

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tembakau merupakan sebuah komoditas hasil pertanian yang mempunyai nilai sangat penting dan tinggi jika dilihat dari peranannya pada racikan rokok kretek dan sumber pendapatan petani. Perkembangan yang cepat disertai pula naiknya harga yang cukup tinggi memberikan indikasi semakin kuatnya tembakau terhadap kehidupan petani. Petani menanam bibit tembakau secara musiman agar mendapatkan penghasilan lebih banyak. Karena dapat dikatakan, harga tembakau bisa dikatakan jauh lebih tinggi dibandingkan dengan hasil tani lainnya atau dengan kata lain tembakau termasuk tanaman produktif dalam dunia perdagangan, khususnya di Pulau Madura.¹

Tanaman tembakau di Madura dikenal dengan istilah *Bheko*. Biasanya tembakau juga dikenal dengan istilah *nitociana tabacum*, termasuk famili *solanaceae*, dari genus *nicotiana*. *nitociana tabacum* lebih disenangi oleh produsen dan konsumen dibanding dengan *nitociana rustica*, *nitociana silveltris*, *nicotianan glutinosa*, dan *nicotiana petunoides*. *Nicotiana rustica* mengandung kadar nikotin yang besar, sedangkan *nitociana silveltris*, *nicotianan glutinosa*, dan *nicotiana petunoides*, tumbuh secara liar dan tidak dibudidayakan sebab tidak mempunyai nilai ekonomi.²

¹ Siswanto, *Pengembangan Tembakau Unggulan di Sumenep*, (UPN “Veteran”: Jawa Timur, 2004

² Kabul Santoso., 1991, *Tembakau dalam Analisis Ekonomi*, Badan Penerbit Universitas Jember, 4.

Sebelah utara pulau Madura Daerah dataran tinggi mulai dari Pakong kabupaten Pamekasan sampai batu putih Kabupaten Sumenep ditanami tembakau oleh petani. Awalnya sebagian besar petani menanam tembakau untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan hanya sedikit yang diperjual belikan di pasar. Percobaan penanaman tanaman tembakau secara besar-besaran dimulai sejak tahun 1830 untuk memenuhi pasar Eropa. Pemerintah Belanda mencoba menanam tembakau virgina di Madura akan tetapi, usaha tersebut gagal disebabkan lahan dan sistem pengairan yang tidak baik serta keadaan sosial budaya yang tidak mendukung ditanaminya tembakau. Keadaan sosial budaya tersebut antara lain, kurangnya tenaga ahli untuk memberantas hama dan keterbelakangan dalam cara pengolahan lahan.³

Dari tahun ke tahun, penanaman tembakau di pulau Madura cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Dapat dilihat dari rencana pembelian pabrikan di setiap tahunnya, dan data dimulai pada tahun 2018 yang selalu melebihi perencanaan. Salah satu contoh pada tahun 2018, dimana rencana pembelian pabrikan direncanakan pembelian sebesar 15 juta dan yang terealisasi 16 juta, dilanjut pada tahun 2019, direncanakan mencapai 21 juta, namun tingkat terealisasinya mencapai 24 juta, dan pada tahun 2020, rencana pembelian 13 juta dan terealisasi 21 juta, naik sekitar 40%.⁴ Melihat data dari tahun ke tahun, menggambarkan bahwasanya penanaman tembakau mengalami perkembangan di setiap tahunnya. Dalam rangka memperlancar arus perdagangan dan sesuai dengan nilai budaya

³ Tomas santoso, *Jurnal Manajemen & Kewirausahaan*, “Tata Niaga Tembakau di Madura”, Vol. 3 No. 2, September 2001, 97 -98.

⁴ Hasil wawancara dengan Andri Hernawati, Disperindag, pada tanggal 15 Juni 2021

Madura, lahirlah peran penting yang biasa disebut juragan dan *bandol*⁵. Keberadaan pialang tersebut untuk mengakomodir dan memasok tembakau yang ada di setiap daerah dalam rangka mempermudah petani lokal.

Di Madura, memiliki dua sistem perdagangan tembakau yaitu sistem perdagangan tembakau pasaran dengan perdagangan tembakau melalui juragan dan bandol. Sistem perdagangan tembakau pasaran memiliki cara penjualan tembakau yang dilakukan pada waktu dan tempat yang telah ditentukan. yaitu biasanya pada hari minggu, selasa dan hari jum'at, petani membawa hasil tembakaunya untuk dijual ke pasar. Adapun jumlah tembakau yang dijual tidak terlalu banyak karena biasanya seorang petani biasanya membawa satu bal tembakau yang beratnya antara 20 kg – 60 kg.

Sistem perdagangan tembakau yang kedua disebut juragan atau bandol. Juragan merupakan orang yang mendapat kepercayaan dari pembeli dan pabrik rokok untuk membeli tembakau dengan mutu dan harga yang telah ditentukan terlebih dahulu. Juragan biasanya memiliki gudang tembakau untuk tempat membeli, membungkus dan menyimpan tembakau. Sedangkan bandol merupakan pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani.

Terdapat dua macam bandol tembakau di Madura, yaitu bandol terikat dengan bandol tidak terikat. Dalam usaha mendapatkan tembakau dari para petani seorang *bandol* terikat akan menerima uang kas dari juragan. Uang kas tersebut dijadikan modal untuk membeli tembakau dari para petani. Semua

⁵ Bandol adalah pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani.

tembakau yang dibeli dari petani harus dikirim kepada juragan untuk ditentukan kualitas tembakaunya. Jenis tembakau yang sesuai dengan kebutuhan juragan akan diperhitungkan, sedangkan tembakau yang tidak sesuai dengan kebutuhan dijual kepada juragan lain.

Sedangkan bandol tidak terikat yaitu asisten atau pembantu juragan dalam usaha untuk mendapatkan tembakau dari para petani, akan tetapi bandol tersebut tidak diberikan uang untuk dijadikan modal membeli ke petani. Untuk membeli tembakau dari para petani bandol tidak terikat menggunakan uangnya sendiri. Tembakau yang dibeli dari petani dapat dijual dengan bebas, namun bandol tidak terikat biasanya mengirimkan kepada juragan tertentu. Hal ini disebabkan adanya keterikatan antara bandol dengan juragan tertentu, keterikatan tersebut bisa terjadi sebab adanya persamaan pandangan tentang mutu tembakau dan harga.⁶

Sejak tahun 1980, pemerintah memberikan batas luas areal lahan tanaman tembakau, standar mutu, dan harga yang disusun tanpa memperhatikan kondisi setempat. Kabupaten Pamekasan, salah satu kabupaten di Madura, terdapat Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur Tata Niaga tembakau sendiri yaitu melalui Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2015 Tentang Tata Niaga, Budidaya dan Perlindungan Tembakau Madura. Peraturan ini digunakan hingga sekarang karena belum ada perubahan sehingga menjadi legitimasi dalam proses pembelian serta pengelolaan tembakau itu sendiri. Persoalan Tata Niaga yang dihadapi oleh

⁶ Tomas santoso, “*Tata Niaga Tembakau di Madura*”, “*Tata Niaga Tembakau di Madura*”, Vol. 3 No. 2, September 2001, 102-103.

para petani tembakau, dalam bertransaksi posisi petani tembakau berhadapan dengan gudang perwakilan pabrik memiliki nilai tawar rendah. Selain panjangnya mata rantai transaksi penjualan tembakau petani ke gudang, juga belum adanya standar mutu atau kualitas yang dapat digunakan sebagai pedoman oleh penjual dan pembeli serta antara gudang pembelian yang satu dengan yang lainnya.⁷

Mulanya Peraturan Daerah tersebut didesak untuk dilakukan revisi karena dianggap belum mampu mengakomodir kepentingan masyarakat pamekasan. Kelemahan lain pada harga. Pemerintah setiap tahun menentukan *Break Event Point* yang menjadi acuan pabrik membeli tembakau milik petani namun tidak sedikit pabrik membeli di bawah *Break Event Point* (BEP). Sehingga dengan demikian menjadi penting untuk dibahas mengenai permasalahan penetapan harga tembakau yang dilakukan baik melalui juragan atau bandol dalam hubungannya dengan perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang pada intinya mengatur hak-hak konsumen dalam hal tertentu khususnya yang berhubungan dengan yang terjadi di Kabupaten pamekasan.

Peraturan Daerah yang berlaku di Pamekasan sejatinya sangat berkaitan erat dengan upaya melindungi hak konsumen dan mengakomodir kebutuhan masyarakat terutama mengenai harga tembakau yang merupakan komoditas utama yang paling menjanjikan di antara komoditas lainnya. Mengingat tembakau mempunyai potensi besar menghasilkan pendapatan dan

⁷ Hasil wawancara dengan Siri Kandi, Petani, pada tanggal 28 April 2021

kesempatan usaha yang cukup strategis. Harga tembakau sangat penting diatur dan diperjelas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan agar menciptakan kepastian dan kemanfaatan bagi semua pihak. Artinya, penetapan harga tembakau seharusnya ditetapkan bukan hanya berdasarkan mutu maupun kualitas melainkan secara spesifik harus dicantumkan harga sesuai hasil permufakatan pemerintah beserta perusahaan. Pasalnya, ketika peraturan memuat ketentuan yang belum jelas bahkan cenderung menimbulkan multi tafsir, maka akan berakibat pada ketidakrelevanan dengan situasi kondisi serta harapan dari masyarakat.

Kurang jelasnya penentuan harga tembakau yang dilakukan oleh pemerintah dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomer 4 Tahun 2015 Tentang Tata Niaga, Budidaya dan Perlindungan Tembakau Madura membawa dampak yang signifikan dalam proses transaksi di pasar tembakau. Dalam penentuan harga tembakau berdasarkan kualitas yang dituangkan dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Pameksan Nomor 4 Tahun 2015 mengakibatkan persaingan yang kurang sehat dalam proses Tata Niaga tembakau.

Hal ini terbukti dengan adanya beberapa praktik penetapan harga yang diduga tidak sesuai dengan (*Break Event Point*) BEP yang kemudian tidak sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten Pamekasan. Kekurang jelasan penentuan harga dalam suatu aturan membuat penerapannya terjadi kesimpang siuran karena pemberlakuan aturan tersebut belum menyentuh akar persoalan yang semestinya.

Kurangnya spesifikasi harga berimplikasi terhadap respon masyarakat ketika hendak melakukan transaksi jual beli tembakau. Ada kekhawatiran yang cukup mendasar perihal penetapan harga tersebut benar-benar telah mampu mencukupi harapan dan keinginan masyarakat pada umumnya. Fluktuasi harga tembakau yang tidak menentu menyebabkan mutu maupun kualitas menjadi tidak terukur karena tidak ada patokan pasti dan jelas serta bergantung kehendak perusahaan. Maka dengan demikian Peraturan Daerah secara prinsip dan komprehensif perlu menyentuh akar persoalan tanpa adanya motif atau monopoli harga.

Adanya hubungan hukum berupa perjanjian, tentu saja sangat membantu untuk memperkuat posisi konsumen dalam berhadapan dengan pihak yang merugikan hak-haknya. Perjanjian ini perlu disampaikan karena merupakan salah satu sumber lahirnya perikatan.⁸ Perjanjian mengenai penetapan harga tembakau, idealnya memang harus melibatkan partisipasi dari masyarakat Pamekasan agar mengetahui secara jelas tentang keadaan dan kebijakan yang ada.

Oleh karena itu urgensi penetapan harga tembakau perlu dirumuskan sedemikian jelas dan optimal untuk menekan kesimpangsiuran dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Maka rumusan masalah yang penulis angkat adalah mengelaborasi substansi materiil Peraturan Daerah dengan kajian relevansinya dengan perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

⁸Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, (Bandung: Nusa Media, 2008), 31

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Apabila Ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana Penetapan Harga Tembakau Apabila ditinjau dalam Perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen ?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaatnya

1. Tujuan dari penelitian ini yaitu :
 - a. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Apabila Ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Kabupaten Pamekasan.
 - b. Untuk mengetahui Penetapan Harga Tembakau Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2015 dalam Perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen.
2. Manfaat Penelitian ini adalah :
 - a. Supaya dapat memahami secara lebih luas tentang keberadaan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2015
 - b. Bisa memahami penetapan harga tembakau di Pamekasan Madura
 - c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti berikutnya khususnya mengenai efektivitas penerapan Peraturan Daerah dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.
 - d. Diharapkan mampu bermanfaat dan berguna dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.

D. Kajian Pustaka

Berdasarkan kajian yang telah penulis lakukan terhadap kepustakaan, maka penulis bisa membandingkan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya seperti :

1. Skripsi Indah Rahmawati “*Tinjauan Etika Bisnis Islam Terhadap Jual Beli Tembakau di Pasar Tembakau Desa Biting Kecamatan Badegan Kabupaten Ponorogo*”,⁹ fokus pembahasan skripsi ini yaitu mengarah pada etika bisnis Islam terhadap jual beli tembakau di pasar tembakau di kabupaten Ponorogo. Perbedaan dengan skripsi yang peneliti teliti ini yaitu mengenai penetapan harga tembakau yang berlangsung antara penjual dan pembeli yaitu antara juragan atau bandol dengan petani tembakau di Madura Berdasarkan Peraturan Perlindungan Konsumen.
2. Skripsi Danar Yudhawastu Wardhana “*Pelaksanaan Jual Beli Tembakau yang Dilakukan Melalui Grader di Desa Senden Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah*”¹⁰ fokus pembahasan skripsi ini melihat pada adanya ketidakrelevansian antara ketentuan hukum dan kesadaran hukum dalam masyarakat khususnya mengenai perjanjian tertutup yang merupakan salah satu perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dimana terdapat perjanjian antara

⁹Indah Rahmawati, “*Tinjauan Etika Bisnis Islam Terhadap Jual Beli Tembakau di Pasar Tembakau Desa Biting Kecamatan Badegan Kabupaten Ponorogo*”, skripsi Institut Agama Islam Negeri Ponorogo Tahun 2019

¹⁰Danar Yudhawastu Wardhana, “*Pelaksanaan Jual Beli Tembakau yang Dilakukan Melalui Grader di Desa Senden Kecamatan Selo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah*”, Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2018

petani dengan garder yang sebelumnya telah memberikan pinjaman modal. Perbedaan dengan penelitian ini adalah fokus pada analisis Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2015 Tentang Tata Niaga, Budidaya dan Perlindungan Tembakau Madura serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terutama antara petani dan bandol.

3. Skripsi M. Mujiburrohman "*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Jual Beli Tembakau dengan Sistem Pengurangan Timbangan (studi Pada di desa pitrosari, kecamatan wonoboyo, Kabupaten Temanggung)*"¹¹ fokus pembahasan skripsi ini pada jual beli tembakau melalui sistem pengurangan timbangan yang intinya terjadi kesenjangan antara pernyataan jual beli yang terjadi di masyarakat dengan ketetapan jual beli dalam islam yang harus adil dan menyempurnakan timbangan. Perbedaan dengan penelitian ini adalah jual beli tembakau dilakukan atas penetapan harga melalui Peraturan Daerah dan melihat kesesuaian dengan adanya perlindungan konsumen yang diatur di Indonesia.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembaca dalam pembahasan skripsi ini peneliti menyusun sistematika pembahasan yang akan dibagi menjadi 5 (lima) bab. Yang dimana susunannya sebagai berikut:

BAB I (Pendahuluan): berisi pendahuluan sebagai pengantar skripsi ini secara keseluruhan. Terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka dan sistematika pembahasan.

¹¹M. Mujiburrohman "*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Jual Beli Tembakau dengan Sistem Pengurangan Timbangan (studi kasus di desa pitrosari, kecamatan wonoboyo, Kabupaten Temanggung)*", Skripsi Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang Tahun 2015

BAB II (Landasan Teori): berisi penjelasan tentang teori-teori yang digunakan dalam penelitian, yang bertujuan sebagai landasan pembahasan dan pemecahan masalah yang berkaitan dengan permasalahan penetapan harga tembakau

BAB III (Metode Penelitian): bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan oleh peneliti, bahan dalam sebuah penyusunan data dan analisis data.

BAB IV (Hasil Penelitian): di dalam bab ini berisi hasil penelitian serta analisis terhadap apa yang sudah didapat dari hasil penelitian.

BAB V (Penutup): bab ini berisi kesimpulan yang meliputi kumpulan dan hasil penelitian dan diakhiri dengan saran penulis.