

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Globalisasi adalah satu hal yang tidak dapat terelakkan dan semakin berkembang pesat dari hari ke hari. Dalam waktu yang relatif singkat globalisasi telah merambah ke segala sektor kehidupan manusia. Indonesia dengan statusnya sebagai negara berkembang mau tidak mau akan turut terpengaruh oleh adanya arus globalisasi ini baik pada sektor hukum, politik, sosial, budaya dan terlebih pada sektor ekonominya. Hal tersebut dikarenakan arus globalisasi merupakan suatu pendorong bagi integrasi ekonomi dunia dan telah membuka banyak peluang bagi investasi asing untuk masuk ke dalam perekonomian nasional dalam kaitannya peningkatan volume perdagangan melalui ekspansi pasar. Sehingga dengan adanya arus globalisasi tersebut maka dapat berdampak pada terbanjirinya sektor perdagangan nasional dengan produk-produk impor atau asing. Memang, globalisasi ini sejatinya dapat memberikan keuntungan bagi suatu negara terlebih pada sektor ekonominya karena produk-produk lokal yang memiliki standart mutu yang tinggi dapat memperluas pemasarannya secara internasional melalui pasar bebas. Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas tersebut adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dalam hal ini persaingan usaha merupakan sebuah proses di mana para pelaku usaha dipaksa untuk menjadi pelaku usaha yang efisien dengan menawarkan pilihan-pilihan

produk dan jasa dalam harga yang lebih rendah.¹ Selain menawarkan harga yang lebih rendah, para pelaku usaha harus dengan sebaik mungkin dapat menarik hati para konsumennya untuk lebih memilih produk yang dihasilkannya melalui berbagai cara seperti inovasi, dan penerapan teknologi yang sesuai. Selain itu pelaku usaha juga diwajibkan untuk memiliki kemampuan mengolah dan mengarahkan sumber daya perusahaannya dengan tepat agar tidak tersingkir dari persaingan pasar. Namun globalisasi ini juga dapat mengakibatkan tergesernya produk-produk lokal akibat masuknya produk-produk asing yang semakin bervariasi.

Di satu sisi globalisasi memberikan suatu manfaat yang besar melalui sistem pasar bebasnya namun di sisi yang lain, globalisasi secara tidak langsung akan menghambat sistem perdagangan domestik suatu negara terlebih itu adalah negara berkembang. Hambatan sektor industri domestik tersebut disebabkan oleh semakin ketatnya persaingan yang akan dilakukan oleh pelaku usaha dalam negeri dengan pelaku usaha lain baik itu pelaku usaha domestik ataupun pelaku usaha asing. Hal tersebut akan sangat memungkinkan timbulnya persaingan usaha yang tidak sehat di antara para pelaku usaha.

Banyak aspek perdagangan yang rawan menjadi objek persaingan usaha, salah satunya adalah pada industri tembakau. Perlu diketahui bahwa Indonesia adalah negara tropis yang bersifat agraris yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dan bercocok tanam. Tembakau sebagai

¹ L. Budi Kagramanto et al., *Hukum Persaingan Usaha Antra Text & Konteks*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Indonesia, h. 2.

bahan utama dalam industri rokok ini sangat cocok tumbuh pada kondisi geografis Indonesia sehingga tembakau-tembakau hasil panen para petani Indonesia memiliki kualitas yang baik dan mampu bersaing dengan tembakau-tembakau impor di pasaran. Hal tersebut sebenarnya dikarenakan tembakau telah memiliki catatan riwayat sejarah yang sangat panjang di Indonesia. Di mulai dengan kedatangan bangsa Belanda di Indonesia yang berada di bawah pimpinan Cornelis De Houtman pada tahun 1596 yang pada saat itu merokok telah menjadi gaya hidup tersendiri bagi para saudagar dan pejabat-pejabat di tanah Banten. Salah satu bukti yang menunjukkan bahwa tembakau telah dikonsumsi oleh masyarakat Jawa sejak lama adalah dengan adanya *Kartasura*. Di dalam catatan bersejarah tersebut dituliskan bahwa terdapat suatu saat ketika Raja Amangkurat I yang berkuasa pada tahun 1646 – 1677 sedang menikmati rokok dengan pipa sambil ditemani oleh 30 pelayan wanitanya. Namun pada kisaran tahun tersebut, belum dilakukan penanaman tanaman perkebunan dalam skala yang besar karena produk hasil perkebunan belum berkembang menjadi suatu komoditas perdagangan berskala industri. Oleh karena itu produk-produk perkebunan seperti teh, kopi, kopra, kelapa sawit, kakao, dan bahkan tembakau masih ditanam dalam lingkup area yang kecil dan belum ditanam dalam tanah yang memiliki luas berhektar-hektar. Perkebunan di Indonesia baru berkembang ketika Belanda menerapkan politik tanam paksa pada tahun 1830 dan hal tersebut didukung dengan adanya kebijakan yang memberikan kebebasan yang besar bagi pihak swasta untuk ikut menggarap Nusantara melalui aturan yang diberi nama *Agrarische Wet*. Namun pada masa itu rokok sebagai produk utama dari tembakau belum menjadi barang

yang marak diperjualbelikan karena rokok baru merambah ke dalam dunia industri pada masa Nitisemo, yaitu orang yang dinilai sebagai pelopor dari industri rokok Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Nitisemolah orang pertama yang mengkolaborasikan tembakau dagangannya dengan kulit jagung sebagai pembungkusnya, yang kemudian rokok ini dikenal sebagai rokok klobot. Rokok klobot produksi Nitisemo ini kemudian diberi merek Bal Tiga.

Rokok Bal Tiga secara resmi berdiri di Kudus pada tahun 1914 yang kemudian pada tahun 1924 pabrik rokok Bal Tiga telah secara resmi berdiri di tanah seluas 6 hektar dan menjadi industri rokok yang mulai diperhitungkan sebagai industri rokok besar. Pada saat itu telah berdiri beberapa perusahaan rokok besar di Kudus. Pada tahun tersebut juga telah berdiri beberapa pabrikan rokok besar yang di antaranya adalah merek Goenoeng Kedoe, Delima, Djangkar, Garbis & Manggis, dan Tjoe Khang Hay. Selain itu juga telah berdiri pabrikan rokok besar yang antara lain adalah Djarum pada tahun 1951 dan juga Minak Djinggo.

Banyak sekali daerah-daerah di Indonesia yang berpotensi dalam industri tembakau tersebut, hal ini dikarenakan daerah-daerah tersebut merupakan daerah penghasil tembakau berkualitas tinggi yang memang sudah diakui secara luas oleh masyarakat dunia. Seperti contohnya Deli, Jember, Madura, Temanggung, dan Lombok. Kelima daerah tersebut merupakan sebagian kecil dari daerah penghasil tembakau yang memang sudah diakui kualitasnya. Yang menjadi keunikan tersendiri adalah tembakau-tembakau hasil petani daerah-daerah tersebut memiliki cita rasa yang berlainan antara satu samalain yang hal ini menjadi dasar bagi para

pencinta tembakau baik itu dari dalam negeri maupun para pecinta tembakau dari luar negeri untuk berbondong-bondong memburu tembakau-tembakau berkualitas prima tersebut. Seperti contohnya, Madura dengan tembakaunya yang dinamakan Campalok, kota Jember dengan tembakaunya yang bernama Besuki Na-oogst yang biasanya digunakan sebagai bahan baku pembuatan rokok berjenis cerutu, pulau Lombok dengan tembakau Senangnya, Deli dengan produk tembakaunya yang juga sangat cocok dan biasa digunakan sebagai bahan baku pembuatan rokok berjenis cerutu, dan juga kota Temanggung yang sangat terkenal dengan tembakau yang bernama Srintil. Daerah-daerah yang telah disebutkan tersebut hanya sebagian kecil dari daerah penghasil tembakau di Indonesia. Sebenarnya masih banyak daerah-daerah lain di kawasan Indonesia yang berposisi sebagai daerah penghasil tembakau yang berkualitas.

Oleh karena kualitas dari tembakau-tembakau Indonesia yang baik, maka hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu Negara penghasil tembakau terbesar di dunia. Terbukti dari prosentase ekspor tembakau Indonesia ke Uni Eropa adalah pada tahun 2011 angka ekspor tersebut mencapai 15.698 ton atau senilai USD 85,3 juta. Nilai tersebut meningkat 52,13 persen dibandingkan dengan tahun 2007. Sedangkan pada periode Januari sampai Mei 2012 ekspor tembakau mencapai 6.409 ton atau senilai 34,3 juta. Hal ini menurun sebesar 8 persen di tahun 2011 pada periode yang sama.² Direktur Utama Perusahaan Tembakau Hellmering, Kohne & Co yang berpusat di Jerman, Wolfgang Kohne

² Srihandriatmo Malau, "Perusahaan Jerman Akui Kualitas Tembakau Deli Terbaik di Dunia", www.tribunnews.com, 21 Desember 2012, h. 1, dikunjungi pada tanggal 26 Agustus 2014.

mengakui kualitas tembakau asal Deli, Sumatera Utara, yang terbaik di dunia. Menurutnya tembakau Deli yang harganya dapat mencapai 150 Euro per kilogram, sudah dikenal lebih dari 120 tahun oleh bangsa Jerman.³ Hal ini merupakan contoh kecil dari besarnya nama tembakau-tembakau produk Indonesia di mata dunia Internasional karena kualitasnya yang memang sudah tidak diragukan, selain itu hanya cocok dan tumbuh subur di tanah dan iklim di Indonesia.

Salah satu produk tembakau yang sangat laris di pasaran dan menjadi kearifan lokal Indonesia adalah rokok berjenis Kretek. Menurut penelitian, kandungan dari rokok kretek yang terdiri dari tembakau, cengkeh dan lain sebagainya itu dapat memberikan manfaat bagi penggunanya, salah satunya adalah rokok kretek dipercaya dapat menyembuhkan penyakit asma. Oleh karena hal tersebut dan juga karena besarnya minat masyarakat Indonesia untuk mengkonsumsi rokok kretek, maka sebagian besar produsen rokok di Indonesia terlebih produsen rokok kecil bergerak pada industri rokok kretek.

Namun banyak regulasi pemerintah yang menghambat perkembangan industri rokok kretek tersebut, padahal sebagian besar pelaku usahanya adalah produsen-produsen dalam skala yang kecil. Beberapa di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, dan lain sebagainya. Menurut Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 dikatakan bahwa tembakau masuk dalam golongan zat adiktif yang berbahaya bagi penggunanya maupun bagi orang di sekitarnya, sehingga

³ *Ibid*, h.1.

diperlukan pengawasan dan pembatasan dalam hal peredarannya. Hal ini kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan. Salah satu ketentuan yang dinilai akan menghambat industri rokok khususnya rokok kretek di Indonesia adalah ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 109 tahun 2012 yang menyatakan bahwa setiap orang yang memproduksi Produk Tembakau dilarang menggunakan bahan tambahan kecuali telah dapat dibuktikan secara ilmiah bahan tambahan tersebut tidak berbahaya bagi kesehatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tersebut akan menghambat produsen-produsen rokok kecil yang mayoritas bergerak pada bidang usaha rokok kretek. Hal tersebut dikarenakan kandungan dari rokok kretek itu sendiri yang berbeda dengan rokok putih yang terdiri dari bahan-bahan tambahan yang menurut ketentuan tersebut adalah dilarang, seperti saus rokok dan lain sebagainya. Berbeda dengan rokok putih yang tidak membutuhkan bahan-bahan tersebut untuk produknya, padahal rokok putih itu sendiri sebagian besar di produksi oleh produsen-produsen asing di Indonesia. Ketentuan-ketentuan semacam ini akan menghambat produsen-produsen lokal terlebih produsen kecil sehingga dapat mematikan proses produksinya dan menyebabkan bangkrutnya industri rokok kecil terlebih industri rokok kretek. Sedangkan ketentuan-ketentuan tersebut akan melancarkan proses produksi produsen-produsen rokok besar yang sebagian besar adalah produsen asing yang bergerak di bidang rokok putih. Hal tersebut sangat berpotensi untuk menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat di antara produsen rokok kretek kecil dan produsen rokok besar.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka timbul beberapa masalah yakni :

- 1.2.1. Apakah Pengaturan tentang Tembakau Bertentangan Dengan Konsep Persaingan Usaha yang Sehat?
- 1.2.2. Bagaimanakah Perlindungan Hukum Bagi Petani dan Pengusaha atau Produsen Rokok Kecil Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha?

1.3. Penjelasan Judul

Skripsi ini di beri judul “Pengaturan Terkait Tembakau dan Dampaknya Bagi Persaingan Usaha”. Di sini penulis akan menjelaskan satu per satu maksud dari judul tersebut agar dapat dipahami oleh pembaca.

Tembakau adalah sebuah produk pertanian yang diproses dari daun tanaman dari genus *Nicotiana*. *Nicotiana spp., L* adalah sejenis tanaman berdaun lebar yang berasal dari Amerika yang digunakan sebagai bahan baku utama pembuatan rokok. Tembakau termasuk juga bahan-bahan lain yang digunakan orang sebagai pengganti tembakau, adalah tembakau yang sudah dapat dipakai, yakni dapat diisap dikumul dan sebagainya.⁴

Persaingan usaha adalah interaksi yang dilakukan antara perusahaan atau

⁴ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1947 tentang Peraturan Cukai atas Tembakau yang Belum Dikenakan Cukai (Stbl. 1932 No. 517), Ps. 1 huruf a.

para pelaku usaha di dalam pasar. Sedangkan secara yuridis pengertian persaingan usaha selalu dikaitkan dengan persaingan dalam ekonomi yang berbasis pada pasar, dimana perusahaan atau penjual / pelaku usaha secara bebas berupaya untuk mendapatkan pelanggan atau konsumen guna mencapai tujuan usaha atau perusahaan tertentu yang didirikannya, misal untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya atau untuk memperluas pangsa pasar ataupun bisa juga untuk memperoleh omzet penjualan atas produk barang dan jasa.⁵

1.4. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk :

1. Memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;
2. Mengetahui adanya indikasi terjadinya Persaingan Usaha di antara para pelaku usaha akibat pengaturan-pengaturan terkait tembakau;

Sedangkan manfaat dari penulisan skripsi ini adalah untuk :

1. Menjadi sarana pembelajaran bagi masyarakat akan pentingnya wawasan;
2. Menjadi perhatian bagi para pembentuk dan pelaksana Undang-Undang terkait kesejahteraan masyarakat;

1.5. Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian

⁵ L. Budi Kagramanto, “*Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999)*”, Laros, Surabaya, 2008, h. 65.

sebagai berikut :

1.5.1. Tipe Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, metode yang digunakan oleh penulis adalah metode Yuridis Normatif. Metode Yuridis Normatif merupakan suatu cara meneliti norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), yang berkaitan dengan topik permasalahan yang akan diteliti.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Di dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah guna mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum.⁶

Yang dimaksud dengan pendekatan konsep (*conseptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan pencarian atas rumusan masalah dengan didasari konsep-konsep hukum yang relevan. Pendekatan konseptual (*conseptual aproach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 171.

doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁷

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain :

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni :

1. Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen beserta penjelasannya;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33;
3. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan;
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai sebagai Perubahan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995;
6. Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 35/BC/2014

⁷ *Ibid*, h. 7.

Tentang Tata Cara Tidak Dipungut Cukai.

7. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2013 tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok Bagi Kesehatan

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang diperoleh dari bahan kepustakaan berupa buku-buku, artikel-artikel dari majalah maupun internet, karya ilmiah hukum serta bahan-bahan bacaan lainnya yang dianggap relevan dengan topik permasalahan yang sedang penulis teliti.

1.5.4. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

1. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan Bahan Hukum Primer dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang permasalahan yang sedang diteliti.

Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder dilakukan dengan cara sistem kartu (*card system*) kemudian dilakukan penelaahan bahan kepustakaan yang dianggap relevan terhadap topik permasalahan yang sedang diteliti.

Bahan hukum yang telah terkumpul kemudian diolah secara