



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
PERTEMBAKAUAN**

**USULAN ANGGOTA LINTAS FRAKSI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2016**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertembakauan dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan untuk memberikan pembenaran secara akademis dan sebagai landasan pemikiran atas pembentukan Rancangan Undang-Undang dimaksud, didasarkan pada hasil kajian dan diskusi terhadap substansi materi muatan yang terkait Pertembakauan, baik dari peraturan perundang-undangan, hasil riset dan kajian akademik, maupun *base praxis* yang terjadi selama ini. Adapun penyusunannya dilakukan berdasarkan pengolahan dari hasil eksplorasi studi kepustakaan, pendalaman berupa tanya jawab atas materi secara komprehensif dengan para praktisi, pakar dan pemangku kepentingan di bidang Pertembakauan serta diskusi internal tim yang dilakukan secara intensif.

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan peran seluruh Tim Penyusun, yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerjasamanya.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, Juli 2016

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Sasaran yang akan Diwujudkan
- C. Identifikasi Masalah
- D. Tujuan dan Kegunaan
- E. Metode

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian Empiris
- C. Kajian terhadap Pengalaman Negara Lain

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

- A. Sinkronisasi Vertikal
- B. Sinkronisasi Horisontal

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN UNDANG-UNDANG

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tembakau, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, termasuk dalam komoditas strategis perkebunan yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Sehingga negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap komoditas ini mulai dari hulu (di tingkat petani) sampai dengan hilir (di tingkat industri atau pengolahan).

Sebagaimana diketahui, bahwa Indonesia merupakan 6 produsen tembakau terbesar di dunia setelah China, Brazil, India, Amerika Serikat, dan Argentina. Luas lahan yang ditanami tembakau mencapai ± 220 ribu hektar dan tersebar di 14 provinsi, dengan jumlah petani tembakau tahun 2014 mencapai 1,78 juta orang¹. Hampir 90% tembakau Indonesia berasal dari tiga provinsi, yaitu: Provinsi Jawa Timur (55%), Jawa Tengah (22%) dan NTB (12%), sisanya berasal dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Utara, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Barat dan Bali. Nilai ekonomis yang didapatkan petani tembakau mencapai 51-54 juta per hektar, jauh lebih besar dari pada nilai ekonomi produk pertanian lainnya.²

Adapun di sisi hulu, Indonesia merupakan negara yang mempunyai pabrik rokok terbanyak baik yang berskala besar maupun yang berada dalam level industri rumah tangga. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Bea Cukai yang diolah Kementerian Perindustrian saat ini, populasi industri rokok di dalam negeri hanya tinggal 1.664 unit, atau mengalami penyusutan yang cukup signifikan dibandingkan

¹ Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian.

² Ernst and Young, Data Riset Industri Hasil Tembakau, 12 Agustus 2015, hal. 4

tahun 2007 yang jumlahnya mencapai 4.793 unit.³ Meski demikian, dari segi produksi, kinerja industri rokok nasional tetap mengalami pertumbuhan produksi, walaupun populasi industrinya kian mengecil. Pada 2014, total produksi yang dihasilkan 1.664 unit industri rokok nasional mencapai 264 miliar batang dengan kontribusi cukai Rp 112,5 triliun.

Tingginya jumlah pabrik rokok di Indonesia adalah berbanding lurus dengan banyaknya jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan di sektor industri rokok. Fakta dan realitas menunjukkan bahwa banyak rakyat yang menggantungkan kehidupannya pada Industri rokok. Dengan perkataan lain industri rokok selain berkontribusi dalam meningkatkan devisa negara dengan kontribusi cukai rokok, juga merupakan penopang ekonomi masyarakat. Di pertanian tembakau terdapat 1,78 juta orang yang menggantungkan hidupnya pada tembakau, sementara di industri hasil tembakau terdapat 4,28 juta orang yang bekerja di sektor manufaktur.

Namun pada kenyataannya, pertanian tembakau dari waktu ke waktu mengalami penurunan kapasitas produksi, sebagai akibat dari menurunnya jumlah lahan pertanian tembakau, lemahnya budidaya tembakau, posisi tawar menawar petani dalam tata niaga tembakau, minimnya bantuan dan subsidi serta pembinaan dari pemerintah dan rendahnya kemitraan petani dengan pabrikan industri hasil tembakau. Sebagai gambaran, luas areal pertanian tembakau pada tahun 2012 sebanyak 270 Ha, tahun 2013 menurun menjadi 192 Ha. Namun pada tahun 2014 naik menjadi 215 Ha dan Tahun 2015 menjadi 218 Ha. Di lain pihak, kalangan industri memandang tembakau yang dihasilkan petani tidak sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan industri dan maraknya tembakau impor yang digunakan oleh para pelaku industri hasil tembakau. Bahkan tembakau impor banyak menguras devisa

³ Kementerian Perindustrian, *Kenaikan Cukai Rokok Tak Mempengaruhi Pasar Rokok Dalam Negeri*, diakses di <http://www.kemenperin.go.id/artikel/5407/Kenaikan-Cukai-Tak-Pengaruh-Pasar-Rokok-Dalam-Negeri>, pada 2 Februari 2015.

negara karena perbedaan yang signifikan antara impor dan ekspor tembakau.⁴

Selain itu, sampai saat ini tembakau lebih banyak digunakan sebagai bahan baku rokok. Padahal tembakau juga bisa digunakan untuk bahan obat nabati dan parfum, walaupun membutuhkan dukungan teknologi yang mahal dan belum banyak industri di dalam negeri yang mengembangkannya. Pengembangan pertembakauan dalam negeri harus difokuskan pada bagaimana melakukan pembudidayaan tanaman tembakau, dan memproduksinya serta bagaimana upaya peningkatan kesejahteraan para petani tembakau. Sehingga dalam hal aspek kesehatan merupakan bagian dari aspek penting namun pengaturannya lebih diatur secara terpisah dengan peraturan tentang pertembakauan.

Dari latar belakang di atas, maka diperlukan pengaturan pertembakauan yang berimbang, mengedepankan kepentingan petani dan kepentingan industri. Pengaturnya terkait pertembakauan secara komprehensif tentunya memerlukan dukungan kajian dari berbagai sektor dan lini terkait dengan pertanian tembakau, perdagangan dan industri tembakau dan produk tembakau, aspek kesehatan serta aspek penerimaan negara dari cukai tembakau. Kajian tersebut tertuang dalam naskah akademik yang akan menjadi acuan dalam penyusunan materi muatan rancangan undang-undang tentang pertembakauan.

B. Identifikasi Masalah

Pengaturan pertembakauan nasional harus memperhatikan keseluruhan aspek yang terkait, mulai dari aspek pertanian, perdagangan, perindustrian, penerimaan negara dalam bentuk cukai.

Aspek pertanian mencakup upaya untuk meningkatkan produktifitas tembakau nasional, melalui peningkatan produksi tembakau. Kendala yang dihadapi untuk meningkatkan produksi

⁴Sudaryanto, 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.

tembakau adalah karakteristik daerah yang potensial untuk ditanami tembakau yang sangat unik (terkait antara lain dengan ketinggian, iklim, dan kebutuhan air) dan lahan pertanian yang semakin sempit. Oleh karena itu, dukungan teknologi dan penerapan tata cara budidaya tembakau yang baik menjadi sangat penting dilakukan.

Apabila produksi tembakau nasional dapat ditingkatkan, maka kebutuhan industri terhadap tembakau dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Saat ini, akibat permintaan industri hasil tembakau sangat tinggi dibandingkan produksi nasional dan produksi nasional tidak mampu memenuhi standar industri, maka dilakukan impor tembakau. Bahkan proporsi impor dibandingkan ekspor tembakau sangat tinggi, dan terus meningkat.

Saat ini, tembakau di Indonesia lebih banyak dimanfaatkan untuk bahan baku industri rokok. Padahal tembakau juga bisa dimanfaatkan untuk bahan baku parfum dan bahan obat nabati, hal ini terkendala dengan tingginya teknologi yang dibutuhkan dan belum banyaknya industri yang tertarik untuk memanfaatkannya dalam skala besar.

Industri hasil tembakau, berupa rokok, terbagi menjadi *kretek*, rokok putih, cerutu, rokok daun, dan tembakau iris. Bahan baku untuk *kretek* berasal dari tembakau yang diproduksi oleh petani nasional, sedangkan mayoritas tembakau impor digunakan untuk bahan baku rokok putih. *Kretek* merupakan hasil campuran antara daun tembakau dan cengkeh dengan proporsi tertentu. Oleh karena itu, pengaturan mengenai *kretek* tidak bisa disamakan dengan rokok putih. Perbedaan dalam pengaturan ini terkait, tidak saja terhadap cukai, tetapi juga perlakuan terhadap industrinya. Pemerintah melalui regulasi yang ada sudah membedakan cukai yang dipungut untuk rokok putih dan *kretek*. Namun, belum membedakan perlakuan antara industri yang terlibat didalamnya.

Menurut Indonesia Berdikari (2010)⁵ dan Rachmat (2010)⁶, pasar industri rokok adalah pasar oligopolis. Berdasar data yang dikumpulkan oleh Departemen Perindustrian dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, industri hasil tembakau di sektor hilir diisi oleh ribuan pabrik rokok dari besar sampai kecil. Dari pabrik-pabrik itulah dihasilkan ratusan miliar batang rokok, baik *kretek* maupun putih, dengan mesin maupun tangan. Departemen Perindustrian mencatat bahwa rasio konsentrasi industri rokok pada 8 perusahaan terbesar (CR8--CR = *concentration ratio*) tahun 2008 adalah 75%. Artinya, pada tahun itu terdapat 8 perusahaan utama dalam industri rokok Indonesia yang menguasai 75% pasar. Angka CR8 pada tahun 2008 itu lebih rendah dibanding tahun-tahun sebelumnya (Indonesia Berdikari, 2010). Oleh karena itu, pengaturan pertembakauan dari aspek industri harus memberikan perlindungan terhadap usaha mikro dan kecil.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, rokok dikenakan juga pajak rokok yang pungut di provinsi. Oleh karena itu, rokok dikenakan dua jenis pungutan, karena dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, rokok juga dikenakan pungutan berupa cukai. Ketentuan ini tentunya memberatkan bagi usaha mikro dan kecil.

1. Fakta Empiris

- a. Bahwa budaya bertani tembakau di Indonesia masih sangat tinggi, namun tingkat kesejahteraan petani tembakau masih belum mencapai taraf yang sejahtera apabila dikomparasikan dengan *income* dari industri tembakau dan penerimaan negara atas cukai rokok yang menembus angka ratusan triliunan rupiah.
- b. Bahwa selama ini petani tembakau selalu diposisikan subordinat dalam fase distribusi hasil tembakau baik dengan perusahaan

⁵ Indonesia Berdikari. 2010. *Op cit.*

⁶ Rachmat, Muchjidin. (2010). Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran bagi Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian*. Maret 2010. 8 (1): 67 - 83.

tembakau ataupun tengkulak. Fenomena tersebut merupakan ekses atas *in absentia* perwakilan pemerintah untuk menentukan standarisasi harga tembakau.

- c. Paradigma global terhadap desakan control produksi tembakau dan implikasinya terhadap kesehatan berdasarkan paradigma FCTC membawa ekses hilangnya lahan pekerjaan masyarakat di daerah penghasil tembakau baik di sektor industri maupun sektor pertaniannya. Akibatnya banyak pekerja di pabrik rokok mengalami PHK masal karena negara membatasi produksi rokok tiap tahunnya tanpa dasar undang-undang yang jelas.

2. Fakta Yuridis

- a. Bahwa dalam konteks yuridis keberadaan FCTC sudah mempengaruhi Kedaulatan hukum dan sangat mempengaruhi alur kebijakan pertanian di sektor pertembakauan. Hadirnya FCTC (*Framework Convention OfTobacco Control*) setidaknya mempengaruhi kebijakan negara dalam upaya mengembangkan varietas tembakau untuk kepentingan perekonomian nasional di atas desakan dunia global yang menginginkan untuk melakukan control terhadap produksi dan distribusi tembakau.
- b. Adanya disharmonisasi kebijakan antara sektor pertanian tembakau dengan sektor kesehatan yang lebih mendukung paradigma FCTC untuk diterapkan dalam skala nasional dengan dalil meningkatkan taraf kesehatan masyarakat (*public health*). Spirit tersebut setidaknya telah melahirkan produk hukum yaitu PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. PP tersebut telah dijadikan sebagai instrument pembatasan dan kontrol produksi tembakau. Padahal secara nomenklatur, PP tersebut seolah-olah telah melahirkan konklusi pemikiran bahwa semua produk tembakau adalah negatif dan segala sesuatu yang negatif itu ada pada tembakau.

- c. PP No. 109 Tahun 2012 berpotensi besar bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap hak-hak asasi manusia di bidang ekonomi. Adapun hak asasi manusia di bidang ekonomi, bahwa hak setiap manusia berhak untuk mendapatkan pekerjaan, dan bebas memilih jenis pekerjaan yang mereka kehendaki selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI 1945 dan Undang-Undang yang berlaku. Dengan perkataan lain, pembatasan dan control tembakau yang tidak didasarkan pada hasil penelitian ilmiah kekinian akan berimplikasi pada hilangnya mata pencaharian petani tembakau. Bahkan tidak hanya petani tembakau, buruh-buruh di beberapa industri rokokpun juga akan kehilangan pekerjaannya seiring dengan konsep limitatif produksi tembakau untuk rokok. Disamping itu juga bertentangan dengan eksistensi hak masyarakat tradisional sebagaimana dimaksud dalam (Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945) yang pada umumnya memanfaatkan sektor pertanian untuk bertani tembakau sebagai upaya memenuhi kebutuhan hidupnya.
- d. PP No. 109 Tahun 2012 dan pengaruh FCTC sangat berpotensi untuk menabrak regulasi tentang keanekaragaman hayati sebagaimana telah diratifikasi dalam UU No. 5 tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nation Convention On Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati). Hal mengingat bahwa pengaruh FCTC secara tidak langsung menjadi dasar diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Dengan perkataan lain PP No. 109 tahun 2012 maupun FCTC sudah mensintesakan tanpa dasar bukti (*without base on scientific evidence*) dengan menyebutkan bahwa produk tembakau tidak memiliki manfaat positif untuk kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

- e. Bahwa kerangka berpikir tobacco control terhadap kegiatan pertembakauan khususnya dalam aspek pertanian adalah bertentangan dengan semangat UU No.12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang mempunyai latar belakang filosofis pembudidayaan segala jenis tanaman merupakan bagian dari tahapan dalam pencapaian pembangunan nasional.
- f. Bahwa semangat menghambat lahirnya undang-undang tentang pertembakauan adalah bentuk pengingkaran eksistensi terhadap UU No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan varietas tanaman yang mana perkembangan terhadap penelitian terhadap tanaman tembakau telah melahirkan banyak varietas-varietas baru yang dapat dimanfaatkan di dunia industri farmasi.

Oleh karena itu, identifikasi masalah yang dapat dilakukan dalam pertembakauan nasional adalah:

1. Melakukan upaya untuk meningkatkan produksi tembakau nasional agar dapat menjadi sumber penerimaan negara.
2. Meningkatkan kesejahteraan petani tembakau di Indonesia.
3. Memberikan perlindungan terhadap usaha hasil tembakau mikro dan kecil.
4. Mengatur produk industri hasil tembakau.
5. Menganalisis pungutan yang tepat terhadap hasil tembakau.

C. Tujuan dan Kegunaan

A. Tujuan

- a. Sebagai landasan ilmiah agar dapat memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Undang-Undang tentang Pertembakauan.
- b. Sebagai acuan dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang menjadi bahan dasar Undang-Undang tentang Pertembakauan.

B. Kegunaan dan Manfaat

- a. Menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Undang-Undang tentang Pertembakauan.
- b. Memberikan pemahaman mengenai konsep dasar dan konsep hirarki peraturan perundang-undangan yang wajib menjadi acuan dan diakomodasi dalam Undang-Undang tentang Pertembakauan.
- c. Mempermudah perumusan asas-asas dan tujuan serta pasal-pasal yang akan diatur dalam Undang-Undang tentang Pertembakauan.

D. Metode Penelitian

Dalam penyusunan Naskah Akademis ini digunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier. Bahan hukum primer merupakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertembakauan, baik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maupun berbagai Undang-Undang terkait. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, dan makalah yang terkait dengan substansi pertembakauan, sedangkan bahan hukum tersier yang digunakan antara lain informasi dari berbagai lembaga yang terkait, khususnya dari Pemerintah, organisasi kemasyarakatan, Perguruan Tinggi, Asosiasi Petani, dan Pakar.

Dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pertembakauan, tim penyusun melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif untuk menganalisis aspek yuridis dalam menentukan permasalahan dan solusi yang dilakukan dalam pertembakauan nasional. Pengumpulan dan pengolahan data dilakukan melalui :

1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait.
2. Pertemuan untuk membahas pertembakauan.

3. Pandangan pegiat pertembakaun dan pakar untuk melakukan pengelolaan terhadap pertembakauan nasional.

Pengkajian perlu dilakukan secara deskriptif analitis dan dilengkapi dengan berbagai pendekatan multidisipliner guna memperoleh kajian yang komprehensif yaitu pendekatan filosofis guna memperoleh pemahaman kerangka dasar pengaturan mengenai pertembakauan, pendekatan sosiologis guna memperoleh data tentang kecenderungan masyarakat secara umum terhadap kebutuhan Undang-Undang tentang Pertembakauan, dan selanjutnya diajukan pendekatan komparatif guna memperoleh penilaian keunggulan dan kelemahan dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertembakauan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Sejarah dan Kedudukan Pertembakauan

Asal mula sejarah tembakau dimulai di Amerika Tengah pada masa sebelum masehi. Hal ini dapat dilacak dari ukiran peninggalan penduduk asli Amerika berupa pemuka agama yang merokok sebagai bagian dari ritual keagamaan. Sejarah tanaman tembakau mulai ditulis pada 12 Oktober 1492, yaitu saat pendaratan Christopher Columbus di Amerika. Awalnya tembakau adalah tanaman yang berkembang di daerah subtropis. Melalui rekayasa teknik budidaya, saat ini areal penanaman tembakau sudah menyebar dan berkembang pada daerah-daerah dengan batas lintang selatan (400S) sampai lintang utara (600N) (Hawks dan Collins 1986).

Columbus melaporkan bahwa penduduk asli Benua Amerika senang menghisap tembakau untuk mengusir rasa letih. Daun tembakau digunakan untuk keperluan upacara ritual dan bahan pengobatan di kalangan Suku Indian. Kemudian para penakluk dan penjelajah dari Eropa mulai menghisap daun tembakau sehingga kebiasaan ini menyebar keseluruh penjuru dunia (Budiman dan Onghokham, 1987).

Tanaman tembakau (*Nicotiana tobacum*.L.) merupakan tanaman semusim, tetapi di dunia pertanian termasuk dalam golongan tanaman perkebunan dan tidak termasuk golongan tanaman pangan. Tembakau (daunnya) digunakan sebagai bahan pembuatan rokok (Hanum, 2008). Spesies tembakau yang ada di dunia ini mencapai 50 (lima puluh) jenis. Diantara spesies yang dikenali, terdapat 3 (tiga) spesies yang paling banyak dibudidayakan yaitu *Nicotiana rustica*, *Nicotiana macrophylla*, dan *Nicotiana tabacum* (Hartanti et al, 2012).

Penanaman dan penggunaan tembakau di Indonesia sudah dikenal sejak lama. Komoditi tembakau mempunyai arti yang cukup penting, tidak hanya sebagai sumber pendapatan bagi para petani, tetapi juga bagi Negara. Usaha pertanian tembakau merupakan usaha padat karya. Berbagai jenis tembakau yang dibudidayakan sangat beragam dan menyebar hampir di 20 provinsi dan 98 kabupaten/kota di Indonesia. Secara historis, tembakau pertama kali ditanam di Pulau Jawa pada tahun 1600 oleh orang-orang Portugis, kemudian pada tahun 1650 penanamannya mulai tersebar ke berbagai daerah di Indonesia. Pada tahun 1830 benih yang diintroduksi dari Manila Filipina ditanam di Kerawang dan Pasuruan. Antara tahun 1870-1875 terjadi perluasan areal tanam tembakau, dan banyak dikembangkan di Kediri, Pasuruan (Malang), Besuki, Probolinggo, Lumajang, Rembang, Kedu, dan Banyumas. Pada saat itu, umumnya varietas tembakau yang ditanam adalah keturunan hibrida tembakau Manila dan Havana.⁷

Lingkup pengusahaan tembakau dan IHT meliputi industri hulu sampai hilir. Pada industri hulu dihasilkan tembakau yang merupakan bahan asalan (*on farm*). Sementara itu, industri hilir merupakan proses daun tembakau asalan menjadi olahan, rokok, dan cerutu serta industri lain yang terkait (*off farm*). *On Farm* merupakan proses pengusahaan tembakau yang meliputi kegiatan petani dalam pemilihan lahan, beradaptasi terhadap anomali cuaca, pemilihan varietas, pembibitan, pengolahan tanah, penanaman, pemeliharaan, panen, dan pengeringan (*curing*) yang menghasilkan tembakau asalan. Dalam melakukan kegiatan tersebut, petani harus menguasai praktek budidaya tembakau yang baik (*Good Tobacco Practices/GTP*) dan perlu didukung oleh saranaprasarana yang memadai. Kedua faktor pendukung tersebut sangat berpengaruh terhadap produksi dan mutu tembakau.

⁷ Balittas. 1989. Survei Keragaan Tembakau di Jawa dan Madura. *Laporan Kerjasama Penelitian Balittas Malang-PT HM Sampoerna*. Hlm 27

Hasil panen tembakau berupa daun hijau, yang selanjutnya dikeringkan dengan sinar matahari (*sun curing*), udara (*air curing*), asap (*dark fire curing*), kombinasi dan dialiri udara panas buatan (*flue curing*) menjadi tembakau asalan. Prosesing pada tingkat petani, baik yang menggunakan sinar matahari, menggunakan asap dan atau bahan bakar lainnya serta prosesing dalam bentuk rajangan ataupun lembaran (*krosok*) biasanya juga harus menguasai praktek manufakturing yang baik (*Good Manufacturing Tobacco Practices/GMP*) Pada akhirnya semua produk daun kering akan diproses lebih lanjut dalam industri *tembakau off farm*. Prosesing dari daun tembakau menjadi tembakau asalan dikategorikan sebagai kegiatan *on farm* dengan pertimbangan program pembinaan. Pada dasarnya wilayah *on farm* adalah merupakan wilayah kerja atau wilayah kegiatan petani tembakau.

Pada dasarnya *Off Farm* merupakan proses kegiatan lanjutan tembakau asalan, sering disebut sebagai tembakau olahan yang outputnya bisa langsung diekspor atau bahan baku industri IHT. Kegiatan *off farm* banyak ditangani pengusaha IHT dan atau eksportir. Tembakau asalan diolah melalui proses fermentasi, sortasi dan *grading*, penghilangan gagang (*threshing*), pengeringan ulang (*redrying*), peracikan (*blending*), pengemasan (*packing*), pemberian merk (*marking*), pemasaran (*marketing*) untuk ekspor dan domestik. Kegiatan *off farm* lebih banyak pada area wilayah produk akhir yang biasanya langsung bersentuhan dengan industri pengolahan dan konsumen. Misalnya produk industri rokok, industri cerutu, tembakau kunyah, tembakau linting. Selain itu, ada juga tembakau ekspor yang merupakan produk olahan setengah jadi untuk proses produksi lanjut dari para industriawan IHT dan menjadi bahan baku berbagai variasi industri (industri farmasi, kosmetik, dan agro kimia).

Rangkaian kegiatan *on farm* dan *off farm* merupakan kegiatan yang padat karya dan padat modal, sehingga mempunyai dampak politis, ekonomis, sosial, budaya dan keamanan yang positif dan

signifikan baik untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, bangsa Indonesia maupun untuk pendapatan Negara dan perputaran perekonomian nasional, artinya dapat dikatakan bahwa sistem Pertembakauan di Indonesia sangat dibutuhkan. Oleh karena itu keberadaan pertembakauan ini memerlukan perlindungan dari berbagai tantangan dan ancaman, baik dari dalam negeri maupun internasional/global.

2. 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 di pasaran. 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 pelinting 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 kelompok anti 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 penyelarasan 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", di akses 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 pengusahaan 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 pengusahaan tembakau *on farm* petani Indonesia. Impor 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

Di sisi lain, selama ini tidak ada regulasi maupun standardisasi 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, Rajangan Jawa, dan Tembakau ekspor bahan baku cerutu Besuki) belum terlindungi dan hingga kini belum ada Standardisasi Nasional Indonesia (SNI), sehingga bisa berakibat suatu saat nanti tembakau yang berasal dari luar negeri bebas masuk ke Indonesia tanpa ada *barrier* yang bisa menanggulangi masuknya produk luar tersebut, termasuk ancaman hilangnya bibit dan keaslian tembakau lokal Indonesia.

3. Pendapatan Domestik Bruto dan Perdagangan Internasional

Pendapatan Domestik Bruto (PDB) diasumsikan terdiri dari nilai tambah subsektor perkebunan dan subsektor non perkebunan. Nilai tambah komoditas perkebunan terdiri dari nilai tambah komoditas utama perkebunan dan komoditas perkebunan lainnya. Nilai tambah komoditas utama perkebunan ini ditentukan oleh dua faktor, yaitu produksi dan harga domestik. Kenaikan produksi dan harga domestik komoditas perkebunan diperkirakan berpengaruh positif terhadap nilai tambah.

Perdagangan internasional mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap pendapatan nasional setiap negara, pengaruh ini disebabkan adanya integrasi perekonomian nasional terhadap perekonomian internasional. Perekonomian yang tidak atau kurang terintegrasi pada perekonomian internasional akan mengalami stagnasi pada sisi penawaran (*supply side*), hal ini disebabkan karena kurangnya potensi pasar yang menyerap peningkatan produksi (pertumbuhan ekonomi) dalam aktivitas perekonomian suatu negara

¹⁰ UPT PSMB dan Lembaga Tembakau Jember. 2010. *Ekspor Impor Tembakau Jawa Timur*. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Timur

tersebut. Adanya arus globalisasi perekonomian dunia mengharuskan setiap negara untuk mengintegrasikan perekonomian nasional terhadap perekonomian dunia, ini dimaksudkan untuk dapat meningkatkan pertumbuhan aktivitas perekonomian negara tersebut. Oleh karena itu suatu negara mungkin lebih beruntung mengimpor suatu barang dari pada menghasilkannya sendiri. Dengan adanya perdagangan maka suatu negara dapat memperoleh sejumlah barang dengan harga yang lebih murah dari pada bila barang tersebut harus dihasilkannya sendiri didalam negeri. Keuntungan lain yang timbul karena adanya perdagangan adalah bahwa suatu negara dapat menghindarkan diri dari jenis produksi suatu barang yang harga biayanya relatif tinggi karena jarangya faktor-faktor produksi yang dibutuhkan tersedia secara cukup, dan kemudian melakukan kegiatan perdagangan. Akhirnya, dengan timbulnya perdagangan maka bagi negara-negara yang bersangkutan akan saling dapat memperoleh sejumlah barang dengan *total cost* yang lebih rendah.

Peranan perdagangan internasional sangat penting bagi perekonomian suatu negara karena dapat menciptakan peluang untuk mengekspor barang-barang yang diproduksi dengan menggunakan sumber daya melimpah di negara yang bersangkutan serta mengimpor barang-barang yang diproduksi dengan menggunakan sumberdaya langka di negara tersebut. Ekspor Indonesia terdiri dari sektor migas dan non migas yaitu terdiri dari pertanian dan perkebunan. Di dalam ekspor perkebunan terdiri dari karet, kopi, dan tembakau. Tembakau merupakan salah satu komoditi yang masih bisa diandalkan dalam menghasilkan devisa negara. Salah satu jenis tembakau yang menjadi andalan dalam ekspor adalah tembakau Na-Oogst. Tembakau Besuki Na-Oogst adalah suatu jenis tembakau cerutu yang penanamannya dilakukan pada musim kemarau dan panennya pada musim penghujan.

Faktor yang berpengaruh terhadap perkembangan ekspor diantaranya penurunan nilai tukar rupiah, produktifitas dan

keadaan-keadaan perekonomian di dalam negeri suatu negara yang disebut pengaruh dari dalam negeri atau internal. Perkembangan ekspor juga dipengaruhi oleh faktor-faktor dari luar negeri atau disebut faktor eksternal, misalnya kondisi perekonomian dinegara mitra dagang, perubahan pendapatan atau kemampuan untuk mengimpor, kurs valuta asing dan krisis ekonomi.

Sedangkan faktor utama yang akan menentukan kemampuan suatu negara mengekspor ke luar negeri yaitu daya saing barang ekspor tersebut dipasar luar negeri, pendapatan penduduk di negara luar negeri, keadaan ekonomi di luar negeri, kebijakan proteksi di negara luar negeri dan kurs valuta asing.

Tembakau mempunyai posisi penting dalam peta tanaman pertanian di berbagai negara. Fungsi tanaman ini pada mulanya beraneka ragam yaitu sebagai kelengkapan ritual keagamaan, bahan pengobatan sampai saat sekarang sebagai bahan utama pembuatan rokok. Perkembangan ekspor rokok ke pasar internasional sudah dimulai sejak tanaman ini mulai dikembangkan di Indonesia oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai sumber penerimaan kas ekonominya dan ketika telah menjadi nasionalisasi perkebunan, tanaman teembakau tetap di ekspor untuk memenuhi kebutuhan dunia, khususnya sebagai bahan baku cerutu. Pada tahun-tahun terakhir, ekspor tembakau tidak hanya ke negara-negara Eropa namun sudah merambah ke berbagai negara seiring dengan laju pertumbuhan industri rokok di berbagai negara.

Tembakau terbukti memiliki peran yang strategis dalam perekonomian internasional. Nilai ekspor tembakau dapat dipakai sebagai indikator sumbangan terhadap negara. Selain ekspor tembakau, devisa negara terutama diterima dari ekspor produk rokok dan reekspor tembakau dalam bentuk produk jadi yang dilempar ke pasar internasional. Adanya nilai surplus atau devisa dalam neraca ekspor impor tembakau tiap negara menunjukkan bahwa tembakau merupakan *two way traaffic commodity*, yang berarti sulit untuk

sebuah negara kendati sebagai produsen tembakau untuk berlaku sebagai pengekspor sebab tembakau sebagai komoditi juga mempunyai kekhasan yakni hanya merupakan *fancy product* yang amat tergantung kepada pola pergeseran selera konsumen.

4. Penerimaan dan Pangsa Penerimaan Pajak dan Cukai

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 dirumuskan sebagai berikut:

Penerimaan pajak subsektor perkebunan = penerimaan pajak pertambahan nilai + penerimaan pajak impor + penerimaan pajak ekspor. Pangsa penerimaan pajak subsektor perkebunan terhadap penerimaan domestik = (penerimaan pajak subsektor perkebunan: penerimaan domestik) x 100%

Sektor cukai mendapatkan perhatian yang cukup besar dari masyarakat luas, khususnya dari para pakar, pengusaha barang kena cukai dan para pejabat eksekutif maupun legislatif, terutama sejak diberlakukannya UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai 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 triliun rupiah) dan penyerapan tenaga kerja dari hulu sampai hilir 18 juta manusia. Penerimaan negara (cukai produk tembakau)

merupakan penerimaan negara (APBN) yang signifikan (139,5 T). 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 produktifitas 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 antara 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.

5. 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) Sosialisasi ketentuan di bidang cukai hasil tembakau pada tahun berjalan;
- 5) Pemberatasan barang kena cukai ilegal.

Dari ke lima (5) pendanaan dari pemnerimaan cukai tersebut secara spesifik dapat di jabarkan lebih detail. Misalnya, dana 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 di 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 indsutri hasil tembakau;
- 5) Kemitraan Usaha Kecil Menengah (UKM) dan usaha besar dalam pengadaan bahan baku;
- 6) Penguatan kelmbagaan asosiasi industri hasil tembakau;
- 7) pengembangan industri hasil tembakau dengan kadar tar dan nikotin rendah melalui penerapaaan Good Manufacturing Practies (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 66A 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. dana 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 serba terbatas 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 ekstrim) perluantisipasi 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 *manage 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.

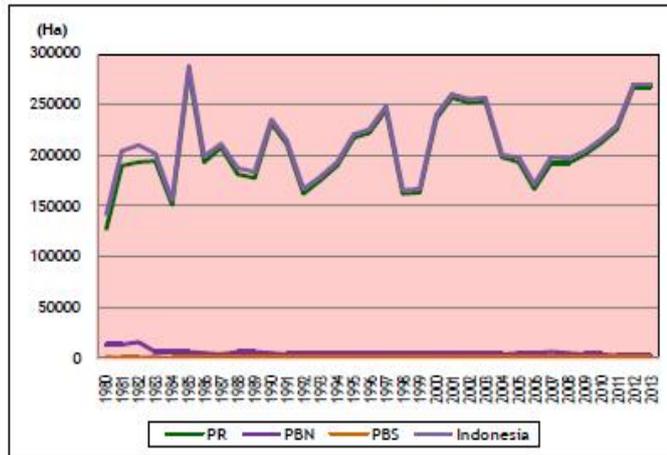
B. KAJIAN EMPIRIS

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.

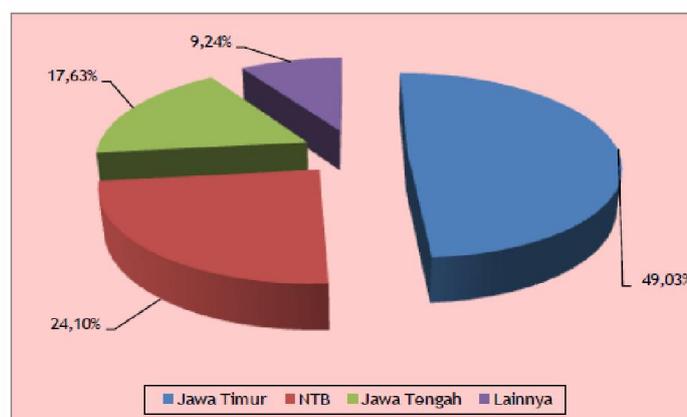
Perkembangan luas areal tembakau di Indonesia menunjukkan peningkatan sejak tahun 1980-2013, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 4,12% per tahun dari 141.225 ha menjadi 270.232 ha. Pada periode 1980-1997 luas areal tembakau mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 6,25 % per tahun. 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 perusahaan di Indonesia, Tahun 1980-2013

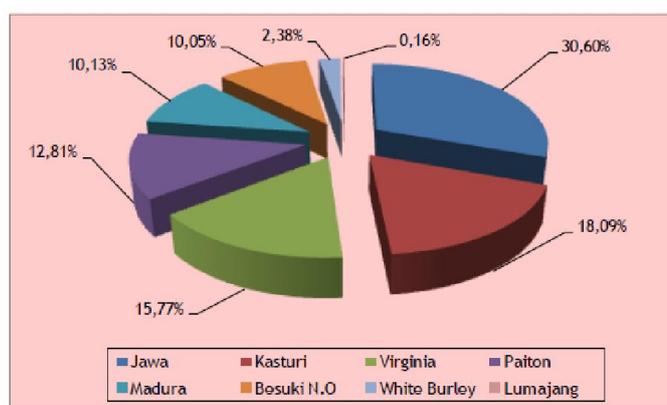
Budidaya komoditi tembakau menyebar di sebagian provinsi (15 provinsi) di Indonesia. Berdasarkan data produksi tembakau Perkebunan Rakyat (PR) rata-rata tahun 2009-2013 terdapat (tiga) provinsi sentra produksi yang mempunyai kontribusi kumulatif hingga mencapai 90,76%, yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara 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

¹² http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/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 Jawa dengan share 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

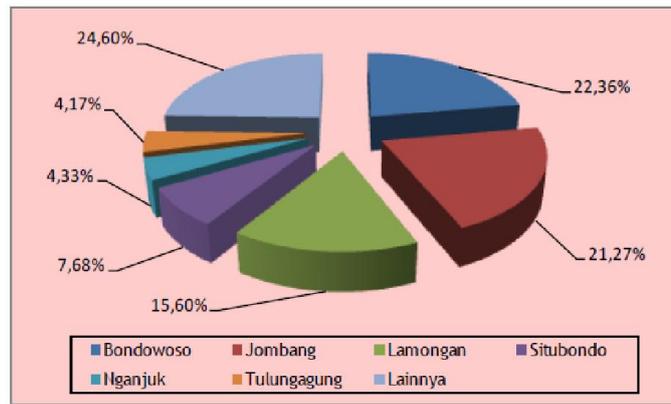


Gambar 3. Jenis Tembakau PR di Jawa Timur, Tahun 2013

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

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

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



Gambar 4. Kabupaten Sentra Produksi Tembakau Jawa di 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 (%)
Luas lahan 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

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

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

Produksi Tembakau Menurut Provinsi di Indonesia, 2011 - 2015*)
Tobacco Production by Province in Indonesia, 2011 - 2015*)

No.	Provinsi/Province	Tahun/Year					Pertumbuhan/ Growth 2015*) over 2014 (%)
		2011	2012	2013	2014	2015*)	
1	Aceh	951	814	1.983	2.340	2.509	11,09
2	Sumatera Utara	2.320	2.393	2.426	2.416	2.415	-0,02
3	Sumatera Barat	1.299	1.306	1.002	1.349	1.366	1,26
4	Riau	-	-	-	-	-	-
5	Kepulauan Riau	-	-	-	-	-	-
6	Jambi	109	171	193	233	260	11,74
7	Sumatera Selatan	101	10	38	302	302	0,06
8	Kepulauan Bangka Belitung	-	-	-	-	-	-
9	Bengkulu	-	-	-	-	-	-
10	Lampung	620	1.180	892	862	869	0,76
11	DKI Jakarta	-	-	-	-	-	-
12	Jawa Barat	8.086	9.195	8.872	8.146	8.285	1,69
13	Banten	-	-	-	-	-	-
14	Jawa Tengah	39.411	43.386	30.972	32.542	34.302	5,41
15	DI. Yogyakarta	1.428	1.561	686	1.097	1.102	0,46
16	Jawa Timur	114.816	135.747	73.998	108.137	109.510	1,27
17	Bali	1.671	1.713	975	937	1.076	14,92
18	Nusa Tenggara Barat	40.992	59.988	38.529	37.067	37.360	0,79
19	Nusa Tenggara Timur	182	1.393	1.535	1.304	1.313	0,71
20	Kalimantan Barat	-	-	-	-	-	-
21	Kalimantan Tengah	-	-	-	-	-	-
22	Kalimantan Selatan	-	-	-	-	-	-
23	Kalimantan Timur	-	-	-	-	-	-
24	Kalimantan Utara	-	-	-	-	-	-
25	Sulawesi Utara	-	-	-	-	-	-
26	Gorontalo	-	-	-	-	-	-
27	Sulawesi Tengah	47	47	27	32	33	3,13
28	Sulawesi Selatan	2.491	1.915	2.321	1.537	1.529	-0,55
29	Sulawesi Barat	-	-	-	-	-	-
30	Sulawesi Tenggara	-	-	-	-	-	-
31	Maluku	-	-	-	-	-	-
32	Maluku Utara	-	-	-	-	-	-
33	Papua	-	-	-	-	-	-
34	Papua Barat	-	-	-	-	-	-
Indonesia		214.524	260.818	164.448	198.301	202.322	2,03

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan
 Source : Directorate General of Estate
 Keterangan : *) Angka Sementara
 -) Data tidak tersedia
 Note : *) Preliminary figure
 -) Data not available

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:

¹⁷ Rachmat, M. dan S. Nuryanti. 2009. Dinamika Agribisnis Tembakau Dunia dan Implikasinya Bagi Indonesia. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*. 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, tapi malah mendorong alih tanam dengan komoditas lainnya.

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 dari cukai 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, di tengah semakin menurunnya produksi tembakau global, para pelaku industri rokok justru mengalami peningkatan pendapatan. Di samping itu, mencuatnya 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 olahan 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 impor tembakau. Berdasarkan data yang diperoleh dari

¹⁸*ibid.*

BPS, Impor 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 eksportnya.

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 Perindustrian 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 eksportnya. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh BPS, ternyata sejak tahun 2006 volume impor tembakau Indonesia melebihi volume eksportnya hingga tahun 2013. Volume impor 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 impor tembakau Indonesia semakin lama semakin besar

¹⁹Kementerian Perdagangan (2011).

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 impor tembakau Indonesia mencapai 627.301.000 US\$. Sementara nilai ekspor tembakau Indonesia hanya sebesar 199.589 US\$. Nilai yang berbeda tersebut memang disebabkan oleh perbedaan volumenya.²⁰

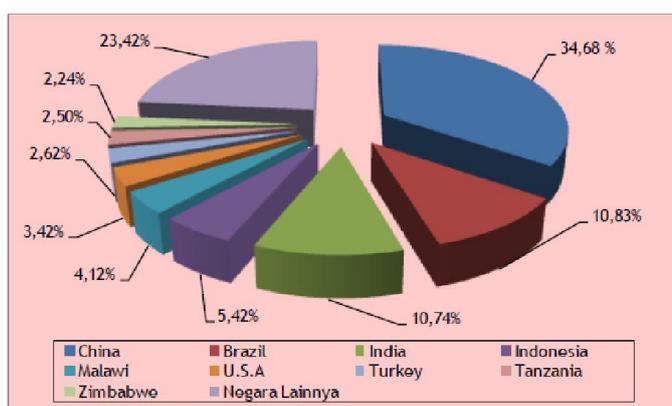
Kondisi tersebut belum ditambah pengalaman Indonesia dalam melakukan perdagangan rokok dengan AS adalah salah satu bukti sulitnya negara berkembang memasuki pasar negara maju akibat aturan nasional di negara tersebut. Indonesia akhirnya menghentikan ekspor rokok kretek ke AS setelah negara tersebut mengeluarkan 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.

Padahal semestinya kita bangga dan dapat lebih meningkatkan produksi tembakau Indonesia. Dimana Berdasarkan data yang diterbitkan oleh *Food Agriculture Organization* (FAO) terdapat 9 (sembilan) negara yang memiliki luas panen terbesar dengan total kontribusi sebesar 76,58 % (rata-rata tahun 2008-2012). Posisi pertama dan terbesar adalah China dengan kontribusi sebesar 34,68 % atau setara dengan 1.401.384 ha. Kedua adalah Brazil sebesar

²⁰ http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/outlook_tembakau_2014.pdf

²¹ *ibid.*

10,83 % atau sebesar 437.787 ha dan ketiga adalah India yang memberikan kontribusi luas panen sebesar 10,74 % atau setara dengan 433.994 ha. Indonesia berada di posisi keempat dengan kontribusi sebesar 5,42% atau setara dengan 219.195 ha. Berikutnya berturut turut adalah Malawi, USA, Turki, Tanzania dan Zimbabwe, masing-masing sebesar 4,12%, 3,42%, 2,62%, 2,50% dan 2,24%. Sementara sisanya sebesar 23,42% disumbang oleh Negara-negara lainnya.



Gambar 4.5. Negara-negara Luas Panen Tembakau Terbesar Dunia, Tahun 2008-2012

Ketersediaan tembakau dunia sangatlah fluktuatif sejak tahun 1980 hingga 2011, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 1,65% per tahun. Bila dilihat secara rinci per tahun, ketersediaan tembakau dunia pernah mengalami peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 1997 sebesar 21,79% menjadi 9.038.039 ton dari sebesar 7.420.881 ton pada tahun 1996. Tahun 1997 merupakan ketersediaan tembakau dunia tertinggi. Sayangnya pada tahun berikutnya yaitu 1998, ketersediaan tembakau dunia mengalami penurunan yang cukup signifikan sebesar 22,14% menjadi 7.036.909 ton. Dan ini merupakan tahun dengan penurunan ketersediaan tembakau dunia terbesar.

Ketersediaan tembakau dunia didapatkan dari hasil perhitungan produksi ditambah volume impor dan dikurangi volume ekspor tembakau dunia. Produksi tembakau dunia diproyeksikan dengan menggunakan model deret waktu yaitu Trend Linear, dengan MAPE sebesar 8,186. Sementara volume impor dan ekspor diproyeksikan

dengan menggunakan deret waktu Double Exponential Smoothing dengan MAPE masing-masing sebesar 4 dan 5. Berdasarkan model yang dilakukan, didapatkan hasil proyeksi ketersediaan tembakau dunia diperkirakan akan terus mengalami peningkatan sejak tahun 2012 hingga tahun 2019, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 0,12% per tahun. Pada tahun 2012 ketersediaan tembakau dunia diperkirakan akan sebesar 7.010.412 ton, dan terus meningkat hingga mencapai 7.068.154 ton pada tahun 2019. Proyeksi hasil ketersediaan tembakau dunia antara tahun 2012-2019 tergambar dalam tabel berikut:²²

Tahun	Produksi (Ton)	Volume Impor (Ton)	Volume Ekspor (Ton)	Ketersediaan (Ton)	Pertumb. (%)
2012	7.029.745	2.488.530	2.507.863	7.010.412	
2013	7.042.889	2.514.595	2.538.823	7.018.661	0,12
2014	7.056.033	2.540.660	2.569.782	7.026.911	0,12
2015	7.069.177	2.566.714	2.600.742	7.035.149	0,12
2016	7.082.320	2.592.789	2.631.702	7.043.407	0,12
2017	7.095.464	2.618.853	2.662.661	7.051.656	0,12
2018	7.108.608	2.644.918	2.693.621	7.059.905	0,12
2019	7.121.752	2.670.983	2.724.581	7.068.154	0,12
Rata-rata Pertumb. (%/th)					0,12

Dengan memperhatikan angka kebutuhan tembakau dunia dan "Proyeksi Produksi Tembakau di Indonesia Tahun 2014-2019" yang disusun pemerintah yang terus meningkat angka produksi tembakau kita, maka harus ada upaya yang serius dan sistematis untuk mewujudkan angka produktivitas tersebut sekaligus menjadi pemasok (eksportir) tembakau dunia.

Tahun	Produksi	Pertumbuhan (Ton) (%)
2014*)	261.659	*) Tahun 2014 Angka Estimasi
2015	264.488	1,08
2016	272.317	2,96
2017	280.146	2,87
2018	287.975	2,79
2019	295.804	2,72
Rata-rata Pertumb. (%/tahun)		2,49

²² http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/outlook_tembakau_2014.pdf

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 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, dimana 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 efisien 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 industry yang terkait. Jika proses pengembangan bisa dilakukan oleh industry 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 linting, sigaret kretek tangan dan sigaret kretek mesin yang tersebar di Nusantara maupun mengeksport 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 Indonesiapangsa 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 sekadar 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 kurun waktu lima 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 tajam 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 persen dari total 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) Aspek Perdagangan

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 olahan 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

²⁴*ibid.*

²⁵*ibid.*

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

Karena itu dengan melihat berbagai tantangan asing dan gerakan 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

²⁶ Pengertian 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 kata dasar budaya yang berasal dari bahasa *sanskerta* "buddhayah", yaitu bentuk jamak dari *buddhi* yang berarti "budi" atau "akal", sehingga definisi budaya adalah "daya budi" yang berupa cipta, karsa dan rasa, sedangkan kebudayaan adalah hasil dari cipta, karsa dan rasa dimana keseluruhan dari sistem gagasan, sistem tindakan dan hasil karya manusia berupa benda dalam rangka kelangsungan hidup masyarakat. Sumber : Koentjaraningrat, 1996. Hal.181

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 :

²⁷ Kata 'tembakau' atau 'mbako' (Jawa) secara linguistik berasal dari kata "tabaco" (Spanyol). Kata itu berasal dari bahasa Arawakan, khususnya, dalam bahasa Taino di Karibia yang mengacu pada gulungan daun-daun pada tumbuhan ini (*Bartolome De La Casas, 1552*). Kata 'tembakau' dapat pula berasal dari "tabago" (berbentuk 'y') yang berisi daun tembakau kering untuk dihisap. Kata tersebut berasal dari bahasa Arab 'tabbaq'. Tembakau di Indonesia diperkirakan dibawa oleh bangsa Portugal atau Spanyol pada abad ke-16. Namun diperkirakan tanaman tembakau juga tumbuh di beberapa daerah di Indonesia yang belum pernah disinggahi orang Portugis atau Spanyol. Di Indonesia dikenal tembakau asli dan tembakau introduksi, yaitu tembakau yang masuk ke Indonesia sekitar tahun 1900-an (misalnya jenis *Virginia, Burley, dan Oriental*).

²⁸Kretek sebagai warisan sejarah dan budaya Indonesia, harusnya mendapat pengakuan dari pemerintah. Namun pemikirannya ini tentu akan mendapat tantangan, khususnya dari pegiat kesehatan. Selama ini hasil studi yang dijadikan rujukan mengenai dampak negatif hasil tembakau, hanya mengulas mengenai rokok putih. Apabila *kretek* berbahaya terhadap kesehatan, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut tentang kandungan dalam *Kretek* yang dapat mengganggu kesehatan. Sumber : Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mark Hanusz, *Kretek: The Culture and Heritage of Indonesia's Clove Cigarettes*, Jakarta: Equinox, 2000 dan Indonesia Berdikari " *Kretek: Warisan Budaya dan Kesejahteraan*", 2010.

- Aspek historis, di mana 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 Indonesi. 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;

²⁹ Mark Hanusz, menyebutkan bahwa : "...*kretek* bukan rokok, bukan pula cerutu!" Meski sama-sama berbahan baku tembakau, namun *kretek* juga mengandung bahan baku lain yang tak dimiliki oleh hasil tembakau jenis lain manapun. Itulah cengkeh! Salah satu tanaman asli negeri kepulauan bernama nusantara. Bahkan, penamaan *kretek* itu sendiri sebenarnya adalah karena jenis hasil tembakau temuan khas Indonesia ini menimbulkan bunyi '*kretek... kretek*' karena ketika dihisap, yakni bunyi dari potongan-potongan biji cengkeh yang tergulung dan tercampur bersama rajangan kering daun tembakau di dalamnya. Sumber :Hanusz, Mark, *Kretek: The Culture and Heritage of Indonesia's Clove Cigarettes*, Jakarta, Equinox Publishing, 2000.

³⁰Tembakau merupakan komoditas yang bernilai ekonomis tinggi. Sebagai bahan baku yang dibutuhkan oleh industri *kretek*, rokok dan cerutu, maka peran tembakau dalam perekonomian nasional sangat tinggi. Sumber-sumber penerimaan negara yang berasal dari tembakau dan industri hasil tembakau berupa cukai dan devisa ekspor. Cukai berasal dari pajak penjualan rokok, sedangkan devisa berasal dari pajak ekspor tembakau.

³¹Tembakau sebagai komoditas yang bernilai ekonomis tinggi, maka pengelolaan tanaman tembakau dilakukan dengan sangat intensif, sehingga banyak melibatkan tenaga kerja mulai dari pembibitan, tanam, panen sampai prosesing. Demikian juga industri rokok, sangat banyak melibatkan tenaga kerja. Bidang yang terkait dengan industri tembakau antara lain: cengkeh, penjualan rokok, percetakan, dan transportasi, yang semuanya itu menyerap tenaga kerja yang banyak. Tenaga kerja yang dapat terserap mulai dari petani tembakau sampai dengan tenaga jasa transportasi rokok.

- 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 ada yang menggunakan sebagai obat luka. Kearifan lokal itu merupakan hasil uji coba 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 dibuka dan sang 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 pengaturan dari aspek budaya ini, antara lain:

- Perlindungan dan penyelamatan terhadap kretek sebagai kekayaan budaya agar tidak dirampas dan dimatikan oleh kekuatan dan aturan-aturan global yang gigih 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 kadar 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 di anggap 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.

Klasifikasi pengenaan pajak rokok dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel.3
Deskripsi Mengenai Pajak Rokok dalam
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah
dan Retribusi Daerah

Definisi Pajak Rokok:	Pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah
Objek Pajak:	Konsumsi rokok yang meliputi sigaret, cerutu, dan rokok daun, dan tidak termasuk rokok yang tidak dikenai cukai berdasarkan perundangan tentang cukai.
Subjek Pajak:	Konsumen rokok.
Wajib Pajak Rokok:	Pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.
Pemungut:	Instansi pemerintah yang berwenang memungut cukai.
Mekanisme:	Dipungut bersamaan dengan pemungutan cukai rokok kemudian disetorkan ke rekening kas umum propinsi oleh instansi pemungut secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk.
Basis Pajak:	Cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat terhadap rokok.
Tarif:	Sepuluh persen dari cukai rokok.
Cara Perhitungan:	Mengalikan tarif pajak dengan basis pajak.
Bagi Hasil:	70% dibagihasilkan kepada kabupaten/kota.
Alokasi:	Paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari penerimaan pajak rokok, baik bagian propinsi maupun bagian kabupaten/kota dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang. Pelayanan kesehatan masyarakat di sini meliputi antara lain, pembangunan/pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana unit pelayanan kesehatan, penyediaan sarana umum yang memadai bagi perokok (<i>smoking area</i>), kegiatan sosialisasi tentang bahaya merokok, dan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya merokok. Penegakan hukum di sini sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang dapat dikerjasamakan dengan pihak/instansi lain, antara lain: pemberantasan peredaran rokok ilegal dan penegakan aturan mengenai larangan merokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
Mulai berlaku:	1 Januari 2014.

Nomenklatur penamaan terhadap produk yang sama dengan perbedaan istilah, dan ketidaksinkronan klasifikasinya akan menimbulkan masalah terhadap mekanisme pemungutan pajak rokok di provinsi.

Menurut Asshiddiqie (2010), untuk memungut pajak dan retribusi atau pungutan memaksa lainnya di tingkat pemerintahan pusat diperlukan: 1) undang-undang yang mengatur subyek, obyek dan beban nilainya, dan 2) undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memperhitungkan hasil pungutan tersebut sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Untuk tingkat daerah propinsi, kabupaten/kota, pungutan yang memaksa itu hanya dapat dilakukan atas dasar: 1) undang-undang yang memberikan delegasi pengaturan tentang pungutan

memaksa itu di daerah yang bersangkutan, 2) peraturan daerah sebagai cermin persetujuan bersama antara Pemerintah yang bersangkutan dengan DPRD atas nama rakyat yang diwakilinya mengenai subyek, obyek, dan beban nilai pungutan yang ditetapkan memaksa itu, dan 3) APBD yang bersangkutan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang didalamnya hasil-hasil dari pungutan yang memaksa tersebut diperhitungkan dalam rangka pendapatan dan belanja daerah.³²

Pemungutan pajak rokok di propinsi dan pihak yang memungut adalah instansi pusat tentunya menimbulkan kerancuan. Pengeunaan pajak rokok semestinya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah termasuk didalamnya adalah alokasi kegunaan hasil pajak rokok tersebut.

Di banyak negara, rokok hanya dikenakan satu jenis pungutan, yaitu pajak/cukai. Belum dijumpai adanya negara yang mengenakan dua jenis pungutan terhadap rokok. Menurut Rachmat (2010), pajak/cukai rokok terendah (2%) dijumpai di Benin, S. Vincent dan Libia, sedangkan negara dengan pajak rokok tertinggi (84%) dijumpai di Niue, kawasan Pasifik Barat. Sedangkan di Indonesia, apabila pajak rokok diberlakukan 1 Januari 2014, maka rokok akan dikenakan dua jenis pungutan, yaitu cukai hasil tembakau dan pajak rokok.³³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, dinyatakan bahwa cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Besaran cukai, seperti dalam Pasal 5 ayat (1) didasarkan pada tarif

³²Asshiddiqie, J. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. Hal. 301.

³³ Rachmat, M. 2010. Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran bagi Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian*. Maret 2010. 8 (1): 67 - 83.

paling tinggi atas dua klasifikasi, yaitu untuk yang dibuat di Indonesia dan yang diimpor. Untuk yang dibuat di Indonesia, besarnya adalah: 275% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik; atau 57% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran. Sedangkan untuk yang diimpor, besarnya adalah: 275% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah nilai pabean ditambah bea masuk; atau 57% dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, disebutkan bahwa pajak adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah. Besaran pajak rokok ditetapkan sepuluh persen dari cukai rokok. Namun, dalam pelaksanaannya dilapangan, pemungutan pajak rokok akan menghadapi banyak kendala. Sampai saat ini, mekanisme pemungutan pajak rokok belum dapat ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan. Apabila mekanisme pemungutan pajak sudah ditetapkan, maka institusi tersebut harus melakukan sosialisasi kepada wajib pajak rokok, yaitu pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.

Menurut Swasono (2008) bahwa selain berperan sebagai sumber penerimaan negara, pajak adalah sarana redistribusi. Pada dasarnya pajak harus progresif untuk mempersempit kesenjangan. Khususnya terhadap kekayaan dan pemilikan barang mewah harus dikenakan pajak kekayaan secara progresif. Sebaliknya terhadap kelompok miskin yang memerlukan pemberdayaan diberikan subsidi atau proteksi. Pajak merupakan insentif untuk

kegiatan produktif dan disinsentif terhadap konsumsi mewah.³⁴ Tetapi ketika pengalokasian hasil pungutan dari pajak rokok sebesar minimal 50 persen untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum bukan lagi menjadi sarana redistribusi.

Argumentasi dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pihak yang mengusulkan untuk memasukkan pajak rokok sebagai bagian dari pajak daerah adalah meningkatkan sumber pendapatan daerah, dan rokok dianggap menimbulkan biaya/menyebabkan kerusakan bukan hanya kepada perokok tapi juga terhadap lingkungan di sekitar perokok. Argumentasi diatas sangat sederhana, namun menjadi tidak tepat karena dibuatnya pajak rokok, padahal rokok sudah dikenakan cukai hasil tembakau. Meningkatkan sumber pendapatan daerah tidak hanya dengan mengenakan pajak dan retribusi daerah yang tinggi, namun banyak cara lain yang dapat diterima masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah. Seperti meningkatkan kinerja badan usaha milik daerah agar lebih kreatif dalam mencari pemasukan.

Menurut Prastowo (2012), pajak bukan semata-mata persoalan ekonomi yang dapat diserahkan begitu saja kepada penyelenggara negara dan diasumsikan netral dan serba jelas, sebagaimana dipahami dalam corak pemerintahan teknokratik. Pajak adalah persoalan politik, bagaimana kesetaraan politik warga negara juga tercermin dalam kesetaraan kesejahteraan. Terkait dengan proses politik dalam sistem demokrasi, isu perpajakan berhubungan erat dengan persetujuan. Ini tampak dalam isu perpajakan yang menjadi tema kampanye presiden di AS³⁵, sehingga pemberian persetujuan mengenai pajak rokok bisa menjadi kampanye politik,

³⁴ Swasono, S. E. 2008. *Ekspose Ekonomi: Mewaspadai Globalisme dan Pasar Bebas Ekonomi*. Cetakan Keenam. Penerbit Pusat Studi Ekonomi Pancasila UGM. Yogyakarta. Hal. 39.

³⁵ Prastowo, Y. 2012. *Pajak dan Demokrasi: Menyoal Ketimpangan, Mendamba Kesejahteraan*. Dalam: *Pembangunan Inklusif: Prospek dan Tantangan Indonesia*. Editor: A. Prasetyantoko, S. Budiantoro, dan S. Bahagijo. Cetakan Pertama. Maret 2012. Penerbit LP3ES. Jakarta. Hal. 96 -97.

bagi pemilihan legislatif, pemilihan presiden, bahkan untuk pemilihan kepala daerah.

Pihak yang memungut pajak rokok dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Padahal, pajak rokok diklasifikasikan sebagai pajak propinsi, sedangkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai adalah institusi pusat. Dilihat dari fungsi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mempunyai fungsi dalam hal melakukan:

- a. Perumusan kebijaksanaan teknis di bidang kepabeanan dan cukai, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan pengamanan teknis operasional kebijaksanaan pemerintah yang berkaitan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan pengamanan teknis operasional di bidang pemungutan bea masuk dan cukai serta pungutan lainnya yang pemungutannya dibebankan kepada Direktorat Jenderal berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Perencanaan, pembinaan dan bimbingan di bidang pemberian pelayanan, perijinan, kemudahan, ketatalaksanaan dan pengawasan di bidang kepabeanan dan cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan persoalan tersebut, maka pelaksanaannya berpotensi berbenturan dengan Direktorat Jenderal Pajak, mengingat tugas Ditjen Pajak adalah memungut pajak.

Dalam hal dana bagi hasil cukai tembakau, Indonesia Berdikari (2010: 32, 37, 76, 77, 89) yang melakukan kajian ekonomi di Kabupaten Temanggung, Kabupaten Kudus dan Kabupaten Kediri

menemukan fakta yang menarik mengenai pemanfaatan cukai hasil tembakau tersebut :³⁶

- a. Di Kabupaten Temanggung, dana bagi hasil cukai tembakau mengalami peningkatan dari tahun 2008 – 2010. Pada tahun 2008 sebesar Rp 0,79 miliar menjadi Rp 13,67 miliar di tahun 2010. Pemanfaatan dana dari cukai tembakau digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau, seperti menyelenggarakan Sekolah Lapang Petani untuk Penanggulangan Hama Terpadu, membangun danau buatan, mengembangkan sistem budidaya ternak berwawasan lingkungan, dan membangun jalan penghubung antar beberapa desa penghasil tembakau.
- b. Di Kabupaten Kudus, dana bagi hasil cukai tembakau mengalami peningkatan signifikan dari tahun 2008 – 2009. Pada tahun 2008 sebesar Rp 13,57 miliar menjadi Rp 82,4 miliar di tahun 2009. Pemanfaatan dana dari cukai tembakau digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kudus melalui kegiatan, seperti pembinaan sektor industri, sosialisasi peraturan cukai, pemberantasan cukai ilegal, dan pembinaan lingkungan sosial warga.
- c. Di Kabupaten Kediri, dana bagi hasil cukai tembakau mengalami peningkatan dari tahun 2008 – 2010. Pada tahun 2008 sebesar Rp 9,5 miliar menjadi Rp 90,6 miliar pada tahun 2010. Pemanfaatan dana dari cukai tembakau digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kediri melalui kegiatan: membiayai pelayanan umum dan pengembangan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai program di satuan kerja perangkat daerah, termasuk untuk rumah sakit, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Koperasi dan Usaha Menengah Kecil, dan Dinas Pekerjaan Umum.

Berdasarkan permasalahan tersebut, pengalokasian hasil pungutan dari pajak rokok sebesar minimal 50 persen untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum menjadi tidak tepat. Idealnya pengalokasiannya digunakan untuk pelayanan kesehatan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan umum. Penegakan hukum tidak tepat didanai dari pajak rokok karena akan bertentangan dengan prinsip kebijakan

³⁶ Indonesia Berdikari (2010). *Op. cit.* Hal. 32, 37, 76, 77, 89.

perpajakan, yaitu asas keadilan, khususnya terhadap pihak-pihak yang mengalami dampak dari pengenaan pajak rokok.

Produk hasil tembakau merupakan barang yang harus diawasi dan dikendalikan peredarannya. Untuk itu, pemerintah menggunakan instrumen cukai dengan cara menaikkan cukai pada produk hasil tembakau. Instrumen cukai merupakan salah satu cara yang sangat efektif dalam mengendalikan peredaran tembakau. Namun upaya untuk mengendalikan cukai selalu berbenturan dengan kepentingan industri produk hasil tembakau yang sangat menginginkan harga produk hasil tembakau dapat dijangkau oleh masyarakat. Saat ini pabrikan membayar cukai dan PPN riil melebihi tarif yang seharusnya, di mana harga transaksi pasar jauh lebih rendah dari harga jual eceran yang ditetapkan pemerintah.³⁷

Tidak dapat dipungkiri bahwa penerimaan cukai pada saat ini telah menjadi tulang punggung perekonomian negara. Setiap tahunnya penerimaan cukai berada di atas target.

Cukai merupakan pungutan negara yang dikenakan terhadap barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang. Sifat atau karakteristik tersebut terdiri dari: konsumsinya perlu dibatasi; peredarannya perlu diawasi; pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.³⁸

Studi yang dilakukan Ahsan dan Wiyono (2008) dengan menggunakan pendekatan data *Input-Output* 2003 memperlihatkan bahwa kontribusi industri rokok terhadap *output* nasional sebesar Rp 43,96 triliun atau 1 persen dari total *output* yang mencapai Rp 4.151,19 triliun. Sedangkan kontribusi

³⁷ Ismanu Soemiran, "Permasalahan dan Tantangan Industri Rokok Keretek", makalah disajikan dalam Lokakarya Nasional Agribisnis Tembakau, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan, Surabaya, 7 Juni 2007.

³⁸ Pusdiklat Bea dan Cukai. 2008. Modul Penindakan dan Pengawasan di Bidang Cukai.

pertanian tembakau mencapai Rp 2,24 triliun atau 0,054 persen dari total *output*. Apabila dibuatkan peringkat, maka industri rokok berada pada peringkat 34 dari 66 sektor, sedangkan pertanian tembakau berada pada peringkat 62 dari 66 sektor.

Di antara sumber-sumber penerimaan lain dari sektor pajak, cukai tembakau terlihat sangat dominan. Laporan Lembaga Demografi Universitas Indonesia (LD-UI) menyebutkan 88% penerimaan cukai tembakau dalam APBN berasal dari enam perusahaan rokok terbesar di Indonesia yang semuanya ada di Jawa.³⁹ Jika dipisah menurut asalnya, bagian terbesar cukai tembakau dibayar oleh konsumen *kretek* yang menyerap lebih dari 90% produksi rokok nasional. Departemen Perindustrian menyebutkan bahwa, pada tahun 2000, konsumen *kretek* menyumbang 89,3% dari total konsumsi rokok nasional. Angka tersebut bahkan naik menjadi 93% pada tahun 2009.

Studi yang dilakukan oleh Ahsan dan Wiyono (2008) menghitung bahwa kenaikan cukai 100 persen (dari tarif cukai 31 persen menjadi 62 persen) akan berdampak neto positif terhadap perekonomian, dengan kondisi: *output* perekonomian akan meningkat sebesar Rp 335 milyar, pendapatan masyarakat meningkat sebesar Rp 492 milyar, dan lapangan pekerjaan akan tercipta sebanyak 281.135 lapangan pekerjaan baru.

Namun, fakta yang ada menunjukkan bahwa kenaikan cukai menyebabkan banyak perusahaan rokok mengalami kebangkrutan.⁴⁰ Kenaikan cukai akan menyebabkan banyak perusahaan menambah pengeluaran, sedangkan hasil produksi tidak bertambah karena hanya menggunakan tenaga kerja manusia, bukan mesin. Peningkatan jumlah tenaga kerja tidak sebanding dengan pemasukan yang diperoleh. Sementara

³⁹ Barber, S. L., A. Ahsan, S. M. Adioetomo, D. Setyonaluri. 2009. *Ekonomi Tembakau di Indonesia*. Lembaga Demografi Universitas Indonesia. Jakarta.

⁴⁰Lihat: <http://koranindonesia.com/2009/02/02/kenaikan-cukai-picu-phk-ribuan-pekerja-pabrik-rokok-di-malang/>

perusahaan besar lebih fleksibel dan relatif dapat menyesuaikan diri dengan kenaikan cukai.⁴¹

C. PENGATURAN TEMBAKAU DI NEGARA LAIN

1). Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, tembakau tumbuh di 21 negara bagian dengan Negara Bagian Kentucky dan *North Carolina* sebagai penghasil tembakau terbesar yang mencapai dua per tiga dari tembakau yang ditanam di Amerika Serikat.⁴² Berita yang bersumber dari kantor berita CNBC menyatakan tembakau telah menjadi tulang punggung negara bagian Kentucky selama lebih dari 100 tahun dan tidak tergantikan untuk bisnis pertanian hingga saat ini.⁴³

Publikasi dari *North Carolina State University* menunjukkan tembakau tetap menjadi sumber pendapatan terpenting dari sektor pertanian Amerika Serikat. Negara bagian tersebut merupakan produsen tembakau terbesar dengan nilai US\$ 746 juta (tahun 2009) dan Kentucky merupakan produsen kedua dengan nilai US\$ 383 juta, dan sedikitnya 11 negara bagian memproduksi tembakau senilai US\$ 1,5 miliar pada tahun yang sama. Total produksi dari semua kelas tembakau diperkirakan mencapai 805 juta pounds dari sekitar 354.000 hektar lahan penanaman pada tahun tersebut.⁴⁴

Kebijakan tembakau Amerika Serikat sangat berpihak pada kepentingan petani. Perlakuan terhadap tembakau sama dengan perlakuan terhadap sektor pertanian lainnya yang sangat didukung oleh kebijakan pemerintah. Petani tembakau di Amerika Serikat sebenarnya cukup terjamin kehidupannya, terbukti dari besarnya perhatian pemerintah terhadap mereka. Pemerintah Amerika telah lama memiliki program untuk membantu petani tembakau, salah satunya adalah program bantuan harga tembakau (*tobacco price*

⁴¹ Indonesia Berdikari. *Op cit.*

⁴² US Department of Agriculture (2005). http://www.cdc.gov/tobacco/data-statistics/fact_sheets/economics/econ_facts/#overview

⁴³ Shactman, B. A. CNBC Reporter, <http://www.cnbc.com/id/41741257>

⁴⁴ http://ipm.ncsu.edu/Production_Guides/Flue-cured/flue-cured.pdf

support programme). Program bantuan harga tembakau pertama kali dibuat pada tahun 1930 bersama program bantuan komoditas lainnya. Program-program ini ada hanya demi keuntungan ekonomi petani.⁴⁵

Data yang ada menunjukkan hal tersebut. Pada tahun 2004, anggaran terbesar untuk kegiatan yang dikelola *Commodity Credit Corporation/Farm Service Agency* USDA, sebesar US\$ 44.269.000 untuk kegiatan seperti pengeluaran administrasi bantuan harga, gaji, dan pengeluaran kantor daerah, pinjaman bantuan harga tembakau, dan operasi terkait. Perkiraan anggaran yang juga terbilang besar di tahun yang sama adalah untuk program asuransi tanaman yang dikelola *Risk Management Agency* USDA, yaitu total US\$ 39.919.000. Program asuransi tanaman ini juga memiliki porsi anggaran terbesar tahun 2005 sebesar US\$ 41.072.000.⁴⁶

Besarnya jumlah anggaran yang dikeluarkan USDA untuk kegiatan-kegiatan terkait tembakau menunjukkan keseriusan pemerintah Amerika Serikat dalam mendukung ekonomi tembakau dalam negerinya. Petani tembakau sangat diuntungkan dengan berbagai program dan anggaran yang disediakan USDA. Petani tidak perlu khawatir jika tanaman rusak akibat cuaca, penyakit tanaman, serangga atau bencana alam, karena mereka akan mendapat ganti rugi dari *Risk Management Agency*, USDA. Petani juga tidak perlu khawatir merugi akibat adanya fluktuasi harga tembakau.⁴⁷

Subsidi yang diberikan pemerintah Amerika untuk petani juga cukup besar dan meningkat sejak tahun 1995 hingga tahun 2010. Total subsidi tembakau Amerika mencapai US\$ 1,1 miliar.

Tabel. 4

⁴⁵ Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningih. 2012. *Tembakau, Negara dan Kesenakahan Modal Asing*. Penerbit Indonesia Berdikari. Jakarta. Hal 28.

⁴⁶ USDA's Office of Budget and Programme Analysis, Program by Program Summary, Estimated Costs Related to Tobacco Activities, May 11, 2004 in CRS Report for Congress. Tobacco Related Program and US Department of Agriculture Activity: Operation and Cost. 2004.

⁴⁷ CRS Report for Congress. Tobacco Related Program and US Department of Agriculture Activity: Operation and Cost. 2004.

Subsidi Tembakau Pemerintah Amerika Serikat

Tahun	Jumlah Subsidi (US \$)
2000	345.123.312
2001	129.247.286
2002	4.990.960
2003	51.121.183
2004	5.281
2005	0
2006	0
2007	0
2008	210.697.776
2009	202.937.236
2010	194.435.671
Total	1.138.558.705

Sumber: <http://farm.ewg.org/progdetail.php/fips=00000&progcode=tobacco>, dalam Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih (2012)

Januari 2012

Pada tahun 2004, *tobacco quota buyout legislation* mengakhiri bantuan harga perkebunan tembakau AS dan kontrol produk dometik, tapi dengan kompensasi kepada pemilik kuota dan produsen aktif senilai US\$ 9,6 miliar. Amerika juga melakukan impor tembakau untuk memenuhi kebutuhan industri nasional. Besaran impor tembakau Amerika cenderung menurun secara fluktuatif.⁴⁸

Amerika telah mengesahkan sebuah undang-undang mengenai tembakau, yaitu *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*, yang berisi peraturan sangat ketat terhadap perusahaan rokok, apalagi rokok impor. Dalam salah satu pasal undang-undang tersebut, disebutkan bahwa produk tembakau tidak boleh mengandung: rasa buatan atau alami selain tembakau dan menthol, atau herbal atau rempah-rempah.

⁴⁸Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Opcit*. Hal 34.

2). China

Berdasarkan undang-undang yang berlaku di China, *The State Tobacco Monopoly Administration* (STMA) merupakan pembeli tunggal yang diizinkan dalam perdagangan tembakau. Sebuah badan khusus dibawah badan monopoli tembakau negara, yaitu *The China National Tobacco Import-Export Company* menjalankan semua urusan impor-export daun tembakau dan rokok. Perusahaan yang ingin terlibat dalam pabrikan rokok atau tembakau dan peralatan pengolahan rokok harus mendapatkan lisensi dari STMA.

Saat ini, karakteristik pasar tembakau di China telah mengalami perubahan. Terjadi internasionalisasi dan restrukturisasi pada pasar tembakau di China. Secara umum, karakteristik industri tembakau di China adalah:

- a. Tahun 2007, STMA mempercepat restrukturisasi industri melalui merger dan pengklasifikasian ulang. Jumlah pabrik rokok dari 47 (tahun 2006), menjadi 31 (tahun 2007). Jumlah merek mengalami penurunan dari 325 merek (tahun 2005) menjadi 224 merek (tahun 2007). Desain utamanya adalah China hanya memiliki tiga pusat tembakau, yaitu di utara, tengah dan selatan-barat.
- b. Salah satu metode yang digunakan STMA untuk mencapai pengurangan jumlah produsen dan jumlah merk adalah membuat korporasi di level propinsi mengatur kembali semua perusahaan pembuat rokok yang menjadi sub-ordinat mereka, melalui proses merger dan akuisisi.
- c. Salah satu hal lain yang terjadi dalam industri tembakau adalah internasionalisasi, baik dari aspek manufaktur maupun industri. *Philip Morris*, *Gallaher* dan *Imperial* telah memiliki usaha bersama di China, dengan industri tembakau lokal. Namun, pangsa pasar yang dimiliki hanya berada di bawah 1 %, dengan penjualan rokok impor terus mengalami peningkatan.

Hal yang berlaku secara umum dalam industri tembakau di China, berdasarkan *The Law of The People's Republic of China on Tobacco Monopoly*, adalah pemerintah pusat secara mendasar mengendalikan produksi tembakau, yang dilaksanakan oleh agen-agensinya pada tingkat kabupaten. Berdasarkan rencana ini, *The China Tobacco Leaf Production Procuring and Sale Corporation* (sebagai unit usaha STMA), menandatangani kontrak pengadaan dengan petani tembakau melalui agen lokalnya. Daerah tanam ditentukan dalam kontrak. Input untuk produksi tembakau juga dapat ditentukan dan disediakan oleh perusahaan tembakau negara dengan harga tetap.⁴⁹

Berdasarkan undang-undang tersebut, perusahaan tembakau negara merupakan pembeli tunggal untuk semua daun tembakau yang diproduksi petani. Tidak ada daun tembakau yang diproduksi berdasarkan rencana negara dapat diperdagangkan di pasar dan tidak ada individu yang memenuhi syarat untuk berdagang tembakau. Petani tembakau harus menjual seluruh produksinya kepada negara pada harga pengadaan yang diatur oleh negara, berdasarkan nilai standar. Perusahaan tembakau negara harus membeli, pada harga tetap, seluruh daun tembakau yang diproduksi petani pada areal tanam yang telah dikontrak.⁵⁰

3). Jepang

Di Jepang, jumlah petani tembakau telah menurun dari sekitar 200 ribu keluarga menjadi 20 ribu keluarga pada tahun 2004.⁵¹ *Japan Tobacco Incorporated* adalah badan usaha yang dimonopoli Pemerintah Jepang. Mulai April 1985, perusahaan nasional ini telah diprivatisasi sebagai perusahaan gabungan dengan pemerintah Jepang sebagai satu-satunya pemegang saham.⁵²

⁴⁹Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Opcit*. Hal 50-51.

⁵⁰*Ibid*. Hal 51.

⁵¹ Feldman, E. A. and R. Bayer. 2004. *Unfiltered: Conflicts over Tobacco Policy and Public Health*. Harvard University Press.

⁵² <http://www.referenceforbusiness.com/history2/91/JAPAN-TOBACCOINCORPORATED.html>.

Sejak awal diusahakan, industri tembakau Jepang tidak melupakan petani. Petani diuntungkan dengan adanya sistem monopoli, karena pemerintah membeli seluruh hasil panen mereka dengan harga berlipat-lipat lebih tinggi daripada harga di pasar internasional. Fasilitas produksi yang dimiliki dan dioperasikan oleh pemerintah ditempatkan hampir di seluruh Jepang. Industri tembakau di Jepang masih terintegrasi dengan baik, dari hulu sampai hilir, namun dengan pasar lebih luas.⁵³ *Tobacco Business Act* di Jepang mengatur mengenai perkembangan industri tembakau di Jepang, agar dapat berkontribusi terhadap fiskal nasional. Menurut undang-undang ini, pemerintah mempertahankan pengawasan atas setiap aspek bisnis seperti produksi, pembelian daun tembakau, pembuatan dan distribusi produk tembakau.

Undang-undang ini memastikan usaha tersebut memberikan penerimaan pajak bagi pemerintah. Komitmen Pemerintah Jepang adalah melindungi dan mempromosikan bisnis tembakau dan menjamin kesehatan dari produk tembakau agar sesuai dengan langkah-langkah pengendalian tembakau yang efektif untuk mengurangi konsumsi tembakau dan melindungi kesehatan masyarakat.

4). Uni Eropa

Di Uni Eropa, pemerintahnya menyadari industri tembakau merupakan industri yang perlu diperhatikan sejak di hulunya. Industri ini adalah industri yang bersifat *fully integrated*. Sehingga disadari pertanian tembakau perlu mendapat perhatian dalam menjaga kelangsungan industri tembakau. Dukungan berupa subsidi dan kebijakan Uni Eropa yang berpihak pada petani merupakan salah satu langkah untuk membangun industri tembakau dalam negerinya. Meskipun ada kebijakan dan kampanye kesehatan yang mendukung petani tembakau berganti ke tanaman lain, namun

⁵³ Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningih. 2012. *Opcit*. Hal 60.

petani tetap dibantu. Pada dasarnya, apapun yang ditanam petani, tetap akan disubsidi.⁵⁴

Berdasarkan kebijakan pertaniannya, Uni Eropa menyediakan subsidi untuk petani tembakau sekitar 1 miliar euro pertahun (1 persen dari anggaran Uni Eropa).⁵⁵ Reformasi kebijakan pada tahun 2002 membuat adanya pemisahan antara tanaman dan subsidi setelah tahun 2010, namun petani tembakau tetap akan mendapat subsidi.⁵⁶ Uni Eropa memberlakukan tarif impor tembakau yang rendah dikarenakan membutuhkan impor untuk sebagian besar tembakau mentah. UE memperluas berbagai perlakuan tarif istimewa untuk impor dari negara berkembang di Afrika, Karibia, dan Pasifik berdasarkan Konvensi Lome.⁵⁷

5). India

Pemerintah India memberikan dukungan penuh kepada petani tembakau. Intervensi terhadap perdagangan tembakau terjadi secara langsung melalui kontrol pemerintah terhadap perdagangan tembakau, dukungan melalui penetapan harga dalam negeri, dan harga ekspor minimum melalui perusahaan perdagangan pemerintah yang dikenal dengan *Tobacco Board*. Pemerintah juga menyediakan bantuan teknis dan program ekstensi yang terorganisasi untuk petani tembakau. Pemerintah India menyediakan subsidi listrik, mendukung proyek irigasi dan melarang impor tembakau. Pemerintah India juga mengontrol perdagangan tembakau dan mendukung penetapan harga melalui sistem harga domestik dan harga minimum. Biasanya lembaga ini membeli daun tembakau dengan kualitas lebih tinggi dan harga lebih tinggi ketika pasar lelang tembakau mengalami penurunan. Konsekuensinya, kebijakan ini berpengaruh pada petani tembakau jenis *fle-cured* akibat kontrol ketat pemerintah terhadap produksi dan perdagangan tembakau. Petani tembakau memperoleh

⁵⁴*Ibid.* Hal 68.

⁵⁵<http://www.efa.org/a/1078>

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷ Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningih. 2012. *Opcit.* Hal 62.

banyak manfaat dari subsidi irigasi yang termasuk didalamnya biaya listrik, konstruksi, dan biaya pemeliharaan untuk peralatan irigasi. Pinjaman jangka pendek dengan suku bunga di bawah rata-rata pasar digunakan terutama untuk pembelian pupuk. Sedangkan pinjaman jangka menengah dan jangka panjang digunakan untuk biaya pemeliharaan peralatan irigasi. Kredit produksi terutama digunakan untuk pembelian pupuk. Namun, produksi tembakau di India tetap dikenakan pajak. Produksi tembakau di India mencapai 10 persen dari total lahan dan 9 persen dari total produksi perkebunan domestik. Rata-rata produksi tahunan tembakau India adalah 700 juta kilogram dan menempati posisi ketiga dunia setelah China dan Brazil. Di India, tembakau juga dikenal sebagai *golden leaf*. Perkebunan tembakau di India menyerap tenaga kerja, baik langsung maupun tidak langsung, dengan jumlah mencapai 36 juta orang.⁵⁸

6). Argentina

Argentina merupakan negara dengan industri dan pertanian relatif maju. Di Argentina, tembakau memainkan peran penting dalam perekonomian daerah penghasil. Industri tembakau mempekerjakan 500 ribu orang. Permasalahan merokok di Argentina, sebagaimana permasalahan merokok di belahan dunia lain, merupakan masalah kesehatan utama. Namun, mengingat peran industri rokok yang sangat besar, Pemerintah Argentina mendukung produsen melalui Dana Tembakau Khusus (*Fondo Especial del Tabaco*, FET), berupa subsidi ditambah akses lebih mudah untuk mendapatkan kredit dalam kerangka modernisasi industri. FET telah dijadikan kebijakan khusus melalui perundang-undangan. Substansi hukumnya adalah perlindungan terhadap daerah-daerah tertentu di Argentina yang dianggap memerlukan intervensi negara. Pada tahun 2011, Argentina telah mengesahkan Undang-Undang Anti Rokok yang mengatur

⁵⁸Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Opcit*. Hal 98 - 99.

larangan merokok di tempat umum. Namun, subsidi kepada petani dan produsen tetap diberikan.⁵⁹

7). Meksiko

Meksiko merupakan negara pertama yang memperkenalkan bentuk rokok, sebagai produk olahan tembakau yang dikenal seperti saat ini. Meksiko memberlakukan undang-undang bebas rokok sejak tahun 2008. Dalam undang-undang tersebut, diatur adanya tempat khusus untuk merokok. Merokok dilarang dilakukan di setiap fasilitas pendidikan dasar dan menengah. Iklan tembakau dilarang disiarkan di TV dan radio, serta majalah yang diperuntukkan bagi anak-anak. Namun, iklan dan promosi melalui surat, serta penggunaan media iklan dengan tujuan bagi orang dewasa diperbolehkan.⁶⁰

Perusahaan tembakau internasional mendominasi pasar rokok Meksiko, dengan mendominasi pangsa pasar hampir 99 persen. *Philip Morris International* mendominasi 65 persen pangsa pasar rokok Meksiko sejak membeli *Cigarros la Tabacalera Mexicana*, kemudian diikuti oleh *British American Tobacco* (23 persen) dan *Japan Tobacco* (10 persen).⁶¹

8). Australia

Australia memiliki *Tobacco Advertising Prohibition Amendment Act 2000* yang melarang iklan produk tembakau, termasuk untuk acara olahraga internasional dan budaya. Di beberapa negara bagian, seperti Victoria memiliki *Tobacco Act 1987* dan Australia Barat memiliki *Tobacco Control Act 1990*.

Tobacco Advertising Prohibition Amendment Act 2000 di Australia membagi pengaturan menjadi pengendalian terhadap iklan dan penjualan yang berkaitan dengan produk tembakau. Undang-Undang ini melarang iklan yang berkaitan dengan setiap produk tembakau

⁵⁹Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Opcit*. Hal 102 - 105.

⁶⁰ http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/Mexico_tob_policy_en.pdf

⁶¹ http://global.tobaccofreekids.org/en/global_epidemic/mexico/

atau penggunaannya, mengawasi penggunaan produk tembakau oleh anak muda, mengawasi penjualan, kemasan dan perdagangan produk tembakau.

9). Singapura

Singapura adalah negara yang memiliki aturan sangat ketat mengenai larangan merokok. Sejak tahun 1970-an, larangan merokok telah menjadi bagian dari regulasi Singapura. Singapura merupakan bagian tersendiri dari bisnis Inggris dan Amerika Serikat. Kebijakan anti tembakau di Singapura dijalankan dengan standar ganda. Pada saat kebijakan menghentikan penggunaan rokok terus digiatkan, Singapura hidup dari industri rokok. Bahkan perusahaan asuransi di Singapura, seperti *Prudential* mempunyai saham sebesar US \$ 513,2 miliar di *Imperial Tobaccodan* US \$ 871,4 miliar di *British American Tobacco*. *Sun Life* mempunyai saham sebesar US \$ 125,7 miliar di Lorillard dan US \$ 889,9 miliar di *Philip Morris, USA*⁶². Singapura mempunyai *Act No. 10 of 1993* mengenai *The Tobacco Act*, khusus untuk iklan dan penjualan, yang telah diamandemen sebanyak tiga kali, yaitu di tahun 2001, tahun 2002, dan tahun 2010.

10). Turki

Turki merupakan negara produsen tembakau dengan peringkat keenam di dunia. Namun, negara ini memiliki permasalahan terhadap daya saing tembakau yang dimilikinya. Salah satu upaya mendesak yang perlu dilakukan untuk sektor tembakau di Turki adalah membentuk sistem yang dapat melindungi produsen terhadap resiko, seperti harga yang tidak adil antara penjual dan pembeli. Sehingga dapat diupayakan: pembeli tidak menjadi satu-satunya penentu kebijakan harga dan produsen dapat memperoleh harga yang lebih adil. Sistem pendukung bagi produsen yang mampu meningkatkan

⁶²Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Opcit*. Hal 106 -107.

daya saing tembakau Turki telah hilang sejak adanya Undang-Undang Tembakau (Undang-Undang Nomor 4377).⁶³

11). Kanada

Tobacco Act 1997 di Kanada mengatur mengenai pembuatan, penjualan, pelabelan dan promosi tembakau. Pada tahun 1994, Pemerintah Kanada pernah berniat untuk mengatur kemasan polos untuk rokok. Namun, *Philip Morris* mengancam akan melakukan sengketa perdagangan, dengan tuduhan bahwa Kanada mengambillah kekayaan intelektual *Philip Morris*, yaitu merek dagang yang selama ini menjadi deskriptor *Philip Morris*.⁶⁴

Produksi tembakau di Ontario, Kanada terus mengalami penurunan. Selisih antara produksi dan penggunaan domestik dipenuhi dari importasi tembakau, terutama dari Amerika Serikat.

Tabel. 5
Produksi Tembakau Ontario, 1998 – 2007

Item	Satuan	Tahun									
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produksi	Juta kg	68.3	64.6	48.3	53.1	49.0	42.6	39.8	38.1	25.2	15.6
Penggunaan domestik	Juta kg	42.4	41.8	33.9	33.9	29.4	25.3	24.2	25.4	18.5	-
Ekspor	Juta kg	25.9	22.7	14.3	19.2	19.7	17.3	15.6	12.6	6.6	-
Persentase ekspor	%	37.9	35.2	29.7	36.2	40.1	40.5	39.2	33.2	26.3	-
Total importasi tembakau	Juta kg	15.5	3.3	7.0	4.9	5.0	6.5	5.9	8.7	5.6	6.8

Source: OFCTGMB annual reports and Statistics Canada, Canadian International Merchandise Trade cat. # 65-001-XIB dalam http://www.smoke-free.ca/pdf_1/MF%20and%20MP%20Fact%20sheet%20-long.pdf

12). Malaysia

Industri tembakau di Malaysia memiliki peran yang penting dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat pedesaan dan pertanian,

⁶³Koprulu, O., B. Alkan, and I. Alkan. 2009. An Overview of Tobacco in the World and in Turkey. *Journal of Applied Sciences Research*, 5 (10): 1780 - 1784.

⁶⁴ http://tobaccocontrol.bmj.com/content/14/suppl_2/ii19.full

terutama di Kelantan, Terengganu, Kedah dan Perlis. Sampai saat ini ada 20.424 keluarga petani, 26.684 pekerja yang menggantungkan kehidupannya pada tembakau dan 4000-an pekerja pada industri rokok. Secara umum, industri tembakau memberikan pendapatan RM150 juta setahun kepada masyarakat, dengan perincian 38%-nya pada para petani dan 18% pada industri penunjang seperti bahan-bahan plastik, mesin-mesin pertanian, dan sebagainya⁶⁵.

Sekitar 70% permintaan tembakau lokal dipenuhi dari produksi lokal dan diimbangi dari impor. Impor tembakau terutama untuk tembakau dengan cita rasa tinggi yang tidak bisa diproduksi di Malaysia, yang digunakan untuk memenuhi industri khusus pada merek-merek rokok terkenal. Konsumsi rokok lokal mencapai 20 miliar batang pertahun dengan nilai sebesar RM 2,3 – 2,5 miliar. Permintaan untuk rokok lokal pada periode 1998 – 2003 selalu dapat dipenuhi dari stok pada tahun-tahun sebelumnya⁶⁶.

Tembakau tumbuh pada area pinggiran, khususnya pada wilayah timur Semenanjung Malaya. Produksinya terutama untuk memenuhi kebutuhan industri rokok lokal. Di bawah Kebijakan Perkebunan Nasional (1999-2010), industri tembakau tetap memiliki peran yang sangat penting dan tak ada alternatif pengembangan lainnya yang mampu berkompetisi secara umum. Industri tembakau bahkan harus terus-menerus melakukan improvisasi untuk mencapai posisi yang kompetitif dengan negara-negara produsen tembakau ASEAN lainya yang secara substantif berbiaya lebih rendah. Sistem produksi direstrukturisasi dengan mengurangi ongkos produksi, meningkatkan kualitas, dan memaksimalkan pendapatan pada para petani. Hal ini dapat dilakukan dengan mengintensifkan sistem pengembangan dan

⁶⁵<http://www.malasiayellowpages.net/mpi/details/TOBACCO.htm>

⁶⁶*ibid.*

pengangkutan tembakau dan produk tembakau dalam sistem produksi⁶⁷.

Persoalan industri lokal di Malaysia saat ini adalah dominasi tiga pabrikan besar, yaitu *British American Tobacco*, *JT International* dan *Philip Morris*. Kelihaihan dan modal keuangan mereka sama sekali tidakimbang dengan industri-industri tembakau lokal. Saat ini, dengan ketentuan harga minimum RM 7 per bungkus yang diatur dengan isi 20 batang atau RM 0,35 per batang, mereka mampu menjual dengan harga yang lebih kompetitif dibandingkan dengan para pemain lokal dalam industri rokok. Meskipun, kebijakan merek-merek tersebut mendekati pada harga rokok menengah⁶⁸.

13). Thailand

Sejak lama Thailand telah memiliki Undang-Undang yang mengatur masalah pertembakauan. Thailand telah memiliki Undang-Undang tentang Pertembakauan (*Thailand Tobacco Act*) pada tahun 1966. Dalam Undang-Undang tersebut, pemerintah kerajaan Thailand secara jelas memiliki visi yang kuat untuk melakukan perlindungan terhadap petani dan pertembakauan Thailand, terutama dari serbuan asing. Beberapa diantaranya adalah Thailand menerapkan suatu badan atau usaha monopoli tembakau, produksi hingga pendistribusianya; menerapkan hambatan impor melalui tarif dan pajak impor; mengatur tatacara masuk dan pendistribusian barang impor; yang kesemuanya mengarah pada proteksi.

Pertembakauan di Thailand terutama diatur oleh Badan Monopoli Tembakau Thailand (*Thailand Tobacco Monopoly/TTM*). Kuota penanam tembakau dialokasikan oleh TTM. Dalam peraturan kuota ini pula, para petani diijinkan untuk menjual daun tembakau kepada

⁶⁷*ibid.*

⁶⁸<http://www.euromonitor.com/tobacco-in-malaysia/report>

TTM, misalnya seharga 53 Baht, dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah⁶⁹.

Sekitar 60% dari pengeringan tembakau lokal dilakukan oleh para petani dan lainnya oleh para pelaku pengeringan mandiri. Pelaku pengeringan tembakau mandiri melakukan kerjasama dengan para petani untuk melakukan produksi pada tahun berikutnya dengan memberikan berbagai masukan, termasuk pengepakan dan pengering. Para petani dan pengering mandiri tidak menjual daun tembakau kepada TTM namun kepada industri perdagangan daun tembakau.

TTM mengendalikan semua produk rokok di Thailand. Pasar domestik diproteksi dengan menerapkan tarif yang tinggi dan mengendalikan jaringan distribusi. Produksi dihitung dengan asumsi permintaan konsumsi dan tumbuh sebesar 4 persen pertahun. TTM melakukan produksi terutama untuk kebutuhan dalam negeri dan tidak memiliki program penjualan untuk ekspor serta tidak memiliki keinginan untuk berkembang. Daun tembakau domestik merupakan 80% kebutuhan rokok yang diproduksi TTM, dan lainnya dipenuhi dengan impor yang hampir seluruhnya berasal dari Amerika Serikat⁷⁰.

Pembayaran pajak yang dilakukan oleh TTM, sebesar 80 persen masuk pada kementerian perbendaharaan negara (kementerian keuangan). Selanjutnya, dari 20 persen sisanya, 9 persen dialokasikan untuk para pekerja seperti melalui berbagai program bonus dan 11 persennya disediakan untuk diinvestasikan kembali.

TTM juga mengikat distributor dengan perjanjian khusus bahwa mereka hanya mendistribusikan rokok TTM. Kesepakatan untuk mendistribusikan rokok impor hanya terbatas untuk area luar Bangkok dan hanya dilakukan oleh satu distributor. Dengan kombinasi peraturan mengenai pajak bea masuk, maka konsumsi

⁶⁹Kevin Latner, <http://www.fas.usda.gov/tobacco/circular/1997/9706/thailand2.htm>

⁷⁰*ibid.*

rokok impor dapat terus dijaga kurang dari 4 persen konsumsi domestik.

Thailand terus memainkan berbagai hambatan (*barriers*) perdagangan untuk melawan impor daun tembakau maupun produk tembakau. Ketika berbagai hambatan tersebut tidak mampu menurunkan kebutuhan impor secara signifikan, Thailand berusaha meningkatkan ekspor dan terus menjaga produksi untuk memenuhi permintaan. Namun, karena komitmen mereka untuk terus mencampur rokok mereka dengan daun tembakau Amerika Serikat, maka permintaan terhadap tembakau Amerika Serikat juga meningkat⁷¹.

Penerapan aturan yang melindungi petani dan pertembakauan di Thailand tersebut bukan tanpa hambatan. Setelah Undang-Undang tentang Pertembakauan Tahun 1966 digugat oleh Amerika Serikat ke GATT, perlindungan tembakau Thailand semakin melemah seiring dengan pergantian rejim yang pro *Framework of Convention of Tobacco Control* (FCTC) yang mengakibatkan impor tembakau mereka terus meningkat.

⁷¹*ibid.*

BAB III

KAJIAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Sinkronisasi Vertikal

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan sumber hukum tertinggi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu maka dalam pembentukan Undang-Undang tentang Pertembakauan harus mengacu pada prinsip-prinsip yang ada di dalamnya. Secara konstitusional, terkait dengan pertembakauan dirumuskan dalam Bab XA Pasal 28H dan 28J serta Bab XIV Pasal 33 UUD 1945.

Dalam pasal 28H UUD 1945 dinyatakan bahwa 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 cukup jelas menerangkan jaminan negara untuk kenyamanan hidup setiap orang di lingkungan yang terbebas dari hal-hal yang merusak kesehatan dan wajib pula menyediakan pelayanan kesehatan untuk rakyat. Pengaturan mengenai tembakau akan membawa konsekuensi pada pemenuhan hak-hak lingkungan hidup yang sehat dan jaminan pelayanan kesehatan tersebut.

Pasal 28J UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Oleh karena itu, dalam rangka pengaturan mengenai tembakau dimungkinkan negara memberikan kemudahan dan perlakuan khusus kepada petani dan pekerja tembakau Indonesia agar memperoleh manfaat yang peningkatan kualitas hidup mereka yakni masyarakat yang sejahtera.

Selanjutnya dasar konstitusional yang lain terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa 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. Pasal ini memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur perekonomian sehingga mendukung kemandirian dan kemajuan ekonomi nasional.

Tembakau dan produk hasil tembakau Indonesia memiliki kekhasan tersendiri yang merupakan warisan budaya bangsa. Tidak sedikit luas areal pertanian yang dikelola untuk menghasilkan tembakau dengan mutu yang khas dan cukup banyak rakyat yang mencari penghidupan dari pertanian maupun industri tembakau ini. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pertembakauan haruslah dengan mengedepankan hak-hak rakyat untuk mendapatkan kesejahteraan ekonomi disamping juga mengatur bagaimana agar kenyamanan hidup dan kesehatan masyarakat secara keseluruhan juga terjamin.

C. Sinkronisasi Horisontal

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 menjadi landasan hukum secara horisontal 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-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 tergambar dengan 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, budi daya, 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. meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;*
- b. meningkatkan sumber devisa negara;*
- c. menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;*
- d. meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;*

- e. *meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;*
- f. *memberikan perlindungan kepada Pelaku Usaha Perkebunan dan masyarakat;*
- g. *mengelola dan mengembangkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan*
- b. *meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan.*

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 berhasilguna, maka Pasal 6 ayat (1) menentukan supaya penyusunan perencanaan perkebunan dilakukan berdasarkan:

- a. *rencana pembangunan nasional;*
- b. *rencana 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.*

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 Pekebun; 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 biaya 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 di bidang 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 budi daya, panen, pengolahan dan pemasaran sehingga

dalam pertembakauan terdapat petani yakni pada tahapan budidaya dan panen. Oleh karena itu relevan juga bahwa petani tembakau juga perlu mendapatkan perlindungan dan pemberdayaan.

Menurut 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. kebermanfaatan;
- d. kebersamaan;
- e. keterpaduan;
- f. keterbukaan;
- g. efisiensi-berkeadilan; dan
- h. keberlanjutan.

Adapun tujuan dari perlindungan dan pemberdayaan petani adalah untuk:

- 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 biaya tinggi, dan gagal panen;
- e. meningkatkan kemampuan dan kapasitas Petani serta Kelembagaan Petani dalam menjalankan Usaha Tani yang produktif, maju, modern dan berkelanjutan; dan
- f. menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan Pertanian yang melayani kepentingan Usaha Tani (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menentukan bagaimana strategi perlindungan dan pemberdayaan petani. Hal ini diatur dalam Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Strategi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ditetapkan oleh Pemerintah dan

Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pada kebijakan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

- (2) *Strategi Perlindungan Petani dilakukan melalui:*
- a. prasarana dan sarana produksi Pertanian;*
 - b. kepastian usaha;*
 - c. harga Komoditas Pertanian;*
 - d. penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;*
 - e. ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa;*
 - f. sistem peringatan dini dan penanganan dampak perubahan iklim; dan*
 - g. Asuransi Pertanian.*
- (3) *Strategi Pemberdayaan Petani dilakukan melalui:*
- a. pendidikan dan pelatihan;*
 - b. penyuluhan dan pendampingan;*
 - c. pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian;*
 - d. konsolidasi dan jaminan luasan lahan Pertanian;*
 - e. penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan;*
 - f. kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan*
 - g. penguatan Kelembagaan Petani.*

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 kewenangannya untuk menyediakan dan/atau mengelola prasarana Pertanian. Adapun yang dimaksud dengan prasarana pertanian antara lain meliputi:

- a. jalan Usaha Tani, jalan produksi, dan jalan desa;*
- b. bendungan, dam, jaringan irigasi, dan embung; dan*
- c. jaringan listrik, pergudangan, pelabuhan, dan pasar (Pasal 16 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani).*

Prasarana pertanian yang perlu atau dibutuhkan petani tembakau tentu tidak sepenuhnya mengikuti apa yang ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 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 (*packiging*). 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 (isepan), dan tembakau liting.

2) Pasal 2:

Mengatur mengenai asas perindustrian, yang berbunyi sebagai berikut:

Perindustrian 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 kaitan 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 memperahtikan asas persaingan usaha yang sehat dalam dunia usaha pertembakauan.

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

Perindustrian diselenggarakan dengan tujuan:

- a. mewujudkan Industri nasional sebagai pilar dan penggerak perekonomian nasional;*
- b. mewujudkan kedalaman dan kekuatan struktur Industri;*
- c. mewujudkan Industri yang mandiri, berdaya saing, 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 diatas 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 penyerapan 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 diatas 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

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 berapa pun, 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 dikenai cukai karena memenuhi unsur produk yang konsumsinya perlu dikendalikan. Konsumsi produk tembakau berupa rokok yang berdampak negatif pada masyarakat, selain dikenai pajak untuk transaksi perdagangannya juga dikenai 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 dikenai 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 diperhitungkan 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 dikenai 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 bersamaan dengan pemungutan cukai rokok.*
- (4) Pajak Rokok yang dipungut oleh instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disetor ke 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 mengalikan tarif 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

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 ;
dan
- 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 olah raga;
- 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 sumber daya 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 sajalah 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, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN 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 bathiniyah 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 28H 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 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 tanggungjawab 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 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).

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 olahan 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 dasa warsa 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

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 pengusahaannya, 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 perusahaan 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.

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.

Pengusahaan tembakau dan industri hasil tembakau memberikan sumbangan sangat besar terhadap pendapatan negara dari pembayaran cukai. Menurut data dari Ditjen Bea dan 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. 13,77 triliun. Padahal investasi sektor ini sangat besar.

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 di 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 olahan 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 ada 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 usaha di sektor ini, karena pasti akan ada gejolak di masyarakat. Oleh karena itu, perlu ada jalan tengah untuk mengatasi hal 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 ambuknya 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 (delapan belas) 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

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 hidupnya dan demi kesejahteraan 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 berdasarkan 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 dan 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 diatas 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 diatas 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 tersebarnya pengaturan mengenai pertembakauan 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. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Pembentukan Undang-Undang tentang Pertembakauan dimaksudkan untuk memberikan arah agar pertanian dan pengelolaan hasil tembakau dapat dilakukan secara manfaat, berkelanjutan dan memperhatikan kelestarian lingkungan dan kearifan lokal. Selain itu juga diarahkan untuk melindungi petani dan pekerja tembakau serta mengedepankan kemandirian bangsa melalui penerimaan yang besar dari cukai dan pajak, sehingga daya dukung tembakau dapat maksimal.

Jangkauan pembentukan Undang-Undang ini bertujuan untuk meningkatkan produksi tembakau, meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama petani tembakau, mengembangkan industri pertembakauan nasional, meningkatkan pendapatan negara dan melindungi kesehatan masyarakat. Adanya

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang tentang Pertembakauan mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum diatur mengenai pengertian atau definisi yang dipergunakan di dalam RUU ini, seperti:

- 1) Pertembakauan adalah kegiatan pengelolaan tembakau dan olahan hasil tembakau serta pengaturan yang berkaitan dengan budidaya, produksi, distribusi, industri, harga dan cukai, serta pengendalian konsumsi tembakau dan produk hasil olahan tembakau.
- 2) Tembakau adalah hasil dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica* dan spesies lainnya yang mengandung nikotin dan tar, yang berupa lembaran daun, gagang daun, sobekan

daun yang dipisahkan dari gagangnya baik menggunakan mesin atau tangan dan/atau irisan daun dengan cara dirajang baik menggunakan mesin atau tangan (rajangan belum siap pakai), rajangan belum siap pakai yang diberi bahan tambahan (rajangan setengah jadi), rajangan setengah jadi yang telah melalui proses fermentasi setelah 15 (lima belas) bulan setelah panen dan telah dicampur dengan bahan lain (rajangan siap pakai).

- 3) Produk Tembakau adalah produk hasil olahan Tembakau yang berasal dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica* dan spesies lainnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan.
- 4) Budidaya Tembakau adalah kegiatan penanaman, pemeliharaan, pengembangan, dan pemanfaatan Tembakau melalui upaya manusia yang dengan modal, teknologi, dan sumberdaya lainnya untuk menghasilkan daun Tembakau.
- 5) Rokok adalah salah satu Produk Tembakau yang dikonsumsi dengan cara dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya yang dibuat dari tembakau rajangan atau substitusinya yang dibungkus dengan cara dilinting atau cara lain tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu yang digunakan dalam pembuatannya.
- 6) Kretek adalah salah satu Produk Tembakau warisan budaya Indonesia yang dikonsumsi dengan cara untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, yang dibuat dari bahan baku yang ditanam di Indonesia berupa tembakau rajangan dan cengkeh atau rempah-rempah yang dibungkus dengan cara dilinting tanpa mengindahkan bahan pengganti atau bahan pembantu dan merupakan ciri khas Indonesia.
- 7) Iklan Produk Tembakau yang selanjutnya disebut Iklan adalah setiap tulisan, gambar bergerak atau tidak, tanda, simbol atau gambar visual lain, suara, atau kombinasi dari keduanya atau

lebih, yang dimaksudkan untuk mempromosikan kepada masyarakat, langsung maupun tidak langsung untuk mengkonsumsi, membeli, dan menggunakan Produk Tembakau.

- 8) Industri Hasil Tembakau yang selanjutnya disingkat IHT adalah industri yang mengolah secara keseluruhan atau sebagian bahan baku dari daun tembakau dengan atau tanpa campuran untuk menghasilkan nilai tambah berupa Produk Tembakau.
- 9) Promosi Produk Tembakau yang selanjutnya disebut Promosi adalah setiap bentuk komunikasi komersial, rekomendasi atau tindakan yang bertujuan atau yang mengakibatkan atau mendorong penggunaan Produk Tembakau secara langsung maupun tidak langsung.
- 10) Sponsor Produk Tembakau yang selanjutnya disebut Sponsor adalah setiap bentuk kontribusi dari Pelaku Usaha Produk Tembakau untuk kegiatan dan atau acara yang bertujuan atau mengakibatkan atau mendorong penggunaan Produk Tembakau secara langsung maupun tidak langsung.
- 11) Label Produk Tembakau yang selanjutnya disebut Label adalah setiap keterangan mengenai Produk Tembakau yang berbentuk gambar dan/atau tulisan, yang merupakan bagian dari kemasan Produk Tembakau.
- 12) Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang tentang cukai.
- 13) Pengendalian Produk Tembakau adalah upaya perlindungan kesehatan dan lingkungan dari dampak konsumsi Produk Tembakau dengan tetap melindungi kepentingan dan kesejahteraan Petani.

- 14) Kawasan Tanpa Asap Rokok adalah tempat atau ruangan yang dinyatakan dilarang mengkonsumsi Produk Tembakau.
- 15) Petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang Budidaya Tembakau.
- 16) Setiap Orang adalah orang perseorangan atau badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum.
- 17) Pelaku Usaha adalah Setiap Orang yang menyelenggarakan kegiatan usaha yang berkaitan dengan Tembakau.
- 18) Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 19) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

2. Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup

Asas RUU Pertembakauan adalah: asas kedaulatan; keterpaduan; kemanfaatan; kesejahteraan; kenusantaraan; keadilan; kelestarian; dan ketertiban dan kepastian hukum.

Adapun tujuan pengaturan Pertembakauan adalah untuk meningkatkan budidaya dan produksi Tembakau; mengembangkan industri Pertembakauan bagi pertumbuhan perekonomian nasional dan peningkatan pendapatan negara; meningkatkan kesejahteraan masyarakat; melindungi Petani Tembakau dan pekerja Pertembakauan; dan melindungi kesehatan masyarakat.

Sementara ruang lingkup yang diatur dalam RUU Pertembakauan adalah: produksi; distribusi dan tata niaga; Industri

Hasil Tembakau; harga dan Cukai; dan pengendalian konsumsi Produk Tembakau.

3. Produksi

Produksi tembakau dilakukan dengan memperhatikan perencanaan Pemerintah melalui rencana induk budidaya tembakau dan pembangunan Industri Hasil Tembakau (IHT) untuk jangka 20 tahun dan dievaluasi per 5 tahun, serta kebijakan budidaya tembakau dan IHT nasional 5 tahun.

Budidaya tembakau dapat dilakukan oleh perorangan WNI atau badan hukum Indonesia dengan kepemilikan oleh WNI yang memiliki izin usaha budidaya tembakau. Budidaya tembakau dilakukan secara terintegrasi dengan budidaya tanaman pendukung untuk kebutuhan IHT. Ditentukan juga bahwa budidaya mengacu pada produktivitas, mutu, efisiensi dan kelangsungan usaha tani, melindungi tembakau asli daerah, proporsional varietas unggulan dan asli, serta menjaga keaslian tembakau.

Selain itu perlu diatur penentuan luas dan wilayah tanam tembakau oleh Pemerintah Daerah berdasarkan usulan petani tembakau, kebutuhan industri, dan kebutuhan ekspor. Pemerintah Daerah menetapkan jenis varietas tembakau yang dibudidayakan di masing-masing wilayah. Larangan memperjualbelikan varietas lokal keluar Indonesia. Penetapan standar produksi sesuai SNI serta Penyediaan prasarana pertanian dan sarana produksi pertanian yang diperlukan oleh petani tembakau serta pola kemitraan antara petani dan Pelaku Usaha. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah memfasilitasi kemitraan antara Petani dan Pelaku Usaha untuk peningkatan nilai tambah bagi Petani, Pelaku Usaha, dan masyarakat pada usaha proses produksi dan pasca panen.

4. Distribusi dan Tata Niaga

Distribusi dan tata niaga tembakau harus memperhatikan kepentingan petani dan pelaku usaha. Distribusi dan tata niaga tembakau wajib menjaga keaslian tembakau dan mencantumkan waktu produksi. Pelaku usaha yang melakukan kegiatan distribusi dan tata niaga tembakau wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh Pemda kepada perorangan WNI atau Badan hukum Indonesia dengan kepemilikan oleh WNI. Pemerintah dan pemda membantu distribusi dan tata niaga tembakau yang dihasilkan petani agar terserap pasar. Pelaku usaha wajib melaporkan jumlah kebutuhan dan jenis tembakau yang digunakan selama 1 tahun produksi di awal tahun produksi. Pemda dapat membentuk dan mengembangkan pasar khusus komoditas tembakau. Serta larangan tembakau impor diperdagangkan di pasar khusus.

Pemerintah menetapkan harga dasar tembakau di tingkat petani tembakau secara tripartit, yang dihitung berdasarkan biaya variabel, waktu kerja, dan prakiraan keuntungan yang diperoleh petani dalam 1 musim tanam, serta ditetapkan paling lama 2 minggu terhitung sejak musim tanam tembakau dimulai. Pemerintah dan pemda mewujudkan tata niaga tembakau yang sesuai ketentuan persaingan usaha yang sehat dan terbuka dengan penetapan mekanisme tata niaga, menjaga kualitas dan keaslian tembakau, penentuan sampel dan harga, serta pengawasan terhadap tata niaga.

Pelaku usaha hanya dapat memasukkan atau mengimpor Tembakau setelah memiliki: rekomendasi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian berdasarkan penetapan kuota impor; dan izin impor dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.

Impor Tembakau hanya dapat dilakukan untuk memenuhi kekurangan kebutuhan IHT. Pelaku usaha yang memasukkan atau mengimpor rokok siap pakai ke dalam wilayah Indonesia untuk

dikenakan cukai dua kali lipat dari harga penyerahan barang di atas kapal (*cost insurance freight*) atas rokok siap pakai. Sementara pelaku usaha yang memasukkan atau mengimpor Tembakau berupa lembaran daun tembakau, gagang tembakau, sobekan daun yang sudah dipisahkan dari gagangnya baik menggunakan mesin atau tangan/atau rajangan belum siap pakai dan rajangan setengah jadi dikenakan bea masuk paling sedikit 60% (enam puluh persen). Sedangkan bagi Pelaku Usaha yang memasukkan atau mengimpor Tembakau rajangan siap pakai ke dalam wilayah Indonesia dikenakan bea masuk dua kali lipat dari harga penyerahan barang di atas kapal (*cost insurance freight*) atas tembakau rajangan siap pakai. Namun Pelaku Usaha yang melakukan ekspor kembali atas Tembakau rajangan siap pakai dalam bentuk Rokok siap pakai, juga berhak atas bea masuk yang dikembalikan dalam kurun waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak ekspor kembali dilakukan.

5. Industri

a. Usaha dan Perizinan

Industri hasil tembakau sebagai industri terintegrasi yang padat karya dan dikembangkan dalam kawasan IHT terpadu. Produksi Produk tembakau oleh pelaku usaha yang memiliki izin usaha bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara; pelibatan tenaga kerja dalam jumlah besar; penyerapan hasil budidaya Petani Tembakau; ekspor Produk Tembakau; dan diversifikasi Produk Tembakau.

Pelaku Usaha wajib melaporkan jumlah kebutuhan dan jenis Tembakau yang digunakan selama 1 (satu) tahun produksi kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah pada setiap awal tahun produksi; dan realisasi jumlah dan jenis Tembakau yang digunakan selama 1 (satu) tahun kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah pada akhir tahun produksi. Sehingga berdasarkan laporan sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat menetapkan kuota impor Tembakau nasional untuk 1 (satu) tahun.

Pelaku Usaha wajib menggunakan Tembakau dalam negeri paling sedikit 80% (delapan puluh persen) dan Tembakau impor paling banyak 20% (dua puluh persen) dari keseluruhan kapasitas produksi Produk Tembakau yang dihasilkan. Pelaku Usaha yang menghasilkan Produk Tembakau wajib menggunakan cengkeh dan tanaman pendukung IHT dalam negeri paling sedikit 65% (enam puluh lima persen) dan cengkeh dan tanaman pendukung IHT impor paling banyak 35% (tiga puluh lima persen) dari keseluruhan kapasitas produksi IHT yang dihasilkan.

Perlu diatur juga kewajiban pemeriksaan dan memberikan informasi kandungan tar dan nikotin produk tembakau yang dihasilkan, kecuali Kretek, cerutu, Rokok daun, dan Tembakau iris. Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan kewajiban di atas dikenai sanksi administratif, berupa penarikan produk dari peredaran; denda; penutupan sementara atau pembekuan izin usaha; dan/atau pencabutan izin usaha.

Pelaku Usaha wajib menggunakan bahasa Indonesia pada setiap pelabelan kemasan Produk Tembakau yang beredar di Indonesia dan setiap kemasan Produk Tembakau wajib mencantumkan label mengenai informasi tentang kandungan kadar tar dan nikotin; peringatan kesehatan; pernyataan: “dilarang menjual atau memberi kepada anak berusia di bawah 18 tahun dan perempuan hamil; dan kode produksi, tanggal, bulan, dan tahun produksi, serta nama dan alamat produsen. Pencantuman informasi dikecualikan untuk Produk Tembakau berupa Kretek, cerutu, Rokok daun, dan Tembakau iris.

Kepemilikan usaha Produk Tembakau oleh industri kecil dan industri menengah berhak mendapatkan perlindungan dan pendampingan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah berupa: fasilitasi dalam perizinan; program kemitraan; peningkatan daya saing kualitas produk; pemasaran dan sentra perdagangan; dan/atau

pengenaan pajak lebih rendah dari industri besar. Sementara kepemilikan usaha Produk Tembakau oleh industri besar yang dimiliki penanam modal asing dibatasi paling banyak 30% (tiga puluh persen). Namun ketentuan ini tidak berlaku bagi Pelaku Usaha yang merupakan perusahaan terbuka atau telah menjual sahamnya kepada publik.

b. Produk Tembakau

Industri pengolahan Tembakau menghasilkan Produk Tembakau berupa:

- a. rokok;
- b. kretek;
- c. cerutu;
- d. rokok daun;
- e. Tembakau iris; dan
- f. hasil olahan Tembakau lainnya.

Rokok meliputi:

- a. sigaret putih mesin;
- b. sigaret putih tangan; dan
- c. sigaret putih tangan filter.

Kretek meliputi:

- a. kretek mesin;
- b. kretek tangan;
- c. kretek tangan filter; dan
- d. kretek klembak menyan.

b. Pengemasan dan Pelabelan

Pelaku Usaha wajib menggunakan bahasa Indonesia pada setiap pelabelan kemasan Produk Tembakau yang beredar di Indonesia dan setiap kemasan Produk Tembakau wajib mencantumkan label mengenai informasi tentang kandungan

kadar tar dan nikotin; peringatan kesehatan; pernyataan: “dilarang menjual atau memberi kepada anak berusia di bawah 18 tahun dan perempuan hamil; dan kode produksi, tanggal, bulan, dan tahun produksi, serta nama dan alamat produsen. Pencantuman informasi dikecualikan untuk Produk Tembakau berupa Kretek, cerutu, Rokok daun, dan Tembakau iris.

Sanksi untuk pelanggaran ketentuan di atas berupa: penarikan produk dari peredaran; denda; penutupan sementara; pembekuan izin usaha; dan/atau pencabutan izin usaha.

c. Kepemilikan Usaha

Kepemilikan usaha Produk Tembakau oleh industri kecil dan industri menengah berhak mendapatkan perlindungan dan pendampingan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah berupa: fasilitasi dalam perizinan; program kemitraan; peningkatan daya saing kualitas produk; pemasaran dan sentra perdagangan; dan/atau pengenaan pajak lebih rendah dari industri besar. Sementara kepemilikan usaha Produk Tembakau oleh industri besar yang dimiliki penanam modal asing dibatasi paling banyak 30% (tiga puluh persen). Namun ketentuan ini tidak berlaku bagi Pelaku Usaha yang merupakan perusahaan terbuka atau telah menjual sahamnya kepada publik.

6. Harga dan Cukai

Pemerintah menetapkan harga Produk Tembakau dan Cukai Produk Tembakau. Penetapan harga dan Cukai Produk Tembakau berupa Kretek yang diproduksi industri padat karya ditentukan lebih rendah dari hasil produksi industri padat modal atau yang menggunakan mesin. Hal ini penting untuk menegaskan keberpihakan negara terhadap industri kretek sebagai warisan budaya dan industri yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar.

Daerah penghasil Tembakau dan daerah industri pengolahan Tembakau berhak menerima dana bagi hasil Cukai hasil Tembakau. Pemerintah mengalokasikan sebesar 20% (dua puluh persen) dari penerimaan Cukai Produk Tembakau dalam bentuk: dana bagi hasil Cukai hasil Tembakau untuk daerah penghasil Tembakau dan daerah industri pengolahan Tembakau; asuransi kesehatan; dan infrastruktur pertanian.

Dana bagi hasil Cukai digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan pertanian Tembakau yang meliputi: pembudidayaan pertanian Tembakau dan cengkeh; peningkatan mutu produk pertanian Tembakau; penelitian dan pengembangan Tembakau; diversifikasi Produk Tembakau; asuransi pertanian; permodalan pertanian Tembakau; dan/atau peningkatan kualitas hidup masyarakat Petani Tembakau. Selain digunakan untuk kepentingan Tembakau dana bagi hasil Cukai hasil Tembakau dialokasikan untuk peningkatan kualitas lingkungan dan kesehatan.

Pengalokasian dana untuk asuransi kesehatan digunakan untuk pembayaran asuransi kesehatan pada perusahaan asuransi milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang mempunyai produk pembiayaan pelayanan kesehatan (*managed care*) dan mempunyai pengalaman paling sedikit 3 (tiga) tahun. Asuransi kesehatan memberikan perlindungan pada biaya pengobatan penderita penyakit akibat produk tembakau.

7. Pengendalian Konsumsi Produk Tembakau

RUU ini juga mengatur mengenai pengendalian konsumsi Produk Tembakau dilakukan untuk melindungi dan menjamin kesehatan setiap warga negara dan pengendalian konsumsi Produk Tembakau yang dapat mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu, masyarakat, dan lingkungan, baik langsung ataupun tidak langsung, serta pengendalian melalui pengaturan penjualan, Iklan, Promosi, Sponsor, dan penerapan Kawasan Tanpa Asap Rokok.

Pengaturan tentang penetapan Kawasan Tanpa Asap Rokok yang meliputi: fasilitas pelayanan kesehatan; tempat proses belajar mengajar; tempat anak bermain; tempat ibadah; angkutan umum; tempat kerja; dan tempat umum. Juga pengaturan kewajiban pengelola tempat tersebut menyediakan tempat khusus untuk mengkonsumsi Produk Tembakau. Serta pengenaan sanksi administratif berupa: peringatan tertulis; denda; penutupan sementara atau pembekuan izin usaha; dan/atau pencabutan izin usaha kepada pengelola yang tidak mengindahkan ketentuan ini.

8. Penelitian dan Pengembangan

Penelitian dan pengembangan dalam pengelolaan Pertembakauan diperlukan untuk meningkatkan kualitas dan hasil Tembakau agar berdaya saing tinggi dan ramah lingkungan dengan memanfaatkan teknologi dan ilmu pengetahuan. Penelitian dan pengembangan ini meliputi bidang: produksi Tembakau; industri pengolahan Tembakau; pola kemitraan Petani dan Pelaku Usaha; pengendalian dampak konsumsi Produk Tembakau; perlindungan kekayaan hayati Tembakau asli Indonesia; dan/atau pemanfaatan Tembakau untuk kepentingan lainnya,

Penelitian dan pengembangan dapat dilakukan oleh Pemerintah; Pemerintah Daerah; perguruan tinggi; lembaga penelitian swasta; perorangan; dan/atau lembaga penelitian dan pengembangan lainnya. Pemerintah dan Pemerintah Daerah juga melestarikan keberadaan Kretek yang merupakan salah satu warisan budaya Indonesia untuk menjadi produk andalan di negeri sendiri dan mengusahakan Kretek menjadi komoditas global. Pelestarian Kretek sebagai warisan budaya Indonesia meliputi: perlindungan paten Kretek; kreativitas dan tradisi seni dalam pembuatan Kretek; pembentukan komunitas Kretek; dan promosi Kretek Indonesia.

9. Ketentuan Pidana

Ketentuan Pidana untuk semua ketentuan pelarangan dalam RUU ini berkaitan dengan: melakukan usaha Budidaya Tembakau tanpa izin usaha; membawa atau memperjualbelikan bibit varietas lokal keluar dari wilayah Indonesia; melakukan kegiatan distribusi dan tata niaga Tembakau tanpa izin usaha atau melakukan usaha dalam industri Produk Tembakau tanpa izin usaha; menjual rokok dan produk sejenisnya kepada anak di bawah usia 18 (delapan belas) tahun dan ibu hamil; menjual rokok dan produk sejenisnya dengan menggunakan mesin layan diri, secara online, jasa perorangan, dan pada jasa pengiriman kepada anak di bawah usia 18 (delapan belas) tahun.

Demikian juga diatur sanksi pidana untuk memasukkan atau mengimpor Tembakau melebihi kuota impor Tembakau yang ditetapkan; membuat iklan dan promosi tidak sesuai ketentuan; tidak mencantumkan peringatan kesehatan pada setiap iklan dan promosi Produk Tembakau baik di media elektronik, media cetak dan media luar ruang dengan huruf yang jelas, mudah dibaca, dan proporsional; dengan sengaja memanfaatkan anak di bawah usia 18 (delapan belas) tahun dalam Iklan dan Promosi Produk Tembakau; dengan sengaja menjadi Sponsor untuk kegiatan yang ditujukan untuk anak di bawah usia 18 (delapan belas) tahun.

10. Ketentuan Peralihan

Dalam Ketentuan Peralihan disebutkan masa paling lama 2 tahun untuk dilaksanakan terkait: pembentukan peraturan pelaksana UU ini; penetapan penggunaan tembakau dalam negeri paling sedikit 80% dan tembakau impor paling banyak 20%; penetapan penggunaan cengkeh dan tanaman pendukung IHT dalam negeri paling sedikit 65% dan cengkeh dan tanaman pendukung IHT impor paling banyak 35%; dan pembatasan kepemilikan usaha

industri Produk Tembakau oleh penanam modal asing paling banyak 30%.

11. KETENTUAN PENUTUP

Ketentuan Penutup memuat pencabutan dan tidak berlakunya Pasal 66A Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4755) sejak berlakunya RUU ini. Sebagai konsekuensi peningkatan alokasi prosentase hasil cukai untuk DBHCHT, infrastruktur pertanian, dan asuransi kesehatan.

BAB VI PENUTUP

Tembakau merupakan komoditas strategis nasional yang diharapkan dapat meningkatkan penerimaan negara melalui cukai dan pajak. Selain itu, komoditas tembakau dengan kretek sebagai warisan budaya merupakan andalan industri produk tembakau yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, tidak kurang 35-an juta orang yang terlibat dalam pengelolaan tembakau dari hulu-hilir, dengan begitu komoditas tembakau mampu mengerakkan perekonomian masyarakat dan nasional. Oleh karena itu harus ada regulasi yang kuat melakukan pemihakan dan pengaturan secara sistematis dan mampu menjaga segenap potensi baik tersebut.

Sampai saat ini, tembakau lebih banyak digunakan sebagai bahan baku rokok, meski sebenarnya tembakau juga bisa digunakan untuk bahan obat nabati dan parfum, walaupun membutuhkan dukungan teknologi yang mahal dan belum banyak industri di dalam negeri yang mengembangkannya. Oleh karena itu, RUU ini selain mendorong pengaturan mengenai produk tembakau terutama rokok juga menstimulus diversifikasi produk tembakau lain.

Pengaturan pertembakauan nasional yang meliputi: budidaya, produksi, distribusi dan tata niaga, IHT, dan pengendalian dampak konsumsi produk tembakau, diharapkan dapat meningkatkan produksi tembakau nasional agar dapat menjadi sumber penerimaan negara, meningkatkan kesejahteraan petani dan pekerja tembakau di Indonesia, memberikan perlindungan terhadap usaha hasil tembakau mikro dan kecil, mengatur produk industri hasil tembakau, menganalisis pungutan yang tepat terhadap hasil tembakau, dan memberikan perlindungan terhadap petani dan pekerja di bidang pertembakauan.

DAFTAR PUSTAKA/ BACAAN

- 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. Surabaya, 7 Juni 2007.
<http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1902887/tembakau-pun-ri-impor-dari-china#.UQB-pGdQ2ZQ> diakses tanggal 23 Januari 2013
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2010. *Buku Statistik Perkebunan Tahun 2008 – 2010*. Kementerian Pertanian.
<http://farm.ewg.org/progdetail.php/fips=00000&progcode=tobacco>,
- Kinasih, H.N., R. Febriani, dan Sulistyoningsih. 2012. *Tembakau, Negara dan Keserakahan Modal Asing*. Penerbit Indonesia Berdikari. Jakarta.
- Bahan RDPU Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, dengan Badan Legislasi DPR RI tanggal 8 Maret 2011.
- Rachmat, M. dan S. Nuryanti. 2009. Dinamika Agribisnis Tembakau Dunia dan Implikasinya Bagi Indonesia. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*. 27 (2). Desember 2009:
- Barber, S. L., A. Ahsan, S. M. Adioetomo, dan D. Setyonaluri. 2009. *Ekonomi Tembakau di Indonesia*. Lembaga Demografi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Indonesia Berdikari. 2010. *Kretek: Warisan Budaya dan Kesejahteraan*. Penyunting: R. Topatimasang, H. Ary, dan Puthut EA. Cetakan Pertama. Penerbit Indonesia Berdikari. Yogyakarta.
- Rachmat, Muchjidin. (2010). Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran bagi Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian*. Maret 2010.
- Bahan Paparan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dalam RDPU di Badan Legislasi DPR RI tanggal 8 Maret 2011.
- Balittas. 1989. Survei Keragaan Tembakau di Jawa dan Madura. *Laporan Kerjasama Penelitian Balittas Malang-PT HM Sampoerna*.
- Widyastuti Wibisana, WHO National Professional Officer, yang disampaikan dalam Pelatihan Staf Ahli Legislasi bidang kesehatan (2010).
- UPT PSMB dan Lembaga Tembakau Jember. 2010. *Ekspor Impor Tembakau Jawa Timur*. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Timur
- G. Esping-Andersen, *Three World of Welfare Capitalism*, Oxfort University Press, 1990, hlm.78. Lihat pula dalam Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Harian Kompas, 9 Mei 2006.
- Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (1998), yang dalam edisi Indonesia berjudul “*Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*”, Jakarta, Gramedia, 1999.
- Bagir Manan, “*Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*”, makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Lampung, 1996

- Gunnar Myrdal, *Asian Drama : An Inquiry Into The Poverty of Nations*, Pantheon Books, New York, 1968
- Sumitro Djojohadikusumo, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1991.
- Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, 1989. *Macroeconomics, version of economics*, New York; Mc Graw Hill.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Konstitusi* Press, Jakarta, 2006,
- , *Konstitusi Ekonomi*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002
- , *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, yang diedarkan oleh Penerbit Binacipta, tth., hlm
- Djuhaendah Hasan, "Sistem Hukum, Asas-asas, dan Norma Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia", dalam Rudi Rizky, et.al (Editor), *Refleksi Dinamika Hukum (Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir)*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2008
- Rachmat, M. dan S. Nuryanti. 2009. *Dinamika Agribisnis Tembakau Dunia dan Implikasinya Bagi Indonesia. Forum Penelitian Agro Ekonomi*. 27 (2). Desember 2009
<http://koranindonesia.com/2009/02/02/kenaikan-cukai-picu-phk-ribuan-pekerja-pabrik-rokok-di-malang/>
- Sirait, Nikky. 2011. "Peluang Gugatan Rokok Kretek Indonesia di WTO Besar", di akses dari <http://jaringnews.com>. diakses pada 3 September 2012
<http://docsonline.wto.org> "United States".
- Jean Jacques Rousseau, *A Discourse on Political Economy*, <http://constitution.org>.
- Hanusz, Mark, *Kretek: The Culture and Heritage of Indonesia's Clove Cigarettes*, Jakarta, Equinox Publishing, 2000.
- Swasono, S. E. 2008. *Ekspose Ekonomi: Mewaspadai Globalisme dan Pasar Bebas Ekonomi*. Cetakan Keenam. Penerbit Pusat Studi Ekonomi Pancasila UGM. Yogyakarta.
- Prastowo, Y. 2012. *Pajak dan Demokrasi: Menyoal Ketimpangan, Mendamba Kesejahteraan*. Dalam: *Pembangunan Inklusif: Prospek dan Tantangan Indonesia*. Editor: A. Prasetyantoko, S. Budiantoro, dan S. Bahagijo. Cetakan Pertama. Maret 2012. Penerbit LP3ES. Jakarta
- Ismanu Soemiran, "Permasalahan dan Tantangan Industri Rokok Keretek", makalah disajikan dalam Lokakarya Nasional Agribisnis Tembakau, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan, Surabaya, 7 Juni 2007.
- Pusdiklat Bea dan Cukai.2008.Modul Penindakan dan Pengawasan di Bidang Cukai

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.

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

Barber, S. L., A. Ahsan, S. M. Adioetomo, D. Setyonaluri. 2009. *Ekonomi Tembakau di Indonesia*. Lembaga Demografi Universitas Indonesia. Jakarta.

<http://koranindonesia.com/2009/02/02/kenaikan-cukai-picu-phk-ribuan-pekerja-pabrik-rokok-di-malang/>

US Department Agriculture (2005). http://www.cdc.gov/tobacco/data-statistics/fact_sheets/economics/econ_facts/#overview

Shactman, B. A. CNBC Reporter, <http://www.cnbc.com/id/41741257>

http://ipm.ncsu.edu/Production_Guides/Flue-cured/flue-cured.pdf

USDA's Office of Budget and Programme Analysis, Program by Program Summary, Estimated Costs Related to Tobacco Activities, May 11, 2004 in CRS Report for Congress. Tobacco Related Program and US Department of Agriculture Activity: Operation and Cost. 2004.

CRS Report for Congress. Tobacco Related Program and US Department of Agriculture Activity: Operation and Cost. 2004.

Feldman, E. A. and R. Bayer. 2004. *Unfiltered: Conflicts over Tobacco Policy and Public Health*. Harvard University Press.

<http://www.referenceforbusiness.com/history2/91/JAPAN-TOBACCOINCORPORATED.html>.

http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/Mexico_tob_policy_en.pdf

http://global.tobaccofreekids.org/en/global_epidemic/mexico/

Koprulu, O., B. Alkan, and I. Alkan. 2009. An Overview of Tobacco in the World and in Turkey. *Journal of Applied Sciences Research*, 5 (10): 1780 - 1784.

<http://www.euromonitor.com/tobacco-in-malaysia/report>

KevinLatner.<http://www.fas.usda.gov/tobacco/circular/1997/9706/thai1nd2.htm>

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

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