

## BAB IV

### GAMBARAN UMUM

#### 4.1 Gambaran Umum RUU Pertembakauan

Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) merupakan sebuah paket Rancangan Undang-Undang yang secara eksplisit pertama kali di Indonesia yang mengatur tentang tembakau, baik itu dalam tata niaga (*ekspor dan impor*), Pengendalian (Budidaya, Cukai, Proses Produksi, Harga, Konsumen, Industri dan Penjualan). Dalam kaca mata politik dan hukum, maka perlu adanya Undang-Undang di Indonesia ini, yang mengatur tentang permasalahan pertembakauan secara spesifik sampai ke tatataran teknis kedaerahan.

Seperti halnya, persoalan kesejahteraan Petani yang harus di sejahterakan, dalam proses tata niaga (*ekspor dan impor*), kemudian dalam skala Internasional harus di perhatikan juga secara adil agar kemudian keberadaan Industri tembakau dan kondisi petani tembakau juga tidak lagi mengalami Penurunan Produksi dan Kemelaratan seperti Upah Buruh murah dan sebagainya.

##### 4.1.1 Sejarah Perjalanan RUU Pertembakauan

Sejarah perjalanan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di Indonesia pada dasarnya diawali dengan adanya usulan pengajuan Rancangan Undang-Undang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan (RUU PDPTK) yang diusulkan Oleh Komisi IX DPR-RI pada tahun 2016 lalu dengan dukungan 250 anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun di tengah perjalanan pengusungan Rancangan Undang-Undang tersebut mendapat kencanaan pro dan kontra dari beberapa pihak seperti Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMPTI), Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Asosiasi Petani Cengkeh Indonesia, Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia, dan Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNPK), mereka menilai bahwa RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau jika di lihat dari segi esensial justru lebih mengakomodasikasi isu kesehatan tanpa mempertimbangkan perlindungan terhadap petani tembakau.

Kemudian dari sekian lamanya pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan, pada tahun 2009-2011 akhirnya RUU Pengendalian Dampak Terhadap Produk Tembakau masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional Prioritas (Prolegnas Perioritas). Mengetahui pengesahan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pengendalian Dampak Produk tembakau tersebut, Kelompok Asosiasi Petani Tembakau Indonesia mengancam dan menolak bahwa RUU Pengendalian Dampak Terhadap Produk Tembakau (RUU PDTPK) sangat mengancam kehidupan seluruh petani tembakau di Indonesia.

*“Sekitar 20.000 petani tembakau yang tergabung dalam Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Jawa Tengah, menggelar unjuk rasa menolak Rancangan Undang-undang (RUU) tentang pengendalian dampak produk tembakau terhadap kesehatan di Alun-alun Kabupaten Temanggung, Senin (16/2). Jika nantinya disahkan, maka pemberlakuan undang-undang tersebut dikhawatirkan akan mengancam kehidupan seluruh petani tembakau di Indonesia”.*<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Kompas, *Petani Tembakau Tolak RUU Tembakau*. Tahun 2009. Di Akses 20 Juli 2022, Pukul 13:00 WIB

Pembahasan RUU Pengendalian Dampak Terhadap Produk Tembakau di gedung Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berjalan dengan baik pada tahun 2009-2011. Namun kemudian di akhir masa penghujuung tahun 2011 pada tahap akhir pembahasan RUU Pengendalian Dampak Terhadap Produk Tembakau di Prolegnas Prioritas di paksakan untuk tidak dimasukkan ke Rancangan Undang-Undang Perioritas 2012 dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Desember 2011.

Pada tahun 2011-2012 Pembahasan mengenai Pertembakauan di Badan Legislatif mengalami kekosongan hampir 1 tahun terkait persiapan Rancangan undang-undang yang mengatur tentang komoditas tembakau di Indonesia. Sehingga diselah kekosongan pembahasan tersebut menculah Rancangan Undang-Undang Pertembakauan sebagai ganti dari RUU Pengendalian Dampak Terhadap Produk Tembakau pada tanggal 7 Oktober 2012 yang diusulkan oleh Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNPK) ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI). Rekam jejak perjalanan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) ini merupakan hasil dari proses perlawanan kelompok-kelompok kepentingan tembakau dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) yang pro dengan tembakau terhadap regulasi pengendalian tembakau.<sup>40</sup>

Berdasarkan Naskah Akademik yang telah di keluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) hasil sidang Pleno Baleg 27/07/2016, menyatakan

---

<sup>40</sup> 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.

bahwa substansi dari pembahasan dan usulan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) ialah untuk “ meningkatkan kesejahteraan petani Tembakau di seluruh Indonesia tidak hanya diwilayah Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat (NTB), Namun urgensitas nya ialah bagaimana persoalan budidaya, produksi, pabrik rokok atau Industri rokok dan juga permasalahan tingkat konsumen juga menjadi prioritas negara”.<sup>41</sup>



Gambar 4.1.1 Kronologis Perjalanan RUU Pertembakauan

<sup>41</sup> 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.

Perjalanan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) Pada awalnya muncul ketika ada desakan dari kelompok kepentingan seperti, Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMPTI), Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNP), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) serta Peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) yang pro tembakau terhadap kemaslahatan dan kehidupan petani Tembakau.

Desakan dan tuntutan tersebut menimbulkan satu tujuan politik yakni untuk menyingkirkan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 yang dianggap oleh kelompok kepentingan sebagai payung hukum bagi negara untuk mengintervensi kewenangan pola perilaku Industri rokok serta peran petani dalam melakukan budidaya tembakau, baik itu dalam bentuk pengendalian proses produksi, pengendalian tata niaga tembakau (*ekspor & impor*), Cukai, dan lain sebagainya.

Dalam sektor buruh tani, petani tembakau akan merasa terancam jikalau Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 itu tetap berjalan, karena tidak ada aturan terkait proses Ekspor dan Impor dalam skala Internasional. Petani tembakau akan merasa terancam dengan kehadiran tembakau Impor yang kemudian dapat mempengaruhi eksistensi tembakau lokal. Hal ini kemudian yang menjadi titik fokus tujuan dari usulan dan desakan para aktor kepentingan seperti AMTI, APTI, KNP, dan GAPPRI dalam proses Pembentukan Undang-Undang Pertembakauan.

Berbeda dengan Kementerian Kesehatan, yang menyatakan bahwa semakin meningkat Industri Hasil Tembakau di Indonesia (IHT) akan dapat menyebabkan Industri rokok semakin langgeng, dan keberadaan Industri Rokok dapat

menyebabkan kesehatan dan pertumbuhan manusia akan terancam. Berdasarkan data riset Kementerian Kesehatan bahwa pembiayaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan melalui Program Jaminan Kesehatan Nasional - Kartu Sehat Indonesia (JKN-KIS) mengalami pembengkakan.<sup>42</sup>



Gambar 4.1.1 Kurva Defisit Anggaran BPJS pada tahun 2014-2019

Dari Kementerian Kesehatan ia menilai bahwa jika Rancangan Undang-Undang Pertembakauan ini mau di bahas lebih lanjut sampai ke tingkat I, 2 dan 3, Maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) dan para kelompok penekan lainnya seperti, Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMPTI), Asosiasi Petani

<sup>42</sup> Nila Fardi Moelek, Republik : *Kemenkes tetap tolak RUU Tembakau*, di akses pada 03 April, Pukul 20:05 WIB

Tembakau Indonesia (APTI), Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNPK), Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) harus mengeluarkan beberapa pasal peraturan yang bertentangan dan bersingungan dengan aturan yang ada di Kementerian Kesehatan.



Gambar 4.1.1 Berita BPJS Kesehatan Terancam Membengkak Rp 6,23 Triliun pada tahun 2017

Misalnya yang berkaitan dengan kesehatan, seperti tentang kawasan tanpa rokok dan tujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat yang masih tercantum dalam RUU Pertembakauan. Subuh mengatakan peraturan tentang kawasan tanpa rokok sudah diatur dalam peraturan lain, termasuk sejumlah peraturan daerah.

Rancangan undang-undang pertembakauan mencantumkan aturan yang sepintas mirip, tetapi tidak sama.<sup>43</sup>

Kemudian dalam naskah Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) terdapat beberapa aturan tentang kawasan tanpa asap rokok, jadi yang dilarang hanya aktivitas merokok. Padahal dalam kawasan tanpa rokok, bukan hanya aktivitas merokoknya saja yang dilarang melainkan juga jual beli rokok. Pihak kementerian kesehatan menilai sangat tegas bahwa Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) saat ini masih bersinggungan dengan kesehatan dan banyak aspek lainnya, sehingga sensitif bagi banyak pihak seperti ; Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Kesehatan, Kementrian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kementerian Perekonomian yang sensitif karena merasa memiliki kepentingan bukan hanya Kementerian Kesehatan saja, tetapi juga kementerian lain.

Pada tahun 2013 perjalanan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) berjalan lancar tanpa halangan di Badan Legislasi Nasional DPR-RI. Koalisi Nasional Penyelamat Kretek (KNPK) sebagai pengusul Draf RUU Pertembakauan tersebut di undang menghadap Fraksi Golkar dan kemudian hari pada tahun 2013 mengundang drafter dan Tenaga Ahli Badan Legislasi di hotel santika untuk membahas mengenai Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P).

---

<sup>43</sup> Media Indonesia, *Kemenkes Ingin Isu Kesehatan Dikeluarkan Dari RUU Pertembakauan*, Di Akses Pada 03 April, Pukul 22:00 WIB



Dengan hasil pembahasan pada bulan berikut Baleg melakukan 3 kegiatan berturut-turut yakni; Pertama, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan AMTI dan KNPk. Kedua, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan (APTI, GAPPRI dan Pemerintahan Daerah Jawa Timur yang didukung oleh Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Hanura. Ketiga Badan Legislasi DPR-RI melakukan kunjungan ke 3 provinsi ; Jawa Timur, Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Barat untuk sosialisasi terkait Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P).

Pada tahun 2014 berdasarkan rapat paripurna 14 Juli 2014 menerima RPP Pertembakauan sebagai Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) Inisiatif DPR RI. Sehingga langkah yang selanjutnya di ambil oleh rekan-rekan DPR RI ialah dengan mengirim surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudihyono untuk meminta persetujuan menerbitkan Amanat Presiden atau Surat Presiden yang menunjuk enam kementerian terkait sebagai wakil pemerintah dalam membahas Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) tersebut dibawah koordinasi Kementerian Kesehatan RI.

Setelah hasil pembahasan DPR bersama Pemerintah mengenai RUU Pertembakauan, lalu kemudian Kementerian Kesehatan mengirim kembali surat surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudihyono atas hasil rapat yang mengatakan bahwa Pemerintah menolak terkait Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) karena tidak mencerminkan semangat untuk mewujudkan NKRI yang mencerdaskan, menyehatkan dan meningkatkan kualitas hidup rakyat Indonesia.

Di tengah pergantian kepemimpinan Nasional tahun 2015 Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) kembali diajukan lagi oleh Fraksi Nasional Demokrat dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dalam rapat Paripurna bulan februari 2015. Dalam rapat paripurna tersebut Fraksi Nasional Demokrat (Nadem) dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) mengusulkan agar Rancangan Undang-Undang Pertembakauan di masukan lagi ke daftar prolegnas tahun 2015-2019 dan menjadi Prioritas Prolegnas tahun 2015.

Lalu kemudian Rancangan Undang-Undang Pertembakauan (RUU-P) pada tahun 2016 menjadi usul anggota lintas fraksi dan tercantum dalam Daftar Program Legislasi Nasional tahun 2016 dengan nomor 18. Sehingga pada bulan juni 2016 Badan Legislasi melakukan kejar target dengan melakukan konsiyering pada 24-25 bulan juni 2016 bertempat di Hotel Sultan Jakarta.

*“Bahwa mengingat masuknya RUU tentang Pertembakauan untuk dilakukan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan di Baleg DPR yaitu pada masa persidangan DPR Tahun 2015 maka saat ini berdasarkan Peraturan DPR RI Pasal 119 ayat (1) dan ayat (2) No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib telah melewati batas waktu yang ditentukan. Meskipun telah melampaui 2 kali masa sidang, tidak pernah tercatat ada pleno baleg untuk memperpanjang masa sidang untuk melakukan pengharmonisasian terhadap RUU Pertembakauan.”<sup>44</sup>*

Terakhir pada tahun 2018 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) menggelar rapat Paripurna Ke-Empat masa Persidangan IV tahun 2018 di Komplek Parlemen Senayan. Adapun pembahasan dalam rapat tersebut ialah salah satunya tentang pengesahan dan penundaan pembahasan RUU Pertembakauan.

---

<sup>44</sup> *Kronologi Rancangan Undang-Undang Pertembakauan*, di akses pada 20 juli 2022, Pukul 03:15 WIB. Link ; <https://ylbhi.or.id/informasi/berita/kronologi-ruu-pertembakauan/>

#### 4.1.2 Latar Belakang dan Tujuan RUU Pertembakauan

Rancangan Undang-Undang Pertembakauan mempunyai dua latar belakang dan tujuan RUU Pertembakauan ialah sebagai berikut ; *Pertama*, Rancangan Undang-Undang Pertembakauan Tembakau merupakan tanaman ciri khas Indonesia dan sebagai tanaman budaya bangsa yang harus mendapatkan perlindungan dari Negara, khususnya melindungi pendapatan rakyat yang bergantung pada Tanaman Tembakau dan Produk Tembakau. *Kedua*, Adanya ancaman kebijakan global yang mematickan tanaman khas Bangsa Indonesia khususnya tembakau dan sejenisnya<sup>45</sup>

No	Sasaran	Jangkauan
1	Petani tembakau semakin dijamin kesejahteraannya dan pendapatannya.	Kebijakan Pengelolaan Pertembakauan Nasional
2	Pelestarian tanaman khas bangsa Indonesia sebagai bagian dari budaya bangsa yang hanya terdapat di negeri Indonesia.	Produksi Tembakau & Industri pertembakauan
3	Peningkatan produksi hasil produk tembakau	Distribusi hasil produk tembakau
4	Memberikan kepastian hukum kepada rakyat Indonesia yang hidup dari bercocok tanam khususnya tanaman Tembakau dan sejenisnya.	Pengaturan harga dan cukai & Import Produk Tembakau
5		Perlindungan kepada petani tembakau dan sejenisnya

Tabel 4.1.2 Latar Belakang dan Tujuan RUU Pertembakauan

<sup>45</sup> Peta Kebijakan. "Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertembakauan" <https://petakebijakan.com/prolegnas/ruu-tentang-pertembakauan/>. Di akses Pada 20 juli 2022, Pukul 04:25 WIB