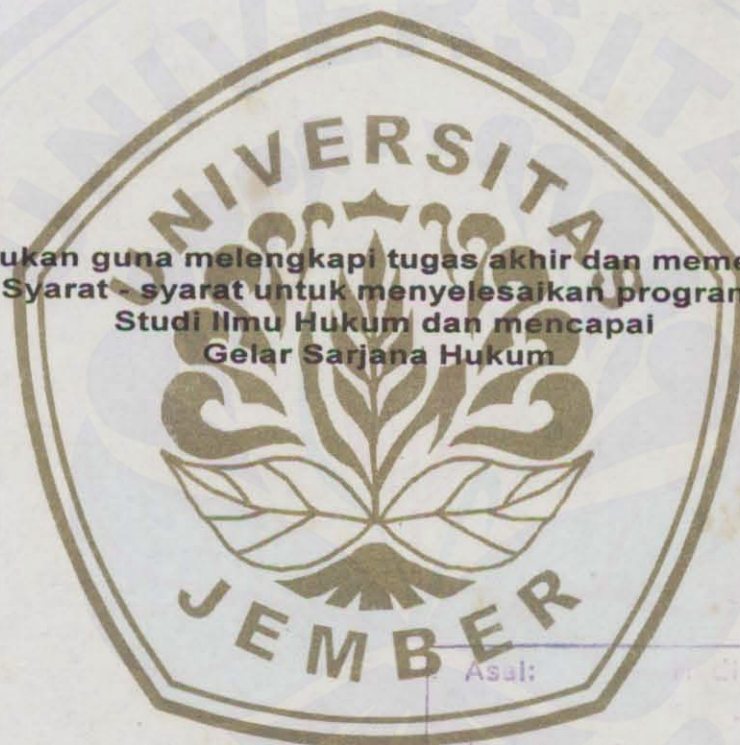




**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN  
NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN  
PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU MADURA**

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi  
Syarat-syarat untuk menyelesaikan program  
Studi Ilmu Hukum dan mencapai  
Gelar Sarjana Hukum



Oleh:

Terima :

No. Induk :

Pengkatalog :

Asal :

Diolah

Klass

**ZAINAL ARIFIN**

**NIM: 000710101002**

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN PAMEKASAN NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG  
PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU  
MADURA

SKRIPSI

Diajukan Guna Memenuhi Tugas Akhir dan Sebagai Salah Satu  
Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Di Fakultas Hukum Universitas Jember



OLEH :

ZAINAL ARIFIN  
NIM: 000710101002

PEMBIMBING

H.SAMSI KUSAIRI, S.H.  
NIP: 130 261 653

PEMBANTU PEMBIMBING

EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.  
NIP: 131 975 307

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM

2004



**MOTTO**

“...Dan Kami tinggikan (muliakan) namamu? Karena Sesungguhnya disamping kesukaran ada kemudahan...”\*)

“Yaitu orang-orang, apabila mereka ditimpa kemelaratan ditimpa musibah (malapetaka), mereka berkata : “Sesungguhnya kita kepunyaan Allah dan kita akan kembali kepada-Nya”\*)

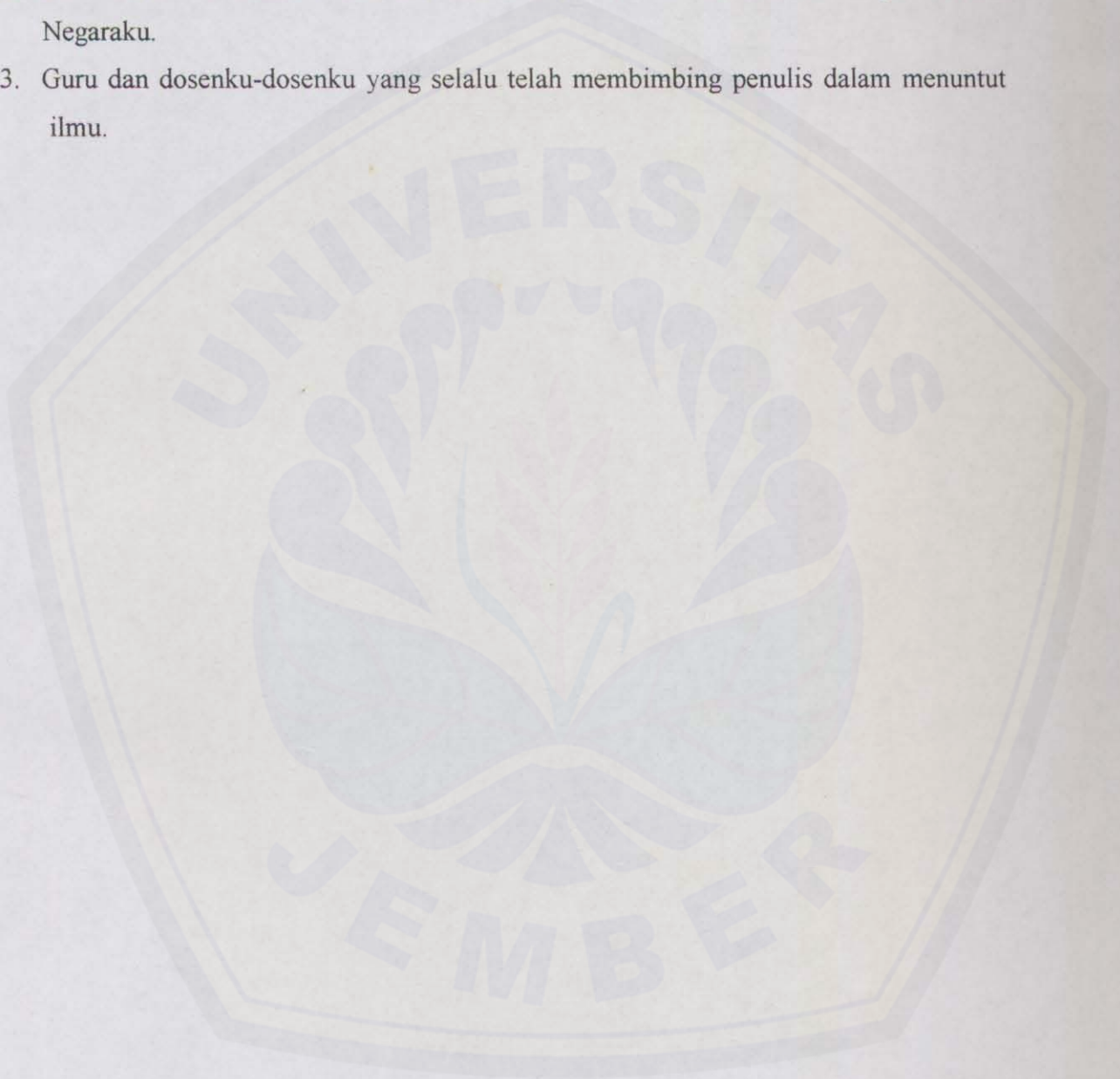
---

\*) Prof H. Mahmud Yunus, Tarjamah Al-Qur'an Al Karim, PT. Al-Maarif, 1996  
Terjemah Surat 94 :4-5 dan Surat 2 :156

**PERSEMBAHAN**

Karya Penulisan Skripsi ini Kupersembahkan Kepada :

1. Kedua Orang Tuaku : Ayahanda Moh. Sanidin dan Ibunda Ismawati.
2. Almamaterku tercinta : Fakultas Hukum Universitas Jember dan Agama serta Negaraku.
3. Guru dan dosenku-dosenku yang selalu telah membimbing penulis dalam menuntut ilmu.





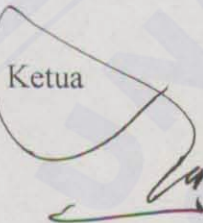
**PERSETUJUAN**

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

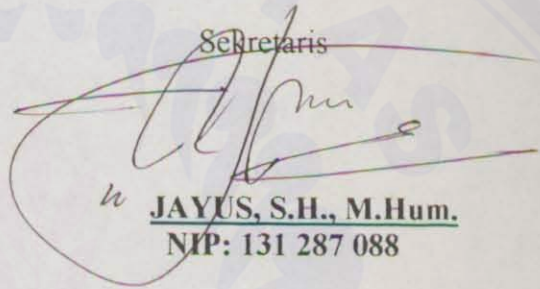
Hari : Rabu  
Tanggal : 19  
Bulan : Mei  
Tahun : 2004

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua  


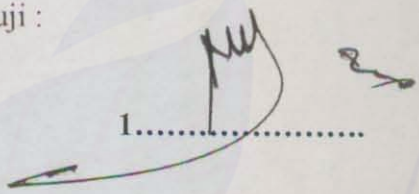
H. PURNOMO, S.H.  
NIP : 130 516 487

Sekretaris  


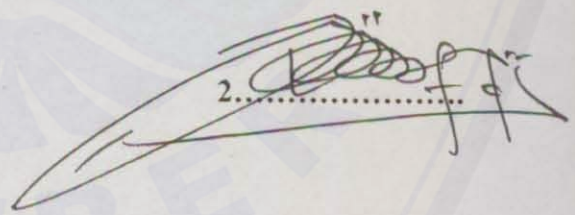
JAYUS, S.H., M.Hum.  
NIP: 131 287 088

Anggota Panitia Penguji :

1. H. SAMSI KUSAIRI, S.H.  
NIP : 130 261 653

  
1.....

2. EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.  
NIP : 131 975 307

  
2.....

PENGESAHAN

Disahkan Skripsi dengan Judul :

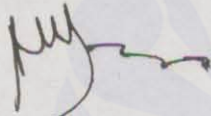
**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN  
DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN NOMOR 3 TAHUN 2002  
TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN  
KEASLIAN TEMBAKAU MADURA**

Oleh :

**ZAINAL ARIFIN**

**NIM : 000710101002**

Pembimbing



**H.SAMSI KUSAIRI, S.H.**

**NIP : 130 261 653**

Pembantu Pembimbing



**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**

**NIP : 131 975 307**

Mengesahkan,

Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,



**KOPONG PARONG PIUS, S.H., S.U.**

**NIP : 130 808 985**



## KATA PENGANTAR

Penulis memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Dengan judul : “Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura”. Skripsi ini adalah untuk melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan mencapai gelar Sarjana Hukum di Universitas Jember.

Penyelesaian penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan yang diberikan berbagai pihak, baik secara materil maupun moril yang sangat berarti bagi penulis. Untuk itu penyusun menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Samsi Kusairi, S.H., selaku Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk menuntun dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Pembimbing yang telah bersedia dan tidak bosan-bosannya memberikan pengarahan, petunjuk dan bimbingan dalam penyusunan skripsi.
3. Bapak H. Purnomo, S.H., selaku Ketua Panitia Penguji yang telah membantu untuk menyempurnakan skripsi.
4. Bapak Jayus, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Panitia Penguji yang telah membantu untuk menyempurnakan skripsi.
5. Bapak Kopong Parong Pius, S.H., S.U., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan dukungan dalam skripsi.
6. Bapak Bastian, S.H., selaku Dosen Wali yang selalu memberikan masukan dan nasehat kepada penyusun dari awal sampai akhir kuliah.
7. Bapak serta Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan pendidikan dan pengetahuan dari awal sampai akhir kuliah.
8. Bapak Drs. Moh. Rofi'ie, M.Si., selaku Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan dan Bapak Bahri



- selaku Penyidik dari Satuan Polisi Pamong Praja yang telah membantu penyusun dalam melakukan penelitian.
9. Bapak Sudarmoko, S.H., selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Pamekasan beserta staf yang telah membantu penyusun melakukan penelitian.
  10. Bapak H.M. Domiri, selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pamekasan beserta staf yang telah membantu penyusun melakukan penelitian.
  11. Bapak Ir. H. Muh. Rasjid, M.Si. selaku Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan beserta staf yang telah membantu penyusun melakukan penelitian.
  12. Bapak Muh. Ali, selaku Sekretaris Dewan Kabupaten Pamekasan dan Bapak Agus selaku Ketua Eks Pansus Perda beserta staf yang telah membantu penyusun melakukan penelitian.
  13. Bapak Ustad H. Umar Khotib, yang telah memberikan nasehat religius kepada penyusun untuk selalu menempuh jalan hidup yang lurus dan halal.
  14. Kedua Kakandaku : Zainor dan Wiwik serta Paman dan Bibi yang selalu memberi dorongan dan semangat.
  15. Sahabat sejawatku yang berada di alam maya yang selalu memberi inspirasi dan semangat.
  16. Teman-teman Didik, Iiq, Harley, Alim, Nanang, Tamam, Helmi dan Sohib dari Madura Sofyan, Yusron, Basir, Hery, Kholid, Totok, Ari Z, Subairi, Dedi, Ira, Diah atas kekompakan dan bantuannya. Teman seperjuangan, senasib Alm Sentot Riantoko dan semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu yang ikut membantu dan memberikan dukungan kepada penyusun.

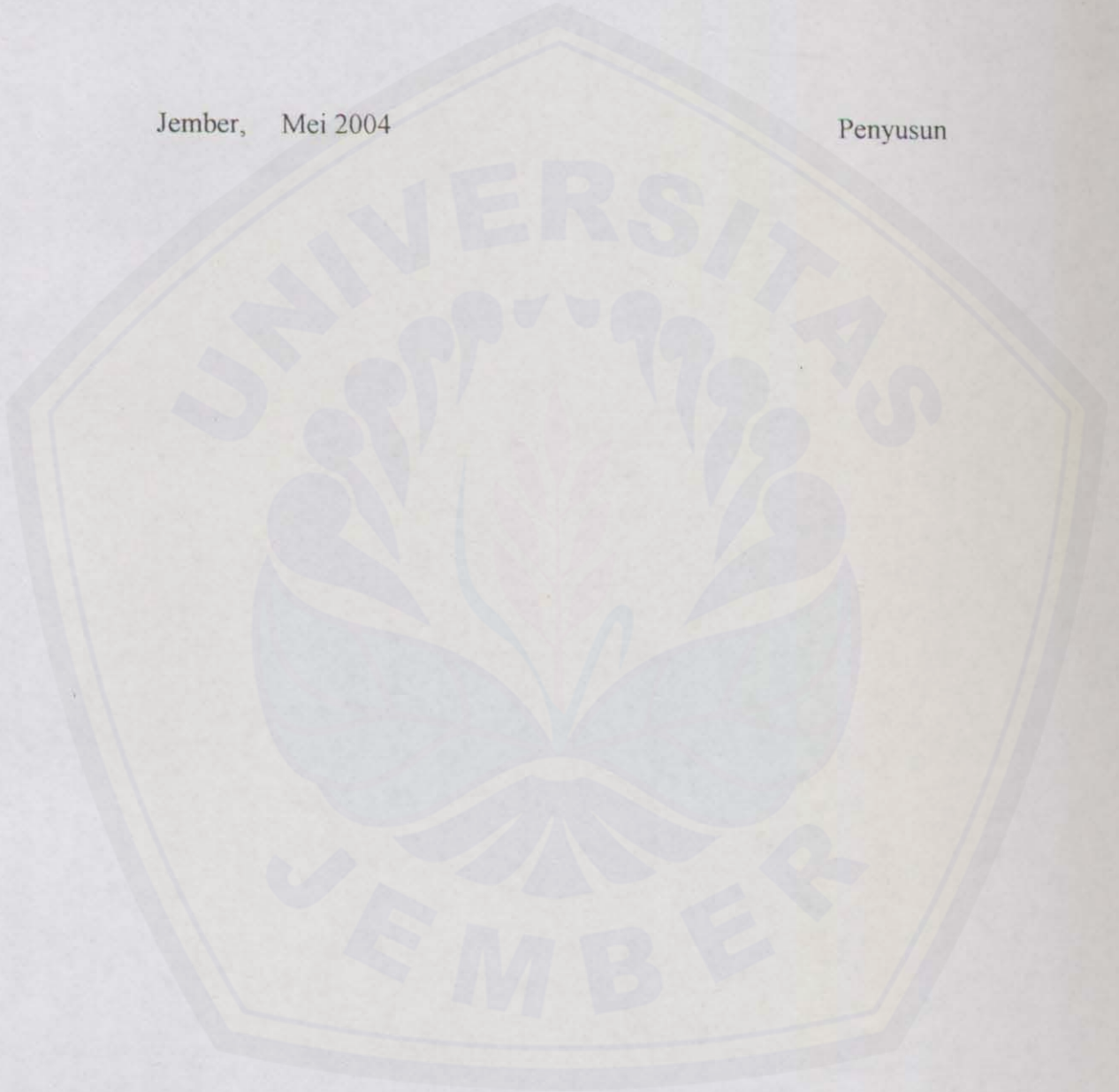
Skripsi ini tidak akan terealisasi dengan baik tanpa doa, usaha dan keikhlasan semua pihak yang telah membantu dalam menyusun dan menyempurnakan skripsi ini. Penyusun memohon mudah-mudahan Allah SWT memberikan balasan yang setimpal terhadap semua pengorbanan dan bantuannya kepada penulis.



Akhir kata penyusun berharap untuk dapat terus mengembangkan cakrawala berfikir dengan seijin Allah SWT dan semoga karya ini dapat bermanfaat bagi siapapun yang membutuhkannya.

Jember, Mei 2004

Penyusun



2.3.1.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam Daerah.....	17
2.3.1.4 Asas Pemerintahan Daerah .....	18
2.3.2 Tembakau Madura.....	20
2.3.2.1 Sejarah Tembakau Madura .....	20
2.3.2.2 Varietas Tembakau Madura.....	21
2.3.3 Kedudukan Peraturan Daerah.....	23
2.3.3.1 Penegakan Hukum .....	27
2.3.4 Asas Hukum .....	29
2.3.4.1 Pengertian Perundang-Undangan.....	29

**BAB III : PEMBAHASAN**

3.1 Larangan Tembakau luar Madura Masuk Ke Wilayah Kabupaten Pamekasan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 .....	34
3.2 Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002.....	41
3.2.1 Penerapan Dilapangan.....	46
3.3 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 Berdasarkan Asas Hukum Yang Berlaku Di Negara Kesatuan Republik Indonesia....	49

**BAB IV : PENUTUP**

4.1 Kesimpulan .....	54
4.2 Saran.....	56

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**



**DAFTAR LAMPIRAN**

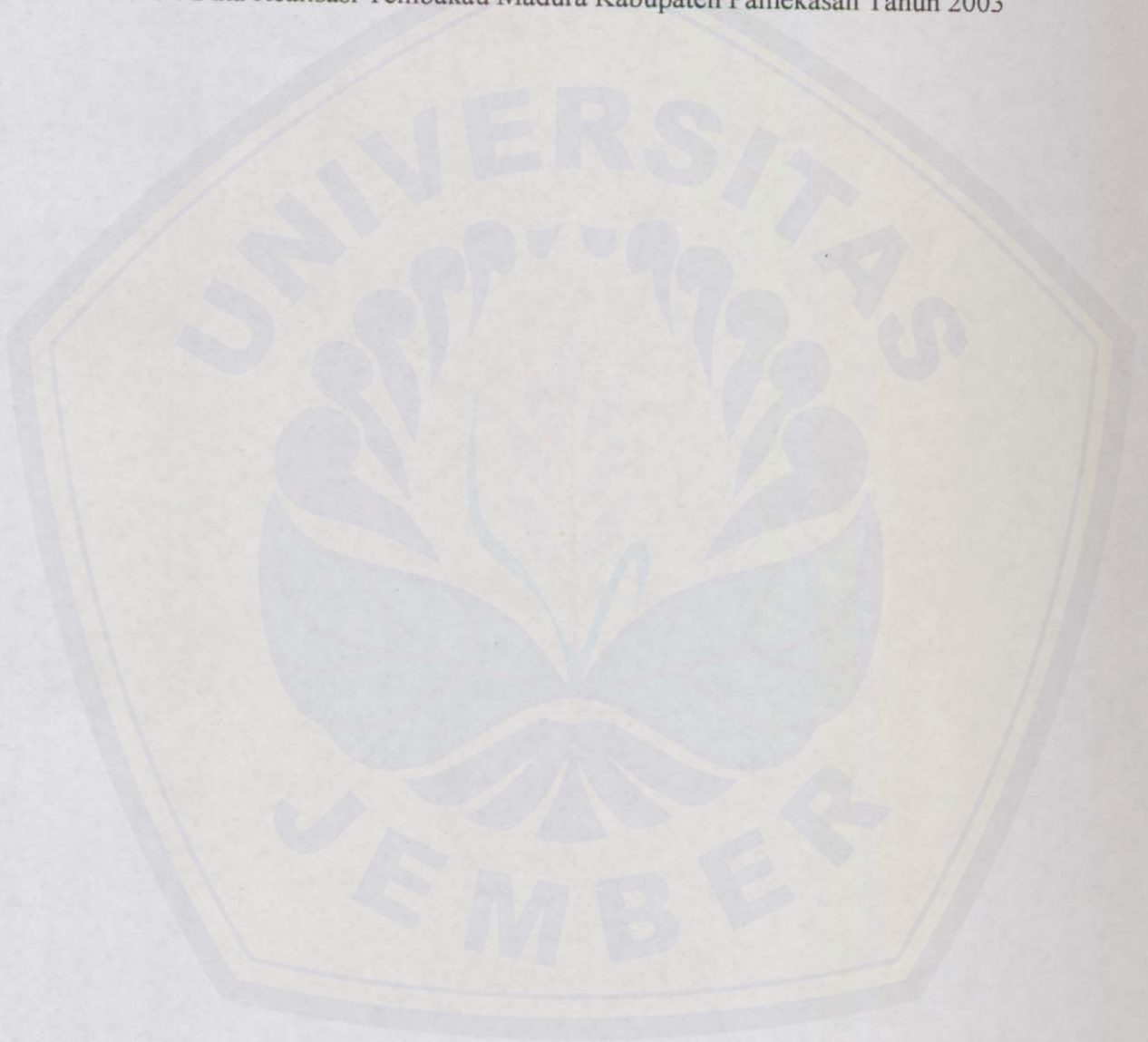
- Lampiran I : Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura
- Lampiran II : Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura
- Lampiran III : Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1 : Data Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 Selama Bulan Agustus –September 2003

Tabel 2 : Data Produksi Tembakau Madura di Kabupaten Pamekasan MTT 2003

Tabel 3 : Data Realisasi Tembakau Madura Kabupaten Pamekasan Tahun 2003





## RINGKASAN

Salah satu agenda reformasi yang sering didengungkan adalah adanya keadilan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan hukum bagi masyarakat daerah. Maka Majelis Pernusyawaratan Rakyat mengeluarkan Ketetapan Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan dari Ketetapan MPR tersebut adalah dengan lahirnya produk Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang hakekatnya mengatur mengenai otonomi daerah.

Momentum pelaksanaan otonomi daerah ini, telah memberikan keleluasaan dan kesempatan yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah pun berlomba-lomba untuk mengembangkan bakat dan potensi yang dimiliki guna mengelola sumber daya yang ada di daerah.

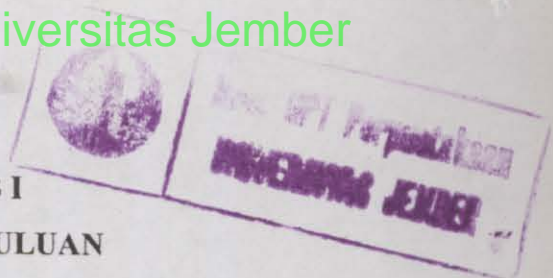
Kebijakan-kebijakan sektoral pun dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk mengatur jalannya roda pemerintahan dan kehidupan masyarakat daerah. Hal ini dapat dilihat di Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Peraturan daerah ini menurut penulis menarik sekali untuk kita cermati dan diteliti berdasarkan kacamata hukum. Karena di dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tersebut, salah satu isinya mengatur tentang larangan masuknya tembakau luar Madura masuk ke wilayah Kabupaten Pamekasan. Dimana menurut penulis, isi dari ketentuan peraturan daerah tersebut adalah tidak cocok jika diberlakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, terkesan pengaturannya "seenaknya sendiri" mengatur larangan tersebut. Bahkan peraturan daerah tersebut telah diperkuat dengan adanya dua keputusan bupati yaitu Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan



Perlindungan Keaslian Tembakau Madura, dan Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Sehingga pendekatan masalah dalam penyusunan skripsi ini adalah menggunakan metode yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Sedangkan sumber data yang digunakan sumber data primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan datanya dengan cara studi literatur dan lapangan. Kemudian data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif.

Di dalam menganalisis Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, penulis menggunakan tinjauan yuridis berdasarkan asas hukum yaitu asas hukum bahwa undang-undang yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya dan penggunaan asas hukum *lex specialis derogat lex generalis*. Selain itu penulis sedikit banyak mengomentari tentang isi dari ketentuan peraturan daerah tersebut, yang menurut penulis kurang konsisten dan menyeluruh dalam ikhtiar peraturan daerah tersebut untuk menjaga kualitas dan keaslian Tembakau Madura. Sehingga penulis dalam skripsi ini memberikan masukan-masukan apa yang seharusnya dimuat dalam peraturan daerah tersebut, agar pengaturannya tidak terkesan mau enaknyanya sendiri, akan tetapi benar-benar berikhtiar secara konsisten dan menyeluruh dalam menjaga kualitas dan keaslian Tembakau Madura.





**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang**

Sejak bergulirnya era reformasi yang dimulai pada saat runtuhnya rezim Orde Baru, telah membawa negara ini ke dalam dimensi kehidupan pemerintahan dan tata masyarakat yang lebih demokratis dan mandiri. Negara dan bangsa Indonesia seakan-akan telah memasuki babak baru untuk mulai menata kembali tatanan-tatanan kehidupan yang sudah rusak dan rapuh, akibat kekuasaan penguasa yang terlalu sentralistik. Abe (2001:13) menyatakan “Penguasa pada waktu itu telah melakukan penyimpangan terhadap konstitusi, sehingga dalam praktek kekuatan dan kebenaran hukum cenderung dikalahkan oleh kepentingan dan kekuatan penguasa”.

Salah satu agenda reformasi yang sering didengungkan adalah adanya keadilan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan hukum bagi masyarakat di daerah. Kurangnya keadilan inilah yang dianggap sebagai salah satu penyebab munculnya ketidakpuasan daerah, yang dalam beberapa hal menjurus menjadi tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah menganggap setelah 50 tahun lebih Indonesia merdeka otonomi daerah masih sangat terbatas, sentralisasi yang terjadi semakin kuat pada masa Orde Baru menyebabkan pincangnya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dampak yang serius adalah berkembangnya perasaan emosional di daerah yang menganggap daerah menjadi obyek pemerasan oleh pusat.

Sadar akan segala kelemahan dan kekurangan tersebut maka pada pasca Orde Baru Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengeluarkan Ketetapan Nomor : XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan dari Ketetapan MPR tersebut adalah dengan lahirnya produk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974



dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan tentang Pemerintahan Desa.

Agenda penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada prinsipnya merupakan solusi alternatif yang tidak dapat ditunda dan ditawar lagi, ketika tuntunan reformasi dan proses demokratisasi di berbagai bidang pembangunan seperti di bidang sosial, ekonomi, budaya, politik dan hukum bergulir dengan cepatnya. Keharusan ini dilandasi oleh beberapa pertimbangan yang diantaranya sistem sentralistik dalam mekanisme hubungan pusat dan daerah sebagaimana telah dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru dilihat dari sudut ketatanegaraan dan konsep administrasi pemerintahan ternyata kurang efektif dan akomodatif untuk menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan di daerah.

Konsep otonomi daerah ini pelaksanaannya tetap harus dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab dalam UUD 1945 Pasal 18 (1) "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang". Ayat (2) menyatakan "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan bahwa oleh karena Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat*. Maka Terhadap semua produk kebijakan di daerah tetap harus memperhatikan UUD 1945 dan undang-undang sebagai pedoman yuridis yang lebih tinggi kedudukannya.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat terasa dan dapat dinikmati oleh berbagai daerah di Indonesia, termasuk Kabupaten Pamekasan yang terletak di Pulau Madura Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut dapat dilihat dari produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan, diantaranya; Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Tembakau, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pengendalian Mutu



dan PerIndungan Keaslian Tembakau Madura (selanjutnya disebut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003) dan sebagainya. Khusus Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, sangat menarik untuk kita cermati dan pahami. Sebab di dalam peraturan daerah tersebut mengatur ketentuan yang melarang tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan. Hal ini menurut penulis sedikit bertentangan dengan UUD 1945 pasal 27 (2) yang mengatur bahwa setiap warga negara berhak untuk memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam konsep negara kesatuan seperti Indonesia, setiap warga negara berhak untuk mencari dan memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak di seluruh kawasan nusantara, kecuali ada larangan oleh undang-undang. Karena seluruh wilayah Indonesia, merupakan milik bangsa untuk dijaga dan dipelihara serta dikelola untuk kepentingan masyarakat Indonesia. Jadi penduduk dari suatu daerah tertentu di Indonesia, dapat mencari pekerjaan dan penghidupan di daerah lain selagi daerah tersebut merupakan wilayah resmi negara Indonesia.

Apalagi melihat obyek pengaturan dari Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 yang mengatur tembakau sangatlah tidak tepat, melarang tembakau luar Madura masuk ke wilayah hukum Kabupaten Pamekasan pada masa panen. Karena tembakau itu sendiri, termasuk barang komoditas yang penjualannya tidak dilarang antar daerah, bahkan antar negara. Hal ini akan diperkuat dengan adanya AFTA (*Asean Free Trade Area*), dimana produk-produk dari luar negeri begitu bebas untuk dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia. Tentunya sangat dilematis bagi Pemerintah Kabupaten Pemekasan untuk tetap mempertahankan eksistensi perda tersebut, ditambah nantinya setelah jembatan Suramadu selesai dibangun.

Terlepas dari hal diatas, bahwa pulau Madura khususnya Kabupaten Pamekasan, dengan kondisi tanahnya yang kering sesuai untuk budidaya tembakau. Kecocokan budidaya tanaman tembakau di Madura didukung yang kualitasnya yang spesifik dan memiliki keunggulan mutu serta nilai jual. Berdasarkan tersebut, Tembakau Madura pada saat panen mendapat tekanan dari tembakau luar Madura. Tembakau luar Madura sengaja di datangkan ke Madura oleh para pedagang yang hanya memikirkan keuntungan dirinya. Tembakau luar

Madura tersebut dicampurkan dengan Tembakau Madura atau sengaja dipalsukan agar diakui oleh pasar sebagai Tembakau Madura.

Bahwa kondisi yang demikian, sudah berjalan beberapa tahun malahan makin lama makin meningkat kuantitasnya. Akibatnya eksistensi Tembakau Madura akan hilang kekhasannya, nilai jual menurun dan pasar akan merespon sangat negatif. Keadaan ini tentunya membuat petani menjerit, karena mengalami banyak kerugian. Oleh karena itu kemudian, penegakan peraturan daerah itu kewenangan pengawasannya diberikan kepada Kepala Dinas Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan yang diperkuat dengan dua Keputusan Bupati yaitu Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan perlindungan Keaslian Tembakau Madura dan Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura.

Melihat gambaran diatas, kemudian membuat penulis terpacu dan tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura”**

### **1.1. Rumusan Masalah**

Setelah melihat uraian diatas, maka dapat kita ambil beberapa inti pokok permasalahan yang akan dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, melarang tembakau luar Madura masuk ke wilayah hukum Kabupaten Pamekasan ?
2. Bagaimana penegakan hukumnya, dalam rangka penerapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, apabila terjadi pelanggaran ?
3. Apakah isi dari ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002, sesuai dengan asas hukum yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia ?



## **1.2. Tujuan Penulisan**

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dalam skripsi ini adalah :

1. Guna memenuhi dan melengkapi sebagian syarat dan tugas untuk meraih gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Sebagai aplikasi ilmu pengetahuan yang di dapat dari bangku kuliah dan pengetahuan umum khususnya ilmu hukum.
3. Untuk memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berminat dan berkepentingan, sehubungan dengan hal-hal yang dipermasalahkan dalam skripsi ini.

### **1.3.2 Tujuan Khusus ini adalah**

Tujuan khusus dalam skripsi ini adalah untuk :

1. Mengetahui latar belakang dilarangnya tembakau luar Madura masuk ke wilayah Kabupaten Pamekasan, berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah.
2. Menganalisa penegakan hukum dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002.
3. Mengkaji kesesuaian isi dari Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut dengan asas hukum yang berlaku.

## **1.4. Metodologi Penulisan**

### **1.4.1 Pendekatan Masalah**

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Yuridis normatif adalah pendekatan masalah dengan mendasarkan pada undang-undang atau peraturan-peraturan dengan menelaah buku-buku yang berisi konsep secara teoritis, pendapat sarjana yang dihubungkan dengan permasalahan yang ada. Selain itu juga digunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu dengan fakta yang ada di lapangan yang kemudian dihubungkan dengan aturan-aturan yang ada.

#### 1.4.2 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Sumber data primer menurut Soemitro (1988:52) adalah sumber data untuk mendapatkan data dengan wawancara atau konsultasi dengan pihak-pihak terkait sehingga diperoleh informasi yang diperlukan. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara atau konsultasi yaitu:
  - a. Kabag Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan
  - b. DPRD Kabupaten Pamekasan
  - c. Kepala Dinas Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan
  - d. Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pamekasan
  - e. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan kabupaten Pamekasan
2. Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh melalui penelitian dengan membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi skripsi ini dan juga peraturan-peraturan lainnya yang mengatur berbagai masalah yang berkaitan. Disamping itu juga bahan penunjang lain yaitu literatur-literatur yang berkaitan erat dengan pokok bahasan yang dimaksud (Soemitro, 1988:52).

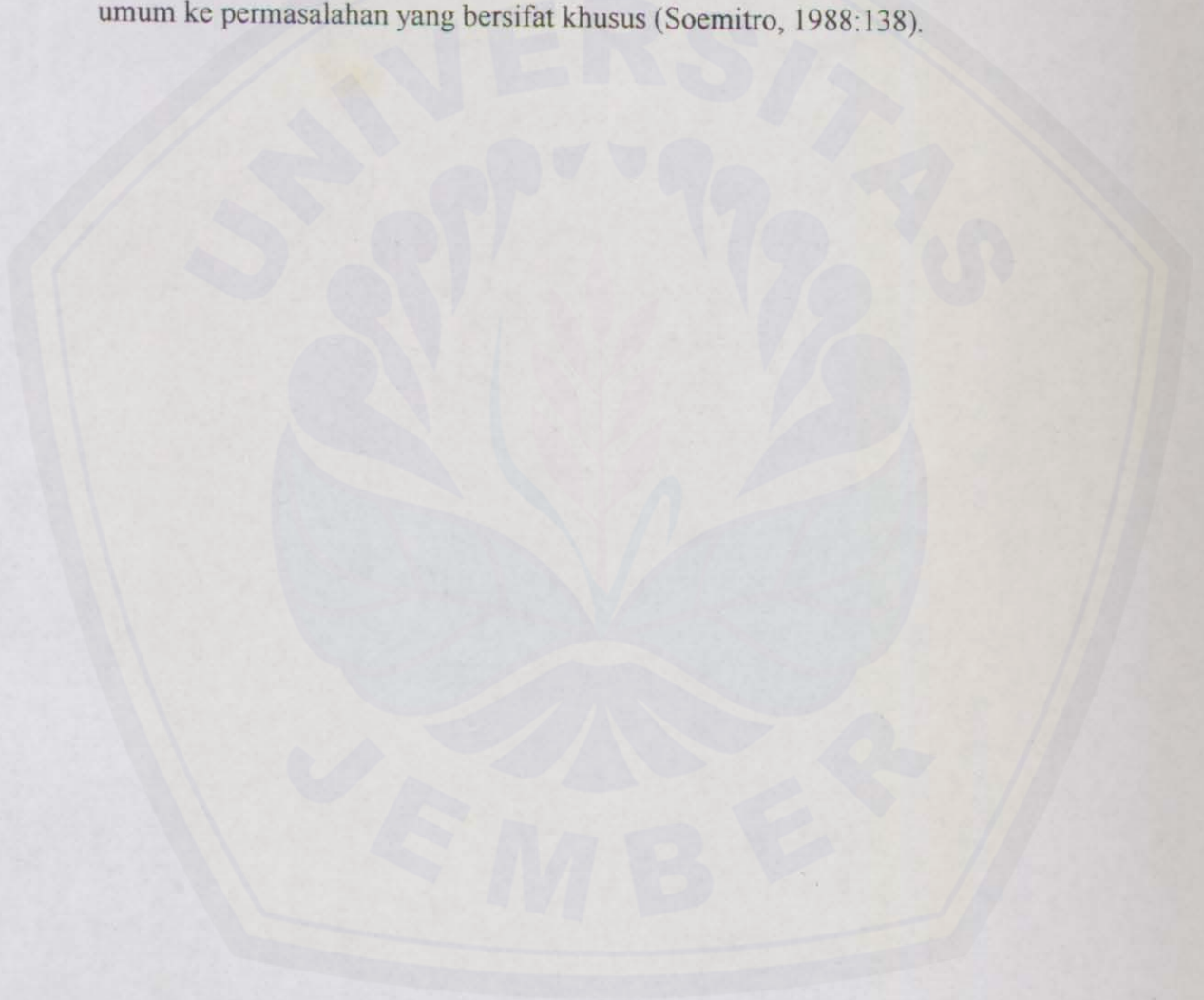
#### 1.4.3 Teknik Pengumpulan Data

Ada dua cara untuk mengumpulkan data yang di gunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu studi lapangan dan studi literatur. Studi lapangan adalah dengan cara mencari fakta yang ada dilapangan misalnya melakukan tanya jawab (wawancara) dengan instansi atau dinas terkait. Sedangkan studi literatur adalah dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, konsep, teori dan pendapat para sarjana yang berhubungan erat dengan materi atau pokok permasalahan yang akan di bahas (Soemitro, 1988:52).



#### 1.4.4 Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah menggunakan metode analisis dekriptif kualitatif yaitu suatu metode analisis yang dilaksanakan dengan cara memberikan gambaran yang selengkap-lengkapya tentang keadaan yang di bahas. Kemudian di kaji menurut landasan hukum yang berlaku secara teori sehingga dapat di berikan jawaban atas permasalahan yang akan di kaji. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan metode deduktif yaitu metode pembahsan yang di mulai dari permasalahan yang bersifat umum ke permasalahan yang bersifat khusus (Soemitro, 1988:138).





## BAB II

### FAKTA, DASAR HUKUM DAN KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Fakta

Seperti apa yang telah diberitakan dalam Koran Jawa Pos Radar Madura pada tanggal 11 Agustus 2003, berlakunya Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura yang berisi tentang larangan tembakau luar Madura masuk ke wilayah Kabupaten Pamekasan pada masa panen dalam pelaksanaannya banyak terjadi pelanggaran. Hal ini bisa dilihat dalam praktek dilapangan, sering terjadi pelanggaran mengenai pemasukan dan pencampuran tembakau luar Madura dengan Tembakau Madura.

Dalam awal bulan Agustus Tahun 2003 sudah ada tiga kali petugas mengamankan Tembakau Jawa yang masuk Ke Madura (Khususnya Pamekasan). Pertama sedikitnya 3,95 ton daun tembakau asal Jombang disita tim pengamanan tembakau di tapal batas pantai selatan Pamekasan Jalan Raya Tlanakan. Ikhwal ditemukannya tembakau jawa ini, ketika truk nopol S 7668 U yang bermuatan tertutup terpal dihentikan petugas. Saat terpal yang menutup bak truk yang dikemudikan Syamsi Umur 31 asal Bojonegoro, disingkap daun tembakau tersebut terlihat jelas (Radar Madura ; 2003:1).

Selanjutnya, tim petugas pengamanan tembakau meminta apakah daun tersebut Jawa atau Madura. Sampai kemudian terbukti bahwa "daun emas" bukan dipetik dari tanah Madura.

Kepada petugas yang memeriksa, sopir truk mengakui bahwa tembakau yang diangkut berasal dari Bojonegoro. Tembakau dalam bentuk daun tersebut akan diantar ke pemesannya yakni Rofi'I umur 40 tahun warga Desa Bunder Kecamatan Pademawu. Begitu petugas melakukan konfirmasi dengan pemilik tembakau tersebut, Rofi'I mengakui bahwa daun tembakau tersebut adalah miliknya. Kejadian ini sebelumnya pernah terjadi pada hari Sabtu tanggal 9 Agustus 2003 dan 10 Agustus 2003, petugas masing-masing mengamankan 8 ton dan 4 ton daun tembakau yang akan dimasukkan ke Pamekasan yang



akan dicampurkan dengan Tembakau Madura asli. Berikut ini data diperoleh dari Kantor Dinas Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Pamekasan mengenai para pelanggar yang terjadi pada masa Tahun

Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 Selama Bulan Agustus-September 2003

Nama	Tanggal	Hasil Penangkapan	Lokasi	Asal Pelaku
Arto	10 Agustus 2003	Tembakau daun dari Bojonegoro seberat 4 ton	Stasiun Jl.Trunojo yo	Galis
	11 Agustus 2003	Tembakau daun Jombang berat tunas 3,99 ton	Desa Ambat	Mondung
baid	13 Agustus 2003	Tembakau daun tunas 4 ton dari Nganjuk	Desa Ambat (Tlanakan)	Sampang
n	14 Agustus 2003	Tembakau daun dengan berat 2 ton dari Jombang	Desa Bandaran (Tlanakan)	Galis
di	16 Agustus 2003	Tunas 3,6 ton dari Jombang	Jl.Kecamatan Proppo	Sampang
	2 September 2003	Tunas 4 ton dari Bojonegoro	Desa Ambat	Blumbungan
n	3 September 2003	Tunas 3 Ton dari Bojonegoro	Jl.Kecamatan Proppo	Sampang
	16 September 2003	Tunas 2 ton dari Jombang	Desa Ambat	Bengkes
n	18 September 2003	Tunas 5,157 ton dari Jombang	Jl Ambat	Ponteh (Galis)

Larangan masuknya tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan ini, karena Tembakau Madura mempunyai kualitas spesifik sebagai bahan baku dalam pembuatan rokok kretek dan penentu aroma, yang tidak dapat disubstitusi dengan tembakau lain. Sehingga mempunyai keunggulan dan nilai jual tinggi yang selalu dibutuhkan oleh pabrik rokok. Selain itu tembakau luar Madura pada musim panen, sangat merugikan petani sebagai produsen dan pabrikan sebagai konsumen. Maka perlu adanya pengendalian mutu dan perlindungan keaslian Tembakau Madura dengan peraturan daerah.

## 2.2 Dasar Hukum

Adapun dasar hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
4. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura
5. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Tembakau Madura
6. Keputusan Bupati Pamekasan Nomor : 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura
7. Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura



## 2.3 Kajian Pustaka

### 2.3.1 Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi sudah berjalan secara legal formal, sejak dikeluarkannya Undang-undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Timbul banyak harapan terbit, tetapi banyak pula kekhawatiran serta tuntutan yang berkembang. Harapan muncul, oleh karena kebijakan baru ini, dipandang sebagai jalan baru untuk menciptakan sebuah tatanan yang lebih baik dalam sebuah skema *good governance* (dengan segala prinsip dasarnya). Sebaliknya khawatir memandang bahwa kebijakan baru tersebut justru menjadi pemicu bagi masalah baru yang lebih kompleks.

Sebenarnya makna otonomi daerah secara yuridis formal disebutkan dalam UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf h “Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Definisi diatas mengandung beberapa pokok pemikiran :

*Pertama* bahwa otonomi daerah bukan skema kedaulatan daerah dalam konteks negara federal. Posisi yuridis otonomi, bisa dipahami dalam kerangka UUD 1945 pasal 18 yang menyatakan ayat (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Ayat (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan :

- a. Oleh karena Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula daerah yang lebih kecil. Di daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale gemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi



belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- b. Dalam teritori negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zeltbesturande landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti di desa di Jawa dan Bali, Nagara di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah tersebut dan segala peraturan negara yang mengenal daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berdasarkan gambaran diatas, bahwa konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia meski bersifat "satu" tetapi tetap mengakui lokalitas sepanjang masih berada dalam koridor "satu". Barangkali ini pula makna terdalam dari Bhineka Tunggal Ika, hendak dikatakan bahwa otonomi bukan kemerdekaan daerah.

*Kedua* Kebijakan otonomi lebih merupakan perubahan dalam tata susunan kekuasaan, termasuk di dalamnya perubahan dalam prinsip kerja pemerintahan, dimana daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur urusan daerahnya, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menurut Abe (2001:13) "tidak lain untuk meningkatkan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat baik dari segi kualitasnya maupun ketetapan atau kesesuaian antara pelayanan dan kebutuhan".

*Ketiga*, proses politik yang dijalankan Orde Baru yang tidak memberi nilai dari partisipasi rakyat, telah dengan seksama menunjukkan bagaimana akibat dari elitisme politik tersebut. Akibat yang dimaksud tentu bukan sesuatu yang harus ditanggung oleh golongan elite, melainkan oleh seluruh masyarakat. Elit politik dapat dikatakan bisa memperoleh manfaat, berupa keenakan-keenakan dari proses politik yang ada. Tanpa keterlibatan langsung rakyat, menjadikan kebijakan yang dikeluarkan penguasa sangat jauh dari aspirasi, kepentingan dan kebutuhan rakyat di daerah. Selain itu, hilangnya partisipasi



rakyat, memudarnya kontrol rakyat dan akibatnya banyak terjadi pengingkaran amanat rakyat atas suatu proses penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Oleh sebab itu, konsep otonomi yang bila hanya bermakna pembagian kekuasaan (*sharing of power*) di kalangan elit, tentu saja tidak akan mengubah skema dasar yang eksploitatif dan represif. Disinilah hakekat dari perlunya prakarsa rakyat dalam otonomi daerah

Dari hal ketiga diatas, hendak disampaikan bahwa otonomi daerah pada dasarnya adalah sebuah korelasi terhadap struktur kekuasaan yang semula lebih berakar keatas menjadi model baru yang lebih berorientasi ke bawah. Perubahan struktur ini tentu saja membutuhkan perubahan yang lebih termasuk perubahan kultur, bahkan hingga mentalitas dari pelaku perubahan. Otonomi menjadi jalan baru, untuk memperkuat rakyat dan cita-cita perbaikan kehidupan (masyarakat yang adil dan makmur). Oleh sebab itu pula perlu disadari bahwa suatu daerah yang berbeda suatu perlakuan yang berbeda pula, model penyeragaman bukan saja tidak tepat, tetapi juga menjadi bentuk pengingkaran yang paling vulgar terhadap kenyataan pluralitas, demokrasi dan lokalitas.

### 2.3.1.1 Syarat-Syarat Otonomi Daerah

Syarat yang dibutuhkan agar kebijakan yang bisa bernilai, bermakna dan menjadi motor bagi pembaharuan yang lebih mendasar yaitu syarat internal dan eksternal. Yang disebut syarat internal tidak lain dari syarat yang harus disiapkan oleh daerah dan masyarakat sendiri, diantaranya yang dinyatakan oleh Abe (2001:14);

1. Kesiapan masyarakat yaitu tidak lain dari kemauan dan kemampuan masyarakat untuk keluar dari tradisi yang serba sentralistik, kepada tradisi baru yang lebih demokratis dan mandiri. Hal ini memerlukan kesadaran politik baru dan kemampuan politik dari kalangan masyarakat, dalam arti kemampuan masyarakat untuk mengaktualisasikan aspirasinya dalam tuntutan yang damai dan konstitusional.
2. Kesiapan perangkat daerah. Bukan saja masyarakat yang harus siap, tetapi juga perangkat daerah. Apa yang perlu diperbaiki oleh perangkat tidak lain mental yang tidak lagi menunggu, tetapi sedapat mungkin mengambil inisiatif dan kemampuan kreatif perangkat untuk bisa menangkap dan merumuskan aspirasi rakyat daerah. Dengan



demikian perangkat harus merubah pola yang semula lebih dekat dengan “atas” menjadi lebih dekat dengan “bawah” (masyarakat). Kesiapan ini juga berarti adanya proses transformasi kebijakan-kebijakan yang ada di daerah, yang diharapkan bisa memungkinkan realisasi otonomi daerah secara konsisten dan berwatak memperkuat rakyat.

3. Adanya situasi kondusif yang mendukung proses implementasi otonomi daerah yaitu meliputi ; kemampuan perangkat dan masyarakat daerah untuk menahan diri, sehingga tidak terjebak dalam pandangan sempit kedaerahan, yang pada gilirannya hanya membatasi ruang gerak kreativitas daerah dan kemampuan perangkat dan masyarakat untuk meredam diri dari konflik, sebagai akibat penafsiran yang berbeda mengenai masalah batas kewenangan daerah. Disinilah perlunya keterampilan untuk mengubah konflik menjadi energi perubahan yang produktif.
4. Otonomi akan bermakna sebagai peralihan kewenangan birokrasi (eksekutif), bila tidak diikuti dengan proses yang memperlihatkan Bergeraknya demokrasi. Realisasi tidak akan mungkin berjalan bila kontrol dari rakyat tidak tumbuh. Oleh karena itu masyarakat perlu menumbuhkan kontrol secara efektif, dalam konteks memperkuat parlemen, sehingga parlemen benar-benar menjadi wahana realisasi aspirasi rakyat.

Sedangkan syarat eksternal yakni suatu kondisi yang memungkinkan bekerjanya proses otonomi daerah diantaranya meliputi ; pemerintah pusat dan daerah-daerah yang lain harus bersungguh-sungguh menjalankan proses otonomi daerah dan tidak menjadikannya hanya sebagai siasat mundur untuk keperluan sentralisasi kembali. Kesungguhan disini adalah pengupayakan *policy reform* pada segenap segi dan sektor, yang didalamnya masih mencerminkan semangat sentralisasi, untuk diupayakan dengan kebijakan baru yang lebih menampilkan wajah desentralisasi dan perubahan sikap mental dari perangkat pemerintahan pusat, untuk tidak lagi berpikiran dan bertindak dalam koridor sentralisasi, melainkan mulai membangun iklim kepercayaan dan suasana yang membuat daerah bisa mengambil inisiatif dan tidak selalu menunggu. Bagaimanapun otonomi hanya akan bisa berjalan, bila terjadi kerjasama yang baik antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Bila pintu kerjasama ditutup sangat mungkin otonomi hanya memfasilitasi tumbuhnya pluralisme (lokalisme), yang pada gilirannya membuat daerah yang satu bersitegang dengan daerah yang lain. Otonomi ke dalam tentu akan bermakna penguatan aspirasi rakyat dan



mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Akan tetapi harus di ingat bahwa satu daerah dan daerah yang lain memiliki potensi yang berbeda. Menurut Abe (2001.X) “ Tanpa adanya, kerjasama yang konstuktif, bisa jadi sebuah daerah mengalami kebangkrutan. Untuk mencapai kondisi itu, dibutuhkan kesadaran baru dan semangat dialog, sebagai pondasi untuk bangunan pemerintahan yang lebih baik”.

Pemahaman syarat eksternal ini hendak menunjukkan bahwa meskipun berbicara mengenai otonomi, tidak berarti bahwa pandangan harus ke dalam, melainkan penting pula untuk melihat ke luar. Justru dengan penglihatan ke luar tersebut akan bisa di lihat masalah dalam scope yang lebih luas dan utuh. Menjadikan otonomi hanya sebagai momentum untuk melihat ke dalam dan mengabaikan masalah eksternal, merupakan gejala kekerdilan, yang pada akhirnya hanya akan menjadikan otonomi bukan sebagai wahana penguatan rakyat.

### 2.3.1.2 Ancaman Otonomi Daerah

Pemahaman mengenai segi negatif otonomi di butuhkan agar kita bisa memberi antisipasi terhadap segala kemungkinan yang bisa terjadi. Peluang konflik antar daerah sebagai wujud dari konflik sumber daya. Pemahaman yang sempit mengenai otonomi daerah telah membangun “image” bahwa otonomi daerah sama artinya dengan biaya sendiri (*auto money*). Pandangan ini menjadikan otonomi tereduksi hanya masalah PAD (pendapatan asli daerah). Oleh karena itu, masing-masing daerah sibuk melakukan konsolidasi untuk mengembangkan dan memperoleh PAD yang tinggi. Hal ini bisa dilakukan dengan cara; mengembangkan skema pajak, menarik investor asing dan melakukan maksimalisasi eksploitasi sumber daya alam. Jika yang terakhir ini yang terjadi, maka dengan sendirinya proses otonomi daerah hanya akan menjadi pemicu bagi pengabaian lingkungan hidup atau sebagai proses yang akan mengkhianati lingkungan hidup dan kelestarian sumber daya alam. Perhatian yang berlebihan terhadap sumber daya alam, sesungguhnya bisa membawa masalah tersebut, terutama akibat fakta bahwa sumber daya alam tidak bisa



dibatasi secara kaku maka bukan tidak mungkin terjadi konflik antar daerah sebagai akibat dari konflik kepentingan pengelolaan sumber daya alam.

Terjadinya kesenjangan antar daerah. Proses otonomi daerah sebetulnya mengandaikan terjadinya proses politik yang normal dan hal ini ditandai dengan kemampuan pemerintah pusat. Dibutuhkan suatu kepemimpinan yang kuat untuk bisa membangun koordinasi antar daerah. Mengapa hal ini dibutuhkan dan sebetulnya tidak terlepas dari kenyataan bahwa setiap daerah memiliki potensi yang berbeda-beda. Keadaan ini tentu akan mengakibatkan pertumbuhan antar daerah bisa bergerak secara tidak seimbang. Daerah yang kaya tentu akan bisa memanfaatkan otonomi sebagai momentum kebangkitan daerahnya. Sebaliknya bagi daerah yang miskin sumber daya, otonomi bisa bermakna malapetaka, terutama bila koordinasi tidak berjalan. Dapat diduga bahwa kesenjangan antar daerah bisa muncul, dan jika hal ini berlangsung, maka bisa saja kondisi ini memicu "disintegrasi".

Kemudian berkembangnya ketidakadilan lokal dan munculnya "raja-raja kecil" di daerah. Proses otonomi yang bermakna pemberian kewenangan pada pemerintahan (elit) daerah, tentu saja tidak akan banyak berarti bila tidak ditindak lanjuti dengan proses politik yang membuka ruang partisipasi rakyat. Justru disinilah misalnya yakni terbukanya peluang bagi proses penelidikan oleh elit daerah yang pada dasarnya membatasi, menghalangi atau tidak memungkinkan, bergulirnya proses politik partisipatif. Sebaliknya yang dikembangkan adalah proses politik elitis. Terlebih lagi dengan adanya keinginan atau tuntutan dikembangkannya (adat) lokalitas sebagai fondasi pelaksanaan otonomi, maka sangat dimungkinkan munculnya model relasi feodalistik. Jika ini terjadi maka otonomi tidak lebih sebagai proses pemindahan otoriterisme dan bukan sebagai sebagai wahana transformasi.

Ketiga hal diatas tentu saja tidak hanya sebagian persoalan-persoalan mendasar yang sangat mungkin berkembang sejalan dengan digulirkannya otonomi daerah. Menurut Abe (2001:23) "Masalah tersebut dapat diminimalisasi jika dalam proses politik yang berlangsung benar-benar bersendi pada demokrasi dan bukan pada politik yang elitis".



### 2.3.1.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam Daerah

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas desentralisasi.

Kewenangan Pemerintah daerah terhadap pengelolaan sumber daya daerah telah diatur dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab IV mengenai kewenangan daerah yaitu :

Pasal 7 Berbunyi :

- (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dalam fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Pasal 8

- (1) Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.
- (2) Kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Pasal 10

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Di dalam penjelasan pasal tersebut yang dimaksud sumber daya nasional adalah sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah.



## Pasal 11

- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dalam penjelasan pasal tersebut bahwa tanpa mengurangi arti pentingnya prakarsa daerah dalam penyelenggaraan otonominya, untuk menghindarkan terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat daerah dan daerah kabupaten kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu menurut pasal ini sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota tidak dapat dialihkan ke daerah provinsi.

#### 2.3.1.4 Asas Pemerintahan Daerah

Asas pemerintahan daerah seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari :

- (1) Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.
- (3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dari ketiga asas diatas Kansil (1967:362) Menyatakan dapat diterangkan bahwa,

asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa wewenang dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.



Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri. Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi adalah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Sedangkan asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas.

Berdasarkan prinsip diatas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dengan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Daerah otonom sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 huruf i adalah "selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Di dalam penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan apa yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Sedangkan otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.



Dan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan dan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **2.3.2 Tembakau Madura**

#### **2.3.2.1 Sejarah Tembakau Madura**

Tembakau Madura merupakan komoditas yang mempunyai nilai ditinjau dari peranannya pada racikan rokok kretek dan sumber pendapatan petani. Perkembangan areal yang cepat disertai kenaikan harga yang cukup tinggi memberi indikasi kuatnya Tembakau Madura terhadap kedua peranan tersebut. Dalam sejarah perkembangan Tembakau Madura Menurut Jonge (1989) sangat ditentukan oleh pengembangan tembakau di Pulau Jawa, yang dimulai sejak abad ke-17 oleh orang-orang Portugis. Diantara tanaman perdagangan yang diperkenalkan oleh orang-orang Eropa, tembakau paling di sukai oleh petani. Hal ini dicerminkan oleh perilaku petani yang dengan rajin dan tekunnya melakukan budi daya tembakau. Mutu tembakau yang di hasilkan ternyata sesuai dengan selera konsumen, sehingga pada abad ke-18 tembakau merupakan perdagangan terpenting sesudah beras di pasar Asia. Menurut Mukan (dalam Cahyono, 1998:12) "Pada saat itu Pulau Madura merupakan pasar tembakau, hampir setiap kapal yang berlabuh di pelabuhan Kalianget memuat tembakau dari Pulau Jawa bahkan dari negara Cina".

Pada Tahun 1830 di pulau Madura dilakukan percobaan penanaman tembakau, namun siapa yang melakukan tidak dijelaskan. Pada saat itu Pulau Madura masih merupakan wilayah Karesidenan Surabaya. Residen Surabaya tidak setuju penanaman tembakau di Pulau Madura, dengan alasan bahwa di Pulau Madura sama sekali tidak cocok untuk penanaman tembakau di dataran



rendah lahannya penuh dengan batuan, sedangkan dataran tinggi (gunung), kandungan kapurnya terlalu tinggi dan kekurangan air serta pengalaman percobaan penanaman komoditas lain yang tidak berhasil. Sehingga tanam paksa diberlakukan di Pulau Madura.

Penduduk Madura belajar menanam tembakau dari Pulau Jawa dengan bekerja sebagai kuli di gudang-gudang tembakau. Penanaman tembakau di Jawa Timur hampir seluruhnya menggunakan tenaga kerja orang Madura dengan sistem kontrak kerja.

Berdasarkan pengetahuan yang dimiliki, pada pertengahan abad XIX, sebagian dari tenaga kerja tersebut mencoba menanam tembakau di Pulau Madura dengan sasaran untuk memenuhi kebutuhan pasar lokal. Kegiatan ini mendapat respon positif dari Sultan Sumenep; selanjutnya dilakukan penanaman dikebun-kebun percobaan. Penanaman secara komersial pada paruh abad XIX, menunjukkan bahwa mutu tembakau makin baik, pasar makin meluas serta penanaman tembakau sangat cocok dalam kalender agraria. Menurut Hartinadi (dalam Cahyono, 1998:14) “sehingga sampai sekarang penanaman tembakau oleh masyarakat Madura khususnya Kabupaten Pamekasan merupakan lumbung pendapatan petani untuk meningkatkan taraf kehidupannya”.

### 2.3.2.2 Varietas Tembakau Madura

Menurut musimnya, tanaman Tembakau di Indonesia dapat di bedakan menjadi dua jenis yaitu Matnawi (1997 :13) menyatakan :

1. Tembakau VO (*voor-oogst*) yaitu tembakau semacam ini dinamakan tembakau musim kemarau atau *om beregend* artinya jenis tembakau yang di tanam pada musim penghujan dan dipanen pada waktu musim kemarau.
2. Tembakau NO (*na-oogst*) yaitu jenis tembakau yang di tanam pada musim kemarau, kemudian dipanen atau dipetik pada musim penghujan.

Tanaman tembakau memiliki berbagai macam varietas, namun yang banyak dibudidayakan ialah dari induk *Nicotiana Tobaccum* dan *Nicotiana Rustica*. *Nicotiana Tobaccum* merupakan jenis tembakau yang banyak



digunakan dan merupakan tembakau asli dari India Barat, sebagian besar dari Amerika Tengah dan Amerika Selatan. Meskipun aslinya merupakan jenis tembakau tropis, namun tembakau ini cocok dibudidayakan baik di daerah sub tropis atau daerah beriklim sedang. Sedangkan *Nicotiana Rustica* dimungkinkan berasal dari Meksiko. Jenis tembakau ini dibudidayakan pertama kali di Virginia.

Mengenai Tembakau Madura sendiri adalah tembakau yang lokasi penanamannya dilakukan di pulau Madura. Jenis Tembakau Madura termasuk jenis tembakau yang sesuai dengan Standart Mutu Tembakau Rajangan V.O. yang tertuang dalam Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jatim Nomor : 525.23/29873/1991 tanggal 19 Desember 1991 perihal Standart Mutu Tembakau Rajangan Madura V.O. dan Virginia Bojonegoro V.O. Varietas Tembakau Madura Sendiri dari Induk *Nicotiana Tobaccum*. Sedangkan varietas Tembakau Madura yang berhasil dikembangkan Rahman (dalam Matnawi 1997:33) Menyatakan ;

1. Galur Prancak dan Berbedih mempunyai sifat hasil sedang, mutu tinggi, tahan terhadap penyakit lanas dan sesuai ditanam dilahan tegal dan gunung.
2. Galur Cangkring mempunyai hasil sedang, mutu tinggi, tahan terhadap penyakit lanas, sesuai di tanam di tegal dan sawah.
3. Galur Bukabu mempunyai sifat hasil tinggi, tahan terhadap penyakit lanas tetapi lebih rendah dari ke-3 galur diatas.

Sedangkan dari lokasi tempat penanaman tembakau, Tembakau Madura dibedakan menjadi tiga jenis yaitu Matnawi (1997:320) menyatakan;

1. Tembakau Gunung ditanam di lahan pada ketinggian 200-300 m dpl, pengairan tergantung pada hujan, oleh karena itu tembakau gunung di tanam lebih awal dibanding tembakau yang lain yaitu pada saat hujan masih ada.
2. Tembakau Tegal mendapat pengairan dari siraman, intensitasnya tergantung pada tersedianya air dan tenaga kerja.
3. Tembakau sawah yaitu pada umunya air cukup, sehingga hasilnya kurang tinggi.

Tembakau Madura adalah salah satu tipe tembakau rajangan yang digunakan untuk campuran pembuatan rokok kretek. Dalam campuran rokok



kretek Tembakau Madura digunakan sebagai sumber aroma. Mutu tembakau Rajangan Madura dinilai dari aspek fisik, kimia, sensori serta penerimaan konsumen sesuai dengan kebutuhannya di dalam pembuatan racikan. Mutu Tembakau Rajangan Madura dipengaruhi oleh jenis tanah, lokasi tempat tumbuh, teknik budi daya varietas, cara panen, pengolahan, system rotasi dan penyajian dalam perdagangan. Teknik budi daya terutama pemberian air yang tepat mempunyai peran cukup penting terhadap pembentukan mutu.

Tembakau Rajangan Madura mempunyai warna dasar kuning agak kehijauan, pegangan elastis dan aroma yang khas. Warna semakin kuning dan makin elastis maka mutu semakin tinggi. Karakter fisik dan sensori tersebut merupakan dua sifat yang saling berkaitan, sehingga karakter fisik yang mudah mengukurnya digunakan sebagai tolak ukur pertama untuk menetapkan mutu sensori yaitu rasa dan aroma. Mutu kimia meskipun ada hubungan dengan mutu sensori dalam perdagangan tidak diukur karena memerlukan waktu lama dan tambahan biaya. Komponen kimia yang digunakan untuk tolak ukur adalah kadar gula, nikotin dan klor. Menurut Tirtosastro (dalam Matnawi, 1997:40) "Kadar gula dan nikotin merupakan unsur yang banyak terkait dengan rasa dan aroma sedang kadar klor lebih terkait dengan daya bakar".

### **2.3.3 Kedudukan Peraturan Daerah**

Dari pengalaman perjalanan bangsa dan dalam menghadapi masa depan bangsa dan negara yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesepakatan awal bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan dengan tata urutannya.

Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, telah mengalami perubahan dan penyempurnaan berhubung



dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah yaitu dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan. Disebutkan dalam Tap MPR tersebut dalam pasal 2 bahwa “tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, meliputi :

1. Undang-Undang 1945
2. Ketetapan MPR RI
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
5. Peraturan Pemerintah (PP)
6. Keputusan Presiden (KEPPRES)
7. Peraturan Daerah (PERDA)

Dijelaskan kemudian dalam pasal 3 :

- (1) UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
- (2) Ketetapan MPR RI merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembang kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (3) Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 serta Ketetapan MPR RI.
- (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa dengan ketentuan sebagai berikut :
  - a. Peraturan Pemerintah Pengganti UU harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan.
  - c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah Pengganti UU tersebut harus dicabut.
- (5) Peraturan Pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
- (6) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.



- (7) Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum yang di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan ;
- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur.
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten dibuat oleh DPRD Kabupaten atau Kota bersama dengan Bupati atau Wali Kota.
  - c. Peraturan Desa atau yang setingkat dibuat oleh badan Perwakilan Desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan Peraturan Desa atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota yang bersangkutan.

#### Pasal 4

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Sesuai dengan ketentuan Tap MPR diatas, maka kedudukan Peraturan Daerah adalah urutan akhir dari tata urutan perundangan setelah Keputusan Presiden. Jadi berlakulah asas hukum bahwa peraturan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di atasnya (*lex superior derogat lex inferior*).

Sedangkan penjelasan lebih lanjut mengenai kedudukan Peraturan daerah diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab VI yaitu :

#### Pasal 69

“Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

#### Pasal 70

“Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

#### Pasal 71

- (1) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegak hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.



- (2) Peraturan Daerah memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Di dalam penjelasannya bahwa paksaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menegakkan hukum dengan undang-undang ini disebut “paksaan penegakan hukum” atau “paksaan pemeliharaan hukum”. Paksaan penegakan hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan atau diadakan yang bertentangan dengan hukum. Paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar. Apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan. Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan penegakan hukum itu hendaknya dilakukan dalam hal yang sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan. Jumlah denda dapat disesuaikan dengan perkembangan tingkat kemahalan hidup.

#### Pasal 72

- (1) Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.
- (2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### Pasal 73

- (1) Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Dalam penjelasannya diterangkan pengundangan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang sah, yang merupakan keharusan agar peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Pengundangan yang



yang dimaksud kecuali untuk memenuhi formalitas dalam hukum juga dalam rangka keterbukaan pemerintahan. Cara pengundangan yang sah adalah dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah. Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, peraturan dan keputusan tersebut perlu dimasyarakatkan.

### 2.3.3.1 Penegakan Hukum

Sedangkan dalam proses pelaksanaan dan penegakan hukum peraturan daerah, dapat dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau ditunjuk pejabat lain yang telah diatur dalam peraturan daerah tersebut. Hal ini bisa kita lihat dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah :

Pasal 94

- (1) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dengan peraturan daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah.

Yang dimaksud penyidik disini adalah pengertian penyidik sebagaimana yang diatur dalam UU No 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Pasal 1 angka 1 "penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia (Polri) atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan". Penyidik Polisi Republik Indonesia adalah pejabat Polri tertentu paling rendah pembantu letnan dua (pelda=Ajun Inspektur Polisi II/Aipda), yang ditunjuk (diangkat) oleh Kapolri. Sedangkan penyidik pegawai negeri sipil adalah penyidik pejabat negeri sipil tertentu paling rendah berpangkat golongan II/B yang diangkat oleh Menteri Kehakiman atas usul dari departemen yang membawahi PPNS (Penyidik Pejabat Negeri Sipil) yang bersangkutan. Mengenai wewenang penyidik Polri diatur dalam pasal 7 ayat (2) KUHP. Sedangkan penyidik PPNS mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar



hukumnya masing-masing yang dalam tugasnya masih berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri (Kuffal, 1998:40).

Untuk melakukan suatu penegakan hukum, biasanya di dalam UU maupun dalam peraturan daerah dicantumkan ketentuan pidana, bagi barang siapa yang melanggar hukum. Adanya ancaman pidana ini merupakan solusi atau menjadi konsekuensi bagi para pelanggar dan bagi aparat penegak hukum merupakan alat untuk menakut-nakuti agar para pelanggar tidak mengulangi dan membuat orang lain untuk tidak melakukan hal yang serupa.

Pembenaran terhadap adanya ketentuan pidana dalam peraturan daerah atau peraturan lainnya sesuai beberapa teori dalam hukum pidana berkaitan dengan tujuan pemidanaan itu sendiri yaitu Soejono (1995:38) menyatakan;

1. Teori absolut atau mutlak adalah bahwa setiap kejahatan yang dilakukan harus dipidana. Adanya pemidanaan karena adanya pelanggaran. Pemidanaan merupakan tuntutan keadilan dan merupakan hal yang logis. Dasar dari pemidanaan tersebut terletak pada perbuatan kejahatan itu sendiri.
2. Teori nisbi atau relatif adalah bahwa teori ini tidak berdasarkan pada perbuatan pidana pada si pelaku kejahatan itu sendiri, melainkan pada apakah ada manfaatnya pada masyarakat atau pelakunya.
3. Teori gabungan adalah gabungan dari teori pertama dan kedua. Pemidanaan dijatuhkan kepada pelaku dengan melihat pada unsur-unsur prevensi dan unsur memperbaiki penjahat yang melekat pada tiap-tiap pemidanaan pidana. Pidana adalah pembalasan, tapi tidak boleh memberikan pidana lebih dari apa yang semestinya, seimbang dengan berat ringannya pelanggaran.

Betapun ringannya pidana yang dijatuhkan pada seseorang, setidaknya telah memberikan suatu derita yang harus dirasakan dan diterimanya, sebagai hasil yang diperoleh dari perbuatannya."pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berwujud nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu"(Saleh dalam Soejono, 1978:8).



### 2.3.4 Asas Hukum

#### 2.3.4.1 Pengertian Perundang-undangan

Kenyataan menunjukkan semakin pentingnya arti perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia. Terlihat kecenderungan semakin membesarnya bagian hukum tertulis di dalam perundang-undangan. Banyak dibuat peraturan baru semenjak era reformasi dan otonomi, terutama di bidang hukum administrasi negara.

Jenis perundang-undangan tidak saja produk-produk yang didasarkan pada UUD 1945 tetapi meliputi pula produk-produk zaman lampau yang masih berlaku berdasarkan ketentuan peralihan hukum dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia. Dan semakin pentinglah pengetahuan tentang perundang-undangan yang akan memberikan pengertian antara lain Syarif (1973:2) menyatakan ;

1. Tentang norma hukum dan tata urutan hirarkinya
2. Lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat perundang-undangan
3. Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang perundang-undangan
4. Tata susunan norma-norma hukum negara Republik Indonesia
5. Jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya
6. Asas dan syarat serta landasannya
7. Pengundangan dan pengumumannya
8. Tehnik perundang-undangan dan proses pembentukannya

Pengetahuan perundang-undangan berguna terutama sebagai bekal pelaksanaan tugas di bidang hukum yang meliputi antara lain ;

1. Perencanaan hukum / *legal planning*
2. Perancangan peraturan-peraturan hukum / *law drafting*.

Asas-asas Hukum (*rechtsbeginrelen*) adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dari masyarakat. Hans Kelsen menyebutnya *ursprungsnorm* atau *grundnorm*. *Uprsprung* artinya asal atau asli. Sedangkan *grundnorm* adalah norma dasar atau kaedah dasar. Dalam



hirarki atau tata urutan dari norma-norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan *stufenbau theorie* yang terkenal dengan *stufen bau des recht*. *Stufen bau* artinya bangunan bertingkat-tingkat atau bertangga. Menurut Hans Kelsen, sistem hukum merupakan suatu proses yang terus-menerus, dimulai dari yang abstrak menjadi yang positif (*positive-ringsproces*), selanjutnya ke proses nyata (*concreteringsproces*). Dan menurut Hans Kelsen semua norma hukum itu merupakan suatu kesatuan dengan struktur piramida. Menurut teori ini, dasar legalitas dari suatu norma ada pada norma yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam hal ini yang paling tinggi adalah apa yang dinamakan dengan *ursprungsnorm* atau *grundnorm*. Dari *grundnorm* yang sifatnya masih relatif atau abstrak itu diturunkan (dijabarkan) ke dalam norma yang positif yang disebutnya *generallenorm*, kemudian diindividualisasikan menjadi norma yang nyata disebut *concretenorm*. Berdasarkan hal-hal diatas maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut teori *stufenbau des recht*, hukum (semua norma) dari yang tertinggi sampai yang terendah merupakan suatu kesatuan dalam susunan yang teratur. Dan juga merupakan suatu kesatuan dalam susunan yang logis. Jika dihubungkan dengan UUD 1945 maka Syarif (1978:23) menyatakan bahwa :

1. Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 adalah berisi *grundnorm* atau norma dasar atau asas hukum dan tujuan negara.
2. Batang tubuh UUD 1945 yang berisi tentang aturan-aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), antara lain adalah ;
  - a. Mengatur kerangka pemerintahan (*frame of government*), tugas pokok, wewenang dan hubungan dalam garis-garis pokok.
  - b. Hak-hak dasar warga negara.
  - c. Hubungan-hubungan negara dengan warga negara dan atau penduduk.
  - d. Arah dari idiologi, politik, ekonomi, sosial budaya, hukum dsb.

Dengan kata lain batang tubuh dari UUD 1945 berisi kerangka dasar mengenai apa yang harus diperbuat oleh bangsa (*framework of the nation*). Berdasarkan gambaran diatas terdapat satu macam asas hukum dan juga terdapat



beberapa macam asas yang perlu diketahui dalam proses pembuatan produk hukum baik di tingkat pusat maupun di daerah (perda) yaitu;

#### 1. Asas tingkatan hirarki

Suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya. Berdasarkan asas ini dapatlah diperinci hal-hal sebagai berikut Syarif (1978 : 24) menyatakan :

- a. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Pertundang-undang hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undang yang lebih rendah.

#### 2. Undang-undang tak dapat di ganggu gugat

Asas ini berkaitan dengan hak menguji. Sebagaimana diketahui hak menguji perundang-undangan ada dua macam yakni;

- a. Hak menguji secara materiil adalah hak menguji materi atau isi dari perundang-undangan apakah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
- b. Hak menguji secara formal adalah apakah semua formalitas atau tata cara pembentukannya sudah dipenuhi.

#### 3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*).

Undang-undang yang umum adalah yang mengatur persoalan-persoalan pokok secara umum dan berlaku umum pula. Disamping itu ada undang-undang yang menyangkut persoalan pokok tersebut mengaturnya secara khussu

menyimpang dari ketentuan-ketentuan undang-undang yang umum tersebut. Yang terakhir ini disebut undang-undang yang khusus. Kekhususan itu karena sifat hakikat dari masalah atau persoalannya sendiri. Atau karena kepentingan yang hendak diatur mempunyai nilai intrinsik yang khusus sehingga perlu pengaturan secara khusus.

#### 4. Undang-undang tidak Berlaku Surut

Asas tersebut berkaitan dengan lingkungan kuasa hukum (*geldingsgebied van het recht*). Lingkungan kuasa hukum meliputi Syarif (1978:26) menyatakan:

- a. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebeid*) yang menunjukkan tempat berlakunya hukum atau perundangn-undangan. Apakah sesuatu ketentuan hukum atau perundang-undangan berlaku untuk seluruh wilayah Negara atau hanya untuk sebagian wilayah negara (Daerah Tingkat I tertentu atau Daerah Tingkat II tertentu saja).
- b. Lingkungan kuasa persoalan (*zakengebeid*) yaitu menyangkut masalah atau persoalan yang diatur ; misalnya, mengatur persoalan perdata atau mengatur persoalan publik; lebih sempit lagi, apakah mengatur persoalan pajak dsb.
- c. Lingkungan kuasa orang (*personegebeid*) yaitu, menyangkut orang yang diatur, apakah berlaku untuk setiap penduduk ataukah hanya untuk pegawai negeri saja.
- d. Lingkungan kuasa waktu (*tijdsgebeid*) yang menunjukkan sejak kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau perundang-undangan.

Undang-undang dibuat dengan maksud untuk keperluan masa depan semenjak undang-undang itu diundangkan. Tidaklah layak apabila sesuatu yang ditentukan dalam undang-undang diberlakukan untuk masa silam sebelum undang-undang itu dibuat dan diundangkan. Karena bila diberlakukan surut akan dapat menimbulkan bermacam-macam akibat yang tidak baik.

#### 5. Undang-undang Yang Baru Menyampingkan Undang-undang Yang Lama (*Lex Posteriori Derogat Lex Priori*)

Apabila ada sesuatu masalah yang diatur dalam suatu undang-undang (lama), diatur pula dalam undang-undang yang baru, maka ketentuan undang-undang yang baru yang berlaku. Dalam hal ini tentunya apabila ada perbedaan, baik mengenai maksud atau tujuan maupun maknanya. Akan tetapi terkadang



dari suatu undang-undang itu ada suatu pengecualiannya, tetapi juga harus didasarkan pada ketentuan undang-undang. Memang tidak ada hukum yang mutlak, tetapi senantiasa ada pengecualian.



**BAB III**

**PEMBAHASAN**

**3.1 Larangan Tembakau Luar Madura Masuk ke Wilayah Kabupaten Pamekasan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura**

Adanya pemberlakuan otonomi daerah yang menekankan pada sistem desentralisasi daripada sistem sentralisasi, membuat daerah begitu leluasa untuk mengembangkan potensi dan sumber daya daerahnya. Keleluasaan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara legal formal telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, seperti yang termuat dalam pasal 4 ayat (1) "Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat".

Daerah kemudian berlomba-lomba membuat sebuah kebijakan sektoral untuk mengatur tata kehidupan masyarakat dan pemerintahan, agar sesuatu yang nampak dan yang harus dilakukan adalah merupakan aspirasi atau kehendak masyarakat daerah. Pemenuhan akan kehendak, kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah tidak hanya dalam wujud berupa ketersediaan sarana dan prasarana kehidupan masyarakat secara fisik seperti pasar, rumah sakit, gedung sekolah dan sebagainya, melainkan juga dalam bentuk produk hukum seperti peraturan daerah.

Hal ini dapat dilihat, dari produk hukum Pemerintah Kabupaten Pamekasan yaitu Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Dimana di dalam peraturan daerah tersebut dinyatakan dalam



)Mutu dan keaslian Tembakau Madura harus dikendalikan dan dilindungi.

)Untuk terlaksananya pengendalian dan perlindungan dimaksud ayat (1), perlu ditetapkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Mengendalikan tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan
- b. Melarang Tembakau Madura dicampur dengan tembakau luar Madura.

)Pengendalian yang dimaksud ayat (2) huruf a termasuk pelarangan pada musim panen yaitu sejak tanggal 15 Juli sampai dengan 15 Oktober tiap tahun

) Larangan yang dimaksud ayat (2) huruf b berlaku bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses produksi dan perdagangan Tembakau Madura

) Pihak-pihak yang dimaksud ayat (4) adalah petani, bandul, pedagang, unsur pabrikan dan masyarakat.

terdapat pengecualian dari ketentuan bunyi pasal diatas mengenai

akan campuran tembakau luar Madura dengan Tembakau Madura yang

masuk melanggar peraturan daerah yaitu terdapat pada Pasal 3

Madura yang dicampur dengan tembakau luar Madura dalam proses

rokok, tidak termasuk tembakau campuran". Jadi apabila

ran itu dilakukan dalam proses pembuatan rokok yang biasanya

oleh pabrik rokok bukan merupakan tembakau campuran. Dalam

wa tembakau yang tadi dicampur dengan tembakau luar Madura dalam

buatan rokok bukanlah dikategorikan pelanggaran terhadap peraturan

Karena seperti yang kita ketahui di dalam rokok, terdapat berbagai

akau yang digunakan. Seperti Tembakau Madura digunakan dalam

buatan rokok fungsinya sebagai penambah aroma dan rasa manis,

a tembakau lainnya yang juga mempunyai fungsi untuk menambah

n mutu rokok itu sendiri.

enarnya Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002, yang isinya melarang

luar Madura masuk ke wilayah Kabupaten Pamekasan, tidak lain

ri adanya campuran Tembakau Madura dengan tembakau luar

Madura. Karena Tembakau Madura seperti yang tercantum dalam konsideran peraturan daerah tersebut dan penjelasannya serta pendapat dari beberapa instansi terkait selama penulis melakukan penelitian, menyatakan bahwa Tembakau Madura mempunyai kualitas yang spesifik sebagai bahan baku dalam pembuatan rokok kretek, sebagai penentu aroma yang tidak dapat disubstitusi dengan tembakau lain, sehingga mempunyai nilai keunggulan dan mempunyai nilai jual yang tinggi yang selalu dibutuhkan oleh pabrik rokok. Untuk itu mutu dan keaslian Tembakau Madura perlu dilindungi dari pemalsuan atau pencampuran dengan tembakau luar Madura.

Hal ini kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Tembakau Madura sebagai penopang dan partner dari Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 tersebut. Bahkan Bupati mengeluarkan dua keputusan yaitu Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura, dan Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura.

Terlepas dari hal diatas, sejarah dikeluarkannya perda tersebut, berdasarkan penelitian penulis di beberapa instansi terkait seperti DPRD, Kabag Hukum Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan, Disperindag (dinas Perindustrian dan Perdagangan), Dishutbun (Dinas Kehutanan dan Perkebunan ) dan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja), terdapat beberapa alasan dikeluarkannya Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002.

Versi dari Kabag Hukum Pemerintahan Daerah Kabupaten Pamekasan ketika penulis melakukan wawancara pada tanggal 17 Februari 2004, berpendapat bahwa Madura khususnya Kabupaten Pamekasan dari dulunya memang terkenal dengan tembakaunya. Dengan masuknya tembakau non Madura akan mengurangi bahkan dapat menghilangkan kekhasan tembakau asli Madura. Oleh karena itu kemudian petani tembakau mengajukan protes terhadap



masuknya Tembakau Jawa. Keluhan petani ini disampaikan kepada para tokoh Madura yaitu para Ulama atau Kyai, karena posisi ulama secara status sosial mempunyai kharisma yang sangat disegani. Keluhan petani kemudian disampaikan oleh ulama setiap kali ada pertemuan dengan Bupati ataupun anggota DPRD. Keluhan ini semakin memuncak ketika masa panen yaitu harga Tembakau Madura anjlok dan dimana-mana ada penyetopan secara sepihak oleh petani di jalan raya antara perbatasan Kabupaten Pamekasan dan Sampang terhadap tembakau yang dicurigai berasal dari luar Madura. Maka aspirasi petani yang disampaikan oleh ulama, kemudian dibahas oleh DPRD dan Bupati pada waktu itu dengan menyertakan ulama. Bahkan fraksi di dewan seperti FPKB dan FPDIP mengusulkan agar dikeluarkan peraturan daerah tembakau. Karena sering terjadi demo yang dilakukan petani pada waktu itu, maka bupati (eksekutif) dan DPRD (legislatif) membuat rancangan peraturan daerah mengenai tembakau dengan mengundang semua pihak yang terkait untuk dibahas di DPRD seperti Kepolisian, Disperindag, Dishutbun, Perguruan Tinggi, Asosiasi Petani Tembakau Madura (APTM), Kejaksaan dan Pengadilan Negeri. Maka kemudian disepakati bersama dibuat peraturan daerah tujuan untuk menjaga kualitas Tembakau Madura. Sebab dengan kualitas tembakau yang tinggi, maka harga tembakau akan tinggi, dampaknya akan meningkatkan pendapatan petani tembakau. Kemudian lahirlah Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura, dan Peraturan Daerah No 2 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Tembakau Madura.

Ketika penulis menanyakan mengapa peraturan daerah tembakau itu tidak dijadikan dalam satu peraturan daerah? Instansi terkait seperti Disperindag, DPRD dan Kabag Hukum Pemerintah Kabupaten Pamekasan menjawab bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, memang khusus mengatur untuk larangan dan pengendalian terhadap tembakau non Madura. Sedangkan Peraturan Daerah No 2 Tahun 2002 mengatur tentang mekanisme teknik penjualan Tembakau Madura, bagaimana prosedur yang harus ditempuh dan dilakukan agar transaksi jual beli tembakau berjalan secara tertib dan teratur, karena sudah ada pengaturannya. Jadi ada peraturan khusus yang mengatur



sendiri-sendiri (hasil wawancara penulis dengan Kabag Hukum dan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan pada tanggal 24 Februari 2004). Melihat gambaran diatas alangkah baiknya ketika ke dua peraturan daerah tersebut dijadikan dalam satu peraturan daerah untuk keefektifan karena untuk menghemat anggaran pengeluaran pemerintah daerah. Jadi dalam satu peraturan daerah nanti dijelaskan dalam bab-bab tertentu dengan kata lain isi ketentuan dari peraturan daerah nomor 3 atau 2 tahun 2002 ditampung dalam suatu peraturan daerah berdasarkan bab yang akan dimuat dalam peraturan daerah. Yang tentunya dengan judul peraturan daerah yang mewakili dari kedua peraturan tersebut.

Sedangkan menurut versi DPRD ketika penulis melakukan wawancara dengan Eks Ketua Panitia Khusus Peraturan Daerah Tembakau pada tanggal 28 Februari 2004, mengapa kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan mengeluarkan peraturan daerah, khususnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 ? Karena sebelumnya memang ada kebiasaan dan ketergantungan petani Tembakau Madura khususnya Kabupaten Pamekasan terhadap penanaman tembakau. Dari kebiasaan dan ketergantungan ini banyak petani yang menanam tembakau, sehingga mengakibatkan gudang tembakau tidak mampu untuk membeli. Maka terjadilah kelebihan produksi yang disebabkan daya beli gudang lemah dan rendah. Kemudian ada permintaan dari pihak gudang yang tidak berkenan untuk membeli tembakau sawah dan pesisir karena terlalu banyak mengandung klor (cl) serta terdapat permintaan gudang untuk tidak menerima tembakau yang berasal dari jawa. Maka untuk menjaga kualitas Tembakau Madura Pemerintah Kabupaten Pamekasan dan DPRD Kabupaten Pamekasan membuat peraturan daerah tembakau yang akhirnya keluarlah Kedua peraturan daerah tersebut. Untuk lebih jelasnya di bawah ini akan diperlihatkan tabel data tentang produksi Tembakau Madura di Kabupaten Pamekasan masa tanam Tahun 2003 yang diperoleh dari Dishutbun (Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan data realisasi pembelian produksi tembakau oleh pihak gudang Tahun 2003 yang diperoleh dari Disperindag (Dinas Perindustrian dan Perdagangan setelah



dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura tersebut yaitu ;

Tabel 2: Data Produksi Tembakau Madura Di Kabupaten Pamekasan MTT 2003

PRODUKSI TEMBAKAU MADURA (Ton)				
NO KECAMATAN	GUNUNG	TEGAL	SAWAH	JUMLAH KET
1 TLANAKAN	-	486	370	856
2 PADEMAWU	-	704	1.474	2.178
3 PAMEKASAN	-	240	673	913
4 GALIS	-	217	511	728
5 PROPPPO	-	1.117	1.119	2.294
6 LARANGAN	-	324	405	729
7 KADUR	379	599	126	1.104
8 PAENGAAN	536	949	382	1.867
9 PAGENTENAN	574	790	172	1.536
10 PAKONG	117	192	1.026	1.335
11 WARU	539	835	163	1.537
12 BATU MARMAR	476	1,254	42	1.772
13 PASEAN	574	805	163	1.542
JUMLAH	3.195	8.570	6.626	18.391

Tabel 3 : Data Realisasi Tembakau Madura Kabupaten Pamekasan Tahun 2003

NO NAMA PERUSAHAAN	TARGET (TON)	REALISASI (TON)	PROSENTASE (%)
1 PT.GUDANG GARAM	10.000	14.800	148
2 PT.SAMPOERNA	6000	7.980,50	133
3 PT.WISMILAK	5000	5000	100
4 PT.JARUM	5000	7000	140
5 PT.SUKUN	-	1.300	-
JUMLAH	26.000	36.080,50	146,46

Eksistensi Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 setelah diberlakukan sangat memberi arti tersendiri bagi para petani tembakau. Karena sebelumnya banyak berkeliaran tembakau non Madura, yang menyebabkan petani tembakau khususnya di Kabupaten Pamekasan menjerit, sebab harga tembakau anjlok. Peraturan daerah ini kemudian ditafsirkan bahwa untuk melakukan pengendalian mutu Tembakau Madura harus melarang masuknya tembakau luar Madura ke Kabupaten Pamekasan, karena secara geografis dan produksinya penanaman

areal tembakau banyak dilakukan di dua kabupaten yaitu Pamekasan dan Sumenep. Sedangkan untuk menjaga keaslian Tembakau Madura maka harus melarang dicampurkannya Tembakau Madura dengan tembakau luar Madura. Jadi ada larangan masuknya tembakau luar Madura ke Kabupaten Pamekasan, sebelum kemudian ada indikasi untuk dicampur. Karena kalau hanya melarang Tembakau Madura dicampur dengan tembakau luar Madura tanpa adanya larangan masuknya tembakau luar Madura, peraturan daerah tersebut tidak akan efektif. Sehingga langsung melarang masuknya sekaligus mencampurkannya.

Kenapa kemudian di dalam peraturan daerah itu dinyatakan bahwa larangan untuk memasukkan Tembakau Madura hanya sebatas wilayah hukum Kabupaten Pamekasan. Padahal di dalam Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 mengenai Tembakau Madura secara keseluruhan. Seperti pendapat dari instansi terkait bahwa tembakau yang terkenal secara nasional bahkan internasional hanyalah Tembakau Madura bukan Tembakau Pamekasan. Lagi pula penamaan Tembakau Madura berkenaan dengan hadirnya Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 tersebut, sebelum diundangkan Pemkab Pamekasan telah melakukan lobi tingkat eksekutif dan yudikatif kepada tiga kabupaten lainnya di Madura., mereka pun tidak keberatan bahkan setuju terhadap penamaan tersebut. Bahkan jika dilihat dari produksinya hanya dua kabupaten yang melakukan penanaman Tembakau Madura yaitu Pamekasan dan Sumenep. Bisa dikatakan tembakau yang berasal dari Pamekasan merupakan bagian atau trade mark dari Tembakau Madura (hasil wawancara penulis dengan Kabag Hukum Dan Disperindag Kabupaten Pamekasan).

Terlepas hal diatas baik pendapat dari DPRD maupun Kabag Hukum, penamaan Tembakau dalam Peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2002, berdasarkan yurisdiksi berlakunya peraturan daerah sangat tidak disesuaikan. Peraturan daerah yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan hanya berlaku didaerah wilayah hukum Kabupaten Pamekasan, dimana Madura bukan hanya Pamekasan tetapi ada tiga wilayah kabupaten lainnya, sedangkan penamaannya meliputi seluruh Madura. Jadi penamaan Tembakau Madura



tersebut terkesan pengaturannya meliputi seluruh kabupaten yang ada di Madura, padahal peraturan daerah dibuat hanya untuk ruang lingkup satu daerah hukum tertentu, maka penamaan judul peraturan daerah itu sebaiknya diganti dengan Tembakau Madura yang berasal dari Kabupaten Pamekasan yang secara tidak langsung mewakili daerah asal produk tembakau.

Mengenai tembakau luar Madura yang ingin masuk ke luar wilayah hukum Kabupaten Pamekasan tidak ada larangan selama di daerah tersebut tidak mengatur hal yang sama dengan Kabupaten Pamekasan. Misalnya ada tembakau Jawa yang mau ke Sumenep, apabila melalui jalur darat harus melewati Kabupaten Pamekasan. Maka Kendaraan yang mengangkut Tembakau luar Madura akan di kawal oleh pihak kepolisian atau instansi lain yang ditunjuk oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan sampai ke perbatasan Pamekasan –Sumenep.

Dari gambaran diatas bahwa peraturan daerah itu di keluarkan tidak lain memang untuk menjaga kualitas Tembakau Madura, yang akhirnya akan meningkatkan pendapatan petani tembakau. Karena Tembakau Madura, dikenal dengan “tembakau rakyat” disebabkan orang yang menanam adalah rakyat atau masyarakat yang mata pencahariannya memang petani, tidak ada dari pihak gudang atau pabrik rokok sendiri yang menanamnya melalui perantara rakyat.

### **3.2 Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura**

Perkembangan kehidupan masyarakat yang begitu cepat sebagai hasil dan proses pelaksanaan pembangunan di segala kehidupan sosial, politik, ekonomi, keamanan dan budaya telah membawa peningkatan pelanggaran hukum baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Asas penegakan hukum yang cepat, tepat, sederhana dan biaya ringan hingga saat ini belum sepenuhnya mencapai sasaran seperti yang diharapkan masyarakat. Sejalan dengan itu pula



masih banyak ditemui sikap dan perilaku aparat penegak hukum yang merugikan masyarakat maupun pihak yang berpekerja.

Harus diakui juga banyak anggota masyarakat yang masih sering melakukan hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku yaitu mempengaruhi aparatur hukum secara negatif yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku pada proses penegakan hukum yang bersangkutan baik dengan dirinya, keluarga atau kelompoknya. Banyak faktor memang yang mempengaruhi belum berperannya masyarakat secara baik dan optimal sesuai dalam proses penegakan hukum. Penegakan hukum mencakup tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, upaya hukum, eksekusi. Sedangkan penuntutan mencakup pra-penuntutan, dan penuntutan itu sendiri.

Seperti halnya dalam penegakan hukum terhadap pemberlakuan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, di Kabupaten Pamekasan setali tiga uang. Dalam artian masih saja ditemukan sikap dan perilaku aparat penegak hukum dan masyarakat yang melanggar prosedur hukum yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah di dalam peraturan daerah.

Perlu diketahui dalam penegakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan mengeluarkan Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Dimana disebutkan dalam Keputusan Bupati tersebut, menegaskan kembali tentang larangan masuknya dan dicampurkannya Tembakau Madura dengan tembakau luar Madura, seperti dalam;

#### Pasal 2

- (1) Dilarang mendatangkan atau memasukkan tembakau luar Madura ke dalam wilayah hukum Kabupaten Pamekasan dengan cara dan dalih apapun.
- (2) Tembakau luar Madura sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) baik yang masih berwujud daun segar, rajangan kering maupun krosok.



- (3) Larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah selama musim panen yaitu sejak tanggal 15 Juli sampai dengan 15 Oktober setiap tahun.

#### Pasal 3

- (1) Dilarang mencampur Tembakau Madura dengan tembakau luar Madura dengan cara dan dalih apapun.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan dimaksud ayat (1) adalah dalam proses pembuatan rokok.

Dari kedua pasal diatas, secara langsung maupun tidak langsung telah jelas, bahwa eksistensi Perda No 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura jika dihubungkan dengan penafsiran masyarakat di lapangan sangat cocok, ketika diidentikkan penafsiran peraturan daerah tersebut mengenai larangan tembakau luar Madura masuk Ke Kabupaten Pamekasan. Meskipun larangan itu hanya berlaku pada waktu musim panen yaitu pada tanggal 15 Juli sampai dengan 15 Oktober setiap tahun. Bahkan terhadap siapa pun yang melanggar larangan peraturan daerah tersebut diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah). Ketentuan pidana peraturan daerah ini, sesuai dengan acuan Undang-undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pasa 71 (2) "Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan".

Selanjutnya pada ketentuan yang sama yaitu Keputusan Bupati No 15 Tahun 2003 tersebut, diterangkan pula pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 yaitu terdapat dalam ;

#### Pasal 4

"Kewenangan pengawasan masuknya tembakau luar Madura ke Kabupaten Pamekasan, dilimpahkan kepada Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan".

## Pasal 5

- (1) Menugaskan tim pengawas untuk mengadakan pengawasan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002.
- (2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tim pengawas dapat melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (3) Keanggotaan tim pengawas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan tersendiri dengan Keputusan Bupati.

## Pasal 6

“Hal-hal yang belum diatur dalam keputusan ini sepanjang teknis pelaksanaannya, diatur lebih lanjut oleh Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan”.

Jadi bisa diketahui bahwa instansi yang berwenang untuk melakukan pelaksanaan pengawasan berdasarkan keputusan bupati diatas adalah Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan. Kewenangan Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan terhadap pengawas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 ini, kemudian diperkuat dengan Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 Tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Dijelaskan dalam keputusan bupati tim pengawas mempunyai wewenang dan tugas untuk ;

1. Mengadakan pengawasan atas masuknya tembakau luar Madura ke wilayah hukum kabupaten Pamekasan.
2. Mengadakan pengawasan dan pemeriksaan terhadap kendaraan-kendaraan yang mengangkut tembakau yang memasuki wilayah Kabupaten Pamekasan.
3. Mengadakan sweeping terhadap para pihak yang terkait dengan perniagaan tembakau.
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Sedangkan susunan tim pengawas berdasarkan ketentuan keputusan bupati diatas ;



- Ketua : Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan.
- Sekretaris : Kepala Tata Usaha pada Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan.
- Anggota : a. Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Pamekasan  
b. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pamekasan  
c. Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan  
d. Kepala bagian Perekonomian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan  
e. Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Pamekasan  
f. Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi Kabupaten Pamekasan  
g. Unsur DPRD Kabupaten Pamekasan  
h. Unsur Kejaksaan Negeri Pamekasan  
i. Unsur Pengadilan Negeri Pamekasan  
j. Unsur Polres Pamekasan  
k. Unsur CPM Kabupaten Pamekasan

Bahwa dasar hukum terhadap satpol PP dan Perindungan Masyrakat Kabupaten Pamekasan, yang berwenang melakukan pengawasan terhadap penegakan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 sampai melakukan penyidikan dilandaskan pada ;

1. Undang-undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 74 (2) "Dengan peraturan daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah".
2. Undang-undang No 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP
3. Peraturan Daerah itu sendiri yaitu Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura pasal 4 "Untuk pelaksanaan dan pengawasan ini ditetapkan dengan keputusan bupati".

4. Keputusan Bupati No 15 Tahun 2003 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura.
5. Keputusan Bupati No 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 Tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura.

### 3.2.1 Pelaksanaan Dilapangan

Berdasarkan penelitian penulis terhadap instansi terkait berkenaan dengan pelaksanaan Perda No 3 Tahun 2002 yang wewenang pelaksanaan dan pengawasannya dilimpahkan kepada Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan, dapat diperoleh informasi bahwa sebagaimana yang telah ditunjuk dalam Keputusan Bupati tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan daerah No 3 Tahun 2002, maka harus ada koordinasi antara tim tersebut sebelum terjun ke lapangan untuk melakukan operasi di jalan raya. Seperti mengadakan rapat atau briefing kepada anggota tim. Biasanya pengarahan dilakukan oleh pihak Satpol PP sebagai ketua koordinator tim dibantu dengan meminta bantuan ke pihak kepolisian yang biasanya diberikan oleh Wakapolres (Kapolres). Pertemuan ini dilakukan agar nantinya di lapangan, terdapat persepsi yang sama di dalam menjalankan tugas misalnya ; bisa melakukan penangkapan seketika itu, tim pengawas pelaksanaan perda tidak boleh memungut apapun kepada para pelanggar di lapangan (Hasil wawancara dengan Satpol PP pada tanggal 16 Februari 2004).

Perlu diketahui bahwa di dalam tim pengawas yang sering terjun ke lapangan terdapat unsur dari polisi atau tentara atau unsur lainnya. Hal ini untuk mengantisipasi apabila para pelanggar adalah oknum dari suatu instansi atau untuk mengatasi adanya keterlibatan dari oknum polisi atau tentara yang menjadi beking dari pelanggar, unsur CPM bisa melakukan tindakan pertama untuk mengamankan oknum tersebut guna proses lebih lanjut.



Realitas dilapangan, jika terjadi pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, Satpol PP bisa bertindak ;

1. Melakukan penangkapan yang kemudian diserahkan kepada polisi.
2. Melakukan sita sementara terhadap barang bukti.
3. Menyusun berita acara penangkapan dan sita.
4. Melakukan penyidikan untuk diproses lebih lanjut. Tetapi jika penyidikan dilakukan oleh polisi Satpol PP bisa berperan sebagai saksi ( hasil wawancara dengan pihak Satpol PP dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan).

Kongkrit daripada pelaksanaan pengawasan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 itu, Satpol PP bersama dengan tim yang lainnya melakukan operasi di jalan raya, atau langsung rumah petani atau pedagang bahkan terjun ke gudang-gudang tembakau waktu adanya transaksi jual beli Tembakau Madura antara petani atau pedagang dengan pihak gudang.

Akan tetapi seperti apa yang diinformasikan bahwa ketika Satpol PP berhasil melakukan penangkapan baik pelanggar dari petani atau pedagang (utamanya pedagang) yang terbukti memasukkan atau mencampurkan Tembakau Madura dengan tembakau luar Madura, setelah dilimpahkan ke polisi untuk diproses lebih lanjut, ternyata pelaku dan barang bukti seperti tembakau dan mobil yang menjadi alat angkut hilang tanpa proses penyelesaian hukum yang seharusnya. Hal ini membuat Satpol PP menjadi sia-sia dalam usahanya sebagai ketua tim koordinator untuk menegakkan perda tersebut di Kabupaten Pamekasan. Karena ternyata ada permainan untuk membebaskan si pelaku dan barang bukti dari jeratan hukum yang memang telah diatur oleh peraturan daerah. Akibatnya pemasukan dari denda yang seharusnya diperoleh untuk kas daerah menjadi hilang.

Diakui oleh pihak Satpol PP, bahwa pelaksanaanya di lapangan terdapat kendala-kendala dalam melakukan tugas dan kewajibannya ;

1. Adanya anggota tim yang lain seperti oknum yang bermain dalam membebaskan si pelaku .
2. Hasil proses penangkapan yang dijadikan barang bukti banyak yang hilang.
3. Kurangnya pemahaman diantara sebagian anggota tim, sehingga sulit menimbulkan persepsi yang sama yang kemudian mempengaruhi koordinasi antara tim untuk memproses lebih lanjut secara hukum. Misalnya ada anggapan dari anggota tim yang lain bahwa untuk menjerat si pelaku bahasa peraturan daerah sangat lemah.
4. Kurangnya sarana dan prasarana yang memadai.
5. Pintarnya para pelaku untuk menggecoh tim sewaktu razia di jalan raya, dengan melintasi jalan-jalan yang oleh Satpol PP tidak diperkirakan untuk dilewatinya.

Sehingga upaya yang dilakukan untuk mengatasi hal diatas dilakukan dengan cara antara lain ;

1. Agar Satpol PP tidak disalahkan lantaran kurang maksimal dan tegas melakukan pelaksanaan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 di lapangan, maka laporan evaluasi Satpol PP ke Bupati di lakukan secara transparan dan apa adanya sesuai fakta dan data dilapangan.
2. Berusaha untuk memeriksa angkutan umum yang sebelumnya tidak diperiksa seperti bus, mobil book dsb.
3. Mengubah jalur operasi yang biasanya dilakukan siang hari dirubah sore dan malam hari, jadi ada perubahan waktu secara insidental, untuk mengatasi adanya kebocoran waktu operasi.
4. Menggunakan secara maksimal dan optimal sarana dan prasarana lainnya walaupun sangat terbatas dsb.



### 3.3 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan No 3 Tahun 2002 Berdasarkan Asas Hukum yang Berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Adanya otonomi daerah yang dimulai dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membuat daerah di Indonesia mendapat kesempatan yang lebih untuk mengatur rumah tangganya secara mandiri dan demokratis. Banyak kebijakan-kebijakan sektoral di daerah menunjukkan betapa daerah telah dapat memanfaatkan momentum otonomi daerah sebagai sarana untuk menata kehidupan masyarakat di daerah.

Seperti Kabupaten Pamekasan, dapat kita ketahui dari produk kebijakan hukum berupa peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, yang isinya tentang larangan masuknya tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan. Hal ini yang kemudian menurut penulis sangat menarik untuk dikaji secara yuridis berdasarkan dari perspektif asas hukum yang berlaku.

Bahwa eksistensi peraturan daerah tersebut, terlepas dari penilaian non yuridisnya menurut penulis memang sedikit bertentangan dengan asas hukum yang berlaku. Meskipun pada dasarnya penulis sebagai putra daerah setuju untuk dibuat tentang peraturan daerah mengenai tembakau. Pertimbangan penulis terhadap keberatan peraturan daerah tersebut; *pertama* bahwa materi atau isi dari ketentuan peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kaedah dasar hukum negara Indonesia yaitu UUD 1945 pasal 27 (2) "bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Berdasarkan hal pasal tersebut setiap orang Indonesia berhak untuk mencari pekerjaan dan penghidupan yang wajar di seluruh kawasan nusantara tanpa adanya larangan oleh suatu peraturan apalagi oleh suatu peraturan daerah. Karena negara kita menganut konsep negara kesatuan, bukan negara federal yang setiap daerah berhak mengatur lain selain yang ditentukan oleh negara federal. Peraturan daerah seharusnya masih dalam kerangka negara kesatuan, bukan mengatur secara terpisah dan tersendiri di luar konsep negara kesatuan.



Memang peraturan daerah dibuat untuk mengatur masalah lokal atau kedaerahan, akan tetapi harus mengacu pada konsep awal bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan (tidak ada negara dalam negara) dan tidak boleh bertentangan dengan kaedah dasar (*grundnorm*) UUD 1945. Jadi dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 yang mengakibatkan dilarangnya tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan sedikit bertentangan dengan UUD 1945 yaitu bahwa asas hukumnya undang-undang yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang diatas atau dengan kata lain undang-undang yang lebih rendah harus sesuai dengan undang-undang yang lebih tinggi.

*Kedua*, jika kemudian peraturan daerah tersebut dikatakan sebagai *lex specialis* dari undang-undang mengenai otonomi daerah atau undang-undang mengenai tanaman pangan *lex generalis* sangat tidak mungkin. Karena kedudukan dengan undang-undang secara status atau posisi tidak layak untuk dibandingkan. Bisa dikatakan *lex specialis derogat lex generalis*, apabila peraturan daerah dibandingkan dengan peraturan daerah lainnya atau undang-undang dengan undang-undang lainnya misalnya KUHP merupakan ketentuan umum (*lex generalis*) dengan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi (*lex specialis*). Kalau peraturan daerah dibandingkan dengan undang-undang bukan asas *lex specialis derogat lex generalis* yang digunakan, tetapi kembali undang-undang yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Maka peraturan daerah harus tetap berpedoman kepada yang diatasnya, karena berdasarkan sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan Tap MPR No III/2000 peraturan daerah berada di bawah undang-undang.

Sedangkan jika dilihat dari isi ketentuan peraturan daerah tersebut sangat jauh dari ikhtiar peraturan daerah untuk mengusahakan mutu dan keaslian tembakau Madura terjaga. Karena bisa dilihat peraturan daerah hanya melakukan usaha secara non teknis dengan tembakau luar Madura masuk dan dicampur dengan Tembakau Madura, tanpa adanya usaha yang benar-benar



konsisten dan menyeluruh dari awal pembibitan sampai dengan panen bahkan kalau perlu pasca panen. Jika dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten lainnya, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Jember melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pengusahaan Tembakau, dalam Pasal 4 menyebutkan ruang lingkup pengaturan pengusahaan tembakau meliputi : usaha budidaya tanaman tembakau, perizinan dan pengelolaan tembakau, perdagangan tembakau, kemitraan dalam pengusahaan tembakau dan penyelesaian perselisihan. Dilihat dari hal pengaturan peraturan daerah tersebut lebih konsisten dan menyeluruh daripada pengaturan yang ada dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002.

Dimana dijelaskan lebih lanjut misalnya dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pengusahaan Tembakau Bab II Budidaya Tanaman Tembakau.

#### Pasal 5

- (1) Dalam rangka melestarikan dan meningkatkan kualitas tembakau, petani dan/atau kelompok tani harus menerapkan standard teknologi budidaya tanaman tembakau yang ramah lingkungan;
- (2) Dalam melaksanakan kegiatan pengusahaan tembakau, pengusaha, petani dan/atau kelompok tani secara bersama-sama wajib mencegah dan menanggulangi kerusakan lingkungan.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 ini timbul dan terkesan *mau enakny sendiri* dengan melarang tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan, sedangkan Tembakau Madura bisa dijual di luar Madura (Pamekasan). Jika peraturan daerah ini mengatur untuk menjaga mutu dan keaslian Tembakau Madura seharusnya dari awal mengenai pembibitan dan pemilihan varietas asli bibit Tembakau Madura sampai panen harus diatur, agar peraturan daerah benar-benar konsisten dan sungguh-sungguh untuk menjaga mutu dan keaslian Tembakau Madura. Bila hanya mengatur non teknis saja tanpa adanya ikhtiar secara teknis, bisa dikatakan peraturan daerah merupakan hasil emosional situasi pada saat itu, bukan dengan pertimbangan yang logis dan ilmiah, lantaran ketika itu adanya desakan dari sebagian besar petani bahkan



pedagang akibat membludaknya tembakau luar Madura di Kabupaten Pamekasan yang akhirnya menjatuhkan nilai jual Tembakau Madura.

Selain itu peraturan daerah, seharusnya menjelaskan tentang posisi petani yang merupakan subyek yang memonopoli penanaman Tembakau Madura. Dimana petani seharusnya menanam varietas asli Tembakau Madura, bukanlah bibit tembakau daerah lain, walaupun penanamannya ditanam di tanah Madura. Karena yang ditanamkan Tembakau Madura menurut peraturan daerah tersebut adalah tembakau varietas asli Madura yang dibudidayakan penanamannya di Madura. Perlu diketahui juga bahwa pihak yang menanam tembakau hanya masyarakat atau petani, tidak ada dari pihak pengusaha yang secara langsung atau tidak langsung menanam tembakau di Madura. Sehingga Tembakau Madura dikenal dengan Tembakau Rakyat.

Sedangkan mengenai instansi yang melakukan pengawasan atau pelaksanaan dari peraturan daerah tersebut seharusnya juga melibatkan pihak petani atau lembaga swadaya masyarakat. Karena di dalam Keputusan Bupati No 188/104.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002 semuanya adalah birokrasi atau instansi yang masih mempunyai hubungan dengan pemerintah baik secara struktural maupun fungsional. Tidak dilibatkan asosiasi petani atau lembaga swadaya masyarakat berdasarkan pelaksanaan otonomi daerah sangat tidak demokratis. Karena otonomi daerah menekankan pada partisipasi masyarakat daerah untuk melakukan pengawasan dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah.

Sebenarnya keberadaan peraturan daerah ini berdasarkan penelitian penulis di beberapa instansi terkait seperti DPRD, Kabag Hukum (PEMDA), Disperindag dari awal rancangan proses pembuatan peraturan daerah yang waktu itu digodok di DPRD oleh Komisi A (perekonomian) menimbulkan perdebatan yang begitu alot. Pendapat instansi tersebut saat penulis melakukan wawancara mengakui bahwa perda tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Bahkan Disperindag sebagai dinas yang mengatur tentang promosi dan pemasaran produk-produk daerah Kabupaten Pamekasan ke luar Madura sangat khawatir



terhadap daerah lain, jika mengeluarkan peraturan daerah tandingan yang melarang poduk dari Madura masuk ke daerahnya misalnya garam Madura (hasil wawancara dengan Disperindag pada tanggal 20 Februari 2004).

*Ketiga*, merupakan pertimbangan yang bisa dikatakan secara non yuridis. Seperti apa yang diakui oleh Kabag Hukum dan Disperindag bahwa peraturan daerah ini bertentangan jika dilihat dari obyek pengaturan peraturan daerah itu adalah tembakau, dimana diketahui tembakau adalah barang komoditas yang penjualannya tidak dibatasi atau dilarang antar daerah bahkan antar negara. Jadi adanya larangan masuknya tembakau luar Madura masuk ke Kabupaten Pamekasan bertentangan dengan sistem perdagangan nasional bahkan internasional. Apalagi kita telah memasuki era globalisasi yaitu perdagangan bebas yang dinamakan dengan AFTA (*Asia Free Trade Area*) ditambah lagi dengan adanya pembangunan Jembatan Suramadu sebagai dampak industrialisasi semakin menambah gencarnya perdagangan bebas. Dimana produk luar negeri begitu bebas untuk dikonsumsi oleh masyarakat daerah.

Berkenaan dengan hal diatas, kemudian beberapa instansi utamanya Kabag Hukum dan DPRD sebagai pihak eksekutif dan legislatif, berpendapat bahwa tidak lepas kemungkinan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, nantinya akan mengalami perubahan atau amandemen atau revisi untuk menghadapi hal tersebut sesuai dengan kondisi dan situasi yang akan datang. Sebenarnya posisi penulis dalam hal ini sebagai putra daerah pada dasarnya setuju tentang dikeluarkannya peraturan daerah mengenai tembakau. Akan tetapi khusus Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura yang menurut penulis secara konsep negara kesatuan dan asas hukum untuk diterapkan di Negara Kesatuan Republik Indonesia kurang setuju. Karena penulis tidak bisa membayangkan dengan adanya era otonomi daerah ini, jika setiap daerah di Indonesia membuat peraturan daerah yang sama yang mengatur bahwa produk daerah lain di larang masuk ke daerah tertentu. Sungguh sangat ruwet hukum yang akan berlaku di negara yang menganut konsep negara Kesatuan Republik Indonesia.



**BAB IV**

**PENUTUP**

**4.1 KESIMPULAN**

Pemberlakuan dan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membuat daerah mempunyai kesempatan dan keleluasaan untuk mengatur dan mengembangkan daerahnya masing-masing sesuai dengan bakat dan potensi sumber daya yang ada di daerah. Tidak terlepas bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan yang telah mengeluarkan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2002, yang mengindikasikan bahwa daerah Pamekasan ingin memperkenalkan dirinya lewat potensi tembakaunya. Dimana Kabupaten Pamekasan memang merupakan salah satu di daerah Pulau Madura yang secara produksinya merupakan terbesar bersama Kabupaten Sumenep, jika dibandingkan dua kabupaten lainnya yaitu Kabupaten Bangkalan dan Sampang.

Ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari permasalahan yang telah dibahas yaitu :

1. Bahwa keluarnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 yang isinya mengatur larangan masuknya tembakau luar Madura ke wilayah Kabupaten Pamekasan, di samping untuk menjaga kualitas dan kesalian Tembakau Madura, juga meningkatkan taraf kehidupan para petani tembakau di Madura khususnya di Kabupaten Pamekasan. Karena dengan kualitas tembakau yang tinggi dan keaslian Tembakau Madura terjaga, maka harga Tembakau Madura akan tinggi. Sehingga secara tidak langsung dapat menambah pendapatan para petani tembakau. Hal ini bisa dilihat dari status dan fungsi Tembakau Madura yang mempunyai kualitas spesifik sebagai bahan baku dalam pembuatan rokok kretek dan penentu aroma yang tidak dapat disubstitusi dengan tembakau lain.
2. Bahwa di dalam penegakan dan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 terdapat tim pengawas yang mempunyai wewenang untuk



melakukan pengawasan terhadap pemberlakuan Perda tersebut di wilayah hukum Kabupaten Pamekasan. Dimana tim tersebut diketuai oleh Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan. Hal ini dapat di ketahui dengan dikeluarkannya dua Keputusan Bupati yaitu Keputusan Bupati Nomor 15 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura dan Keputusan Bupati Nomor 188/104/441.112/2003 tentang Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu Dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura. Akan tetapi walaupun sudah ada perangkat hukumnya, penegakan peraturan daerah di lapangan banyak mengalami hambatan baik dari pelaku sendiri maupun dari pihak aparat (oknum) yang terlibat dalam “permainan” untuk membebaskan atau menghilangkan barang bukti.

3. Bahwa eksistensi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002, yang hakekatnya mengatur tentang larangan masuknya tembakau luar Madura masuk ke Wilayah Kabupaten Pamekasan bertentangan dengan asas hukum yang berlaku yaitu UUD 1945 utamanya Pasal 27 ayat (2) “bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Asas yang dipakai adalah undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Sedangkan penggunaan asas hukum *lex specialist derogat lex generalis* tidak tepat untuk dibandingkan antar peraturan daerah dengan undang-undang. Juga berdasarkan konsep dasar negara kita sebagai negara kesatuan, telah membuat Perda tersebut tidak tepat untuk diterapkan di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta melihat obyek yang diatur dalam peraturan daerah itu yaitu berupa tembakau, dimana tembakau itu sendiri merupakan barang komoditas yang perdagangannya tidak dilarang atau dibatasi antar daerah bahkan antar negara.



#### 4.2 Saran

1. Sebaiknya peraturan daerah tersebut harus diubah atau diperbaiki. Karena peraturan daerah tersebut terkesan seenaknya sendiri mengatur larangan masuknya tembakau luar Madura ke wilayah Kabupaten Pamekasan di sebuah negara yang menganut konsep negara kesatuan yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga dalam Perda nantinya ada pengaturan yang lebih konsisten dan menyeluruh tidak terbatas masalah teknis tetapi juga masalah non teknis misalnya pemilihan bibit asli varietas Tembakau Madura, peran petani tembakau, adanya kemitraan para petani tembakau dengan pihak pabrikan dsb. Jadi peraturan daerah nantinya tidak lagi terkesan senaknya sendiri, melainkan benar-benar berikhtiar untuk menjaga kualitas dan keaslian Tembakau Madura dari mulai pembibitan bahkan kalau perlu pasca panen.
2. Bahwa di dalam keanggotaan tim pengawas yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap penegakan peraturan daerah tersebut seharusnya melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat atau Asosiasi Petani Tembakau Madura yang ada, jangan sepenuhnya berasal dari instansi atau birokrasi yang masih ada hubungannya dengan pemerintah baik secara struktural maupun fungsional. Karena pada dasarnya pelaksanaan otonomi daerah lebih menekankan partisipasi masyarakat untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan di daerah.
3. Bahwa sudah tidak dapat ditawar lagi keberadaan peraturan daerah tersebut secara yuridis dilihat dari asas hukum bertentangan. Maka harus segera ada revisi bahkan kalau perlu dicabut untuk mengantisipasi keluarnya peraturan daerah yang sama di daerah lain. Karena dikawatirkan peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, dijadikan alasan mengapa peraturan daerah seperti itu diberlakukan. Dengan alasan yang demikian bisa jadi daerah lain mengeluarkan peraturan daerah tandingan. Sungguh tidak bisa dibayangkan jika setiap daerah di Indonesia yang menganut konsep negara kesatuan mengeluarkan peraturan daerah yang intinya mengatur bahwa suatu produk yang bukan berasal dari daerah itu, dilarang masuk kedaerah tersebut. Jadi



kepada Pemerintahan daerah harus betul-betul arif, bijaksana dan tepat tidak boleh melanggar ketentuan yang lebih tinggi dalam mengeluarkan suatu kebijakan sektoral di daerah.



**Daftar Pustaka**

- Abe, A. 2001. *Perencanaan Daerah Memperkuat Prakarsa Rakyat dalam Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama.
- Anonim, *Ketetapan MPR 2000 Hasil Sidang Tahunan MPR RI Tanggal 7-8 Agustus*. Pabelan.
- , *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*. Bandung : Citra Uniba.
- Badan Penerbit Universitas Jember. 1998. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember. Universitas Jember.
- Cahyono, B. 1998. *Tembakau Budi Daya dan Analisis Usaha Tani*. Yogyakarta : Kanisius.
- Jawa Pos Radar Madura, *Lagi 3,95 Ton Tembakau Diamankan*. 13 Agustus 2003. Hal 1.
- Juliantara, D. 2000. *Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama
- Kansil, 1978. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka
- Kuffal, M. 1997. *Penerapan KUHAP Dalam Praktek Hukum*. Malang : Universitas Muhammadiyah Malang.
- Matnawi, H. 1997. *Budi Daya Tembakau Bawah Naungan*. Yogyakarta. Kanisius.
- Misdayanti dan Kartasa Poetra. 1989. *Fungsi Pemda Dalam Pembuatan Perda*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Soejono. 1995. *Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Soemitro, R. 1988. *Metodologi Penulisan Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Syarif, A. 1978. *Perundang-undangan dasar, Jenis dan Tehnik Membuatnya*. Surabaya: Bina Aksara.



Yayasan Pengayoman Departemen Kehakiman Republik Indonesia. *KUHAP*  
*Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981.*





PEMERINTAH KABUPATEN PAMEKASAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN  
NOMOR 3 TAHUN 2002

TENTANG

PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN  
KEASLIAN TEMBAKAU MADURA, *perale*

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI PAMEKASAN,

Menimbang :

- a. bahwa tembakau Madura mempunyai kualitas spesifik sebagai bahan baku dalam pembuatan rokok kretek sebagai penentu aroma yang tidak dapat disubstitusi dengan tembakau lain sehingga mempunyai keunggulan dan nilai jual tinggi yang selalu dibutuhkan oleh Pabrik Rokok, untuk itu mutu dan keaslian tembakau Madura perlu dilindungi dari pemalsuan/pencampuran dengan tembakau luar Madura ;
- b. bahwa masuknya tembakau luar Madura pada musim panen sangat merugikan petani sebagai produsen dan pabrikan sebagai konsumen, maka perlu mengatur Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura dengan Peraturan Daerah.

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor : 12 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 32) ;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76) ;
3. Undang-Undang Nomor : 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 46) ;
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Undang Undang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42) ;
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60) ;
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2) ;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Pamekasan Nomor 2 Tahun 1988 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Pamekasan ;



Dengan persetujuan  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan :** PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN TENTANG  
PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN KEASLIAN  
TEMBAKAU MADURA.

**BAB I**  
KETENTUAN UMUM  
Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah, ini yang dimaksud dengan :

- a. Bupati adalah Bupati Pamekasan ;
- b. Madura adalah Pulau Madura dan kepulauannya yang merupakan bagian dari Propinsi Jawa Timur ;
- c. Petani adalah Orang yang melakukan usaha tani tembakau Madura di Madura ;
- d. Bandul adalah Pedagang perantara yang membeli tembakau pada petani ;
- e. Unsur Pabrikasi adalah Orang-Orang atau Badan yang diberi tugas dan wewenang oleh pabrik rokok untuk membeli tembakau di Madura ;
- f. Tembakau Madura adalah tembakau varietas asli Madura yang dibudidayakan penanamannya di Madura ;
- g. Tembakau Madura campuran adalah tembakau Madura yang dicampur dengan tembakau luar Madura sehingga merupakan satu kesatuan ;
- h. Tembakau basah adalah tembakau yang masih berwujud daun segar ;
- i. Tembakau kering adalah tembakau yang sudah dikeringkan dapat berupa rajangan kering atau krosok ;
- j. Mutu tembakau Madura adalah pedoman kualitas tembakau Madura yang setiap pabrikasi mempunyai kode khusus yang terdiri dari beberapa tingkatan ;
- k. Tembakau luar Madura adalah tembakau yang ditanam di luar Madura ;
- l. Pengendalian Mutu adalah berbagai upaya untuk mempertahankan mutu tembakau Madura sesuai dengan Standar Mutu Tembakau Rajangan V.O yang tertuang dalam Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor : 525.23/29873/1991 Tanggal 19 Desember 1991 Perihal Standar Mutu Tembakau Rajangan Madura V.O dan Virginia Bojonegoro V.O ;
- m. Perlindungan Keaslian adalah berbagai upaya untuk melindungi keaslian tembakau Madura dari pencampuran dengan tembakau luar Madura ;
- n. Proses Pembuatan Rokok adalah proses pencampuran tembakau Madura dengan tembakau luar Madura di dalam pabrik rokok.

**BAB II**  
PENGENDALIAN DAN PERLINDUNGAN  
Pasal 2

- (1) Mutu dan keaslian tembakau Madura harus dikendalikan dan dilindungi ;
- (2) Untuk terlaksananya pengendalian dan perlindungan dimaksud ayat (1), perlu ditetapkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :
  - a. mengendalikan tembakau luar Madura masuk Kabupaten Pamekasan ;
  - b. melarang tembakau Madura dicampur dengan tembakau luar Madura.



- (3) Pengendalian dimaksud ayat (2) huruf a termasuk pelarangan pada musim panen yaitu sejak tanggal 15 Juli sampai dengan 15 Oktober tiap tahun;
- (4) Larangan dimaksud ayat (2) huruf b berlaku bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses produksi dan perdagangan tembakau Madura;
- (5) Pihak-Pihak dimaksud ayat (4) adalah Petani, Bandul, Pedagang, Usur Pabrikan dan Masyarakat.

### Pasal 3

Tembakau Madura yang dicampur dengan tembakau luar Madura dalam proses pembuatan rokok, tidak termasuk tembakau campuran.

### BAB III PENGAWASAN Pasal 4

→ tidak ada kewenangan delegasi

Untuk pelaksanaan dan pengawasan Peraturan Daerah ini ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

### BAB IV PENYIDIKAN Pasal 5

- (1) Penyidik adalah Penyidik sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang diberi kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah ini;
- (2) Penyidik dimaksud ayat (1) mempunyai kewenangan untuk :
  - a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - e. Melakukan pengeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
  - f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - g. Menyuruh berhenti dan melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf (e);
  - h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah;
  - i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - j. Menghentikan penyidikan;
  - k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah menurut Hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- (3) Penyidik dimaksud ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP.



**BAB V**  
**KETENTUAN PIDANA**  
Pasal 6

- (1) Barangsiapa mencampur tembakau Madura dengan tembakau luar Madura, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah);
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

Pasal 7

- (1) Barangsiapa memasukkan tembakau luar Madura kedalam wilayah hukum Kabupaten Pamekasan pada musim panen, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah);
- (2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

**BAB VI**  
**KETENTUAN PENUTUP**  
Pasal 8

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala ketentuan yang bertentangan dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Pasal 9

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.  
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan.

Disahkan di Pamekasan  
pada tanggal 30 April 2002

**BUPATI PAMEKASAN,**

**DWIATMO HADIYANTO**

Diundangkan di Pamekasan  
pada tanggal 30 April 2002

**SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN,**

**HARTO MANURI WIRJO**

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN  
NOMOR 3 TAHUN 2002

TENTANG

PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN KEASLIAN  
TEMBAKAU MADURA

I. UMUM.

Bahwa Pulau Madura dengan kondisi tanahnya yang kering sesuai untuk budidaya tanaman tembakau. Kecocokan budidaya tanaman tembakau di Madura didukung dengan kualitasnya yang spesifik yang memiliki keunggulan mutu dan nilai jual, karena adanya dua keunggulan tersebut tembakau Madura pada saat panen mendapat tekanan dari tembakau luar Madura. Tembakau luar Madura sengaja didatangkan ke Madura oleh para pedagang yang hanya memikirkan keuntungan dirinya, tembakau luar madura tersebut dicampurkan dengan tembakau Madura atau sengaja dipalsukan agar diakui oleh pasar sebagai tembakau Madura.

Bahwa kondisi yang demikian sudah berjalan beberapa tahun malahan makin lama makin meningkat kuantitasnya, akibatnya eksistensi tembakau Madura akan hilang, nilai jual menurun dan pasar akan merespon sangat negatif. Keadaan ini sangat merugikan kepada para petani.

Bahwa sehubungan dengan hal tersebut diatas adanya Peraturan Daerah tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura merupakan kebutuhan yang mendesak demi untuk melindungi para petani.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1 Sampai dengan 9 : Cukup jelas





BUPATI PAMEKASAN

**KEPUTUSAN**  
BUPATI PAMEKASAN  
NOMOR 15 TAHUN 2003

TENTANG

**PETUNJUK PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN  
NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN  
PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU MADURA**

BUPATI PAMEKASAN,

- Menimbang : bahwa dalam rangka melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura yang telah disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan tanggal 30 April 2002, dipandang perlu menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah dimaksud dengan menuangkan ketentuannya dalam Keputusan Bupati.
- Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 ;  
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ;  
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002.

**MEMUTUSKAN :**

- Menetapkan : **KEPUTUSAN BUPATI PAMEKASAN TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PAMEKASAN NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU MADURA.**

**Pasal 1**

Menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura.

**Pasal 2**

- (1) Dilarang mendatangkan atau memasukkan tembakau luar Madura kedalam wilayah hukum Kabupaten Pamekasan dengan cara dan dalih apapun.
- (2) Tembakau luar Madura sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) baik yang masih berwujud daun segar, rajangan kering maupun krosok.
- (3) Larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah selama musim panen yaitu sejak tanggal 15 Juli sampai dengan 15 Oktober setiap tahun.

**Pasal 3**

- (1) Dilarang mencampur tembakau Madura dengan tembakau luar Madura dengan cara dan dalih apapun.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan dimaksud ayat (1) adalah dalam proses



**Pasal 4**

Kewenangan pengawasan masuknya tembakau luar Madura ke Kabupaten Pamekasan, dilimpahkan kepada Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan.

**Pasal 5**

- (1) Menugaskan Tim Pengawas untuk mengadakan pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002.
- (2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Tim Pengawas dapat melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (3) Keanggotaan Tim Pengawas sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan tersendiri dengan Keputusan Bupati.

**Pasal 6**

Hal-hal yang belum diatur dalam Keputusan ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya, diatur lebih lanjut oleh Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan.

**Pasal 7**

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.  
Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Keputusan ini dalam Lembaran daerah Kabupaten Pamekasan.

Ditetapkan di Pamekasan  
pada tanggal 20 Maret 2003  
BUPATI PAMEKASAN,

DWIATMO HADIYANTO

Diundangkan di Pamekasan  
pada tanggal 26 Maret 2003  
SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN PAMEKASAN,  
HARTO MANURI WIRJO





BUPATI PAMEKASAN

**KEPUTUSAN**

BUPATI PAMEKASAN  
NOMOR : 188/ 104 /441.112/2003

TENTANG

**TIM PENGAWAS PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN  
PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU MADURA**

BUPATI PAMEKASAN,

Menimbang : a. bahwa dalam rangka mendukung efektifitas pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 yang telah disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, diperlukan langkah-langkah yang tepat dengan memperketat upaya pengawasan dan pengendaliannya ;  
b. bahwa berdasarkan pertimbangan huruf a konsideran Menimbang, dipandang perlu membentuk Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 dimaksud dengan menuangkan ketentuannya dalam Keputusan Bupati ;

Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 ;  
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ;  
3. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 2 Tahun 2002 ;  
4. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2002 ;  
5. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2002 ;

**MEMUTUSKAN :**

Menetapkan  
PERTAMA : Membentuk Tim Pengawas Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pengendalian Mutu dan Perlindungan Keaslian Tembakau Madura dengan susunan keanggotaan sebagaimana tercantum dalam Lampiran.

KEDUA : Menugaskan Tim sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA untuk :  
a. mengadakan pengawasan atas masuknya tembakau luar Madura ke wilayah hukum Kabupaten Pamekasan ;  
b. mengadakan pengawasan dan pemeriksaan terhadap kendaraan-kendaraan yang mengangkut tembakau yang memasuki wilayah Kabupaten Pamekasan ;  
c. mengadakan sweeping terhadap para pihak yang terkait dengan perniagaan tembakau ;  
d. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

KETIGA : Membebaskan biaya pelaksanaan tugas Tim sebagaimana dimaksud dalam diktum KEDUA pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pamekasan.

KEEMPAT : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Pamekasan  
pada tanggal : 22 Maret 2003

BUPATI PAMEKASAN,



LAMPIRAN KEPUTUSAN BUPATI PAMEKASAN  
 NOMOR :188/104 /441.112/2003  
 TANGGAL : 22 Maret 2003

**SUSUNAN KEANGGOTAAN  
 TIM PENGAWAS PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH  
 NOMOR 3 TAHUN 2002 TENTANG PENGENDALIAN MUTU DAN  
 PERLINDUNGAN KEASLIAN TEMBAKAU MADURA**

NO.	JABATAN DALAM TIM	INSTANSI/DINAS
1	KETUA	Kepala Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan
2	SEKRETARIS	Kepala Tata Usaha pada Kantor Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Pamekasan
3	ANGGOTA	a. Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Pamekasan b. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pamekasan c. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan d. Kepala Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan e. Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Pamekasan f. Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi Kabupaten Pamekasan g. Unsur DPRD Kabupaten Pamekasan h. Unsur Kejaksaan Negeri Pamekasan i. Unsur Pengadilan Negeri Pamekasan j. Unsur Polres Pamekasan k. Unsur CPM Kabupaten Pamekasan


 BUPATI PAMEKASAN,  
 WIAJIMO HADIYANTO