

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Lembaga Legislatif menurut CF. Strong merupakan lembaga dengan memegang kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan suatu produk hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undangundang (statutory force). Hal tersebut juga dipertegas oleh Hans Kelsen, bahwa fungsi legislatif merupakan suatu pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut sebagai lembaga legislatif (Yokotani. Sistem Bikameral di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah)¹

Secara sederhana bahwa lembaga legislatif adalah wadah bagi para aktor politik atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuat sebuah Undang-Undang yang mengikat berdasarkan keputusan bersama. Maka oleh karena itu tentu dalam membuat Undang-Undang tidak terlepas dari pengaruh kepentingan politik para aktor maupun masyarakat madani. Undang-Undang adalah sebuah ketentuan hukum yang merupakan hasil dari produk pertarungan politik, sehingga ketentuan yang sudah disepakati tersebut akan menjadi sebuah peraturan yang kemudian dilakukan untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka untuk mewujudkan tujuan dalam bentuk suatu negara.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: *Pertama*, Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk

¹ Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina. *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. XI No. 1 Juni 2017. hlm. 1850

peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. *Kedua,*

Perundang-Undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.²

Dalam upaya untuk mencetak sebuah peraturan yang dapat memenuhi semua hajat hidup manusia, maka peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi masyarakat untuk kemudian dapat membuat sebuah undang-undang yang tidak diskriminatif, eksploitatif dan melenceng dari harapan masyarakat yang terdampak. Lembaga Legislatif menjadi tempat utama bagi para aktor politik untuk merumuskan sebuah undang-undang baik dalam bentuk, perencanaan, penyusunan, pembahasan, memutuskan dan menetapkan Rancangan Undang-Undang/Undang-Undang yang kemudian dapat diterapkan berdasarkan kesepakatan secara bersama.

Dalam proses Pembentukan Undang-Undang tentu saja para pembuat kebijakan seperti Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat harus memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi-aspirasi dari masyarakat yang mempunyai kepentingan politik dan ekonomi baik itu kelompok masyarakat kelas bawah, kelas menengah maupun kelas atas. Tahapan Legislasi pada sektor pengkajian aspirasi inilah yang kemudian memberikan waktu yang cukup lama untuk melanjutkan sebuah pembahasan Undang-Undang dan bahkan juga bisa mempersulit dan menyebabkan proses pembahasan dan pembentukan Undang-Undang menjadi terhambat dan tidak bisa diselesaikan secara cepat.

² Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. PT Kanisius, 2007. Hlm. 3.

Seperti halnya terkait pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia yang tak pernah kunjung selesai dari tahun ke tahun. Pemicu utama, lamanya proses pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ialah dengan banyaknya “Konflik kepentingan politik antara badan legislator politik yang pro & kontra terhadap tembakau”,³ Pemerintahan “Kementerian Kesehatan”, dan para kepentingan ekonomi bisnis yaitu para pemilik Industri rokok dan industri pertembakauan di Indonesia.

Dalam hal ini Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) tentu juga harus memperhatikan masukan-masukan dari kedua belah pihak, misalkan dari pandangan Menteri Kesehatan bahwa keberadaan industri tembakau di Indonesia akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan dan kesehatan bagi anak, Menyebabkan gangguan janin bagi perempuan yang sedang hamil, serangan jantung, stroke dan sebagainya.

Berkaitan dengan penting adanya Undang-Undang sebagai alat untuk mengatur segala permasalahan di sektor lini besar sampai terkecil, seperti halnya Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ini, maka perlu ada pembahasan Rancangan Undang-Undang yang memperhatikan dari segala elemen yang terkait tembakau. Seperti Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ini harus memperhatikan masukan-masukan dari pihak Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kesehatan, Kementerian Ekonomi, Kementerian Penanaman Modal, Kementerian Pertanian, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kementerian Ketenagakerjaan.

³ Dokumen Naskah Rancangan Undang-Undang Pertembakauan Hasil Pleno Baleg 27072006

Berangkat dari pandangan Politik Hukum, Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) adalah hasil karya dari loby politik kelompok kepentingan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tidak nyaman dengan Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Tembakau seperti halnya industri rokok yang terus di tekan oleh kebijakan yang secara terstruktur untuk mengurangi aktivitas merokok seperti aturan yang tertuang dalam PP No 109 Tahun 2012, Framework Convention on Tobacco Control, Peraturan Daerah dan Undang-Undang Kementerian Kesehatan.

Kelompok Kepentingan seperti Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI) yang merupakan Aliansi yang dibuat langsung oleh PT Sampoerna. Pada tahun 2011, Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI) melakukan loby politik dengan Pemerintahan dan berhasil mempengaruhi pasal-pasal pelarangan penuh terhadap pengiklanan produk tembakau dan kemasan polos. Keberhasilan tersebut tidak terlepas dari kekuatan Aliansi Masyarakat Tembakau (AMTI) yang berhasil mengrangkul persatuan dengan Asosiasi Petani Cengkeh Indonesia.

Kelompok kepentingan lainnya seperti Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) yang merupakan kelompok serikat yang mewakili kepentingan PT Gudang Garam, PT Djarum, dan industri kretek skala menengah dan kecil lainnya, yang masih belum merasakan kepuasan dari hasil negoisasi dengan PP No 109 Tahun 2012 tentang pengamanan Zat adiktif berupa Produk Tembakau bagi kesehatan. Kemudian pada bulan Oktober tahun 2012 Koalisi Nasional Penyelamat Rokok (KNPK) yang merupakan gabungan dari Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok

Indonesia (GAPRI) dan Organisasi Kretek lainnya Mengajukan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) melalui Fraksi Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP) yang kemudian disetujui dan langsung masuk dalam Program Legislasi Nasional pada tahun 2012.”⁴

Pola kepentingan politik yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) dan aktor kepentingan lainya dengan melakukan pertukaran kepentingan antara aktor kepentingan dan dewan perwakilan rakyat lainnya dalam proses legislasi. Seperti halnya aktor kepentingan Aliansi Penyelamat Kretek Indonesia dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia melakukan Lobby Politik dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) yang berasal dari daerah pemilihannya dengan tujuan politik untuk menyangkal Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang dinilai sangat mengancam keberadaan industri rokok dan para petani tembakau yang ada di Indonesia.

Kemudian ditambah lagi dengan tidak adanya Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang yang mengatur permasalahan Tata Niaga “ekspor dan impor” Pertembakauan di Indonesia. Banyak produk tembakau impor ke Indonesia yang secara signifikan sangat mengancam keberadaan industri rokok dan para petani tembakau di Indonesia. Maka kemudian salah satu langkah strategis yang dilakukan oleh Aliansi Petani Tembakau Indonesia, Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia dan Organisasi Pabrik rokok, Kretek dan para petani lainnya ialah melakukan konsolidasi dengan para salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat

⁴ Wasinto, Arya. Thesis. *Ekonomi Politik Pertembakauan di Indonesia ; Hubungan Antara Aktor Kepentingan dengan Aktor Legislatif dalam mempengaruhi Dinamika Rancangan Undang-Undang Pertembakauan*. Program Pasca Sarjana. Universitas Nasional, 2017.

(DPR-RI) untuk mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 dan mengusulkan Rancangan Undang-Undang Pertembakau (RUU-P) yang berangkat dari kepentingan para kelompok kepentingan seperti PT Sampoerna, Djarum, Gudang Garam dan Industri Kretek lainnya.

Dan DPR berani mengambil sikap dengan merespon masukan dan usulan dari kelompok kepentingan dengan perjanjian politik akan di pilih kembali lagi dalam Pemilihan Umum Legislatif di daerah pemilihan nya. Begitupun juga dari Kementerian Kesehatan akan terus menekan untuk tetap menjalankan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 dan menolak penuh terhadap usulan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakau (RUU-P) di Indonesia.

Bagi Kemenkes, Kesehatan dan keselamatan bangsa sudah menjadi harga mati. Dalam artian bahwa Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakau harus dibatalkan karena semua pasalnya banyak yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang lainnya. Pada masa penghujung tahun 2018, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) mengusulkan agar Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakau di hentikan sementara dan tidak dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Tahunan. Mengingat Rancangan Undang-Undang Pertembakau ini sangat sensitif sekali dengan kepentingan politik.

Apalagi tahun 2019 ini adalah momentum politik Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam asumsi liar bahwa kelompok penekan seperti, Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPRI), Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI), Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Koalisi

Nasional Penyelamat Kretek (KNPK) beranggapan akan ada ketakutan terhadap politisasi Rancangan Undang-Undang Pertembakuan ini. Lalu kemudian di sela waktu kekosongan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakuan (RUU-P) pada tahun 2021 persis pada tanggal 28 September 2021, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Anggota Pansus dan para pengamat Ekonomi Politik melakukan agenda diskusi kajian mengenai urgensi daripada Rancangan Pertembakuan.

Di sela perbincangan diskusi tersebut, Firman Soerbagyo selaku Ketua Panitia Khusus RUU Pertembakuan “mengatakan bahwa intervensi asing itu terlihat dari kuatnya loby-loby negara produsen rokok putih untuk menekan Indonesia dengan dalih tembakau merusak kesehatan publik. Padahal, Indonesia adalah negara berdaulat yang tidak harus selalu mengikuti keinginan Badan Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*)). Karena itu, kita harus berjuang meng-golkan RUU ini karena penting bagi bangsa dan negara”.⁵ Kemudian “Untuk mempertahankan kesejahteraan petani, dia menilai Indonesia juga tidak perlu meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) yang diusulkan Amerika Serikat. Anehnya, katanya, Amerika Serikat sendiri tidak mau tanda tangan tapi memaksa Indonesia untuk menandatangani.”⁶

Di sisi lain, Pengamat Ekonomi Politik pak Salamudim Daeng juga menyampaikan dalam pandangan yang sama “bahwa sektor industri tembakau nasional merupakan sektor industri ekonomi nasional yang telah mapan dengan

⁵ <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20210928/15/1447950/dpr-sebut-ruu-pertembakuan-terkendala-intervensi-asing>. Di Akses Pada 29 Mei 2022 Pukul 20:38 WIB

⁶ *Ibid*

penyerapan tenaga kerja yang tinggi, bahan baku mandiri. Tata niaganya juga telah terbentuk dan merupakan penyumbang penerimaan negara cukai dan pajak yang tidak sedikit.”⁷ Secara eksplisit dia menengaskan Indonesia tak perlu meratifikasi *Framework Convention On Tobacco Control* (FCTC) karena akan merugikan dan bahkan menghancurkan industri rokok di Indonesia. Adapun saran yang di sampaikananya ialah “sebaiknya nama Undang-Undang nantinya diganti saja dengan nama lain karena dengan menggunakan pertembakauan terkesan regulasinya terlalu sempit. Dia mengatakan bisa saja RUU itu diberi nama RUU Komoditas Strategis Nasional.”⁸

Polemik Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan sudah lama mendekam dalam Badan Legislasi dan bahkan sudah masuk dalam Program Legislasi Nasional pada tahun 2012-2014 dan Prolegnas Tahun 2015-2019 lalu. Yang dimana konsep dan rancangan tersebut mendapat kencaman dari beberapa pihak kepentingan dalam Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ini yakni dari pihak Kementerian Kesehatan dan Kementerian Perekonomian yang setiap tahunselalu melakukan pereduksian prevensi perokok dan menaikan cukai terhadap produk Tembakau.

Permasalahan Legislasi Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ini menarik perhatian penulis untuk melakukan analisis terkait bagaimana pertarungan politik para legislator dan pemerintahan yang di dalamnya di komandoin oleh

⁷ *Ibid*

⁸ <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20210928/15/1447950/dpr-sebut-ruu-pertembakauan-terkendala-intervensi-asing>. Di Akses Pada 29 Mei 2022 Pukul 20:38 WIB

Kementerian Kesehatan dalam pelaksanaan pembahasan serta proses penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan dari tahun 2018.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pokok permasalahan yang telah disampaikan oleh penulis pada latar belakang diatas bahwa dinamika proses pembentukan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) mengalami persoalan legislasi yang paling rumit terjadi di Indonesia, dengan diwarnai konflik kepentingan antara kelompok kepentingan yakni Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMPTI), Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia, Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNPK), aktor politik (DPR-RI yang Pro dan Kontra terhadap Tembakau) dan pemerintahan. Maka, dalam pertanyaan penelitian masalah ini penulis akan menjawab :

- 1) Bagaimana dinamika proses politik penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan tahun 2018?
- 2) Faktor-Faktor apa saja yang kemudian dapat mempengaruhi dalam proses penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia pada tahun 2018 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam pembahasan ini, ialah bertujuan untuk menghasilkan :

- 1) Mengetahui dinamika Legislasi Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia pada tahun 2012-2018
- 2) Mengetahui sikap Pemerintah terkait polemik penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan pada tahun 2018.
- 3) Mengetahui sikap kelompok kepentingan “APTI, GAPRRI, AMTI, KNPK, dan Komnas Pengendalian Tembakau” terkait Polemik Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan pada tahun 2018.
- 4) Mengetahui sikap Kelompok Penekan “Ikatan Senat Mahasiswa Kesehatan Masyarakat Indonesia, Komnas Pengendalian Tembakau dan Ikatan Dokter Indonesia” terkait polemik penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan Pada Tahun 2018.
- 5) Mengetahui sikap Dewan Perwakilan Rakyat terkait Polemik Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan Pada Tahun 2018
- 6) Mengetahui keterlibatan dan kepentingan pihak Pemerintah dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan tahun 2018.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Berdasarkan apa yang telah penulis uraikan dalam latar belakang masalah diatas, bahwa penelitian yang berjudul “ Kontestasi dan Dinamika Pembentukan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia (*Studi Kasus : Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia Tahun 2018*). Secara akademis, yakni agar dapat memberikan

sumbangan keilmuan dan pengetahuan untuk mahasiswa, terlebih mahasiswa Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional terkait Studi Politik di bidang politik hukum Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi serta pengetahuan kepada mahasiswa dan masyarakat umum. Tentu tidak lupa juga agar kemudian penelitian ini dapat dipergunakan bagi para Pembuat Kebijakan atau Undang-Undang untuk memberikan bantuan referensi dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang berkaitan dengan Komoditas Pertembakauan di Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian terkait Kontestasi Dan Dinamika Pembentukan Undang-Undang Pertembakauan Di Indonesia (*Studi Kasus : Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia Tahun 2018*), untuk mempermudah bagi pembaca terkait apa yang menjadi pokok pembahasan dan tujuan pembahasan. Maka penulis ingin memberikan gambaran sistematika penulisan dalam pembahasan ini yang kemudian akan di bagikan menjadi tujuh bab yang saling berkaitan serta akan diuraikan secara sistematis. Adapun sistematika penulisan dalam pembahasan ini ialah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pembahasan dan Penggambaran dalam bab pertama ini ialah merupakan suatu keterangan pembuka yang mengangkat topik pembahasan Kontestasi dan Dinamika Pembentukan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia (*Studi Kasus : Penundaan*

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia Tahun 2018). Seperti dalam uraian pertama, Latar Belakang Masalah . Kedua, Rumusan Masalah. Ketiga, Metode Penelitian. Keempat, Sistematika Penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam pembahasan pada bab kedua ini penulis akan memaparkan beberapa teori dan konsep yang secara ilmiah dan relevan terhadap kajian yang akan dilakukan oleh peneliti, dan akan mencoba melakukan pemetatan teori dan sinkronisasi teori yang berkaitan dengan praktek yang dilakukan oleh subjek dalam pembahasan ini. Kemudian, tentunya juga tidak lupa penulis akan memnjelaskan beberapa kajian penelitian yang sama terkait dengan Kontestasi dan dinamika Pembentukan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia yang terdahulu sebagai bentuk perbandingan studi penelitian antara kajian penelitian terdahulu dan sekarang. Dalam penelitian pada bab dua ini penulis akan menggunakan pendekatan Institusionalisme Baru yang di populerkan oleh Robert E Goodin, Teori Kelompok

Penekan yang di populerkan oleh Stuart Gerry Brown, dan Teori Kelompok Kepentingan yang dipopulerkan oleh Gabriel Almond dan Bingham G Powell.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Pembahasan pada bab tiga ini, penulis akan menjelaskan beberapa strategi dan langkah dalam melakukan penelitian. Seperti halnya penulis akan menjelaskan tentang metode penelitian dan pendekatan penelitian yang di gunakan penulis. Di sini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif, paradigma penelitian yang membahas tentang pandangan kritis penulis terhadap penelitian yang ditulis saat ini sesuai dengan fenomena studi kasus yang sedang terjadi

BAB IV : GAMBARAN UMUM

Pembahasan pada bab ini penulis akan menjelaskan secara singkat terkait polemik serta kronologis fenomena Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia pada tahun 2018. Dan juga perkembangan dunia Industri Pertembakauan di Indonesia baik itu dari sektor Petani pertembakauan maupun dari sektor perpabrikasi tembakau yang ada di wilayah Jawa Tengah terkhusus di Kabupaten Temanggung

**BAB V : PROSES POLITIK PENUNDAAN PEMBAHASAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERTEMBAKAUAN
TAHUN 2018**

Pembahasan dalam bab lima ini merupakan pembahasan yang paling penting bagi peneliti untuk menjelaskan bagaimana dengan jawaban dari pertanyaan penelitian yang sudah di sususunkan oleh peneliti dari awal pengajuan penelitian sampai akhir penelitian. Kemudian dalam pembahasan bab lima ini penulis akan menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi terkait hal proses politik Penundaan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Badan Legislatif DPR RI, Memetakan permasalahan serta aktor yang mempunyai kepentingan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan.

**BAB VII : FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PEMBAHASAN DAN
PENUNDAAN PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-
UNDANG PERTEMBAKAUAN TAHUN 2018**

Pembahasan dalam bab enam ini merupakan pembahasan tambahan mengenai faktor yang mempengaruhi pembahasan dan penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan pada tahun 2018. Disini penulis akan menjabarkan sekaligus menyimpulkan beberapa data hasil penelitian yang menunjukan gambaran serta poin-poin yang

menjadi faktor penghambat atau faktor penentu yang mempengaruhi dalam penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan yang terjadi pada tahun 2018.

BAB VII: PENUTUP

Dalam bab terakhir ini penulis akan menyampaikan beberapa poin penutup dari pembahasan hasil penelitian penulis dalam bentuk uraian kesimpulan atas hasil penelitian.

