

## MENELISIK POLITIK HUKUM RUU PERTEMBAKAUAN

Oleh :

Chairul Umam, S.H., M.H.\*

Industri rokok di tanah air telah memainkan peranan dan dampak perekonomian yang tidak kecil di tengah masyarakat. Sejarah panjang industri rokok yang sudah mengakar ratusan tahun lalu sejak zaman penjajahan telah membuat industri ini kuat dan besar. Tidak terkecuali saat ini pun, penerimaan dari cukai rokok merupakan penerimaan terbesar nomor tiga dari penerimaan jenis pajak. Data dari Bea Cukai, penerimaan cukai tahun 2013 dari target Rp. 104,7 triliun diperoleh angka pencapaian sebesar Rp. 108,4 triliun dan 96% nya berasal dari tembakau. Penerimaan cukai dari tembakau bahkan lebih besar dibanding objek cukai lainnya (alcohol dan etil alcohol). Kebutuhan akan tembakau juga telah mengakibatkan naiknya angka impor tembakau. Impor tembakau tahun 2013 sebesar US\$ 627,3 juta atau berarti tiga kali lipat ( US\$ 116 juta) dari impor bahan pokok beras.

Dalam daftar prolegnas tahun 2014, RUU Pertembakauan merupakan RUU Prioritas Tahun 2014 dengan nomor urut 51 yang merupakan usul DPR dan dibuat oleh Badan Legislasi atau baleg. Judul RUU Pertembakauan yang kini menjadi prioritas 2014, pada awalnya bukanlah RUU Pertembakauan. Dalam Daftar Prolegnas 5 tahunan yaitu periode tahun 2010 – 2014, RUU ini berjudul RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan. Dari judul RUU

terlihat bahwa aspek yang akan diatur lebih ditekankan kepada aspek kesehatannya. Seiring perkembangan, kemudian aspek yang akan diatur dalam RUU meluas tidak hanya aspek kesehatan saja, tetapi juga aspek pemberdayaan petani tembakau dan industry produk tembakau. Meluasnya pengaturan terhadap tembakau dan produk tembakau ini disinyalir akibat kuatnya dorongan kepentingan dari berbagai pihak yang dianggap stakeholder utama dari RUU ini diantaranya para petani tembakau dan pengusaha industri rokok, serta penggiat masyarakat/LSM yang bergerak di bidang pertembakauan. Banyaknya kepentingan terhadap RUU ini, membuat pembentuk undang-undang, dalam hal ini DPR, harus mengakomodasi berbagai harapan dan keinginan dari masyarakat yang berbeda-beda terhadap tembakau. Di sisi lain, RUU ini juga dituntut efektif dan efisien serta implementatif dalam pelaksanaannya kemudian.

### **Pilihan Politik Di Tengah Kepentingan yang Saling Bersinggungan.**

Dalam membuat kebijakan atau produk perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari politik hukum yang menjadi alasan atau melatar belakangi terbentuknya kebijakan atau produk perundang-undangan tersebut. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai kebijaksanaan hukum yang akan atau

telah di laksanakan secara melihat konfigurasi kekuasaan, kekuatan yang ada di belakang perbuatan dan penegakan hukum itu (Mahfud MD., 1998). RUU Pertembakauan yang dalam daftar prolegnas lima tahunan berjudul RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan, jelas pada awalnya ditujukan untuk melindungi aspek kesehatan masyarakat dari dampak produk tembakau dengan cara mengendalikan produk tembakau. Kesehatan dalam hal ini lingkungan yang merupakan hak asasi yang dijamin Pasal 28H ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi alasan filosofis sehingga Negara berkewajiban untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut.

Di sisi lain, kepentingan untuk menyelamatkan dan melestarikan tembakau dilihat dari faktor ekonomi, sosial, dan budaya, juga menjadi kepentingan sebagian masyarakat terutama masyarakat penghasil tembakau dan pengolah/industri produk tembakau. Sebagai titik tengahnya kemudian dua kepentingan yang berbeda ini dipertemukan dalam satu RUU tentang Pertembakauan yang di dalamnya tidak hanya mengatur aspek perlindungan kesehatan terhadap dampak produk tembakau, tetapi juga pemberdayaan petani tembakau sekaligus juga industri produk tembakau. Jalan tengah ini perlu diambil oleh pembentuk undang-undang di DPR sebagai pengusul RUU dengan pertimbangan desakan-desakan politis yang sangat kuat yang diwakili oleh masing-masing masyarakat tersebut.

Dalam melihat politik hukum sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud MD maka berarti hukum tidak berdiri sendiri secara netral tetapi dipengaruhi oleh faktor politik. Hukum yang merupakan produk politik tidak terlepas dari adanya hubungan saling mempengaruhi antara hukum dan politik disebabkan oleh karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing (Mahfud MD, 1998). Oleh karena hukum merupakan produk politik, maka undang-undang juga merupakan produk politik yang pembentukannya di DPR mulai dari perencanaan (melalui prolegnas) sampai dengan pengesahannya tidak terlepas dari intervensi politik berupa kepentingan-kepentingan yang bersifat politis juga.

#### **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik.**

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan dalam masyarakat (Maria Farida Indrati, 2007). Tiga hal tersebut berkontribusi kepada jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara secara harmoni dengan sedikit mungkin friksi antar berbagai kepentingan. Tidak terkecuali juga dalam RUU Pertembakauan yang secara pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Mengharmonikan antara tiga kepentingan besar dalam RUU Pertembakauan tentu bukan hal yang mudah. Dalam ketentuan umum RUU, Pertembakauan didefinisikan

sebagai kegiatan pengelolaan tembakau dan olahan hasil tembakau serta pengaturan yang berkaitan dengan produksi, distribusi, industri, harga dan cukai, serta pengendalian konsumsi tembakau dan produk olahan hasil tembakau. Dari ketentuan umum tersebut dapat dikelompokkan tiga substansi pokok yaitu produksi dan distribusi yang substansinya banyak berbicara mengenai pemberdayaan para petani tembakau, industri serta harga dan cukai yang berbicara kepentingan industri di sektor produk dan olahan tembakau dan substansi pengendalian konsumsi dan produk olahan tembakau yang mewakili kepentingan masyarakat dalam hal kesehatan.

Pada aspek pemberdayaan petani di aspek produksi antara lain diatur mengenai penentuan luas wilayah tanam tembakau, penerapan standar nasional produksi tembakau, kemitraan antara petani dan pelaku usaha, penyediaan sarana dan prasarana produksi tembakau. Dalam masalah distribusi diatur juga antara lain mengenai pembentukan pasar komoditi khusus produk tembakau dan penetapan harga dasar tembakau oleh Pemerintah Daerah. Terkait industri tembakau diatur hal-hal mengenai izin usaha, kewajiban pendaftaran produk sebelum edar, kewajiban pemeriksaan dan pemberian informasi kandungan produk tembakau, pengemasan dan pelabelan produk, pembatasan penggunaan tembakau impor, kebijakan harga dan cukai produk tembakau, dan dana bagi hasil cukai untuk kemanfaatan pengembangan pertembakauan dan kesehatan masyarakat. Dalam aspek

pengendalian dampak produk tembakau diatur antara lain pembatasan konsumsi produk tembakau yang dilakukan melalui pembatasan penjualan, iklan, promosi, sponsor, penerapan kawasan tanpa asap rokok, dan sosialisasi dan rehabilitasi.

Jika dilihat sekilas, tiga kelompok substansi yang diatur dalam RUU Pertembakauan, sepertinya tidak terlihat disharmoni, namun jika dilihat kembali secara lebih mendalam, potensi disharmoni dapat muncul dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh mendasar, di dalam Pasal 2 RUU mengenai asas tidak disinggung sama sekali asas yang terkait langsung dengan aspek kesehatan. Asas yang dianut mencakup kesejahteraan, kemanfaatan, keterpaduan, kelestarian, keadilan, dan kesetaraan. Padahal di dalam Pasal 3 RUU tentang tujuan salah satunya adalah melindungi kesehatan masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa asas dan tujuan merupakan hal umum yang melingkupi keseluruhan isi atau materi muatan undang-undang, sehingga di dalam UU No. 12 tahun 2011 pengaturannya dimasukkan pada bab satu yang membicarakan hal-hal mendasar atau bersifat umum (Lihat lampiran II butir 98). Ketiadaan asas yang secara langsung menitikberatkan kepada aspek pengendalian dan perlindungan kesehatan, dapat dianggap kurang memperhatikan atau mengenyampingkan terhadap aspek kesehatan, walaupun di dalam RUU diatur secara memadai mengenai aspek kesehatannya.

Selain itu, porsi pengaturan aspek kesehatan yang cukup besar di dalam RUU dibanding aspek pemberdayaan petani

tembakau dan industri produk tembakau, secara psikologis membuat para pemangku kepentingan yang terkait mempertanyakan keseriusan pembentuk undang-undang dalam mengakomodasi kepentingannya. Hal ini mengingat RUU Pertembakauan dibentuk salah satunya sebagai respon terhadap kuatnya protes masyarakat petani tembakau dan industri produk tembakau atas terbitnya PP 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Barang Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Terhadap Kesehatan, yang dinilai sangat merugikan petani tembakau. Termasuk pula adanya Kerangka Konvensi Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control/FCTC*) yang disusun oleh WHO setelah banyak negara melihat penyakit yang terkait konsumsi rokok kian meningkat (Kompas, 12 Maret 2014). Di dalam RUU, aspek pengendalian berupa pembatasan-pembatasan terhadap tembakau tidak hanya diatur *ansich* di dalam bab tersendiri tetapi telah disisipkan juga dalam materi pengaturan terkait pemberdayaan petani tembakau dan juga industri produk tembakau.

Pengaturan-pengaturan yang bermaterikan pemberdayaan petani tembakau dalam RUU banyak mengatur hal-hal bersifat normative dan terlihat tidak spesifik. Diantara pengaturan tersebut banyak yang kemudian diatur lebih lanjut atau dedelegasikan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Pengaturan yang demikian menjadi kritik tersendiri bahwa bukankah lebih baik jika pengaturannya tidak dibuat tersendiri tetapi merujuk kepada UU No. 12 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan

Pemberdayaan Petani, yang juga mengatur materi yang hampir sama. Demikian pula kritik terkait pengaturan mengenai industri dalam RUU yang dapat dirujuk kepada pengaturan yang sudah ada dalam UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Walaupun diakui dalam beberapa hal, undang-undang yang ada belum mengatur secara spesifik kebutuhan pengaturan yang diinginkan dalam RUU Pertembakauan. Untuk itu maka pemilahan isu-isu pokok yang bersifat penting bagi pengaturan RUU Pertembakauan perlu dilakukan agar terjadi harmoni antara peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karenanya, selain mempertimbangkan politik hukum yang berkembang, juga penting dilihat politik perundang-undangan yang diartikan sebagai kebijaksanaan tentang penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan (Satya Arinanto, 2007-2008). Hal ini penting agar asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diantaranya yaitu dapat dilaksanakan serta kedayagunaan dan kehasilgunaan dapat terwujud (Lihat Pasal 5 huruf d UU 12 Tahun 2011).

### **Harapan Kepada Pembentuk Undang-undang.**

Tidak selamanya RUU yang akomodatif terhadap seluruh kepentingan yang ada dapat efektif dilaksanakan. Akan lebih baik jika kepentingan-kepentingan besar yang ada dalam RUU pertembakauan dipilah mana yang tidak berpotensi terjadi disharmoni jika digabungkan. Atau hanya diatur materi

muatan yang belum terdapat pengaturan sebelumnya dalam undang-undang lain, sehingga lebih fokus dan implementatif. Pembentuk undang-undang harus jeli melihat mana kebijakan yang menjadi prioritas dalam hal pertembakauan yang akan menjadi politik hukum dari RUU Pertembakauan. Kegamangan dalam menentukan politik hukum dari suatu peraturan perundang-undangan menyebabkan ketidakjelasan arah, fokus, dan sasaran yang hendak dicapai.

Hal ini akan berkontribusi tidak hanya kepada implementasi yang kurang efektif tetapi juga berpotensi

memunculkan benturan kepentingan yang sejak awal dipaksakan untuk disatukan. Untuk itu, bagaimana merumuskan sebuah undang-undang sehingga menjadi harmoni, tentu menjadi pekerjaan besar pembentuk undang-undang khususnya tim kerja RUU ini. Diharapkan, pembentuk undang-undang cermat dan berhati-hati dalam menyusun RUU Pertembakauan dengan mengedepankan asas pembentukan perundang-undangan yang baik khususnya mengenai asas dapat dilaksanakan serta kedayagunaan dan kehasilgunaan.

---

\* Penulis adalah Perancang Undang-undang Bidang Ekonomi dan Keuangan, Sekretariat Jenderal DPR RI.