembakau Indonesia semakin lama semakin besar

dibandingkan nilai eksportnya. Pada tahun 1980 neraca tembakau Indonesia sebesar 32.332.000 US\$, dan pada tahun 2013 turun hingga minus 499.357.000 US\$. Hal ini terjadi dikarenakan nilai impor yang jauh lebih tinggi dibandingkan nilai eksportnya. Peningkatan nilai impor tembakau yang melebihi nilai eksportnya, mulai terjadi pada tahun 1991 sebesar 58.430.000 US\$ lebih besar dibandingkan nilai eksportnya pada tahun yang sama yaitu sebesar 57.862.000 US\$. Kondisi ini terus berlanjut hingga pada tahun 2013 dimana nilai import tembakau Indonesia mencapai 627.301.000 US\$. Sementara nilai eksport tembakau Indonesia hanya sebesar 199.589 US\$. Nilai yang berbeda tersebut memang disebabkan oleh perbedaan volumenya.²⁰

Kondisi tersebut belum ditambah pengalaman Indonesia dalam melakukan perdagangan rokok dengan AS adalah salah satu bukti sulitnya negara berkembang memasuki pasar negara maju akibat aturan nasional di negara tersebut. Indonesia akhirnya menghentikan ekspor rokok kretek ke AS setelah negara tersebut mengeluarkan larangan impor kretek.²¹ Pelarangan tersebut dilakukan melalui Regulasi tembakau yang dikeluarkan oleh US Food and Drug Administration (FDA). Hal ini terkait adanya diskriminasi kretek yang tertuang dalam Tobacco Control Act. Pada undang-undang tersebut terdapat aturan larangan penjualan kretek atau aromatik di AS, karena dianggap lebih berbahaya dibandingkan hasil tembakau jenis lainnya.

3. Peran Tembakau dalam Berbagai Aspek.

1) Aspek Ekonomi

Tidak dapat dipungkiri, tembakau memiliki nilai ekonomi yang penting dan menyumbang penerimaan negara. Berdasarkan hasil penelitian Sudaryanto, Hadi dan Friyatno (2007)²³, terkait dengan prospek ekonomi tembakau di pasar dunia sebagai berikut:

a. Secara global, prospek ekonomi tembakau sampai tahun 2010 masih cukup baik. Produksi, konsumsi, ekspor, dan impor diproyeksikan masih akan meningkat sampai tahun 2010. Produksi dan konsumsi lebih cepat meningkat di negara berkembang dibanding di negara maju; konsumsi di negara berkembang cepat meningkat sedangkan di negara maju menurun; ekspor dari negara maju dan negara berkembang sama-sama meningkat dengan laju peningkatan yang lambat; dan impor ke negara maju cepat meningkat, sedangkan ke

negara berkembang sedikit meningkat.

- b. Di Indonesia, produksi dan konsumsi pada tahun 2010 diproyeksikan akan sedikit lebih tinggi dibanding tahun 2005, tetapi jauh lebih rendah dibanding tahun 1997–1999. Dalam perdagangan internasional, komoditas tembakau dan hasil tembakau lebih banyak menguras daripada menghasilkan devisa negara. Dalam perekonomian nasional, peranan agribisnis tembakau dan industri hasil tembakau dalam penciptaan nilai output, nilai tambah, dan penyerapan tenaga kerja kurang signifikan, namun kedua sektor tersebut mempunyai angka pengganda (multiplier effect) output yang cukup besar, terutama tembakau. Angka pengganda untuk tenaga kerja agribisnis tembakau lebih besar daripada industri

²³ Sudaryanto, T., P. U. Hadi, dan S. Friyatno. 2007. Analisis Prospek Ekonomi Tembakau di Pasar Dunia dan Refleksinya di Indonesia Tahun 2010. Prosiding Lokakarya Nasional Agribisnis Tembakau. Pp. 22-59. Surabaya, 7 Juni 2007.

hasil tembakau. Agribisnis tembakau mampu menarik sektor hulu dan mendorong sektor hilir untuk berkembang, sedangkan industri hasil tembakau hanya mampu mendorong sektor hilir saja. Kedua sektor (terutama industri hasil tembakau) memberikan sumbangan sekitar 7% terhadap penerimaan negara dari dalam negeri.

- c. Dalam daun dan batang tembakau ada unsur-unsur yang dapat dikonsumsi manusia yaitu protein, gula, minyak eter, nitrogen, fosfat, dan kalium. Kandungan protein dalam tembakau lebih banyak dibanding dalam kedelai dan mempunyai kualitas yang sama dengan protein dalam air susu mamalia. Produk sisa (waste) dari proses pengolahan/ekstraksi protein/gula dapat digunakan untuk pakan ternak dan pupuk organik tanaman.

2) Apek Perindustrian

Berdasarkan studi yang dilakukan dalam Barber, et al. (2008) menyatakan bahwa rendahnya harga rokok, pertumbuhan penduduk, kenaikan pendapatan rumah tangga, dan mekanisasi industri kretek ikut menyumbang meningkatnya konsumsi tembakau yang signifikan di Indonesia sejak tahun 1970-an. Enam perusahaan rokok terbesar di Indonesia menyumbang 88 persen penerimaan dari cukai tembakau dan sekitar 71 persen pangsa pasar dikuasai oleh tiga perusahaan. Industri pengolahan tembakau lebih merupakan kepentingan di tingkat lokal dibanding dengan tingkat nasional. Berlawanan dengan persepsi umum, industri tembakau bukanlah penyerap tenaga kerja terbesar di tingkat nasional.

Menurut BPS, industri ini hanya menduduki peringkat ke-48 dari 66 sektor yang berkontribusi pada penyerapan tenaga kerja.

Kontribusi industri rokok terhadap total tenaga kerja sektor industri terus menurun secara tajam dari 28 persen pada era

1970-an menjadi kurang dari 6 persennya saat ini, dan kontribusi pada total tenaga kerja tetap berada di bawah 1 persen sejak tahun 1970-an. Jumlah perusahaan rokok berfluktuasi dari waktu ke waktu, tetapi distribusinya secara geografis terdistribusi di 14 kabupaten sepanjang tahun 1960 dan 1990. Mayoritas perusahaan rokok ini berada di Jawa Tengah dan Jawa Timur, di mana diperkirakan perusahaan tembakau berkontribusi masing-masing 2 persen dan 2,9 persen dari total penyerapan tenaga kerja di daerah tersebut.

Wibowo (2004) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa industri rokok di Indonesia berada pada tingkat efisiensi dengan biaya rata-rata terkecil pada saat total produksi rokok yang terdiri dari rokok kretek (SKM dan SKT), rokok putih (SPM), dan rokok lainnya sebesar 198,8 miliar batang per tahun. Selain itu, dari efisiensi industri rokok dilihat dari jenis hasil tembakau (JHT), produksi rokok putih telah jauh melampaui nilai produksi optimal. Pengelompokan golongan industri rokok sesuai dengan surat keputusan Menteri Keuangan nomor 449/KMK.04/2002 serta Nomor 537/KMK.04/2002 perlu peninjauan kembali, berdasarkan analisis fungsi biaya per perusahaan skala pengelompokan tersebut terlalu tinggi untuk golongan kretek (SKM dan SKT) dan terlalu rendah untuk golongan rokok putih, terutama pada golongan pengusaha pabrik (GPP) yang berskala besar.

Perindustrian produk hasil tembakau dan cengkeh di Indonesia berjalan sangat dinamis seiring dengan persaingan pasar dari produk tembakau. Dalam mengembangkan aspek produksi dalam industri produk tembakau, maka yang sangat penting diperhatikan adalah aspek pengembangan industri rokok, tenaga kerja, bahan baku, industri jasa dan industri yang terkait. Jika proses pengembangan bisa dilakukan oleh industri maka, akan menghasilkan produksi dan berdampak pada aspek pendapatan

untuk negara. Apalagi, sumbangsih pendapatan industri rokok ternyata masih jadi tulang punggung pendapatan negara sampai saat ini.

Industri produk hasil tembakau seperti PT. Gudang Garam, PT Djarum, PT Sampoerna adalah merupakan perusahaan yang besar dalam memproduksi rokok kretek dan bagi perusahaan rokok tersebut menyebutkan bahwa perusahaan rokok tersebut memproduksi berbagai jenis produk berkualitas. PT Gudang Garam Tbk memproduksi sigaret kretek luring, sigaret kretek tangandansigaret kretek mesin yang tersebar di Nusantara maupun mengekspor ke luar negeri.

Peran yang signifikan industri produk hasil tembakau dalam menyerap tenaga kerja langsung maupun tidak langsung, salah satu contohnya dapat dilihat pada PT Gudang Garam Tbk. Perusahaan rokok yang berpusat di Kediri, Jawa timur tersebut menyerap tenaga kerja yang sebagian besar terlibat dalam produksi dan distribusi. Eksistensi perusahaan juga mendukung penghidupan petani tembakau dan cengkeh serta para pengecer maupun pedagang asongan yang tersebar di seluruh Indonesia. Diukur dari jumlah aset, hasil penjualan produk, jumlah karyawan, pajak dan cukai, serta kontribusi lainnya, PT Gudang Garam Tbk adalah perusahaan rokok nasional yang memberikan kontribusi secara signifikan bagi Indonesia.

PT. Gudang Garam percaya bahwa tidak ada perusahaan yang dapat berdiri sendiri dan berkelanjutan tanpa menjadi bagian dari masyarakat dalam aktivitasnya. Implementasi tanggung jawab sosial merupakan investasi untuk masa depan dan kesempatan untuk tumbuh bersama masyarakat. Perusahaan menganggap perlu untuk mempertahankan hubungan ini melalui program-program kegiatan sosial dalam hal penanggulangan bencana alam, kesehatan, pendidikan, perbaikan kesejahteraan hidup

masyarakat dan aktivitas sosial lainnya. Semuanya bertujuan untuk menciptakan keharmonisan.

PT Gudang Garam dalam Tahun 2012 mengalami kenaikan pendapatan sebesar 21% di kuartal I 2012 dan saat ini kapasitas produksi Gudang Garam berkisar antara 7.000-10.000 batang per menit. Ini berarti, setiap hari produksi minimal sekitar 10.080.000 batang, atau maksimal sekitar 36 juta batang per hari. "Kapasitas mesin bisa jalan 7.000-10.000 batang per menit.

Penghasilan perusahaan rokok besar, cenderung meningkat. Salah satunya dapat dilihat dari perusahaan rokok PT. Sampoerna milik Philip Morris dari Amerika Serikat. Kini, perusahaan asing tersebut merupakan pemimpin pasar rokok Indonesia. Pada kuartal I-2012, pendapatan perusahaan ini naik sebesar 31,5% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Penjualan Sampoerna pada kuartal I 2012 mencapai Rp 15,4 triliun, meningkat dibanding penjualan di kuartal I 2011 sebesar Rp 11,7 triliun. Pada 2011, Sampoerna mencatatkan kenaikan volume penjualan sebesar 16,4% menjadi 91,7 miliar batang dari 78,8 miliar batang pada 2010. Kenaikan volume tersebut lebih tinggi dibanding pertumbuhan industri rokok di Indonesia, yang menurut data Nielsen, naik sekitar 8,9% pada tahun lalu.

Dalam keadaan persaingan bisnis rokok di Indonesia semakin ketat, pangsa pasar perusahaan Sampoerna naik menjadi 31,1% pada 2011. Ini menandakan, konsumen dewasa di Indonesia lebih menyukai produk-produk Sampoerna.

Menurut data AC Nielsen, penjualan rokok sigaret kretek mesin (SKM) atau yang dikenal rokok mild milik Sampoerna, tumbuh tertinggi di 2011 dari 2010 dibanding segmen rokok lainnya. Penjualan rokok mild tumbuh 22% menjadi 100 miliar batang di periode tersebut. Pada 2011 lalu, penjualan sigaret kretek tangan

naik 4% menjadi 85 miliar batang, sigaret kretek mesin filter naik 2% menjadi 87 miliar batang, dan penjualan sigaret putih mesin naik 5% menjadi 22 miliar batang. Total produksi Sampoerna tahun lalu diperkirakan mencapai sekitar 194 miliar batang.

Pada PT Djarum, tingkat produksi rokok perusahaan yang berbasis di Kudus, Jawa Tengah tersebut mencapai 140 juta batang setiap hari. Pada tahun 2012 Djarum membeli pita cukai rokok senilai Rp12 triliun. Nilai pembelian pita cukai rokok itu meningkat 13% dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp10,6 triliun. Dari rencana pembelian pita cukai rokok sebesar itu, nilai pajak pertambahan nilai (PPN) yang dibayarkan oleh Djarum diperkirakan mencapai Rp2,5 triliun. Tahun lalu, PPN yang dibayar Djarum mencapai Rp2,2 triliun.

Berdasarkan sekilas deskripsi perkembangan industri rokok di Indonesia, pangsa pasar rokok di Indonesia hanya dikuasai oleh 4 (empat) perusahaan besar yang terdiri dari 2 (dua) nasional dan 2 (dua) asing. Kondisi persaingan yang ketat akan menjadi hambatan yang berarti bagi pesaing baru untuk masuk dalam industri rokok.

Pada aspek ini, industri produk hasil tembakau di luar empat perusahaan besar tersebut, terus menerus mengalami tekanan hanya sekedar untuk tetap hidup. Jika regulasi dalam permasalahan tembakau dan cengkeh tidak memberikan kesempatan luas untuk berkembang atau memperoleh perlindungan, dalam jangka waktu tertentu pasti akan tercipta oligopoli. Pada akhirnya, perusahaan asing yang tidak memberikan dampak signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja nasional yang akan menguasai Indonesia.

3) Aspek Ketenagakerjaan.

Dari aspek ketenagakerjaan, industri tembakau menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang cukup besar. Wibowo (2003)

menyebutkan bahwa penyerapan tenaga kerja industri selama kurunwaktulima tahun terakhir secara keseluruhan masih mengalami pertumbuhan signifikan. Rata-rata pertumbuhan tenaga kerja per tahun industri rokok di Indonesia mencapai 4 persen. Dari total tenaga kerja tersebut, industri kretek mendominasi tenaga kerja yakni mencapai 95 persen dari total tenaga kerja yang bergerak di industri hasil tembakau. Tenaga kerja yang selama lima tahun terakhir terus mengalami peningkatan, tetapi tidak diikuti dengan peningkatan produksi. Kondisi ini berdampak pada penurunan produktivitas pekerja industri hasil tembakau. Pada tahun 1998 produktivitas mampu mencapai 4.570 batang per orang per hari, tahun 2002 produktivitas mengalami penurunan sampai menjadi 3.131 batang per orang per hari. Walaupun selama lima tahun terakhir mengalami penurunan, produktivitas per tenaga kerja industri hasil tembakau selama masa krisis tidak berbeda dibandingkan dengan masa sebelum krisis. Produktivitas per perusahaan justru lebih tinggi pada masa krisis, dibandingkan dengan masa sebelum krisis.

Menurut BPS, industri dalam bidang pertembakauan, terutama industri yang menghasilkan produk hasil tembakau menduduki peringkat ke-48 dari 66 sektor yang berkontribusi pada penyerapan tenaga kerja. Kontribusi industri rokok terhadap total tenaga kerja sektor industri menurun secara rata-rata dari 28 persen pada era 1970-an menjadi kurang dari 6 persen saat ini, dan kontribusi pada total tenaga kerja tetap berada di bawah 1 persen sejak tahun 1970-an. Jumlah perusahaan rokok berfluktuasi dari waktu ke waktu, tetapi distribusi secara geografis terus terkonsentrasi di 14 kabupaten sepanjang tahun 1960 dan 1990. Mayoritas perusahaan rokok ini berada di Jawa Tengah dan Jawa Timur, di mana diperkirakan perusahaan tembakau berkontribusi

masing-masing 2 persen dan 2,9 persendaritotal penyerapan tenaga kerja di daerah tersebut.

Industri tembakau merupakan industri padat karya yang menyerap jumlah tenaga kerja besar (lebih dari 6,1 juta berdasar data Kementerian Perindustrian) dan menciptakan beberapa mata rantai industri yang dikelola oleh rakyat (pertanian, perajangan, pembibitan, dll.), bahkan KNPK memperkirakan, dari hulu hingga hilir, berkisar antara 30-35 juta orang yang bekerja dalam rangkaian produksi tembakau, cengkeh, industri rokok, serta dalam perdagangan tembakau dan rokok, termasuk efek ganda (multiplier effect) dari keberadaan produk-produknya.

4)AspekPerdagangan

Upaya memperebutkan pasar hasil tembakau telah melibatkan kompetisi yang kompleks. Pertama, kompetisi antar negara berkembang dengan negara maju dalam memperebutkan pasar hasil tembakau. Kedua, kompetisi antar perusahaan tembakau dan produkolahan tembakau dengan perusahaan farmasi dalam memperebutkan pasar nikotin. Ketiga, pertarungan antara perusahaan rokok besar dan kompetisi antara perusahaan rokok besar dengan perusahaan rokok kecil.²⁴

Pengalaman Indonesia dalam melakukan perdagangan rokok dengan AS adalah salah satu bukti sulitnya negara berkembang memasuki pasar negara maju akibat aturan nasional di negara tersebut. Indonesia akhirnya menghentikan ekspor rokok kretek ke AS setelah negara tersebut mengeluarkan larangan impor kretek.²⁵

Pelarangan tersebut dilakukan melalui Regulasi tembakau yang dikeluarkan oleh US Food and Drug Administration (FDA). Hal ini terkait adanya diskriminasi kretek yang tertuang dalam Tobacco Control Act. Pada undang-undang tersebut terdapat aturan

²⁴ibid.

larangan penjualan kretek atau rokok di AS, karena dianggap lebih berbahaya dibandingkan hasil tembakau jenis lainnya.

Karena itu dengan melihat berbagai tantangan asing dan ancaman anti tembakau, nilai ekspor-impor tembakau, kebutuhan tembakau dunia, serta hasil dan potensi produktivitas tembakau Indonesia, maka harus dirumuskan suatu strategi nasional yang secara sistematis mampu mendorong tumbuh dan meningkatnya produktivitas tembakau Indonesia, sehingga dapat meningkatkan nilai perdagangan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani dan pekerja sector pertembakauan, serta meningkatkan penerimaan negara melalui cukai dan devisa yang dihasilkan.

5) Aspek Budaya

Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam mengkaji masalah pertembakauan dalam perspektif sosial budaya, yaitu²⁶:

- a. Sistem pengetahuan masyarakat yang berkaitan dengan ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, tindakan, perilaku dari masyarakat perkebunan tembakau.
- b. Sistem teknologi proses pengolahan hasil perkebunan yang pada akhirnya berhubungan dengan sistem mata pencaharian masyarakat setempat sebagai tenaga kerja pada perkebunan tembakau.

Berdasarkan dua hal tersebut, secara empiris diketahui bahwa:

- a. Tembakau di Indonesia merupakan tanaman pertanian yang dibudidayakan oleh masyarakat secara turun temurun. Bahkan, sebagian sudah beradaptasi dan berkembang di suatu

²⁶Pengertian kebudayaan adalah ide atau gagasan yang terdapat dalam pikiran manusia, dan diwujudkan dalam bentuk benda-benda nyata yang diciptakan oleh manusia sebagai makhluk berbudaya, misalnya pola-pola perilaku, bahasa, peralatan hidup, organisasi sosial, religi, seni, dan lain-lain. Kesemuanya ditujukan untuk membantu manusia dalam kelangsungan hidup bermasyarakat. Kebudayaan memiliki dasar budaya yang berasal dari bahasa Sanskerta "buddhaya", yaitu bentuk jamak dari buddhi yang berarti "budi" atau "akal", sehingga definisi budaya adalah "daya budi" yang berpacu pada karsa dan rasa, sedangkan kebudayaan adalah hasil dari cipta, karsa dan rasa di mana keseluruhan dari sistem gagasan, sistem tindakan dan hasil karya manusia berupa benda dalam rangka kelangsungan hidup masyarakat. Sumber: Koentjaraningrat, 1996.

daerah, sehingga tembakau lebih dikenal sesuai dengan nama daerah pengembangnya, seperti tembakau Selopuro, tembakau Kendal, tembakau Temanggung, tembakau Madura, dan tembakau Paiton.²⁷

- b. Secara turun-temurun, produk hasil olahan tembakau di Indonesia didominasi oleh kretek, yang ditemukan oleh bangsa Indonesia pada akhir abad ke-19. Kretek adalah produk khas pertanian rakyat yang dibuat dari campuran tembakau (40%) dan cengkeh (10%) rajangan lokal yang dibungkus dan menjadi ciri khas Indonesia. Kretek berbeda dengan rokok putih, meskipun hasil olahan juga berasal dari tembakau, namun pembuatannya tidak dicampur dengan cengkeh, kelembak, atau kemenyan. Kebiasaan merokok tembakau sudah dapat ditemukan di Jawa sejak abad ke-17. Pada umumnya untuk kepentingan sendiri dengan cara membungkus tembakau dengan klobot (kulit jagung kering). Berbeda dengan kebiasaan bangsa lain, di Indonesia tembakau terlebih dahulu dirajang, dikeringkan, dicampur dengan cengkeh, dan digulung dengan kertas. Itulah rokok kretek
- c. Kretek merupakan kekayaan asli Indonesia yang unik, dan menjadi warisan budaya asli Indonesia.²⁸ Penempatan kretek sebagai warisan budaya Indonesia didasarkan pada empat aspek, yaitu :

-
- Aspek historis, dimana dalam sejarahnya kretek ditemukan dan diciptakan oleh orang Indonesia dan mengalami inovasi secara berkelanjutan.²⁹
 - Aspek budaya, dimana kretek memiliki keunikan yaitu mayoritas produksi kretek dihasilkan melalui tangan manusia Indonesia, dan merupakan produk campuran antara tembakau dan cengkeh yang hanya terdapat di Indonesia. Tembakau sebagai unsur utama dalam pembuatan rokok merupakan hasil dari pengolahan tanaman endemik nusantara yang hanya ada di beberapa daerah di Indonesia. Berbeda dengan produk olahan hasil tembakau di negara lain, seperti cerutu di Kuba dan biddies di India.
 - Aspek ekonomi, di mana kretek telah memberikan sumbangan sangat besar bagi pembangunan bangsa.³⁰

- Aspek sosial, dimana dalam produksi dan peredarannya melibatkan banyak pihak sehingga telah memberikan pendapatan kepada masyarakat.³¹

d. Kretek merupakan produk unggulan lokal yang dapat memperkuat ekonomi rakyat (kretek menjadi sumber ekonomi bagi industri, masyarakat dan petani tembakau). Ada 4 (empat) karakter kretek menjadi kekuatan industri lokal, yaitu:

- Berkembang dan bertahan lebih dari satu abad tanpa ketergantungan modal pada negara;

-
- Menggunakan hampir 100% bahan baku dan konten lokal;
 - Terintegrasi secara penuh dari hulu ke hilir dengan melibatkan tak kurang dari 30,5 juta pekerja langsung maupun tak langsung;
 - Melayani 93% pasar lokal. Dengan karakter sekokoh itu, maka industri kretek menjadi salah satu prototipe kemandirian ekonomi nasional. Berbekal segala aspek lokalitasnya, industri kretek mampu bertahan menghadapi beberapa kali krisis ekonomi global.

e. Tembakau sebagai bagian dari kearifan lokal masyarakat, di mana dalam perspektif etnobotani, tembakau memiliki manfaat selain sebagai bahan baku rokok/kretek. Ibu-ibu di desa yang biasa nyirih “nginang” biasanya akan hambar jika tak menyapu bagian gigi-giginya dengan tembakau. Kegiatan tersebut biasa disebut dengan “nyusur” yakni membersihkan gigi usai menyirih dengan tembakau yang dipadatkan dengan genggam tangan. Sekilas menjijikan, tetapi efektif sebagai anti bakteri dari daun tembakau tersebut. Tembakau juga bisa digunakan untuk mengatasi gigitan lintah, hingga adayang menggunakan sebagai obat luka. Kearifan lokal itu merupakan hasil jicoba masyarakat secara terus-menerus dari generasi ke generasi terhadap kekayaan alam. Kearifan lokal masyarakat tersebut akhirnya terkristalisasi menjadi pegangan bagi mereka dalam memenuhi kebutuhan akan pengobatan.

f. Kretek sebagai simbol solidaritas sosial dan perekat dalam pergaulan masyarakat. Kretek meskipun menjadi milik pribadi sang pembeli, namun ketika dibukadansang pemilik menyulut kretek tersebut, maka yang lain pun mengambil sebatang, dan menyulutnya dengan rasa kekeluargaan yang nyaman. Kretek

mampu menjadi kekuatan pengikat kebersamaan dan individu lebur ke dalam kolektivitas.

Mengingat tembakau dan kretek merupakan tradisi (warisan budaya) yang sudah lama dikembangkan khususnya petani di pulau Jawa, NTB, dan Sumatra. Di samping itu, tembakau dan kretek dari aspek penyerapan tenaga kerja dan penerimaan negara telah memberikan sumbangsi yang besar bagi negara, maka beberapa hal pokok yang perlu pengatur dan dari aspek budayanya ini, antara lain:

- Perlindungan dan penyelamatan terhadap kretek sebagai kekayaan budaya agar tidak dirampas dan dimatikan oleh kekuatan dan aturan-aturan global yang menghambat mengembangkan strategi untuk melakukan dominasi dan penguasaan terhadap aset bangsa yang luar biasa besar. Kretek merupakan mahakarya, cipta, dan wujud kreativitas anak bangsa Indonesia yang harus dipertahankan sebagai bagian dari sejarah bangsa Indonesia. Dalam mendukung pelestarian kretek, perlu diatur :
 - a) Setiap warga negara diberikan kebebasan untuk melakukan budidaya tembakau, termasuk kretek sebagai hasil olahan tembakau, dalam melangsungkan hidupnya.
 - b) Setiap warga negara diberikan kebebasan untuk melakukan budidaya komoditas pertanian lain yang terkait dengan produksi kretek, seperti cengkeh.
 - c) Meningkatkan produksi pertanian tembakau yang berkualitas sebagai bahan baku utama dari kretek. Disamping itu, langkah ini dapat mengurangi/menghapus impor tembakau.
 - d) Menjamin produk kretek terserap oleh pasar dalam negeri dengan tidak memperketat regulasi.
- Kretek dan rokok putih adalah hasil olahan tembakau yang racikan dan pembuatannya berbeda, sehingga pengaturan keduanya tidak boleh disamakan. Terlebih saat ini belum ada riset yang membuktikan kretek mengganggu kesehatan, terutama unsur dan kadarnya yang digunakan sebagai campuran dari rokok kretek. Adapun hal-hal pokok yang perlu diatur, diantaranya :
 - a) Pengaturan tentang kadar dari unsur – unsur yang terkandung dalam racikan kretek maupun rokok putih harus jelas disebutkan, khususnya unsur yang dianggap merusak kesehatan (mengacu pada hasil penelitian).

- b) Mengurangi produksi rokok putih, termasuk penjualannya di dalam negeri. Langkah ini harus dibarengi dengan upaya meningkatkan penyerapan kretek di pasar lokal/nasional.
- c) Pengemasan kretek harus lebih menonjolkan jatidiri bangsa, sebagai produk lokal warisan budaya Indonesia, dengan tetap mencantumkan peringatan bagi kesehatan.
- d) Iklan dan kampanye kesehatan tidak boleh mendiskreditkan kretek sebagai produk lokal dan warisan budaya Indonesia.
- e) Penetapan cukai/pajak untuk kretek harus lebih rendah dari rokok putih.
- f) Penetapan jumlah batang rokok dalam kemasan kretek harus lebih sedikit dari jumlah batang dalam kemasan rokok putih.

6) Aspek Pajak dan Cukai Tembakau

Pajak rokok dan cukai hasil tembakau diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Padahal, pajak maupun cukai merupakan pungutan yang dilakukan oleh negara. Oleh karena itu, rokok/hasil tembakau terkena pungutan sebanyak dua kali, yaitu dari pajak rokok dan cukai hasil tembakau. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa pajak rokok termasuk dalam jenis pajak provinsi. Hal ini tentu perlu menjadi perhatian mengingat hasil tembakau sudah terkena pungutan dalam bentuk cukai, namun juga dikenakan pungutan dalam bentuk pajak. Selain itu, pajak ini dipungut di provinsi, padahal petani dan industri berada di kabupaten/kota.

Rokok atau hasil tembakau adalah barang yang legal, namun juga harus dikendalikan penggunaannya karena memiliki dampak terhadap kesehatan. Atas dasar itu, maka rokok atau hasil tembakau dikenakan cukai. Selain pungutan dalam bentuk cukai, rokok dikenakan juga pungutan lain yang berbentuk pajak, dan dikenakan di tingkat provinsi. Pengenaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Terdapat ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11

Tahun 1995 tentang Cukai dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai disebutkan pengenaan cukai terhadap hasil tembakau, sedangkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa rokok dikenakan pajak. Pengertian hasil tembakau lebih luas daripada rokok, dan rokok termasuk dalam klasifikasi hasil tembakau. Klasifikasi rokok dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah hanya terdiri dari sigaret, cerutu, dan rokok daun, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, hasil tembakau termasuk di dalamnya sigaret, cerutu, rokok daun dan tembakau iris.

b. Kajian terhadap Asas-asas pembentukan Peraturan Daerah.

Pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dimaksudkan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan masyarakat dengan tetap memperhatikan kebutuhan masyarakat khususnya masyarakat petani dalam hal ini petani tembakau.

Pembangunan di sektor pertanian terutama sektor pertanian tembakau haruslah dapat memberikan keperpihakan kepada para petani yang banyak memberikan kontribusi bagi peningkatan perekonomian masyarakat, untuk itu, petani harus terus dimotivasi dengan berbagai dukungan kebijakan dari Pemerintah Daerah agar mereka dapat meningkatkan produksi baik secara kuantitas maupun kualitas.

Oleh karena itu, dalam perubahan regulasi yang terkait dengan tembakau Virginia, maka harus didasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas manfaat, yaitu perubahan kebijakan harus dapat dirasakan dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat petani tembakau yang ada di desa.
- 52 | Page b. Asas keadilan, yaitu dalam perubahan peraturan di bidang tata niaga tembakau haruslah dapat memberikan rasa keadilan bagi para petani tembakau agar tetap termotivasi untuk meningkatkan produksi.
- c. Asas transparansi, yaitu adanya keterbukaan dalam kaitannya penentuan kualitas tembakau Virginia yang dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat petani tembakau.
- d. Asas partisipatif, yaitu keterlibatan (peran serta) masyarakat harus

- menjadi bagian dari penancangan, penetapan, dan pelaksanaan penentuan grade dalam hal mutu tembakau Virginia melalui wakil-wakil yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada.
- e. Asas kemitraan yaitu dalam melakukan kerja sama atau kemitraan harus ada kesetaraan, dan saling menguntungkan sehingga adanya rasa keadilan yang diperoleh masing-masing pihak, terutama petani yang berada pada posisi bukan sebagai pengambil keputusan.

BAB III

EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya

Tanaman Masalah tembakau memang tidak diatur secara khusus dalam UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (selanjutnya disebut UU Sistem Budidaya Tanaman), tetapi karena pengaturan mengenai pertembakauan meliputi pertanian dan budi daya tanaman tembakau maka pasal-pasal yang terkait dan menjadilandasan hukum secara horizontal adalah:

1) Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

Sistem budidaya tanaman bertujuan:

- a. meningkatkan dan memperluas penganekaragaman hasil tanaman, guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri, dan memperbesar ekspor;
- b. meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani;
- c. mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kempatan kerja.

2) Pasal 6 ayat 1 yang berbunyi: Petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Pasal 6 ayat (1) UU Sistem Budidaya Tanaman tersebut, pengaturan mengenai pertanian dibidang tembakau haruslah memperhatikan tujuan budidaya pertanian yakni untuk memenuhi kebutuhan industri dan memperbesar ekspor serta meningkatkan taraf hidup petani melalui kesempatan berusaha. Pengaturan mengenai pertanian tembakau juga mempertimbangkan kebebasan petani dalam menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Undang-

54 | Page Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan juga mempunyai relevansi dengan pertembakauan, sebab tembakau merupakan salah satu jenis tanaman sehingga memiliki konsep jenis tanaman lainnya yang tergolong dalam konteks perkebunan. Hal ini tergambarkan jelas dalam Pasal 1 angka 1, angka 2, dan angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budidaya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait Tanaman Perkebunan.
- b. Tanaman Perkebunan adalah tanaman semusim atau tanaman tahunan yang jenis dan tujuan pengelolaannya ditetapkan untuk usaha Perkebunan.
- c. Usaha Perkebunan adalah usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa Perkebunan.

Berdasarkan tiga definisi dalam Pasal 1 angka 1, angka 2, dan angka 3 UU No. 39 Tahun 2014 tersebut, jelas bahwa tembakau sebagai salah satu jenis tanaman memiliki rangkaian kegiatan yang dikenal dalam perkebunan yakni berupa pengelolaan sumber daya baik alam, manusia, sarana produksi, alat dan mesin, sistem budi daya, panen, pengolahan, dan juga pemasaran. Dengan demikian dalam beberapa hal pertembakauan juga harus memiliki sinkronisasi atau sejalan dengan konsep yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Beberapa aspek dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang juga relevan untuk pertembakauan adalah mengenai asas dan tujuan perkebunan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan merumuskan sebagai berikut:

Perkebunan diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. kebermanfaatan;
- d. keberlanjutan
- e. keterpaduan;
- f. kebersamaan;
- g. keterbukaan;
- h. efisiensi-berkeadilan;
- i. kearifan lokal; dan
- j. kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dengan demikian, dalam konteks perkebunan maka tembakau juga harus diselenggarakan dengan memperhatikan asas tersebut yakni kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, keberlanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, efisiensi-berkeadilan, kearifan lokal, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Demikian halnya juga mengenai tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014, yang menentukan bahwa penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk:

- a.meningkatkankesejahteraandankemakmuranrakyat;
- b.meningkatkansumberdevisanegara;
- c. menyediakanlapanganekerjadankesempatanusaha;
- d.meningkatkanproduksi,produktivitas,kualitas,nilaitambah,dayasaing,danpangsapasar;
- e. meningkatkandan memenuhikebutuhankonsumsiserta bahan bakuindustri dalamnegeri;
- f. memberikanpelindungankepadaPelakuUsahaPerkebunandan masyarakat;
- g. mengeloladanmengembangkansumberdaya Perkebunansecara optimal,bertanggungjawab,danlestari;dan
- b.meningkatkanpemanfaatanjasaPerkebunan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan juga menentukan perlunya sistem perencanaan perkebunan yang dimaksudkan untuk memberikan arah, pedoman, dan alat pengendali pencapaian tujuan penyelenggaraan perkebunan di atas. Oleh karena itu dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengamantkan perlunya perencanaan perkebunan yang terdiri atas perencanaan perkebunan nasional yang dibuat oleh pemerintah pusat, perencanaan perkebunan provinsi yang dibuat pemerintah provinsi, dan perencanaan perkebunan kabupaten/kota yang dibuat oleh pemerintah kabupaten/kota. Penyusunan perencanaan perkebunan dilakukan dengan melibatkan pelaku usaha perkebunan dan peran serta masyarakat.

Agar perencanaan perkebunan bersinergi dan berhasil guna, maka Pasal 6 ayat (1) menentukan supaya penyusunan perencanaan perkebunan dilakukan berdasarkan:

- a. rancangan pembangunan nasional;
- b. rancangan tata ruang wilayah;
- c. kesesuaian Tanah dan iklim serta ketersediaan lahan untuk Usaha Perkebunan;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan;
- e. kinerja pembangunan Perkebunan;
- f. perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- g. kondisi ekonomi dan sosial budaya;
- h. kondisi pasar dan tuntutan globalisasi; dan
- i. aspirasi daerah dengan tetap menjunjung keutuhan bangsa dan negara.

56 | Page
 Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 juga menggariskan bahwa Perencanaan Perkebunan mencakup:

- a. wilayah;
- b. Tanaman Perkebunan;
- c. sumber daya manusia;
- d. kelembagaan;
- c. kawasan Perkebunan;
- d. keterkaitan dan keterpaduan hulu-hilir;
- e. sarana dan prasarana;

- f. pembiayaan;
- g. penanaman modal; dan
- h. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Hal penting lain dan relevan dengan pertembakauan adalah mengenai adanya kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemberdayaan usaha perkebunan. Hal ini diatur dalam Pasal 51 yang merumuskan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban menyelenggarakan pemberdayaan Usaha Perkebunan.
- (2) Pemberdayaan Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan melibatkan masyarakat.
- (3) Pemberdayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia Perkebunan;
 - b. memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan;
 - c. menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - d. memfasilitasi pelaksanaan ekspor Hasil Perkebunan;
 - e. mengutamakan Hasil Perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri;
 - f. mengatur pemasukan dan pengeluaran Hasil Perkebunan;
 - g. memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi;
 - i. memfasilitasi akses penyebaran informasi dan penggunaan benih unggul;
 - j. memfasilitasi penguatan kelembagaan Perkebunan; dan/atau
 - k. memfasilitasi jaringan kemitraan antar Pelaku Usaha Perkebunan.

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Jika Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan mengamanatkan perlunya pemberdayaan usaha perkebunan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani lebih konkret lagi yakni dengan mengamanatkan perlunya perlindungan dan pemberdayaan petani. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani merumuskan apa yang dimaksud dengan perlindungan petani sebagai berikut:

“Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biayanya tinggi, dan perubahan iklim”.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemberdayaan petani dirumuskan

dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, sebagai berikut:

“Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani”.

Yang dimaksud dengan petani itu sendiri adalah warga negara

Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani dibidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani).

Dalam kaitan dengan pertembakauan, sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa tembakau juga memiliki serangkaian kegiatan budidaya, panen, pengolahan dan pemasaran sehingga dalam pertembakauan terdapat petani yakni pada tahap budidaya dan panen. Oleh karena itu relevan juga bahwa petani tembakau juga perlu mendapatkan perlindungan dan pemberdayaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, perlindungan dan pemberdayaan petani dilakukan dengan berasaskan pada:

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. kebermanfaatn;
- d. kebersamaan;
- e. keterpaduan;
- f. keterbukaan;
- g. efisiensi-berkeadilan; dan
- h. keberlanjutan.

Adapun tujuan dari perlindungan dan pemberdayaan petani adalah untuk:

58 | Page

- a. mewujudkan kedaulatan dan kemandirian Petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik;
- b. menyediakan prasarana dan sarana Pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan Usaha Tani;
- c. memberikan kepastian Usaha Tani;
- d. melindungi Petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biayatinggi, dan gagal panen;
- e. meningkatkan kemampuan dan kapasitas Petani serta

- Kelembagaan Petani dalam menjalankan UsahaTani yang produktif,maju,moderndanberkelanjutan;dan
- f. menumbuhkembangkankelembagaanpembiayaanPertaniyang melayanikepentinganUsahaTani(Pasal3Undang-UndangNomor 19Tahun2013 tentangPerlindungan dan PemberdayaanPetani).

Undang-Undang Nomor 19Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menentukan bagaimana strategi perlindungan dan pemberdayaan petani. Hal ini diatur dalam Pasal7 sebagai berikut:

- (1)Strategi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ditetapkan oleh Pemerintah danPemerintahDaerahsesuaidengankewenangannya berdasarkan padakebijakanPerlindungan danPemberdayaanPetani.
- (2)StrategiPerlindunganPetanidilakukanmelalui:
- a.prasaranadansaranaproduksiPertanian;
 - b.kepastianusaha;
 - c.hargaKomoditasPertanian;
 - d.penghapusanpraktikekonomibiayatinggi;
 - e.gantirugigagalpanenakibatkejadianluarbiasa;
 - f.sistemperingatandinidanpenanganandampakperubahaniklim; dan
 - g.AsuransiPertanian.
- (3)StrategiPemberdayaanPetanidilakukanmelalui:
- a.pendidikandanpelatihan;
 - b.penyuluhandanpendampingan;
 - c.pengembangansistemdansaranapemasaranhasilPertanian;
 - d.konsolidasidanjaminanluasanlahanPertanian;
 - e.penyediaanfasilitaspembiayaan dan permodalan;
 - f.kemudahanakses ilmupengetahuan,teknologi,daninformasi; dan
 - g.penguatanKelembagaanPetani.

Hal penting lain dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang relevan dengan pertembakauan adalah adanya tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannyauntukmenyediakan dan/atau mengelola prasarana Pertanian.Adapun yang dimaksud denganprasarana pertanian antara lain meliputi:

- a.jalanUsahaTani,jalanproduksi,dan jalandesa;
- b.bendungan, dam,jaringanirigasi,danembung;dan
- c. jaringanlistrik,pergudangan,pelabuhan,dan pasar (Pasal 16 Undang-UndangNomor19Tahun2013tentangPerlindungan dan Pemberdayaan Petani).

Prasarana pertanian yang perlu ataudibutuhkan petani tembakau tentutidaksepenuhnyaikutiapayangditentukan dalamPasal 16 Undang-UndangNomor 19Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani tersebut, melainkan hanya prasarana yang

relevan saja bagi perkebunan tembakau yang perlu diperhatikan bagi petani tembakau.

4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian Beberapa pasal yang relevan dengan pengaturan pertembakauan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian di antaranya:

1) Pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Perindustrian adalah tatanan dan segala kegiatan yang bertalian dengan kegiatan industri.
2. Industri adalah seluruh bentuk kegiatan ekonomi yang mengolah bahan baku dan/atau memanfaatkan sumber daya industri sehingga menghasilkan barang yang mempunyai nilai tambah atau manfaat lebih tinggi, termasuk jasa industri.

Berdasarkan definisi Pasal 1 angka 1 dan angka 2 di atas, jelas bahwa pertembakauan termasuk dalam tidak bisa dilepaskan dari konsep industri atau perindustrian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Sebab dalam pertembakauan tidak sekadar menyangkut budidaya dan atau pertanian tetapi merupakan sebuah rangkaian yang didalamnya juga terdapat industri yakni industri tembakau. Industri tembakau itu sendiri dapat dibedakan atas:

- (1) Industri hulu yaitu industri perusahaan tembakau disebut tembakau asalan);
- (2) Industri tembakau setengah jadi sebagai bahan baku cerutu dan bahan baku rokok. Produk tembakau ini telah melalui proses lanjut dari tembakau asalan, misalnya proses fermentasi, sortasi, standardisasi, dan pengepakan (packaging). Produk industri tembakau ini disebut tembakau olahan, yang pada umumnya produk tembakau ini diekspor sebagai bahan baku cerutu atau bahan baku rokok
- (3) Industri hilir, yaitu industri perusahaan tembakau yang sering disebut industri hasil tembakau. Produk industri hasil tembakau antara lain rokok (SKT, SKM), cerutu (Cigar, Cigarillos), tembakau kunyah (chewing tobacco), tembakau hisap (isapan), dan tembakau liting.

60 | Page

2) Pasal 2:

Mengatur mengenai asas perindustrian, yang berbunyi sebagai berikut:

Perindustri diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kepentingan nasional;
- b. demokrasi ekonomi;
- c. kepastian berusaha;
- d. pemerataan persebaran;
- e. persaingan usaha yang sehat; dan
- f. keterkaitan Industri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 ini, maka dalam kaitannya dengan industri tembakau juga harus mengacu atau sejalan dengan asas perindustrian tersebut. Dengan kata lain, asas perindustrian tersebut harus diakomodasi dalam pengaturan industri tembakau, yaitu asas kepentingan nasional, demokrasi ekonomi, kepastian berusaha, pemerataan persebaran, persaingan usaha yang sehat, dan keterkaitan Industri. Namun, khusus dalam pengaturan dalam undang-undang pertembakauan tentu masih terbuka ditambah asas yang relevan secara spesifik terkait pertembakauan ini. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak membatasi penempatan asas dalam pembentukan suatu undang-undang.

Berdasarkan asas tersebut, penting diperhatikan bahwa pertembakauan memiliki peran penting dalam kaitannya dengan kepentingan nasional bahkan kedaulatan nasional. Pertembakauan juga penting dalam menegakkan demokrasi ekonomi yakni pendekatan pembangunan industri tembakau yang dilakukan dengan mengikutsertakan dan meningkatkan peran serta aktif masyarakat secara merata, khususnya petani dan/atau pekerja serta pelaku industri tembakau. Dalam industri tembakau juga perlu diciptakan kepastian berusaha bagi setiap warga yang bergerak di industri atau usaha (pertanian) tembakau, mulai dari hulu sampai dengan hilir. Juga tidak kalah pentingnya adalah perlunya

61 | Page memperahtikan asas persaingan usaha yang sehat dalam dunia usaha pertembakauan.

3) Pasal 3 yang mengatur mengenai tujuan perindustrian, dengan rumusan sebagai berikut:

Perindustri diselenggarakan dengan tujuan:

- a. mewujudkan Industri nasional sebagai pilar dan penggerak

- perekonomi nasional;
- b. mewujudkan kedalaman dan kekuatan struktur Industri;
- c. mewujudkan Industri yang mandiri, berdayasaing, dan maju, serta Industri Hijau;
- d. mewujudkan kepastian berusaha, persaingan yang sehat, serta mencegah pemusatan atau penguasaan Industri oleh satu kelompok atau perseorangan yang merugikan masyarakat;
- e. membuka kesempatan berusaha dan perluasan kesempatan kerja;
- f. mewujudkan pemerataan pembangunan Industri ke seluruh wilayah Indonesia guna memperkuat dan memperkukuh ketahanan nasional; dan
- g. meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan.

Dari ketentuan di atas maka tujuan pembangunan industri memperluas dan pemeratakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Industri hasil tembakau telah eksis sejak pertengahan abad 19, dari hasil penelitian yang ada, industri hasil tembakau telah menyerap tenaga kerja dari hulu sampai hilir yang mencapai 18 juta jiwa. Dengan demikian maka keberadaan industri hasil tembakau telah sesuai dengan tujuan Undang-Undang ini.

Ketentuan di atas mengandung makna bahwa pembangunan industri diharapkan dapat menyerap sebanyak mungkin devisa, oleh karena itu maka diupayakan agar tetap menggunakan bahan baku dalam negeri. Industri hasil tembakau mulai dari hulu dan hilir telah menggunakan bahan baku lokal dalam negeri, sehingga keberadaannya dapat memberikan manfaat berupa devisa Negara dari realisasi cukai yang diterima pemerintah tahun 2015 mencapai 157 triliun rupiah.

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai

62 | Page Rancangan Undang-Undang tentang pertembakauan akan berkaitan juga dengan perundangan yang mengatur mengenai cukai, karena hasil tembakau menurut Direktorat Bea dan Cukai termasuk barang kena cukai⁷². Pungutan negara atas cukai ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Berikut kutipan pasal dalam UU No 39 Tahun 2007

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang
Cukai:

- (1) Barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik:
konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi,
pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat
atau lingkungan hidup; atau pemakaiannya perlu
pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan,
dikenai cukai berdasarkan undang-undang ini.
-

⁷² Cukai dikenakan terhadap Barang Kena Cukai yang terdiri dari: etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya; minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapapun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol;
a. hasil tembakau, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

- (2) Barang-barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sebagai barang kena cukai.

Sebagaimana ketentuan pada Undang-Undang tentang Cukai, hasil produk tembakau dikenakan cukai karena memenuhi unsur produk yang konsumsinya perlu dikendalikan. Konsumsi produk tembakau berupa rokok yang berdampak negatif pada masyarakat, selain dikenakan pajak untuk transaksi perdagangannya juga dikenakan cukai setelah diolah menjadi produk jadi yang berasal dari tembakau.

Namun penerimaan negara dari cukai ini seharusnya dalam penganggarannya dikembalikan untuk memfasilitasi upaya memulihkan dampak kesehatan dari konsumsi masyarakat terhadap hasil olahan tembakau.

6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah

Dalam Pasal 1 Ketentuan Umum angka 19 disebutkan bahwa Pajak Rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah.

Dalam Bab Kedua mengenai Jenis pajak, rokok menjadi salah satu item yang dikenakan pajak, yakni:

Pasal 2

(1) Jenis Pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Pajak Rokok, dasar pengenaannya adalah cukai rokok. Tarif Pajak Rokok ditetapkan secara definitif di dalam Undang-Undang ini sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok yang dihitung dalam penetapan tarif cukai nasional. Hal ini dimaksudkan agar terdapat keseimbangan antara beban cukai yang harus dipikul oleh industri rokok dengan kebutuhan fiskal nasional dan Daerah. Hasil dari pajak

rokok dialokasikan untuk membiayai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum.

Kemudian dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 31, Pasal 94 dan Pasal 181 diatur ketentuan mengenai objek pajak rokok, subjek pajak rokok, dasar pengenaan pajak rokok, tarif pajak rokok, besaran pokok pajak rokok, alokasi penerimaan bagi daerah, dan pemberlakuannya. Adapun norma pasal-pasal terkait berikut:

Pasal 26

- (1) Objek Pajak Rokok adalah konsumsi rokok.
- (2) Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi sigaret, cerutu, dan rokok daun.
- (3) Dikecualikan dari objek Pajak Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah rokok yang tidak dikenakan cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.

Pasal 27

- (1) Subjek Pajak Rokok adalah konsumen rokok.
- (2) Wajib Pajak Rokok adalah pengusaha pabrik rokok/ produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.
- (3) Pajak Rokok dipungut oleh instansi Pemerintah yang berwenang memungut cukai bersama dengan pemungutan cukai rokok.
- (4) Pajak Rokok yang dipungut oleh instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disetorker rekening kas umum daerah provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan penyetoran Pajak Rokok diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Pasal 28

Dasar pengenaan Pajak Rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap rokok.

Pasal 29

Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok.

Pasal 30

Besaran pokok Pajak Rokok yang terutang dihitung dengan cara mengalikantarif pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.

Pasal 31

Penerimaan Pajak Rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

Pasal 94

(1) Hasil penerimaan Pajak provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) sebagian diperuntukkan bagi kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut:

.....

....

c. hasil penerimaan Pajak Rokok diserahkan kepada kabupaten/kota sebesar 70% (tujuh puluh persen);

Pasal 181

Ketentuan mengenai Pajak Rokok sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2014.

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

Daerah

h
Pengaturan pertembakauan dari aspek budidaya pertanian dan industri akan banyak melibatkan Pemerintah Daerah dalam mengatur teknis pelaksanaannya di daerah yang menjadi penghasil tembakau ataupun yang memiliki industri tembakau. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengatur tentang kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengatur hal tersebut.

Isu penting yang perlu diperhatikan di sini adalah agar dalam mengatur apa menjadi tanggung jawab atau kewajiban pemerintah daerah (baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota) dalam pertembakauan tetap sinkron atau sejalan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ada beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang relevan untuk diperhatikan, terutama menyangkut kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan jenis-jenis urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan, yakni yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, apa yang dimaksud dengan Urusan Pemerintahan Konkuren diatur dalam Pasal 11 yang menentukan bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Sedangkan urusan pemerintahan wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Adapun yang dimaksud dengan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar menurut Pasal 12 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan; d. pertanahan;
- d. lingkungan hidup;
- e. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- f. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- g. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- h. perhubungan;
- i. komunikasi dan informatika;
- b. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- c. penanaman modal;
- d. kepemudaan dan olahraga;
- e. statistik;
- f. persandian;
- g. kebudayaan;
- h. perpustakaan; dan
- i. kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan menurut Pasal 12 ayat (3) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata
- ;
- c. pertanian
- ;
- d. kehutanan
- ;
- e. energi dan sumberdaya mineral;
- f. perdagangan
- ;
- g. perindustrian;
- dan
- h. transmigrasi

Tembakau dari aspek budi daya adalah urusan pertanian, dengan demikian masuk dalam kategori urusan pemerintahan pilihan. Hal ini telah sesuai mengingat tidak semua daerah memiliki tanaman tembakau sehingga dapat dikatakan bahwa hanya daerah-daerah

yang cocok ditanami tembakau saja yang relevan dengan urusan pemerintahan pilihan yaitu pertanian.

Selain urusan pemerintahan tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kewenangan daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal di atas, maka terbuka peluang pemerintah daerah untuk mengatur lebih lanjut di dalam peraturan daerah terkait sektor-sektor ekonomi yang strategis di daerahnya, dalam hal ini termasuk juga urusan yang terkait dengan pertembakauan.

Permasalahan mengenai pertembakauan di suatu daerah bisa sangat berbeda dengan di daerah lain, seperti persoalan budidaya pertanian, jalur distribusi, kemitraan atau sistem plasma dan sebagainya. Pemerintah daerah diharapkan responsif menuangkan kebijakan yang khas dengan persoalan pertembakauan di daerah sesuai dengan kewenangannya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.

Setiap masyarakat mengharapkan agar peraturan perundang-undangan dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan, sebagaimana tercermin dalam nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI 1945. Mengacu pada Tujuan pembentukan Negara dan Pemerintahan Indonesia sebagaimana dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat berbunyi :“Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”, maka peraturan perundang-undangan harus menjamin perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dari segala aspek, baik pemenuhan aspek lahiriah atau pembangunan fisik maupun aspek bathiniah atau kejiwaan manusianya.

Peraturan perundang-undangan juga harus berpihak kepada rakyat agar dapat terjamin kesejahteraannya dan mendapatkan penghidupan yang layak. Hal ini disadari benar oleh para perumus konstitusi dengan menuangkannya di dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yaitu Pasal 28 ayat (1) berbunyi: “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Pasal ini masuk dalam sistematika UUD NRI Tahun 1945, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, yang berarti bahwa hak atas hidup sejahtera secara lahir dan bathin, bertempat tinggal di lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan kebutuhan manusia dan menjadi hak asasi yang harus dihormati dan dipenuhi oleh Negara dan Pemerintah secara adil dan seimbang. Nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan tersebut di atas, juga dimanifestasikan ke dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagaimana yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Pemenuhan keseluruhan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam konstitusi merupakan kewajiban Negara dan tanggung jawab

Pemerintah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28I ayat(4) yang berbunyi: "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah". Untuk memastikan dilaksanakannya hak asasi warga Negara oleh Pemerintah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4), maka dipandang perlu untuk membuat Undang-Undang tentang Pertembakauan.

Sangat disadari tembakau merupakan sumber kekayaan alam yang memiliki peranan strategis dalam memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat Indonesia. Tembakau menjadi salah satu sumber kekayaan dan pertahanan ekonomi bangsa Indonesia di tengah-tengah persaingan ekonomi global yang saling memangsa antara bangsa yang satu dengan bangsa lainnya, baik secara halus melalui perekonomian maupun secara langsung melalui peperangan dan konflik bersenjata.

Potensi tembakau dan produk olahannya harus dapat dimanfaatkan untuk menggerakkan perekonomian nasional, sosial, dan budaya masyarakat, yang diperuntukkan tidak hanya untuk masyarakat dalam ekonomi riil, namun juga memberikan manfaat ke negara dalam bentuk cukai. Salah satu caranya melalui industri tradisional maupun modern yang membuka dan menyediakan lapangan kerja, baik dari sejak budidaya, pengolahan, pendistribusian, periklanan, hingga penjualan tembakau beserta hasil olahannya.

Disamping potensi pertanian tembakau yang tidak hanya memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan masyarakat dan pendapatan bagi negara, keberadaan tembakau dan produk olahannya cukup menjadi gelisahan bagi pegiat kesehatan dan lingkungan. Tidak menutup kenyataan yang ada, bahwa produk olahan tembakau berdampak pada perilaku dan dampak kesehatan yang ditimbulkan. Dalam hal ini pemerintah mempunyai tanggung jawab mewujudkan mutu lingkungan hidup yang sehat yang mendukung tumbuh kembang anak dan remaja, memenuhi kebutuhan dasar untuk hidup sehat, dan memungkinkan interaksi sosial, serta melindungi masyarakat dari 71 | Page
ancaman bahaya yang berasal dari lingkungan sehingga tercapai derajat kesehatan individu, keluarga, dan masyarakat yang optimal.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pemanfaatan dan pengelolaan tembakau harus dilakukan secara terencana, terpadu, dan komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek yang berkaitan dengannya. Pengaturan mengenai tembakau harus dilakukan mulai dari hulu hingga ke hilir, mulai dari aspek budidaya berikut dengan kualitas

dan hasil olahannya, perlindungan dan peningkatan kualitas hidup bagi petani tembakau, produksi dengan segala nilai tambahnya, seperti besaran produksi, produktivitas, pemanfaatan tenaga kerja dan peningkatan kesejahteraannya, perluasan daya saing dan pangsa pasar, maupun dampak dari mengkonsumsi beberapa jenis olahan hasil tembakau dan cengkeh.

Pengaturan tembakau dan cengkeh secara terencana, terpadu, dan komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek yang berkaitan dengannya sangat diperlukan untuk meminimalisasi dampak kerugian yang belum dapat diperkirakan, dari aspek ekonomi, politik, budaya, lingkungan, dan kemandirian bangsa Indonesia.

Oleh karena itu, demi kepentingan bangsa yang lebih luas dan berjangka panjang serta didasari oleh pengetahuan bersama bahwa tembakau merupakan sumber penghidupan masyarakat dan negara, maka secara filosofis, pembentukan RUU tentang Pertembakauan, selain sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia, juga merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945.

B. Landasan Sosiologis.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis perlu dibentuknya Undang-Undang tentang Pertembakauan sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai kebutuhan, perkembangan, dan permasalahan yang dihadapi pertembakauan di Indonesia dari hulu (penyediaan bahan baku) sampai dengan hilir (Industri Hasil Tembakau- IHT).

72 | Page
Tembakau dan produk-produk yang berasal dari tembakau sudah lama menjadi masalah yang bersifat kompleks, tidak saja masalah yang berkaitan dengan tembakau dan produk-produk yang dihasilkan dari tembakau tersebut dalam tataran nasional menyangkut masalah ketenagakerjaan, petani tembakau, pajak dan cukai, kultural, yang tidak jarang berdampak psikologis, tetapi juga secara ekstrim masalah yang ditimbulkan dari hasil olah tembakau sering diperdebatkan khususnya dampaknya pada kesehatan dan lingkungan. Sedangkan dalam tataran internasional berkaitan dengan penanaman modal asing, hak cipta, dan budaya yang juga berdampak psikologis dan bahkan politis. Dalam kehidupan nasional dan internasional, sudah lama orang mengenal

tembakau sebagai suatu bahan yang dipergunakan untuk membuat rokok.

Tembakau dan cengkeh memiliki peranan yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperluas lapangan kerja, dan meningkatkan perekonomian bangsa Indonesia. Pada pertanian tembakau dan cengkeh saja, memiliki peranan yang besar dalam penyediaan lapangan kerja dan sumber pendapatan masyarakat. Masyarakat yang menggantungkan hidup dan kehidupannya pada tembakau dan cengkeh itu semakin besar jumlahnya, ketika masuk pada industri olahan tembakau, periklanan, dan pendistribusian serta penjualan tembakau dan cengkeh atau hasil olahan tembakau dan cengkeh.

Industri tembakau merupakan salah satu industri pertama yang lahir dan berkembang di negeri ini. Usia industri ini telah lebih dari 100 tahun, setara dengan usia kegiatan eksploitasi migas di tanah air. Industri ini berkembang sangat pesat sejak Abad ke-19 dan telah menghasilkan produksi yang diekspor ke negara-negara Eropa pada masa itu. Awal mula industri ini berasal dari daerah Kudus, Jawa Tengah, yang kemudian menyebar ke daerah-daerah lainnya di Pulau Jawa. Sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, rokok kretek telah menjadi komoditas ekspor yang utama, selain ekspor hasil kebun, hasil tambang dan sumber daya alam lainnya.

Industri Hasil Tembakau (IHT) merupakan salah satu industri nasional yang masih cukup kuat hingga saat ini, ditengah kecenderungan "deindustrialisasi" yang terjadi di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir. Keberadaan tembakau dan IHT telah memberikan sumbangan besar terhadap pertumbuhan, penyerapan tenaga kerja, maupun pendapatan negara. Tahun 2009 telah terserap dari ekspor tembakau dan rokok sebesar 185,118,488 US\$ dan hingga bulan Juli 2010 sudah terserap 99,931,192 US\$.

Jika diamati secara mendalam, IHT merupakan satu-satunya industri nasional yang terintegrasi dari hulu sampai hilir. Karakter IHT lebih unggul dibandingkan dengan industri besi baja dan industri

73 | Page pangan. Mulai dari penyediaan input produksi (bahan baku), pengolahan, hingga proses distribusinya, semua dikerjakan di dalam negeri oleh pelaku-pelaku usaha nasional dengan melibatkan tenaga kerja yang sangat besar jumlahnya. Berdasarkan status pengusahannya, rata-rata luas areal tembakau tahun 2005 - 2009 didominasi oleh perkebunan rakyat sebesar 97,43 persen. Sisanya 2,57 persen, dikuasai Perseroan Terbatas Perkebunan Negara (PTPN) dan sebagian perkebunan swasta. Kegiatan-kegiatan produksi dan

perdagangannya juga dikerjakan oleh tenaga kerja nasional dan komponen impor dari industri ini relatif sangat kecil dibandingkan dengan industri lain seperti mie instan dan besi baja.

Industri hasil tembakau menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang sangat besar, baik yang langsung bekerja dalam sektor penyediaan (pertanian tembakau), sektor pengolahan (pabrik rokok, farmasi, dan lain-lain), maupun sektor penjualan (perdagangan dalam negeri dan ekspor rokok). Selain itu rantai industrinya yang sangat lengkap menyediakan kesempatan kerja secara tidak langsung bagi masyarakat seperti pergudangan, distributor, pedagang kaki lima, warung-warung kelontong dan sebagainya.

Jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam pengusaha tembakau dan industri hasil tembakau di Indonesia sangat besar. Menurut kajian dari Serad⁷³, jumlah tenaga kerja yang bersinggungan langsung dengan perusahaan industri tembakau baik hulu maupun hilir sebanyak 6.100.000 orang, sedangkan yang tidak langsung bersinggungan sebanyak 30.000.000 orang. Data Internasional Labour Organization (ILO) menyebutkan bahwa jumlah tenaga kerja yang terlibat langsung dalam industri rokok di Indonesia mencapai angka 10 juta orang. Jumlah tersebut sangatlah besar, karena mencapai 30 persen dari jumlah tenaga kerja sektor formal di Indonesia, atau 10 persen dari jumlah tenaga kerja secara keseluruhan.

Pengusahaan tembakau dan industri hasil tembakau memberikan sumbang sangat besar terhadap pendapatan negara dari pembayaran cukai. Menurut data dari Ditjen Beadani Cukai, Daeng⁷⁴ dan Serad menunjukkan bahwa realisasi cukai yang diterima negara dari industri rokok mencapai Rp. 73,252 triliun. Jumlah tersebut belum termasuk pajak lainnya yang dibayarkan oleh perusahaan tembakau dan industri hasil tembakau. Hal ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan negara yang diperoleh dari sektor eksploitasi bahan tambang yang selama ini menjadi andalan penerimaan negara. Pendapatan dari hasil tambang pada tahun 2011 hanya sebesar Rp.

74 | Page 13,77 triliun. Padahal investasi sektor ini sangat besar.

⁷³ Serad, et al. 2011. Hukum dan Ancaman Keberlangsungan Industri Rokok. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muria Kudus (UMK) Kerja Sama dengan LS2B. Sumur Tolak Kudus.

Untuk itulah, melihat urgensi tembakau dan Industri Hasil Tembakau dalam kepentingan nasional baik yang terkait dengan kesejahteraan petani tembakau, serapan tenaga kerja dan kesejahteraan pekerja industri rokok, serta pendapatan negara, maka sektor ini perlu

mendapatkan perlindungan untuk keberlangsungan dan keberlanjutannya.

Dari aspek budaya Tembakau dan cengkeh yang diolah menjadi salah satu hasil olah tembakau berupa kretek telah menjadi warisan budaya Indonesia⁷⁵. Meski berbahan baku tembakau, kretek mengandung bahan baku lain yang tidak dimiliki oleh hasil tembakau jenis lain manapun berupa cengkeh yang merupakan salah satu tanaman asli nusantara. Jenis hasil tembakau lain temuan khas Indonesia tersebut telah menjadi budaya bangsa dan terbiasa dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat yang merokok. Pada aspek ini, maka kretek semestinya tidak termasuk rokok yang diatur lebih ketat dalam peredaran dan konsumsinya.

Penelitian yang menyebutkan mengenai kretek sebagai warisan budaya asli Indonesia yang ditemukan oleh penulis adalah dua, yaitu oleh Mark

⁷⁴ Daeng S, et al, 2011, Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional, Indonesia Berdikari, Jakarta

⁷⁵ Hanusz, Mark, Kretek: The Culture and Heritage of Indonesia's Clove Cigarettes, Jakarta, Equinox Publishing, 2000.

Hanusz (2000) dan Indonesia Berdikari (2010). Penempatan kretek sebagai warisan budaya Indonesia didasarkan pada empat aspek, yaitu 1) aspek historis, dimana dalam sejarahnya kretek ditemukan di Indonesia dan mengalami inovasi secara berkelanjutan, 2) aspek budaya, dimana mayoritas produksi kretek dihasilkan melalui tangan manusia Indonesia, dan campuran antara tembakau dan cengkeh hanya terdapat di Indonesia, 3) aspek ekonomi, dimana kretek telah memberikan sumbangan sangat besar bagi pembangunan bangsa, dan 4) aspek sosial, dimana dalam produksi dan peredarannya melibatkan banyak pihak sehingga telah memberikan pendapatan kepada masyarakat.

Namun, penetapan kretek sebagai warisan budaya Indonesia, tentu akan mendapat tantangan, khususnya dari pegiat kesehatan. Oleh karena itu, pemerintah sebagai penentu kebijakan nasional harus mampu mengupayakan agar ada penelitian yang dapat menghasilkan rokok yang mengurangi dampaknya terhadap kesehatan dan jika memang sudah ada, dapat diaplikasikan oleh industri, dimana unsur merkuri harus dihilangkan dari rokok. Sebagaimana dimaksud oleh Pusat Studi Nano Biologi Universitas Brawijaya.

Kretek tidak mungkin dihilangkan dari peta industri nasional, karena sumbangan yang telah diberikan dalam bentuk cukai dan pendapatan bagi masyarakat sangat besar. Pemerintah sendiri tidak mampu memberikan alternatif penghidupan yang layak bagi pelaku usaha di sektor ini, karena pasti akan ada gejolak di masyarakat. Oleh karena itu, perlu ada jalan tengah untuk mengatasi ini. Jalan tengah yang dimaksud adalah: melakukan uji terhadap penelitian atau rekomendasi bahwa unsur merkuri harus dikeluarkan dari hasil olahan tembakau, kemudian memberikan rekomendasi agar industri rokok nasional mengaplikasikan temuan ini, dan mensosialisasikan agar tidak timbul gejolak.

Dalam kerangka pemanfaatan sebesar-besarnya potensi tembakau dalam memakmurkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat

tersebut, semestinya pemerintah berperan aktif untuk melakukan pemberdayaan dan peningkatan budidaya tembakau, baik secara kuantitas maupun kualitasnya, meningkatkan produksi olahan hasil tembakau dan memperluas pasar tembakau. Pemerintah tak semestinya berperan sebaliknya, dengan secara perlahan, melalui pengaturan pada satu aspek yang berdampak pada mengurangi budidaya tembakau secara kualitas maupun kuantitas dan mempersempit serta tidak mengembangkan lahan budidaya tembakau dan cengkeh sebagai bahan baku utama kretek, bahkan sedikit demi sedikit memberikan peluang masuknya tembakau, olahan tembakau, dan industri asing untuk menguasai Indonesia. Pada gilirannya, bukan peningkatan perekonomian nasional yang dilakukan dan diperoleh Indonesia, sebaliknya secara perlahan mendorong amburuknya potensi ekonomi tembakau yang pasti akan mempengaruhi perekonomian nasional.

Pengaturan tembakau perlu dilakukan dengan mempertimbangkan segenap aspek yang berkaitan dengannya, mulai dari hulu ke hilir. Pengaturan dari hulu, mulai dari budidaya tembakau dan cengkeh, petani pemilik dan petani penggarap, sarana dan prasarana utama, sampai informasi mengenai harga dan iklim, serta pemasaran. Pengaturan di hilir, berkaitan dengan dengan olahan tembakau, terutama industri kretek dan industri rokok putih, perdagangan hasil olahan tembakau dan cengkeh, serta keberpihakan negara terhadap perkembangan perekonomian nasional.

Selama ini, belum ada pengaturan yang terintegrasi dan komprehensif mengenai hasil olahan tembakau dari segenap aspek yang berkaitan dengannya. Tembakau sebagai sumber hidup dan penghidupan masyarakat belum dimanfaatkan secara optimal, sebaliknya Pemerintah malah tidak melindungi mereka, dalam hal ini pemangku kepentingan yang memanfaatkan hasil olahan tembakau. Pengaturan yang tersebar dapat memunculkan dampak kebijakan yang tidak sistematis dan mendorong pemanfaatan potensi tembakau dalam

mencapai tujuan nasional untuk menciptakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia.

Selain melihat tembakau dari aspek ekonomi, ketenagakerjaan dan aspek budaya dan lingkungan menjadi perhatian dalam pengaturan ini. RUU Pertembakauan juga menekankan pengaturan terhadap pengendalian dampak konsumsi tembakau bagi kesehatan, khususnya penerapan kawasan tanpa asap rokok dan penjualan rokok terhadap anak di bawah usia 18 (delapanbelas) tahun dan ibu hamil. Besarnya populasi dan tingginya prevalensi merokok telah menempatkan Indonesia pada urutan ketiga di antara negara-negara dengan konsumsi tembakau tertinggi di dunia pada tahun 2005 yakni dengan tingkat konsumsi sebesar 220 miliar batang per tahun. Untuk itu, RUU Pertembakauan ini juga mengatur sanksi yang tegas terhadap setiap pelanggaran dari larangan-larangan yang diatur didalamnya.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁷⁶ Landasan yuridis juga merupakan suatu tinjauan substansi terhadap suatu Undang-Undang yang ada kaitannya dengan Naskah Akademik dengan memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan dengan puncaknya pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis akan digunakan sebagai dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan yang akan disusun, yang dalam hal ini adalah Rancangan Undang-Undang tentang Pertembakauan, yang merupakan Undang-undang baru, yang nantinya dalam dasar hukum Undang-Undang tersebut memuat:

1. Dasar kewenangan pembentukan Undang-Undang; dan

78 | Page ⁷⁶Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dasar kewenangan pembentukan Undang-Undang ini adalah ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena merupakan usul inisiatif DPR⁷⁷.

Di dalam Konstitusi, Setiap orang berhak mendapat keadilan, kesejahteraan, dan jaminan kesehatan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tembakau dan produk olahannya merupakan hasil pertanian yang memberikan manfaat besar bagi kesejahteraan hidup masyarakat, disamping perlu dipikirkan dampak negatif dari produk olahan tembakau yang dapat membahayakan kesehatan bagi orang yang mengkonsumsi maupun yang tidak mengkonsumsi secara langsung, sehingga setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan atas segala kehidupan yang terkait dengan tembakau dan produk olahannya.

Tembakau memiliki peranan yang strategis dalam perekonomian nasional, namun salah satu olahan hasil tembakau berupa rokok dapat memiliki dampak terhadap kesehatan. Secara yuridis, pengaturan hasil olahan tembakau di Indonesia sejak awal kemerdekaan adalah pengaturan mengenai cukai dan yang diterapkan terhadap komoditas tersebut dan peranannya sebagai salah satu komoditas strategis untuk meningkatkan perekonomian nasional.

Dalam tata hubungan internasional, saat ini ada sebuah konvensi hasil pertemuan internasional yang digagas oleh WHO (World Health Organization) yang mengatur tentang distribusi rokok di dunia. Instrumen dari WHO tersebut adalah Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Dari negara-negara yang belum meratifikasinya, antara lain Amerika Serikat dan Indonesia adalah negara yang tidak meratifikasi FCTC. Karena Indonesia belum meratifikasi konvensi

tersebut, sehingga sebenarnya tidak memiliki ikatan untuk melaksanakannya dalam suatu peraturan perundang-undangan.

RUU Pertembakauan harus dapat memperhatikan berbagai dimensi dan sudut pandang, baik petani, industri, tenaga kerja, serta dimensi lingkungan dan kesehatan. Produk hukum sebagai produk kebijakan publik harus meramu nilai keadilan (filosofis), kemanfaatan (sosiologis), dan bukan hanya semata menonjolkan aspek hukum (normatif) semata. Karena itu selain mengatur pemihakan bagi petani dan pekerja tembakau dalam proses budidaya maupun pengolahan hasil tembakau, menjamin penerimaan negara dari cukai, dan mengatur alokasi cukai untuk sebesar-besar kepentingan pertanian dan peningkatan kualitas lingkungan. RUU ini juga mengatur pentingnya menjaga kesehatan melalui aturan dalam promosi, iklan, sponsor, pemeriksaan tar-nikotin, dan larangan penjualan kepada anak dan ibu hamil, serta penyediaan kawasan tanpa asap rokok. Dukungan terhadap kesehatan juga diwujudkan melalui pembiayaan pelayanan kesehatan terhadap warga yang menderita penyakit akibat produk tembakau.

Dengan demikian, dasar untuk melakukan pengaturan terhadap tembakau dan hasil tembakau memiliki landasan yuridis yang kuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satunya adalah sebagaimana tujuan pembentukan pemerintahan negara Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.”

Landasan yuridis dalam UUD 1945, termasuk pula Pasal 28 A bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya”, lalu Pasal 28C Ayat (1) disebutkan “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan

budaya, demi meningkatkan kualitas hidup nyadandemikesejahteraan umat manusia.

Pada masalah perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, Pasal 33 ayat (4) menyebutkan "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pengaturan mengenai tembakau harus memperhatikan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan semua aspek dalam norma UUD 1945, mulai dari kebebasan masyarakat untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya, mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya demi kesejahteraan umat manusia, hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan, hingga aspek perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pengaturan mengenai pertembakauan saat ini masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan belum diatur secara khusus dalam sebuah instrumen hukum, khususnya yang mengatur secara komprehensif tentang pertembakauan.

Peraturan perundang-undangan yang selama ini berkaitan dengan pertembakauan UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (selanjutnya disebut UU Sistem Budidaya Tanaman), yang berdasar ketentuan Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (1) UU Sistem Budidaya Tanaman tersebut, pengaturan mengenai pertanian di bidang tembakau haruslah memperhatikan tujuan budidaya pertanian adalah untuk

memenuhi kebutuhan industri dan memperbesar ekspor serta meningkatkan taraf hidup petani dari kesempatan berusaha yang tersedia. Pengaturan mengenai pertanian tembakau juga mempertimbangkan kebebasan petani dalam menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Industri, khususnya Ketentuan Pasal 2 ini merupakan landasan tujuan pembangunan industri yang harus juga diakomodasi dalam pengaturan industri tembakau, yaitu merupakan implementasi dari demokrasi ekonomi, pemberdayaan ekonomi yang didasarkan kekuatan dan kemampuan dalam negeri serta mempertimbangkan kelestarian lingkungan.

Pertembakauan memiliki peran penting dalam menegakkan demokrasi ekonomi sebagaimana penjelasan di atas pembangunan industri tembakau dilakukan dengan mengikutsertakan dan meningkatkan peran serta aktif masyarakat secara merata. Dalam industri tembakau terdapat satu kesatuan sistem, mulai dari hulu sampai dengan hilir.

Dan pada Pasal 3 ayat (5) dan ayat (6) juga mengandung makna bahwa pembangunan industri diharapkan dapat menyerap sebanyak mungkin devisa, oleh karena itu maka diupayakan agar tetap menggunakan bahan baku dalam negeri. Industri hasil tembakau mulai dari hulu dan hilir telah menggunakan bahan baku lokal dalam negeri, sehingga keberadaannya dapat memberikan manfaat berupa devisa Negara dari realisasi cukai yang diterima pemerintah tahun 2011 mencapai 73,252 triliun rupiah.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan di atas dapat diketahui bahwa belum ada peraturan Perundang-undangan yang mengatur secara spesifik tentang produk tembakau, untuk itu diperlukan pengaturan spesifik dalam bentuk undang-undang mengenai pertembakauan.

Masih terbarnya pengaturan mengenai pertembakau dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dan belum diaturnya pertembakauan secara komprehensif menyebabkan peningkatan potensi sumber daya alam dari tanaman tembakau terhadap kesejahteraan bangsa dan negara, khususnya petani tembakau belum dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan mengenai pertembakauan dalam sebuah Undang-Undang sebagai landasan hukum yang sangat vital.

Selain itu, adanya Undang-Undang tentang pertembakauan diharapkan menjadi payung hukum yang akan memberikan kejelasan serta kepastian hukum dalam melindungi petani tembakau dari ketidakpastian harga sebagai bagian dari warga negara, selain itu juga untuk memberikan penghargaan terhadap komoditas tembakau yang strategis untuk meningkatkan pendapatan negara.

Pengaturan mengenai pertembakauan dalam sebuah Undang-Undang diharapkan terbuka peluang pemerintah daerah untuk mengatur lebih lanjut di dalam peraturan daerah terkait sektor-sektor ekonomi yang strategis di daerahnya, dalam hal ini terkait dengan pertembakauan.

Sehingga tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat terwujud.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN

A. Arah Jangkauan Pengaturan

Pengaturan di dalam Peraturan Daerah terkait dengan pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat dalam rangka penentuan grade (kualitas) tembakau hasil produksi petani, sehingga memenuhi syarat untuk dapat dibeli oleh perusahaan. Penentuan grade tentunya harus melibatkan asosiasi petani tembakau sehingga dalam penentuan grade tembakau dapat dilakukan secara transparan dan obyektif yang saling menguntungkan semua pihak yang baik perusahaan maupun petani tembakau.

B. Pengertian, definisi istilah-istilah.

1. Pelaku Usaha adalah pekebun dan Badan Usaha Perkebunan yang mengelola usaha budidaya tembakau virginia;
2. Badan Usaha adalah perusahaan pengelola budidaya tembakau virginia Warga Negara Indonesia atau asing di Nusa Tenggara Barat yang telah mendapat izin sebagai Perusahaan Pengelola dengan skala usaha tertentu;
3. Pekebun adalah perorangan Warga Negara Indonesia yang melakukan usaha budidaya tembakau virginia tidak dengan skala usaha tertentu;
4. Perkebunan tembakau virginia adalah kegiatan penanaman dan proses in g yang ditujukan untuk memperoleh tembakau krosok;
5. Usaha budidaya adalah usaha perkebunan tembakau virginia yang merupakan serangkaian kegiatan pra tanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan, sortasi, pemulihan lahan pasca panen, dan rehabilitasi lahan;
6. Izin Usaha adalah izin usah budidaya perkebunan tembakau virginia yang diberikan oleh Gubernur secara tertulis kepada badan usaha budidaya tembakau virginia dengan luasan tertentu;
7. Kemitraan adalah kerjasama yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan yang tertuang dalam perjanjian kemitraan.
8. Grade adalah tingkatan produksi tembakau berdasarkan kualitas (mutunya).
9. Tim Pengawas Independen adalah Tim Pengawas yang dibentuk untuk mengawasi penentuan mutu atau grade tembakau.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan.

Karena Rancangan Peraturan ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Perubahan dari Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor

4 Tahun 2006 tentang Usaha Budidaya dan Kemitraan Perkebunan Tembakau Virginia Di Nusa Tenggara Barat, maka materi muatannya hanya pasal yang mengalami perubahan saja dengan penambahan, materi dalam Pasal 13 yang berkaitan dengan adanya Tim Independen yang akan mengawasi pelaksanaan penentuan grade tembakau Virginia agar memberikan keadilan bagi petani tembakau yang bermitra.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan daerah penghasil tembakau yang turut memberikan kontribusi bagi produksi tembakau nasional, terutama untuk mensuplai bahan untuk pembuatan rokok di Indonesia.
2. Penentuan grade tembakau merupakan kegiatan yang dilakukan untuk menentukan tingkatan mutu dan kualitas tembakau sehingga memiliki kelayakan untuk dapat diserap oleh perusahaan untuk selanjutnya dibeli oleh perusahaan.

B. Saran.

Hasil uraian sebagaimana dalam bab-bab sebelumnya, dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan semangat dan daya juang petani untuk meningkatkan produksi harus diiringi dengan daya serap hasil produksi tembakau petani dengan melakukan penentuan grade (mutu) tembakau secara adil.
2. Untuk memenuhi rasa keadilan tersebut, maka perlu pelibatan tim independen dalam penentuan grade (mutu) tembakau produksi petani dengan melibatkan unsur akademisi dan asosiasi petani tembakau dalam tim independen tersebut.
3. Diharapkan rancangan peraturan daerah ini mendapat prioritas pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, karena terkait dengan nasib petani tembakau kita agar tetap terus meningkatkan produksinya ketika banyak hasil tembakau mereka terserap oleh pasar.