

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia tergolong negara berkembang yang sedang membangun di segala bidang dan Indonesia juga aktif berbagai Organisasi baik regional Asia Tenggara maupun dunia. Negara Asia Tenggara (ASEAN) merupakan negara yang tingkat perkembangannya belum begitu mapan.¹ Tembakau merupakan salah satu komoditas perkebunan yang strategis di Negara berkembang seperti Indonesia karena selain memiliki daya saing tinggi, juga turut memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian nasional, baik penyerapan tenaga kerja, pendapatan negara melalui cukai serta menjadi komoditas penting bagi petani tembakau.²

Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jenderal Perkebunan beserta pemerintah daerah terus berupaya membina pelaku usaha perkebunan yaitu perusahaan perkebunan dan pekebun, sehingga dapat meningkatkan komoditas perkebunan termasuk tembakau, yang bermutu baik dan semakin kuat berdaya saing di pasar global.³ Menurut data Badan Pusat Statistik terkait Ekspor Komoditi Pertanian khususnya subsektor Perkebunan berdasarkan kode HS periode Januari

¹ Abdul Manan, 2018, **Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi**, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 1.

² Alty, Dian Pertiwi, 2018, **Pengaturan penggunaan rokok menurut hukum internasional dan hukum nasional Indonesia**, Universitas Andalas, hlm. 31.

³ Agustina, I., & Muta'ali, L. 2018, **Kajian Tembakau Sebagai Komoditas Unggulan. Kabupaten Temanggung**, Jakarta, hlm.11.

hingga Juli 2021, jumlah volume tembakau sebanyak 14,91 ribu ton sedangkan nilainya sebesar 111,34 juta US\$.⁴

Tembakau sendiri adalah tanaman yang berasal dari Amerika yang memiliki daun besar yang biasanya dikeringkan dan digunakan untuk merokok, mengunyah, atau menghisap.⁵ Produk tembakau paling umum adalah rokok, cerutu, tembakau pipa, tembakau kunyah, dan tembakau lewat pipa air (shisha).

Tembakau sendiri memiliki beberapa manfaat atau kegunaan antar lain:

- 1) Produk Rokok: Produk rokok adalah salah satu penggunaan utama tembakau. Meskipun berbahaya dan dikaitkan dengan berbagai masalah kesehatan, rokok tetap menjadi produk tembakau yang paling umum dan menghasilkan pendapatan besar bagi industri tembakau.
- 2) Industri Tembakau: Produksi, penjualan, dan distribusi tembakau memberikan manfaat ekonomi besar bagi negara-negara yang terlibat dalam industri ini. Ini mencakup petani tembakau, produsen rokok, dan pedagang tembakau.
- 3) Hasil Pajak: Pemerintah mengenakan cukai dan pajak pada produk tembakau, yang menyumbang pendapatan yang signifikan ke kas negara. Pendapatan ini dapat digunakan untuk berbagai program pelayanan publik.
- 4) Penggunaan Ritual dan Budaya: Beberapa budaya dan kelompok menggunakan tembakau dalam ritual, upacara, atau tradisi sosial. Ini termasuk merokok cerutu dalam pengaturan formal atau penggunaan tembakau dalam upacara adat tertentu.
- 5) Pengobatan Tradisional: Beberapa orang menggunakan tembakau dalam pengobatan tradisional untuk mengatasi berbagai masalah kesehatan seperti gigitan serangga atau sakit gigi. Namun, ini sering kali tidak didukung oleh bukti ilmiah yang kuat dan dapat berbahaya.⁶

⁴ Ahsan, A, 2008, **Kondisi Petani Tembakau Di Indonesia: Studi Kasus di Tiga Wilayah Penghasil Tembakau**. Skripsi dipublikasikan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta. Hlm. 51.

⁵ Abidin, Z, 2007, **Dasar-Dasar Pengetahuan Ilmu Tanaman**, Bandung Angkasa, Bandung, hlm. 29.

⁶ *Ibid*

Meskipun tembakau memiliki manfaat dan kegunaan, penting untuk dicatat bahwa penggunaan tembakau yang berlebihan atau merokok dapat memiliki dampak serius pada kesehatan manusia, termasuk meningkatkan risiko penyakit jantung, kanker, penyakit pernapasan, dan berbagai masalah kesehatan lainnya⁷. Oleh karena itu, banyak negara telah mengambil langkah-langkah untuk mengatur dan membatasi penggunaan tembakau dan produk tembakau guna melindungi kesehatan masyarakat.⁸

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 27, Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4270 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613 adalah dua peraturan hukum utama yang memiliki dampak besar pada regulasi dan pemanfaatan tembakau di Indonesia. Tembakau adalah komoditas pertanian penting dan juga produk yang memiliki dampak besar terhadap kesehatan masyarakat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan adalah peraturan yang memberikan landasan hukum bagi upaya pemerintah dalam melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Salah satu isu penting yang diatur dalam undang-undang ini adalah masalah

⁷ Adnindita K, Fitriyana Sholihatun, Zara Kumala, Sandi Budi Arta, 2011, **Budidaya Tanaman Tembakau (*Nicotiana Tabacum L*)**, Jurnal Masepi Universitas Pertanian, Vol.2, hlm.12.

⁸ Barus, H., 2012, **Hubungan Pengetahuan Perokok Aktif Tentang Rokok Dengan Motivasi Berhenti Merokok Pada Mahasiswa FKM Dan FISIP Universitas Indonesia**. Skripsi dipublikasikan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 48.

pengendalian tembakau. Tembakau adalah salah satu faktor risiko utama penyakit tidak menular seperti kanker, penyakit jantung, dan penyakit pernapasan. Oleh karena itu, undang-undang tersebut memiliki ketentuan untuk mengatur promosi dan konsumsi tembakau, termasuk larangan iklan tembakau, peningkatan pajak tembakau, dan pembatasan lokasi merokok. Di sisi lain, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan adalah undang-undang yang mengatur sektor perkebunan di Indonesia, termasuk budidaya tembakau. Undang-undang ini memberikan kerangka kerja untuk pengelolaan perkebunan tembakau, termasuk regulasi yang berkaitan dengan aspek pertanian dan produksi tembakau.⁹

Penggunaan tembakau di beberapa sektor memiliki perspektif yang berbeda dari segi kesehatan maupun dari segi perkebunan, banyak kontroversi terkait penggunaan tembakau di Indonesia, disisi lain pengaturan hukum tentang tembakau sudah diatur sebagai hasil perkebunan dimana pada Pasal 63 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang menyatakan bahwa "Pemerintah Pusat melindungi kelestarian wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan yang bersifat spesilik."¹⁰ Pada pasal ini dijelaskan kembali pada bagian penjelasan bahwa Sebagai contoh, tembakau Deli tumbuh optimal dengan cita rasa spesifik apabila ditanam pada wilayah sekitar Sungai Wampu dan Sungai Ular. Apabila ditanam di daerah lain walaupun agro-

⁹ Sulistyaningrum, O. W., & Dewanto, I., 2000, **Hubungan Frekuensi Merokok, Lama Merokok, dan Jenis Rokok Terhadap Pewarnaan Gigi**. Jurnal Psikologi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 37- 47.

¹⁰ Abdullah, 2011, **Jenis Tanaman Tembakau**. Universitas Pendidikan Indonesia. Jakarta, hlm.12.

ekosistemnya mirip dan menggunakan teknologi yang sama, cita rasa spesifiknya tidak muncul. Sehingga dalam hal ini tembakau dikategorikan sebagai hasil perkebunan yang diproduksi dan dijual secara legal karena diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹¹

Sementara itu disisi lain Pasal 149 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan yang menyatakan: "Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk semua produk hasil tembakau yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat." Pada ayat (1) sendiri disebut penggunaan zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan. Sedangkan dalam bagian penjelasan, zat adiktif didefinisikan sebagai produk yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi diri sendiri dan/atau masyarakat sekelilingnya.¹²

Namun, terdapat pertanyaan hukum dan ketidaksesuaian antara Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan yang mengatur pengendalian tembakau demi kesehatan masyarakat dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang mengatur budidaya dan produksi tembakau. Konflik potensial mungkin timbul dalam hal upaya pemerintah untuk mengurangi konsumsi tembakau dan dampak buruknya terhadap kesehatan, sementara sektor perkebunan tembakau adalah salah satu sektor ekonomi penting bagi Indonesia. Pelaksanaan/penegakkan

¹¹ Abdullah, A ., 2012, **Budidaya Tembakau**, CV. Yasaguna, Jakarta, hlm.10.

¹² Budiman, H., 2017, **Budidaya Tanaman Tembakau Kiat Menanam Tembakau Berkualitas Tinggi**, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 58.

hukum terhadap pelanggaran suatu Undang-undang dapat dilaksanakan dengan baik apabila tidak ada mengandung norma kosong (*the vacuum of norm*), adanya norma kabur (*the vaqua of norm*) dan dalam penelitian ini sebagaimana uraian di atas ditemukan Ketentuan Pasal 63 UU RI No.39 Tahun tentang Perkebunan mengandung norma konflik (*the conflich of norm*) dengan Pasal 149 ayat (1) dan (2) UU RI No.17 Tahun 2003 tentang Kesehatan. Sehingga berdasarkan hal tersebut penulis berinisiatif mengangkat judul penelitian yaitu **"ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGGUNAAN TEMBAKAU MENURUT UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN"**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka ada beberapa masalah penting yang perlu dibahas lebih lanjut antara lain:

1. Bagaimana Ketentuan Hukum Tentang Penggunaan tembakau di Indonesia?
2. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan potensi konflik antara Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Perkebunan?

1.3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pembahasan skripsi ini termasuk ke dalam hukum pidana, dalam permasalahan terhadap penggunaan tembakau maka dalam ruang lingkup masalah ini akan membahas mengenai Ketentuan Hukum Tentang Penggunaan tembakau di Indonesia serta faktor-faktor yang menyebabkan potensi konflik antara Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Perkebunan.

1.4. Tujuan Penelitian

1.4.1. Tujuan Umum

- 1) Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis.
- 2) Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
- 3) Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
- 4) Untuk mengembangkan diri pribadi mahasiswa ke dalam kehidupan masyarakat.
- 5) Untuk pembulatan studi mahasiswa di bidang ilmu hukum.

1.4.2. Tujuan Khusus

Dari tujuan umum yang telah disebutkan diatas, maka dapat dijabarkan beberapa tujuan khusus antara lain meliputi:

- 1) Untuk mengetahui Ketentuan Hukum Tentang Penggunaan tembakau di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui Penggunaan Tembakau dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

1.5. Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dimana Metode penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang menghasilkan data yang bersifat deskriptif dan tidak terukur secara kuantitatif. Metode ini cenderung mengutamakan penjelasan secara mendalam dan detail

tentang fenomena hukum yang diteliti.¹³ Karena penelitian skripsi kualitatif tidak menggunakan perhitungan matematika, biasanya, proses pengumpulan datanya memerlukan waktu lama demi hasil analisa yang akurat. Jenis pendekatan dalam metode penelitian ini menggunakan pendekatan kasus/langsung dengan menggunakan sumber data primer dan sekunder.¹⁴

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diambil dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.¹⁵ Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan hukum taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹⁶

1.5.2. Jenis Pendekatan

Sifat Penelitian ini bersifat deskriptif yang merupakan sifat penelitian yang menggambarkan secara tepat sifat-sifat, gejala dengan gejala

¹³ Ansori, M., 2020, **Metode Penelitian Kuantitatif Edisi**, Airlangga University, Press, Surabaya, hlm.112.

¹⁴ Abdullah, Vicky Ridwan, 2012, **Pengertian Penelitian Deskriptif**, Sofmedia, Medan, hlm.2.

¹⁵ Johnny Ibrahim, 2013, **Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia Publishing, Malang, hlm.1.

¹⁶ Zainudin Ali, 2009, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

lain di dalam masyarakat.¹⁷ Sifat penelitian deskriptif juga dapat membentuk teori-teori baru atau dapat memperkuat teori yang sudah ada.¹⁸ Sifat penelitian deskriptif juga merupakan penelitian, di mana pengumpulan data untuk membandingkan pertanyaan penelitian atau hipotesis yang berkaitan dengan keadaan sekarang.¹⁹ Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*the statue approach*), pendekatan analisis konseptual (*analytical & conceptual approach*), dan Pendekatan historis (*historical approach*).²⁰

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

1) Bahan hukum primer adalah sumber bahan hukum yang mengikat yakni berupa norma, kaidah dasar dan peraturan yang berkaitan dengan sifat mengikat.²¹ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri atas asas dan kaidah hukum berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum primer meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023
Tentang Kesehatan

¹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, **Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif**, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm. 280.

¹⁸ Soerjono Soekanto, 2015, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Pers, Jakarta, hlm.32.

¹⁹ Rianto, 2004, **Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum Edisi 1**, Granit, Jakarta, hlm. 12.

²⁰ Soerjono Soekanto, 2014, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI-Pers, Jakarta, hlm.3.

²¹ Gunarto, 2014, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris**, Sultan. Agung University Press, Semarang, hlm.34.

c) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 39 Nomor 2014
Tentang Perkebunan

- 2) Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang isinya membahas bahan primer seperti buku-buku, dan artikel ilmiah.
- 3) Bahan hukum tersier meliputi bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier berupa kamus besar bahasa Indonesia, bahan dari internet dan lain-lain.

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Teknik Pengumpulan Data studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka, maupun penelusuran melalui media internet yang ada kaitannya dengan permasalahan dalam penelitian. Semua yang dipaparkan harus berdasar dengan semua data relatif yang ada dan terkait, sehingga penulisan ini bisa objektif, rasional serta faktual.²²

1.5.5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, keseluruhan data yang terkumpul baik data primer maupun data sekunder, akan diolah dengan metode analisis kualitatif dan disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah yang akan diteliti. Selanjutnya data dianalisis dengan metode berfikir yang

²² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, **Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif**, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm.280.

digunakan adalah Metode *induktif*, yaitu metode berfikir dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.²³

1.6. Sistemika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

BAB II : KAJIAN TEORITIS

Menjelaskan tentang teori-teori, asas-asas, serta pengertian dasar yang akan digunakan untuk membedah permasalahan yang telah dijabarkan dalam rumusan masalah.

BAB III : KETENTUAN HUKUM TENTANG PENGGUNAAN TEMBAKAU DI INDONESIA

Menjelaskan tentang Ketentuan Hukum Tentang Tembakau menurut ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan

BAB IV : FAKTOR-FAKTOR YANG MENYEBABKAN POTENSI KONFLIK ANTARA UNDANG-UNDANG KESEHATAN DAN UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN

Analisis yuridis terhadap penggunaan tembakau dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

²³ R. Soeroso, 2011, **Pengantar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.291.

Menjelaskan mengenai Komparasi Pengaturan Hukum Terhadap Tembakau Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

BAB V : PENUTUP

Membahas mengenai simpulan dari keseluruhan penelitian yang telah dijabarkan serta memberikan saran terhadap instansi terkait mengenai permasalahan yang ada.

