



RANCANGAN NASKAH AKADEMIS RANPERDA TATA NIAGA TEMBAKAU UNTUK PERLINDUNGAN PETANI DRPD KABUPATEN LAMONGAN



BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penyusunan Naskah Akademis.....	5
1.4 Metode Penyusunan Naskah Akademis.....	6
1.4.1 Pendekatan.....	6
1.4.2 Teknik Pengumpulan Data.....	7
1.4.3 Teknik Analisis Data.....	8
BAB II KAJIAN TEORITIS, EMPIRIS, DAN YURIDIS.....	11
2.1 Kajian Teoritis.....	11
2.1.1 Teori Pembangunan Daerah Berbasis Potensi Lokal.....	11
2.1.2 Teori Pemberdayaan (Empowerment Theory).....	16
2.1.3 Teori Tata Niaga Pertanian & Struktur Pasar.....	18
2.2 Kajian Empiris.....	23
2.2.1 Kapasitas Produksi dan Organisasi.....	23
2.2.2 Situasi Tata Niaga Tembakau Di Lamongan.....	25
2.2.3 Kajian Komparatif: Kebijakan Daerah Lain.....	31
2.2.4 Analisis Cost-Benefit dan Proyeksi Dampak Regulasi.....	32
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN....	34
3.1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	34
3.2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.....	36
3.3 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau.....	38
3.4 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur....	40
3.5 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.....	42
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	44
4.1 Landasan Filosofis Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani.....	44

4.2	Landasan Sosiologis.....	47
4.3	Landasan Yuridis.....	49
BAB V ARAH JANGKAUAN, PENGATURAN DAN MATERI MUATAN.....		52
5.1	Arah Jangkauan dan Pengaturan.....	52
5.2	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	53
BAB VI PENUTUP.....		60
6.1	Kesimpulan.....	60
6.2	Saran.....	61
Daftar Referensi.....		63

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kabupaten Lamongan merupakan salah satu sentra produksi tembakau penting di Provinsi Jawa Timur, khususnya di wilayah dengan karakteristik lahan kering dan tadah hujan. Berdasarkan data Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (KPP) Kabupaten Lamongan, Kabupaten Lamongan menduduki peringkat kelima sebagai penghasil tembakau di Jawa Timur, dengan luas tanam pada tahun 2024 mencapai 9.638 hektare. Luas tanam tersebut meningkat disbanding tahun 2023 yang mencapai 8.337 Ha.

Luasan tanam tembakau Kabupaten Lamongan yang cukup luas ditopang oleh petani tembakau di 8 (delapan) kecamatan sebagai sentra produksi tembakau. Delapan kecamatan menjadi sentra utama produksi tembakau di Kabupaten Lamongan, yakni Ngimbang, Mantup, Sambeng, Sukorame, Bluluk, Modo, Kedungpring, dan Sugio. Petani tembakau di 8 kecamatan ini telah lama membudidayakan komoditas tembakau varietas Jawa Manilo, Jawa Jinten, dan Virginia. Oleh karena itu budidaya tembakau telah menjadi sumber pendapatan yang menopang ekonomi rumah tangga sekitar 54.000 petani dan ribuan buruh tani musiman di 8 kecamatan ini¹. Tembakau bukan sekadar komoditas pertanian biasa di delapan kecamatan ini — ia telah menjadi bagian dari identitas sosial-ekonomi masyarakat pedesaan selama puluhan tahun, menghidupi tidak hanya petani pemilik lahan, tetapi juga ribuan buruh tani musiman yang ikut menggantungkan pendapatan dari musim panen tembakau. Namun demikian, potensi tersebut belum sepenuhnya memberikan dampak kesejahteraan yang optimal akibat berbagai permasalahan dalam tata niaga tembakau di tingkat lokal.

¹ Tanam Perdana Tembakau Serta Penyerahan Secara Simbolis Bantuan Hibah Yang Bersumber DBHCHT, Berita Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan, <https://dinkpp.lamongankab.go.id/>

Perkembangan luas tanam tembakau di Kabupaten Lamongan menunjukkan tren yang menggembirakan. Pada tahun 2023, total area tanam tercatat sebesar 8.337 hektare, kemudian meningkat menjadi 9.473 hektare pada tahun 2024 — suatu pertumbuhan yang mencerminkan masih tingginya minat petani dalam membudidayakan komoditas ini. Namun pertumbuhan luas tanam itu tidak serta-merta berbanding lurus dengan meningkatnya kesejahteraan petani. Di balik angka-angka produksi yang terus bertumbuh, tersimpan persoalan struktural yang menghimpit kehidupan petani dari musim ke musim.

Persoalan mendasar yang dihadapi petani tembakau Lamongan adalah lemahnya posisi tawar dalam rantai perdagangan tembakau. Sebagaimana dikaji Prasetyo dalam penelitiannya tentang perjanjian jual beli tembakau di Temanggung — sebuah daerah yang memiliki kesamaan karakteristik dengan Lamongan — petani tembakau pada umumnya berada pada posisi yang sangat lemah karena rantai penjualan sudah panjang dan harga ditetapkan oleh pembeli atau grader serta perantara, bukan oleh petani itu sendiri. Kondisi ini menciptakan situasi di mana petani hanya berperan sebagai *price taker*, bukan *price maker*, dalam sistem tata niaga yang seharusnya adil dan seimbang.² Harga jual tembakau sangat bergantung pada pedagang pengumpul atau pembeli besar, sementara petani memiliki keterbatasan akses informasi pasar, standar kualitas, dan alternatif penjualan. Kondisi ini menyebabkan harga tembakau di tingkat petani sering kali berfluktuasi tajam dan tidak sebanding dengan biaya produksi yang telah dikeluarkan.

Di tingkat lapangan Kabupaten Lamongan, ketiadaan standar mutu lokal yang tertulis, mekanisme penilaian kualitas yang tidak transparan, serta absennya sistem transaksi yang terstandarisasi telah membuka ruang lebar bagi praktik-praktik tata niaga yang merugikan petani. Petani kerap

² Prasetyo, Beny, 2022, Posisi Tawar Petani Dalam Perjanjian Jual Beli Tembakau Di Temanggung, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Magelang.

menghadapi penolakan hasil panen tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, penurunan grade secara sepihak, dan keterlambatan pembayaran yang berdampak pada krisis likuiditas rumah tangga petani di akhir musim panen.

Kajian empiris Latifah, dkk. tentang tata kelola tembakau berbasis stakeholder memperkuat temuan ini, menunjukkan bahwa relasi antara petani dan grader/pabrikan di sentra tembakau Jawa Timur hampir selalu bersifat asimetris, di mana pihak pembeli menguasai informasi tentang permintaan pasar dan standar industri sementara petani hanya mengetahui kondisi lokal.³ Petani kerap menghadapi penolakan hasil panen, penurunan kualitas secara sepihak, serta keterlambatan pembayaran, yang pada akhirnya meningkatkan risiko kerugian dan ketidakpastian usaha tani tembakau dari musim ke musim. Serangkaian penelitian tentang pemasaran tembakau menunjukkan bahwa posisi tawar petani tembakau dalam perjanjian jual beli sangat rendah karena rantai penjualan tembakau sudah panjang dan harga ditetapkan oleh pembeli/grader serta perantara, bukan petani. Ini menyebabkan petani tidak bisa menentukan harga sendiri sehingga *bargaining position* petani sangat lemah⁴.

Dari sisi regulasi, Kabupaten Lamongan sebenarnya telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Namun Perda tersebut bersifat umum dan belum mengatur secara spesifik aspek-aspek hilir pertanian seperti mekanisme perdagangan tembakau, standar mutu, penilaian kualitas, dan perlindungan transaksi. Padahal, dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah kabupaten memiliki kewenangan strategis untuk mengatur komoditas unggulan daerah agar tercipta kepastian usaha, keadilan distribusi manfaat ekonomi, serta keberlanjutan sektor pertanian.

³ Miftakhul Latifah, Retno Sunu Astuti, Amni Zarkasyi Rahman, 2025, Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Dalam Perspektif Stakeholder Governance Di Kecamatan Tlogomulyo

⁴ Beny, 2022.

Faktor eksternal pun menambah kompleksitas persoalan. Dinamika kebijakan pengendalian tembakau di tingkat nasional — mulai dari regulasi kemasan rokok polos, rencana peningkatan cukai, hingga tekanan dari kebijakan pengendalian tembakau berbasis perjanjian internasional — terus memberikan dampak tidak langsung terhadap permintaan dan harga tembakau di tingkat petani. Dalam konteks ini, Kabupaten Lamongan membutuhkan instrumen hukum daerah yang mampu menyeimbangkan aspek pengendalian tembakau dengan kepentingan perlindungan petani dan keberlanjutan ekonomi lokal agar petani tidak menjadi pihak yang paling dirugikan akibat perubahan kebijakan di luar daerah.

Sebagai salah satu entitas Pemerintahan Kabupaten Lamongan, DPRD Kabupaten Lamongan memiliki inisiatif dalam merumuskan rancangan peraturan daerah tentang tata kelola dan tata niaga tembakau sebagai upaya dalam melindungi petani tembakau agar memiliki posisi tawar dalam rantai niaga tembakau. Rancangan peraturan daerah ini menjadi kebutuhan penting dan mendesak dan perlu untuk menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah. Pembentukan peraturan daerah yang mengatur tata niaga tembakau untuk perlindungan petani tembakau di Kabupaten Lamongan dilakukan untuk menciptakan sistem perdagangan tembakau yang adil, transparan, dan berkelanjutan, memperkuat posisi tawar petani, serta memastikan kontribusi sektor tembakau terhadap perekonomian daerah berjalan secara optimal dan berkeadilan. Kehadiran Naskah Akademis ini dimaksudkan sebagai pijakan ilmiah dan teknokratis yang memadai bagi proses legislasi daerah, guna menghasilkan produk hukum yang kredibel, adil, dan mampu menjawab persoalan nyata yang dihadapi petani tembakau Lamongan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, naskah akademik ini merumuskan beberapa permasalahan pokok yang menjadi focus kajian, diantaranya:

- 1. Bagaimana kondisi eksisting tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan beserta permasalahan struktural yang dihadapi petani?**
- 2. Faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi urgensi pembentukan peraturan daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani di Kabupaten Lamongan?**
- 3. Bagaimana kerangka yuridis yang melandasi kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur tata niaga tembakau?**
- 4. Aspek-aspek apa yang perlu dimuat dalam materi muatan peraturan daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani di Kabupaten Lamongan?**

Tujuan Penyusunan Naskah Akademis

Berdasarkan identifikasi dan rumusan permasalahan, penyusunan Naskah Akademis ini sebagai dasar akademis dan teknokratis bagi pengambilan keputusan kebijakan peraturan daerah tentang tata niaga tembakau untuk perlindungan petani di Kabupaten Lamongan. Dalam hal ini, tujuan bisa dirinci sebagai berikut:

1. Menganalisis kondisi dan permasalahan tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan secara komprehensif dan berbasis data empiris.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani.
3. Menyajikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat sebagai basis legitimasi Rancangan Peraturan Daerah.

4. Merumuskan arah jangkauan dan materi muatan yang tepat agar peraturan daerah yang dibentuk benar-benar efektif melindungi petani dan menciptakan tata niaga yang berkeadilan.

Metode Penyusunan Naskah Akademis

Penyusunan Naskah Akademis peraturan daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani di Kabupaten Lamongan menggunakan pendekatan yang mengintegrasikan dimesi yuridis-normatif, social ekonomi, dan perencanaan Pembangunan daerah. Metode ini disusun sesuai dengan pedoman penyusunan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Pedoman Penyusunan Naskah Akademis RUU DPR RI.

1.1.1 Pendekatan

Metode penyusunan Naskah Akademis mengadopsi pendekatan multidisipliner dengan memadukan empat dimensi utama:

- 1 Pendekatan yuridis-normatif, untuk menilai dasar hukum dan kesesuaian kebijakan peraturan daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Pendekatan ini mengambil beberapa landasan hukum antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
- 2 Pendekatan sosial-ekonomi, melalui penilaian proyeksi dampak terhadap masyarakat petani tembakau, potensi ekonomi lokal, dan kesiapan sosial wilayah terdampak peraturan daerah nantinya. Pendekatan ini juga

dilakukan untuk mengkaji dampak yang mungkin timbul terhadap masyarakat petani tembakau dan perekonomian lokal

- 3 Pendekatan spasial dan perencanaan pembangunan Kabupaten Lamongan, meliputi RPJPD Kabupaten Lamongan 2025–2045, RPJMD Kabupaten Lamongan 2025-2029, dan arah pengembangan kawasan strategis ekonomi di provinsi Jawa Timur, khususnya di Kawasan ekonomi Gerbangkertasusila Plus.
- 4 Pendekatan komparatif dilakukan dengan menelaah kebijakan daerah lain yang telah lebih dahulu mengatur tata niaga tembakau, untuk mengambil pelajaran yang relevan

1.1.2 Teknik Pengumpulan Data

Data dalam naskah akademik ini dihimpun berdasarkan pada pengelompokan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data tersebut didapatkan dari berbagai kegiatan diantaranya:

1. Data primer diperoleh melalui Focus Group Discussion (FGD) dan wawancara mendalam, baik dengan perwakilan petani tembakau, perwakilan dari Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) Wilayah Lamongan, Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan, Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Lamongan, Komisi B DPRD Kabupaten Lamongan, serta akademisi yang focus pada bidang pertembakauan di Kabupaten Lamongan. Kegiatan partisipatif ini bertujuan untuk menguji persepsi, kebutuhan, dan legitimasi sosial maupun politik atas peraturan daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani di Kabupaten Lamongan.
2. Data sekunder didapatkan melalui analisis hasil analisis dokumen daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2025 – 2045, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lamongan Tahun 2025 – 2029,

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lamongan Tahun 2020 – 2039, data statistik BPS Lamongan, LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) Dinas KPP Lamongan, serta regulasi nasional dan provinsi yang relevan.

1.1.3 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penyusunan Naskah Akademis ini dilakukan secara kualitatif-normatif dan empiris-partisipatif, dengan tahapan yang saling berkelindan antara justifikasi hukum, argumentasi Akademis, serta pembuktian empiris berbasis aspirasi (data primer). Tujuannya adalah memastikan bahwa seluruh hasil kajian memiliki landasan hukum yang sah, dasar ilmiah yang kuat, dan kesesuaian kondisi empiris.

1. Analisis Kualitatif-Normatif

Analisis ini digunakan untuk menilai kesesuaian kebijakan tata niaga tembakau untuk perlindungan petani dengan sistem hukum nasional dan prinsip tata pemerintahan daerah. Prosesnya meliputi:

a. Inventarisasi dan Telaah Regulasi

Tahap awal dilakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur dan Perda Kab. Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Sekaligus telaah dokumen perencanaan seperti RTRW, RPJPD, dan RPJMD Kabupaten Lamongan.

b. Analisis Kesesuaian Hukum dan Kebijakan:

Setiap dokumen dianalisis untuk mengidentifikasi kesesuaian antara tata niaga tembakau untuk perlindungan petani dan arah pembangunan daerah. Pendekatan ini memastikan bahwa ranperda yang diusulkan tidak bertentangan dengan struktur hukum yang berlaku, serta memiliki legitimasi administratif.

2. Analisis Teoritis dan Kebijakan Publik:

Hasil kajian normatif dipadukan dengan teori-teori Akademis seperti Teori Pembangunan Daerah Berbasis Potensi Lokal (Endogenous Development Theory) dari John Friedmann, Teori Pemberdayaan (empowerment theory) dari Paulo Freire, dan Teori Tata Niaga Pertanian & Struktur Pasar (Agricultural Marketing & Oligopsony Theory) dari William G. Shepherd. Analisis ini digunakan untuk menegaskan urgensi kebijakan serta arah pengaturan baru dalam Raperda tentang tata niaga tembakau untuk perlindungan petani.

Seluruh hasil analisis hukum dan teori disintesis untuk membentuk argumentasi Akademis yang menjadi dasar filosofis dan yuridis Ranperda tentang tata niaga tembakau untuk perlindungan petani.

3. Integrasi dengan Analisis Kebijakan (RIA dan CBA)

Sebagaimana diamanatkan dalam Pedoman Penyusunan Naskah Akademis DPR RI, hasil analisis empiris juga dikaji melalui pendekatan Regulatory Impact Assessment (RIA) dan Cost-Benefit Analysis (CBA). Tahapan ini meliputi:

- a. Identifikasi masalah dan tujuan Raperda tentang tata niaga tembakau untuk perlindungan petani;
- b. Evaluasi alternatif kebijakan, termasuk analisis ruang lingkup Raperda tentang tata niaga tembakau untuk perlindungan petani dan

implikasi pemberlakuan perda nantinya terhadap kondisi aspek tata niaga tembakau dan aspek kesejahteraan petani tembakau;

- c. Analisis biaya dan manfaat, untuk mengestimasi implikasi kebijakan terhadap kapasitas sumberdaya pembangunan Kabupaten Lamongan, social ekonomi masyarakat, dan kondisi keberdayaan petani tembakau.
- d. Proyeksi kerangka strategi implementasi Perda dan mitigasi risiko dalam pemberlakuan Perda nantinya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS, EMPIRIS, DAN YURIDIS

2.1 Kajian Teoritis

2.1.1 Teori Pembangunan Daerah Berbasis Potensi Lokal

Pembangunan daerah berbasis potensi lokal menemukan relevansinya yang sangat kuat ketika dikaitkan dengan sektor pertembakauan, terutama di daerah-daerah yang secara historis dan struktural menjadikan tembakau sebagai komoditas unggulan. Dalam konteks ini, tembakau tidak hanya diposisikan sebagai komoditas ekonomi semata, tetapi juga sebagai bagian dari identitas sosial dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan pembangunan yang bertumpu pada potensi lokal menjadi penting untuk memastikan bahwa sektor pertembakauan dapat berkembang secara berkelanjutan, sekaligus memberikan manfaat ekonomi yang optimal bagi masyarakat setempat.

Secara teoretis, pendekatan pembangunan endogen memberikan landasan yang kuat bagi pengembangan sektor pertembakauan di daerah. Teori ini menekankan bahwa kekuatan utama pembangunan terletak pada kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya internalnya, termasuk komoditas unggulan seperti tembakau. Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa kebijakan pembangunan daerah perlu diarahkan pada penguatan kapasitas petani, peningkatan kualitas produksi, serta pengembangan inovasi berbasis lokal yang mampu meningkatkan nilai tambah tembakau. Dengan demikian, pembangunan sektor pertembakauan tidak bergantung sepenuhnya pada intervensi eksternal, melainkan tumbuh dari dinamika internal daerah itu sendiri.⁵

⁵ Blakely, Edward J. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994

Dalam kerangka ekonomi lokal (local economic development), sektor pertembakauan dapat menjadi penggerak utama pertumbuhan ekonomi daerah apabila dikelola secara terintegrasi. Rantai nilai tembakau yang meliputi proses budidaya, pengolahan, distribusi, hingga pemasaran, membuka peluang bagi penciptaan lapangan kerja yang luas. Selain itu, keterlibatan berbagai aktor—mulai dari petani, pelaku usaha kecil, hingga industri pengolahan—menjadikan sektor ini sebagai ekosistem ekonomi yang kompleks dan strategis. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan ekonomi lokal menjadi kunci dalam memastikan bahwa manfaat ekonomi dari sektor pertembakauan dapat dirasakan secara merata.⁶

Namun demikian, pengembangan sektor pertembakauan berbasis potensi lokal tidak terlepas dari berbagai tantangan struktural. Salah satu permasalahan utama adalah rendahnya posisi tawar petani dalam rantai distribusi, yang seringkali menyebabkan ketimpangan dalam pembagian nilai tambah. Selain itu, fluktuasi harga tembakau yang dipengaruhi oleh kebijakan nasional dan dinamika pasar global juga menjadi faktor ketidakpastian bagi petani. Dalam konteks ini, diperlukan intervensi kebijakan yang mampu melindungi petani sekaligus menciptakan stabilitas ekonomi di tingkat lokal, tanpa mengabaikan prinsip efisiensi dan daya saing.⁷

Permasalahan lain yang perlu diperhatikan adalah keterbatasan akses terhadap teknologi dan inovasi dalam budidaya tembakau. Banyak petani yang masih menggunakan metode tradisional dengan produktivitas yang relatif rendah dan kualitas yang belum memenuhi standar industri. Padahal, peningkatan kualitas tembakau merupakan faktor kunci dalam meningkatkan daya saing produk di pasar nasional maupun internasional. Oleh karena itu, pembangunan berbasis potensi lokal harus disertai dengan strategi transfer

⁶ World Bank. *Local Economic Development: A Primer*. Washington, DC: World Bank, 2003

⁷ Todaro, Michael P., dan Stephen C. Smith. *Economic Development*. Boston: Pearson, 2015

teknologi, pelatihan, serta pendampingan yang berkelanjutan bagi petani tembakau.

Selain aspek ekonomi dan teknis, sektor pertembakauan juga memiliki dimensi sosial dan budaya yang tidak dapat diabaikan. Di banyak daerah, tembakau telah menjadi bagian dari tradisi dan sistem nilai masyarakat, yang tercermin dalam praktik budidaya, pola kerja, serta relasi sosial di tingkat komunitas. Dalam perspektif modal sosial, keberadaan jaringan sosial dan kepercayaan antar pelaku usaha tembakau dapat menjadi kekuatan penting dalam mendukung keberhasilan pembangunan. Dengan memanfaatkan modal sosial ini, program-program pembangunan dapat dirancang secara lebih partisipatif dan kontekstual.⁸

Dalam konteks kebijakan publik, pengembangan sektor pertembakauan berbasis potensi lokal memerlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan fiskal seperti Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) dapat menjadi instrumen strategis dalam mendukung pembangunan sektor ini, khususnya dalam hal peningkatan kesejahteraan petani, penguatan infrastruktur, serta pengendalian dampak negatif tembakau. Namun demikian, efektivitas pemanfaatan kebijakan tersebut sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dalam merancang program yang tepat sasaran dan berbasis kebutuhan lokal.⁹

John Friedmann dalam karyanya *Empowerment: The Politics of Alternative Development* menegaskan bahwa pembangunan daerah yang berkelanjutan harus bertumpu pada potensi, sumber daya, dan aktor lokal — bukan semata-mata bergantung pada intervensi dan subsidi dari luar. Inti teori ini menghendaki agar daerah diberi kewenangan dan kapasitas nyata untuk

⁸ Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993

⁹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Pedoman Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau*. Jakarta: Kemenkeu RI, berbagai tahun penerbitan

mengelola komoditas unggulannya sendiri, sehingga nilai tambah ekonomi yang dihasilkan dapat dinikmati oleh masyarakat setempat¹⁰.

Secara keseluruhan, pembangunan sektor pertembakauan berbasis potensi lokal merupakan pendekatan yang memiliki prospek besar dalam mendorong pembangunan daerah yang inklusif dan berkelanjutan. Dengan mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan kelembagaan, pendekatan ini mampu menciptakan sistem pembangunan yang lebih adaptif terhadap dinamika lokal. Meskipun dihadapkan pada berbagai tantangan, penguatan kapasitas lokal, dukungan kebijakan yang tepat, serta partisipasi aktif masyarakat menjadi faktor kunci dalam memastikan bahwa sektor pertembakauan dapat terus menjadi pilar penting dalam pembangunan daerah.

Tembakau tidak hanya menyerap tenaga kerja dalam jumlah signifikan, tetapi juga membentuk rantai nilai yang melibatkan petani, pengumpul, pedagang besar, hingga industri pengolahan. Kontribusinya terhadap produk domestik regional bruto (PDRB) dan pendapatan masyarakat pedesaan menjadikan tembakau sebagai sektor strategis yang patut mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah daerah.¹¹ Namun, posisi tawar petani dalam rantai tata niaga sering kali lemah akibat struktur pasar yang asimetris, sehingga surplus ekonomi lebih banyak dinikmati oleh pedagang perantara dibandingkan para produsen primer.

Menghadapi kondisi tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Tata Niaga Tembakau sebagai instrumen hukum untuk memperkuat kewenangan daerah dalam melakukan intervensi terhadap rantai pasar. Raperda ini dirancang agar pemerintah daerah memiliki landasan legal untuk mengatur alur distribusi, menetapkan mekanisme harga, serta memastikan bahwa surplus nilai yang

¹⁰ John Friedmann secara spesifik membahas teori Endogenous Development (pembangunan dari dalam/lokal) dalam bukunya "Empowerment: The Politics of Alternative Development" yang diterbitkan pada tahun 1992.

¹¹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan. (2023). Kabupaten Lamongan dalam Angka 2023

dihasilkan dari perdagangan tembakau dapat berpihak secara adil kepada petani. Dengan kata lain, Raperda tersebut bukan sekadar produk regulasi teknis, melainkan alat kebijakan untuk mengoreksi kegagalan pasar yang selama ini merugikan pelaku ekonomi lokal.

Prinsip yang menjiwai kebijakan ini adalah penolakan terhadap sikap netralitas pemerintah yang pasif. Baik pemerintah pusat maupun daerah tidak dapat bersikap netral dalam sistem pasar komoditas pertanian yang timpang. Sesuai dengan pembagian kewenangan yang diamanatkan oleh undang-undang, pemerintah justru berkewajiban aktif mengatur mekanisme pasar demi mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku ekonomi lokal, khususnya petani.¹²³ Sikap tidak netral di sini bukan berarti antidemokrasi ekonomi, melainkan bentuk perlindungan terhadap pihak yang lemah agar dapat bersaing secara lebih berimbang.

Ketiga alasan mendasar tersebut yakni status tembakau sebagai komoditas unggulan, urgensi Raperda sebagai instrumen intervensi, serta kewajiban aktif pemerintah dalam mengatur pasar, memberikan justifikasi teoritik sekaligus praktis bagi lahirnya Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani. Kebijakan ini menegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten Lamongan wajib hadir secara aktif dan berpihak dalam mengatur tata niaga komoditas unggulannya. Kehadiran pemerintah tidak lagi bersifat opsional atau sekadar fasilitatif, melainkan merupakan keharusan struktural demi pembangunan ekonomi lokal yang berkeadilan. Dengan intervensi yang terencana dan transparan, diharapkan petani tidak hanya menjadi penonton dalam rantai nilai komoditas yang mereka hasilkan sendiri, melainkan menjadi subjek utama yang merasakan langsung manfaat dari kekayaan daerahnya.

2.1.2 Teori Pemberdayaan (Empowerment Theory)

¹² Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press. Lihat juga: Mariyati, S. & Kurniawan, T. (2018)

Pemberdayaan merupakan proses sistematis untuk meningkatkan kapasitas individu maupun kelompok agar mampu mengelola sumber daya, mengambil keputusan, serta memperoleh akses terhadap peluang ekonomi secara adil. Dalam perspektif pembangunan, pemberdayaan tidak hanya dimaknai sebagai peningkatan pendapatan, tetapi juga sebagai upaya memperkuat posisi tawar (*bargaining position*) pelaku ekonomi lokal. Pada sektor pertembakauan, hal ini menjadi relevan mengingat struktur tata niaga yang cenderung oligopsonistik, di mana petani sering berada pada posisi lemah dalam rantai distribusi dan penentuan harga.

Secara konseptual, teori pemberdayaan yang dikemukakan oleh Robert Chambers menekankan pentingnya pendekatan partisipatif dan berbasis lokal (*people-centered development*).¹³ Dalam konteks tata niaga tembakau, pendekatan ini mengisyaratkan bahwa kebijakan tidak cukup hanya berorientasi pada stabilisasi harga atau peningkatan produksi, tetapi juga harus melibatkan petani sebagai subjek aktif dalam proses distribusi, pengolahan, hingga pemasaran. Ketimpangan informasi pasar, keterbatasan akses terhadap pembiayaan, serta dominasi tengkulak menjadi faktor yang menghambat terwujudnya pemberdayaan yang substansial.

Paulo Freire dalam bukunya *Pendidikan Kaum Tertindas* mengisyaratkan bahwa Pemberdayaan adalah proses memperkuat kapasitas kelompok lemah agar mampu mengontrol sumber daya, keputusan, dan masa depannya sendiri. Ketimpangan struktural (ekonomi dan kekuasaan) harus dikoreksi melalui kebijakan publik¹⁴. Lebih lanjut, Amartya Sen melalui pendekatan kapabilitas (*capability approach*) menegaskan bahwa pemberdayaan berkaitan erat dengan perluasan kebebasan substantif individu untuk menentukan pilihannya.¹⁵ Dalam tata niaga tembakau, kebebasan ini dapat diterjemahkan sebagai kemampuan petani untuk memilih saluran pemasaran, menentukan

¹³ Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983)

¹⁴ *Pendidikan Kaum Tertindas*, 2008, LP3ES.

¹⁵ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999)

harga jual, serta mengakses teknologi pengolahan yang meningkatkan nilai tambah. Namun dalam praktiknya, petani tembakau sering terjebak dalam hubungan patron-klien dengan pedagang perantara, sehingga ruang kebebasan tersebut menjadi terbatas.

Permasalahan struktural dalam tata niaga tembakau juga dapat dianalisis melalui perspektif teori ketergantungan (*dependency theory*), yang melihat adanya relasi tidak seimbang antara aktor lokal dan aktor yang memiliki kekuatan modal lebih besar.¹⁶ Industri rokok besar, misalnya, memiliki kendali signifikan terhadap standar kualitas dan harga beli tembakau, sementara petani hanya berperan sebagai pemasok bahan baku. Kondisi ini memperlihatkan bahwa tanpa intervensi kebijakan yang berpihak, pemberdayaan petani akan sulit tercapai karena adanya ketimpangan kekuasaan dalam sistem ekonomi tersebut.

Dalam kerangka pemberdayaan ekonomi lokal, peran kelembagaan menjadi sangat penting. Uphoff menekankan bahwa penguatan institusi lokal, seperti koperasi atau kelompok tani, merupakan strategi efektif untuk meningkatkan posisi tawar petani.¹⁷ Dalam tata niaga tembakau, keberadaan koperasi dapat berfungsi sebagai agregator produksi, penyedia akses pembiayaan, serta mediator dalam negosiasi harga dengan industri. Namun, tantangan yang sering muncul adalah lemahnya kapasitas manajerial dan rendahnya tingkat kepercayaan anggota terhadap lembaga tersebut.

Selain aspek kelembagaan, pemberdayaan juga menuntut adanya intervensi pada aspek kebijakan publik. Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menciptakan regulasi yang melindungi petani, misalnya melalui penetapan harga acuan, fasilitasi kemitraan yang adil, serta penyediaan

¹⁶ Theotonio Dos Santos, "The Structure of Dependence," *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2 (1970)

¹⁷ Norman Uphoff, *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases* (West Hartford: Kumarian Press, 1986)

infrastruktur pascapanen. Dalam konteks ini, dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBHCHT) dapat dimanfaatkan sebagai instrumen fiskal untuk mendukung pemberdayaan petani, baik melalui pelatihan, bantuan alat produksi, maupun penguatan akses pasar.¹⁸

Namun demikian, implementasi kebijakan pemberdayaan dalam tata niaga tembakau tidak lepas dari berbagai kendala, seperti inkonsistensi program, keterbatasan data yang akurat, serta lemahnya koordinasi antar pemangku kepentingan. Pemberdayaan yang bersifat top-down cenderung tidak berkelanjutan karena tidak mempertimbangkan kebutuhan riil petani. Oleh karena itu, pendekatan kolaboratif yang melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat menjadi kunci dalam menciptakan sistem tata niaga yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Pada akhirnya, pemberdayaan dalam tata niaga tembakau harus dipahami sebagai proses jangka panjang yang tidak hanya berfokus pada aspek ekonomi, tetapi juga sosial dan kelembagaan. Transformasi sistem tata niaga yang lebih adil memerlukan perubahan struktur relasi kekuasaan, peningkatan kapasitas petani, serta dukungan kebijakan yang konsisten. Dengan demikian, pemberdayaan tidak berhenti pada retorika pembangunan, tetapi benar-benar menjadi instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau secara

2.1.3 Teori Tata Niaga Pertanian & Struktur Pasar

Tata niaga pertanian tidak dapat dilepaskan dari pemahaman tentang bagaimana aliran barang, informasi, dan nilai berlangsung dari produsen hingga konsumen akhir. Dalam perspektif ekonomi pertanian, tata niaga (agricultural marketing) mencakup serangkaian fungsi seperti pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, transportasi, pembiayaan, hingga penetapan harga. Tujuan utamanya adalah menciptakan efisiensi distribusi serta meningkatkan nilai

¹⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Pedoman Pengelolaan DBHCHT, berbagai edisi regulasi

tambah produk pertanian. Namun dalam praktiknya, sistem tata niaga sering kali menghadapi persoalan ketimpangan posisi tawar antara pelaku usaha, khususnya antara petani sebagai produsen primer dan pelaku pasar di hilir.¹⁹

Dalam kerangka teori, struktur pasar menjadi faktor kunci yang memengaruhi bagaimana tata niaga berjalan. Struktur pasar merujuk pada karakteristik organisasi pasar, seperti jumlah pelaku, tingkat diferensiasi produk, hambatan masuk, dan tingkat penguasaan informasi. Secara umum, struktur pasar dibagi menjadi pasar persaingan sempurna, monopolistik, oligopoli, dan monopoli. Setiap struktur memiliki implikasi berbeda terhadap pembentukan harga dan distribusi keuntungan. Dalam sektor pertanian, khususnya komoditas perkebunan, struktur pasar cenderung tidak sempurna, sehingga memunculkan distorsi dalam mekanisme harga.²⁰

Dalam konteks tata niaga tembakau, karakteristik struktur pasar menunjukkan kecenderungan oligopsoni, yakni kondisi di mana terdapat banyak penjual (petani) tetapi hanya sedikit pembeli besar, seperti pabrikan rokok atau pedagang besar. Kondisi ini menyebabkan posisi tawar petani relatif lemah karena harga lebih banyak ditentukan oleh pembeli. Selain itu, standar kualitas yang ditetapkan oleh industri sering kali bersifat subjektif dan tidak transparan, sehingga semakin memperkuat dominasi pembeli dalam menentukan harga.²¹

Permasalahan tata niaga tembakau juga diperparah oleh panjangnya rantai distribusi. Tembakau dari petani biasanya melewati beberapa lapisan perantara, mulai dari tengkulak, pedagang pengumpul, hingga pedagang besar sebelum sampai ke industri. Setiap mata rantai mengambil margin keuntungan, yang pada akhirnya mengurangi bagian yang diterima petani. Dalam teori pemasaran pertanian, kondisi ini disebut sebagai inefisiensi struktural, di mana

¹⁹ Kohls, R.L. & Uhl, J.N., *Marketing of Agricultural Products*, New York: Macmillan, 2002

²⁰ Lipsey, R.G. & Chrystal, K.A., *Economics*, Oxford: Oxford University Press, 2011

²¹ Tomek, W.G. & Robinson, K.L., *Agricultural Product Prices*, Ithaca: Cornell University Press, 2003

biaya distribusi tinggi tidak selalu diimbangi dengan peningkatan nilai tambah yang signifikan.²²

Selain aspek struktur pasar, asimetri informasi juga menjadi persoalan krusial dalam tata niaga tembakau. Petani sering kali tidak memiliki akses informasi yang memadai terkait harga pasar, standar kualitas, maupun permintaan industri. Sebaliknya, pelaku industri memiliki informasi yang lebih lengkap dan akurat. Ketimpangan informasi ini menciptakan ketidakadilan dalam transaksi dan berpotensi menimbulkan praktik eksploitasi. Dalam teori ekonomi kelembagaan, kondisi ini menunjukkan lemahnya institusi pasar yang seharusnya menjamin transparansi dan keadilan.²³

Dari sudut pandang efisiensi pasar, tata niaga tembakau di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam mencapai efisiensi teknis maupun efisiensi harga. Efisiensi teknis berkaitan dengan kemampuan sistem distribusi dalam meminimalkan biaya, sedangkan efisiensi harga mengacu pada kesesuaian harga yang diterima petani dengan nilai sebenarnya di pasar. Dalam banyak kasus, disparitas harga antara tingkat petani dan industri menunjukkan adanya margin pemasaran yang tidak proporsional, yang mencerminkan distribusi keuntungan yang tidak adil.²⁴

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pendekatan kelembagaan menjadi penting dalam memperbaiki tata niaga tembakau. Penguatan kelembagaan petani, seperti koperasi atau kelompok tani, dapat meningkatkan posisi tawar dalam negosiasi harga. Selain itu, intervensi pemerintah melalui regulasi harga dasar, transparansi grading, serta pengawasan rantai distribusi dapat membantu menciptakan struktur pasar yang lebih kompetitif dan

²² Downey, W.D. & Erickson, S.P., *Agribusiness Management*, New York: McGraw-Hill, 2002

²³ North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990

²⁴ Shepherd, G.S., *Marketing Farm Products: Economic Analysis*, Ames: Iowa State University Press, 200

berkeadilan. Dalam perspektif teori pembangunan pertanian, peran negara diperlukan untuk mengoreksi kegagalan pasar (market failure) yang terjadi.²⁵

Dengan demikian, keterkaitan antara teori tata niaga pertanian dan struktur pasar dalam konteks tembakau menunjukkan bahwa permasalahan utama terletak pada ketidakseimbangan kekuatan pasar, inefisiensi distribusi, serta lemahnya akses informasi. Upaya perbaikan tidak hanya memerlukan intervensi teknis, tetapi juga reformasi kelembagaan dan kebijakan yang berpihak pada petani. Pendekatan yang komprehensif ini diharapkan mampu menciptakan sistem tata niaga tembakau yang lebih efisien, transparan, dan berkeadilan, sehingga kesejahteraan petani dapat meningkat secara berkelanjutan.²⁶

William G. Shepherd dan Dennis W. Carlton melalui serangkaian risetnya menyimpulkan bahwa dalam pasar pertanian, sering terjadi struktur pasar oligopsoni (banyak penjual, sedikit pembeli). Bagaimana produk pertanian berpindah dari produsen (petani) ke konsumen melalui rangkaian aktivitas pemasaran yang meliputi pengumpulan, penyimpanan, pengolahan, penetapan mutu, penetapan harga, dan distribusi. Dalam sektor pertanian, tata niaga tidak hanya dipengaruhi oleh mekanisme pasar, tetapi juga oleh karakteristik produk yang mudah rusak, bersifat musiman, serta diproduksi oleh banyak petani skala kecil. Kondisi ini menyebabkan petani sering berada pada posisi yang lemah dalam menentukan harga dan syarat transaksi, sehingga efisiensi dan keadilan pasar tidak selalu tercapai secara alami.

Dari perspektif struktur pasar, sektor pertanian—termasuk komoditas seperti tembakau—sering kali beroperasi dalam struktur oligopsoni, yaitu kondisi pasar dengan banyak penjual (petani) dan hanya sedikit pembeli

²⁵ Ellis, F., *Agricultural Policies in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992

²⁶ Hayami, Y. & Ruttan, V.W., *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985

(pedagang besar, grader, atau pabrikan). Dalam struktur ini, pembeli memiliki kekuatan pasar yang lebih besar untuk menentukan harga dan standar mutu, sementara petani bertindak sebagai *price taker*. Akibatnya, harga di tingkat petani cenderung ditekan, fluktuatif, dan tidak sepenuhnya mencerminkan biaya produksi maupun kualitas hasil panen.

Teori tata niaga pertanian juga menyoroti adanya kegagalan pasar (*market failure*) yang muncul akibat asimetri informasi, lemahnya transparansi penilaian mutu, serta keterbatasan akses petani terhadap informasi harga dan pasar alternatif. Pembeli biasanya menguasai informasi tentang permintaan pasar dan standar industri, sementara petani hanya mengetahui kondisi lokal. Ketimpangan informasi ini memperbesar risiko praktik penilaian sepihak, penolakan hasil panen, atau keterlambatan pembayaran, yang pada akhirnya merugikan petani dan menurunkan insentif untuk meningkatkan kualitas produksi.

Oleh karena itu, konteks tata niaga tembakau di Lamongan, teori ini menegaskan pentingnya intervensi kebijakan daerah untuk menata tata niaga tembakau agar lebih efisien dan berkeadilan. Peran pemerintah daerah diperlukan untuk menetapkan standar mutu, mengatur mekanisme transaksi, memperkuat kelembagaan petani, serta menciptakan sistem pasar yang lebih transparan dan kompetitif. Dalam konteks daerah penghasil tembakau, pengaturan tata niaga melalui peraturan daerah menjadi instrumen strategis untuk mengoreksi ketimpangan struktur pasar, memperkuat posisi tawar petani, dan memastikan bahwa nilai tambah dari komoditas pertanian dapat dinikmati secara lebih adil. Intinya Ranperda tata niaga tembakau untuk perlindungan petani merupakan instrumen koreksi atas rentannya kegagalan pasar (*market failure*) di komoditas tembakau.

Tabel 1: Kerangka Kajian Teori

Teori	Tokoh	Fokus	Relevansi Perda
Pembangunan Endogen	Friedmann, Stöhr	Potensi local	Kewenangan daerah
Pemberdayaan	Paulo Freire	Perlindungan kelompok lemah	Perlindungan petani
Tata Niaga & Oligopsoni	Shepherd, Carlton	Kegagalan pasar	Regulasi tata niaga

2.2 Kajian Empiris

2.2.1 Kapasitas Produksi dan Organisasi

Berdasarkan inventarisasi data dari DKPP Lamongan dan BPS Kabupaten Lamongan, Sampai akhir Tahun 2024, Jumlah petani tembakau di Kabupaten Lamongan berada di angka sekitar 54.000 petani tembakau. Sebagaimana dilaporkan Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (KPP) Kabupaten Lamongan, kecamatan sentra penghasil tembakau terdapat di 8 kecamatan yaitu: Ngimbang, Mantup, Sambeng, Sukorame, Bluluk, Modo, Kedungpring, dan Sugio.

Sementara Luas tanam yang dilaporkan Dinas KPP Lamongan lebih kurang 8.337 Ha pada Tahun 2023. Luas lahan ini meningkat menjadi kurang lebih 9.473 ha pada Tahun 2024²⁷. Data resmi Dinas KPP Lamongan menunjukkan bahwa pada 2022 produksi tembakau sebesar 4.704 ton dengan luas tanam 3.920 ha. Bila mengacu pada hasil panen Tahun 2022 tersebut maka tingkat produktivitas tembakau Lamongan berada di kisaran 1,02 ton/ha.

**Tabel 2: Luas Areal Tanaman Tembakau Kabupaten Lamongan
2023-2024²⁸**

²⁷ Lamongan Dalam Angka 2025, BPS Lamongan, Februari 2025.

²⁸ BPS Lamongan, 2025

Kecamatan	Areal Tembakau 2023 (Ha)	Areal Tembakau 2024 (Ha)
Sukorame	1.198	1.200
Bluluk	858	826
Ngimbang	2.514	2.310
Sambeng	905	922
Mantup	255	389
Kembangbahu	87	
Sugio		75
Kedungpring	219	858
Modo	2.301	2.893
Total Lahan (Ha)	8.337	9.473

Dari sisi produktivitas, Lamongan mencatat angka sekitar 1,02 ton per hektare pada 2022. Angka ini sedikit berada di bawah rata-rata produktivitas nasional yang mencapai sekitar 1,245 ton per hektare pada 2023 (Kementan RI, 2023). Kesenjangan produktivitas ini memberi ruang perbaikan yang cukup besar, terutama jika didukung oleh program pembinaan budidaya dan pascapanen yang terstruktur dalam kerangka peraturan daerah.

Tabel 3: Perbandingan Indikator Pertembakauan Lamongan dengan Nasional

Indikator	Lamongan	Nasional / Jawa Timur
Luas Tanam 2022 (Ha)	3.920	204.498 (Nasional)
Luas Tanam 2024 (Ha)	9.473	±200.000 (est.)
Produksi 2022 (ton)	4.704	254.738 (Nasional)
Produktivitas (ton/Ha)	1,02	1,245 (Nasional, 2023)
Jumlah Petani	±54.000 KK	±2,2 juta (Nasional)
Peringkat di Jawa Timur	Ke-5	Jawa Timur: penghasil terbesar

Sumber: Dinas KPP Lamongan, BPS Lamongan (2025), Kementan RI (2023), diolah

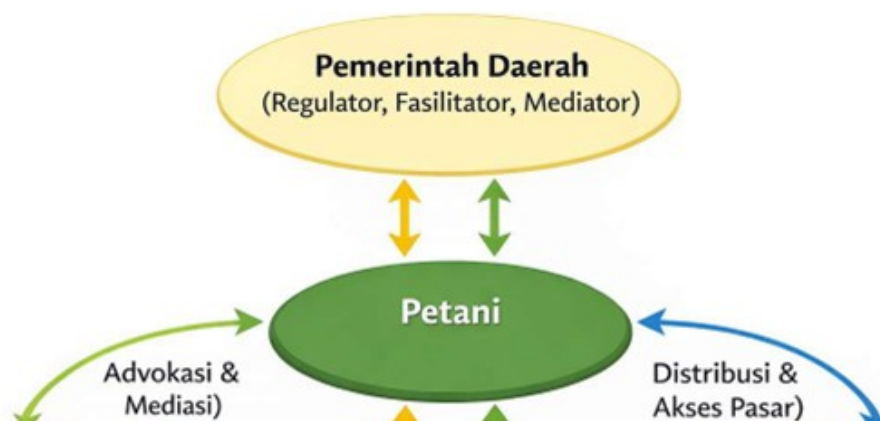
Keberadaan kelembagaan atau organisasi petani tembakau di Lamongan berpusat pada APTI (Asosiasi Petani Tembakau Indonesia) Kabupaten Lamongan. Asosiasi ini aktif menerima pembinaan dan menjadi mitra pelaksana program pemerintah daerah seperti penyerahan BPJS Ketenagakerjaan kepada anggota APTI Lamongan.

Sementara Gapoktan dan Kelompok Tani (Poktan) Tembakau juga dipandang cukup aktif, khususnya menjadi mediator Pemkab Lamongan dalam menyalurkan bantuan alsintan seperti alat perajang, timbangan dan perangkat lainnya. Melalui Gapoktan dan Kelompok Tani Tembakau, program pemberdayaan petani oleh Pemkab Lamongan menjangkau kelompok tani dan gapoktan di 8 kecamatan. Salah satunya penyaluran bantuan DBHCT untuk 98 kelompok penerima DBHCT seperti pada Gapoktan Tani Kaya dan beberapa Poktan di Ngimbang, Mantup, Sukorame. Di sinilah APTI kabupaten Lamongan sering menjadi titik koordinasi kelompok petani tembakau.

2.2.2 Situasi Tata Niaga Tembakau Di Lamongan

Sebagaimana fenomena umum di Indonesia, ekosistem tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan melibatkan berbagai pemangku kepentingan utama dengan petani tembakau sebagai aktor sentral. Seluruh relasi dalam sistem perniagaan tembakau menunjukkan bahwa kesejahteraan petani sangat ditentukan oleh keseimbangan peran, kekuasaan, dan fungsi masing-masing pihak.

Bagan 1: Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Berbasis Stakeholder²⁹



Petani tembakau tentu berada di pusat sistem karena mereka merupakan produsen utama yang menanggung risiko terbesar dalam proses budidaya, mulai dari ketergantungan pada iklim, biaya produksi, hingga ketidakpastian harga. Namun dalam praktik tata niaga, posisi petani sering kali lemah secara struktural, terutama dalam penentuan harga, penilaian mutu, dan kepastian transaksi. Dalam skema tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan, Pemerintah daerah dipandang menempati posisi strategis di atas petani. Hal ini sesuai dengan telaah perannya yang sangat strategis sebagai:

1. Regulator, yang menetapkan aturan tata niaga, standar mutu, mekanisme transaksi, dan sanksi;
2. Fasilitator, yang menyediakan dukungan kelembagaan, akses pembiayaan, pelatihan, serta pemanfaatan DBHCHT;
3. Mediator, yang menjembatani kepentingan petani dengan pedagang maupun pabrikan.

Panah dua arah antara pemerintah daerah dan petani menunjukkan bahwa kebijakan publik harus bersifat responsif terhadap kondisi lapangan,

sekaligus memberikan perlindungan dan kepastian usaha bagi petani. APTI menempati peran advokasi dan mediasi kepentingan petani tembakau. APTI merupakan kelembagaan pendukung yang berfungsi melakukan: Advokasi kepentingan petani, terutama dalam negosiasi harga dan mutu; Mediasi konflik, baik antara petani dengan tengkulak maupun dengan grader/pabrik; dan Penguatan kelembagaan petani. Kesemuanya dimaksudkan agar petani tidak berhadapan secara individual dengan kekuatan pasar. Pola hubungan antara APTI dan petani di Lamongan mencerminkan bahwa perlindungan petani tidak hanya bergantung pada pemerintah, tetapi juga pada organisasi petani.

Keberadaan tengkulak atau pedagang berperan sebagai penghubung utama antara petani dan pasar. Idealnya para tengkulak memiliki akses distribusi, Likuiditas cepat, Penyerapan hasil panen. Namun, di sisi relasi petani dan tengkulak mencerminkan ketergantungan petani terhadap pedagang, yang sering kali berimplikasi pada praktik harga sepihak dan minimnya transparansi transaksi. Inilah salah satu titik rawan yang memerlukan intervensi kebijakan.

Grader atau pabrik memiliki posisi strategis sebagai penentu standar kualitas (grade) dan harga akhir tembakau. Dalam praktik, penilaian mutu sering dilakukan secara sepihak dan tidak transparan, sehingga mempengaruhi harga di tingkat petani. Panah dua arah antara grader/pabrik dengan tengkulak maupun petani menunjukkan bahwa meskipun relasi bersifat ekonomi, terdapat ketimpangan kekuasaan yang membuat petani berada pada posisi paling lemah dalam proses tawar-menawar.

Siklus perdagangan tembakau di Kabupaten Lamongan (khususnya di wilayah sentra seperti Kecamatan Sukorame, Bluluk, Ngimbang, Mantup, Sambeng, dan Modo) mengikuti pola rantai pasok tradisional yang panjang, kompleks, dan asimetris. Alur pergerakan komoditas dari hulu ke hilir secara empiris dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Petani Tembakau (Produsen Primer): Bergerak mandiri atau dalam kelompok tani kecil. Melakukan budi daya, pemanenan, hingga pengolahan pascaproduksi berupa perajangan dan pengeringan tradisional menggunakan sarana anyaman bambu (tikar/widig).
2. Tengkulak / Penebas Desa (Pedagang Pengumpul Tingkat I): Membeli langsung dari petani di tingkat sawah atau rumah. Sering kali transaksi terjadi sebelum panen selesai (sistem tebasan atau ijon) karena petani membutuhkan likuiditas tunai segera untuk membiayai operasional tenaga kerja rajang.
3. Pedagang Pengumpul Besar / Pengepul Distrik (Pedagang Tingkat II): Mengonsolidasikan komoditas tembakau rajang dari puluhan tengkulak desa. Pengepul besar ini memiliki modal kuat, sarana transportasi armada truk, dan memiliki jaringan atau akses masuk berupa kuota pengiriman ke gudang industri.
4. Grader / Gudang Perwakilan Pabrikan (Aktor Oligopsoni): Bertindak sebagai pintu gerbang utama serapan industri. Gudang pembelian formal milik perusahaan rokok besar (seperti PT Gudang Garam, PT Djarum, PT HM Sampoerna, atau manufaktur kretek regional) yang dipimpin oleh seorang Grader. Grader memiliki otoritas mutlak dalam menentukan kelas mutu dan harga akhir.
5. Pabrikan Hasil Tembakau (Ultimate Buyer): Industri hilir yang mengolah bahan baku tembakau rajang kering menjadi produk jadi berupa rokok sigaret kretek tangan (SKT), sigaret kretek mesin (SKM), atau produk tembakau lainnya untuk didistribusikan ke konsumen nasional.

Sebagaimana situasi umum di Indonesia, tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan tidak dapat dipandang sekadar hubungan jual beli, melainkan sistem relasi kekuasaan. Tanpa kehadiran pemerintah daerah dan kelembagaan petani yang kuat, relasi pasar cenderung timpang dan merugikan petani. Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau diperlukan untuk menata relasi ini agar lebih adil, transparan, dan berkelanjutan. Situasi empirik

jelas merepresentasikan urgensi intervensi kebijakan daerah untuk menyeimbangkan peran antar pemangku kepentingan, melindungi petani tembakau sebagai produsen utama, serta memastikan tata niaga tembakau berjalan secara berkeadilan dan berpihak pada kesejahteraan petani.

Setidaknya empat permasalahan utama dapat diidentifikasi dalam tata niaga tembakau Lamongan saat ini. *Pertama*, tidak adanya standar mutu lokal yang tertulis dan diketahui petani. Saat ini penilaian mutu tembakau sepenuhnya berada di tangan grader yang bekerja untuk kepentingan pabrik. Petani tidak memiliki akses terhadap kriteria penilaian yang transparan, sehingga tidak mampu memprediksi atau mempersiapkan diri untuk memenuhi standar yang akan diterapkan saat panen tiba. *Kedua*, penetapan harga yang bersifat sepihak. Harga tembakau di tingkat petani Lamongan sangat bergantung pada keputusan grader atau pembeli besar, tanpa referensi harga resmi yang dapat dijadikan acuan. Kondisi ini menyebabkan fluktuasi harga yang tajam dari musim ke musim, dan bahkan dari satu tempat penimbangan ke tempat lainnya dalam kecamatan yang sama.

Ketiga, praktik penolakan dan penurunan grade sepihak. Petani sering menghadapi situasi di mana tembakau yang dibawa ke tempat penimbangan ditolak tanpa penjelasan yang memadai, atau diturunkan kelasnya tanpa proses penilaian yang dapat disaksikan. Hal ini berpotensi merugikan petani secara finansial dalam jumlah yang signifikan. *Keempat*, keterlambatan pembayaran. Meskipun transaksi telah dilakukan, pembayaran kepada petani sering tertunda. Bagi petani yang telah menanggung biaya produksi selama musim tanam, keterlambatan pembayaran ini berdampak langsung pada kemampuan mereka memenuhi kebutuhan keluarga dan mempersiapkan modal untuk musim tanam berikutnya.

2.2.3 Analisis Kondisi Tata Niaga Tembakau di Kabupaten Lamongan

Kondisi tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan yang masih belum memberikan perlindungan dan peningkatan kesejahteraan petani dapat diuraikan menjadi analisis kondisi berbasis analisis SWOT sederhana yang mampu memberikan Gambaran umum mulai hulu sampai hilir dalam pelaksanaan kegiatan tata niaga tembakau. Berikut analisis yang dapat disajikan:

Komponen	Deskripsi Empiris Fakta Lapangan	Implikasi Strategis Terhadap Kebijakan
STRENGTHS (Kekuatan)	1. Luas lahan produktif agroklimat kering yang sangat memadai di kawasan Lamongan Selatan. 2. Karakteristik rasa dan aroma tembakau jowo/manila local memiliki loyalitas serapan tinggi dari pabrikan kretek. 3. Tingginya etos kerja dan keahlian turun-temurun petani dalam pengolahan pasca-pandemik (tembakau rajangan).	Memanfaatkan keunggulan geografis dan keunikan produk sebagai daya tawar daerah untuk menuntut standarisasi harga yang rasional dari pihak industri hilir.
WEAKNESSES (Kelemahan)	1. Ketergantungan permodalan yang akut pada tengkulak (ijon) akibat ketiadaan skema	Intervensi regulasi wajib diarahkan pada penyediaan akses permodalan dari DBHCHT/BUMD,

Komponen	Deskripsi Empiris Fakta Lapangan	Implikasi Strategis Terhadap Kebijakan
	kredit murah pra-panen. 2. Informasi harga pasar sangat asimetris dan terlambat diterima petani. 3. Lemahnya kelembagaan petani (Koperasi Tani/Gapoktan) dalam fungsi agregasi dan negosiasi volume penjualan.	keterbukaan sistem informasi harga, serta penguatan badan hukum koperasi.
OPPORTUNITIES (Peluang)	1. Mandat tegas Perda Provinsi Jatim No. 8/2024 yang membuka ruang bagi kabupaten untuk menata regulasi teknis operasional. 2. Tingginya alokasi DBHCHT Kabupaten Lamongan yang dapat dioptimalkan untuk subsidi dan asuransi pertanian. 3. Tren permintaan bahan baku industri hasil tembakau nasional yang stabil.	Pemerintah Daerah memiliki momentum yuridis dan finansial yang kuat untuk mendanai skema proteksi petani (Asuransi Usaha Tani Tembakau/AUTT) dan resi gudang.

Komponen	Deskripsi Empiris Fakta Lapangan	Implikasi Strategis Terhadap Kebijakan
THREATS (Ancaman)	1. Struktur pasar oligopsony ekstrem di mana segelintir Gudang perwakilan menentukan jalannya perdagangan sepihak. 2. Risiko perubahan cuaca ekstrem (kemarau basah/La Nina) yang merusak kualitas daun. 3. Maraknya praktik kecurangan niaga non-tarif seperti raksi timbangan yang berlebihan tanpa pengawasan otoritas metrologi.	Jika tidak ada regulasi daerah yang mengatur, maka eksploitasi petani melalui raksi dan grading subyektif akan terus berjalan, memicu de-universitasi petani dan penurunan PAD jangka panjang.

Fakta empiris yang dihimpun dari asosiasi petani tembakau (APTI) dan peninjauan berkala pada setiap musim panen di Kabupaten Lamongan menunjukkan potret ketimpangan struktural yang mendalam. Ketiadaan instrumen regulasi pelindung di tingkat daerah menyebabkan petani terjebak dalam kondisi jual-beli yang tidak menguntungkan dengan rincian problematik sebagai berikut:

1. Sistem Penilaian Mutu (Grading) yang subyektif dan sepihak: Proses grading daun tembakau rajang kering di gudang perwakilan pabrikan sepenuhnya ditentukan secara organoleptik (visual dan perabaan tangan) oleh grader swasta industri. Tidak ada parameter laboratorium penentu kadar nikotin atau kualitas yang obyektif. Akibatnya, terjadi ketidakpastian hukum. Tembakau dengan kualitas prima sering kali diturunkan kelas mutunya (*grade-down*) secara sepihak saat pasokan melimpah, bertujuan untuk menekan pengeluaran modal industri.
2. Praktik Pemotongan Berat Timbangan (Raksi) Tanpa Batasan Hukum: Secara empiris, setiap bal tembakau (berat rata-rata 40-50 kg) yang masuk ke gudang pembelian selalu dikenakan potongan berat atau raksi berkisar antara 3 kg hingga 7 kg per bal. Industri beralih pemotongan dilakukan untuk menyusutkan berat bungkus kemasan tikar atau kadar air tersembunyi. Namun, pemotongan ini tidak menggunakan timbangan digital tara atau alat penguji kadar air (*moisture tester*) yang terkalibrasi secara ilmiah oleh dinas metrologi, melainkan estimasi sepihak yang merugikan volume penjualan petani hingga 10-15% dari total tonase.
3. Asimetri Informasi Harga dan Tekanan Biaya Logistik: Petani atau tengkulak lokal membawa hasil panen ke gudang industri tanpa mengetahui harga beli yang berlaku pada hari itu. Harga baru diumumkan oleh grader setelah pembongkaran muatan di dalam gudang. Apabila petani menolak harga murah yang ditawarkan, petani dihadapkan pada kerugian ganda berupa beban biaya transportasi angkut balik yang sangat mahal dan risiko penurunan kualitas daun akibat bongkar muat ulang. Kondisi dilematis ini memaksa petani menerima berapapun harga yang didektekan oleh pihak gudang.
4. Fenomena Jeratan Utang Belanja Modal (Ijon): Tingginya harga pupuk komersial (akibat pembatasan kuota subsidi pupuk kimia nasional untuk komoditas perkebunan), petani meminjam modal kerja awal dari pedagang pengumpul. Perjanjian ini mengikat petani untuk wajib menjual hasil

panennya kepada pengumpul tersebut dengan harga yang ditentukan sepihak oleh pengumpul di bawah rata-rata harga pasar secara wajar.

Mengingat potret kegagalan pasar (market failure) yang terjadi secara sistemik dan berulang dalam tata niaga pertembakauan di Kabupaten Lamongan, pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani ini memiliki urgensi hukum yang mutlak dan tidak dapat ditunda lagi. Regulasi ini bukan merupakan bentuk distorsi terhadap pasar bebas, melainkan instrumen intervensi daerah untuk melakukan rekayasa sosial-ekonomi demi menegakkan keadilan distributif kepada petani. Tanpa adanya payung hukum yang mengikat di tingkat daerah, praktik eksploitatif perdagangan berupa pemotongan berat timbangan (raksi) ilegal, sistem grading subyektif sepihak, serta jeratan modal ijon akan terus mengakar dan menggerus kesejahteraan ekonomi masyarakat pedesaan.

Perancangan regulasi daerah untuk melembagakan tata cara perdagangan yang transparan, menetapkan Batasan potongan timbangan berbasis ilmiah, mewajibkan standardisasi kompetensi grader independen, mengamanatkan pemanfaatan alokasi DBHCHT yang tepat sasaran untuk program subsidi pupuk serta jaminan Asuransi Pertanian, serta membentuk Komite Tata Niaga Tembakau Daerah sebagai forum mediasi sengketa resmi. Oleh karena itu, Peraturan Daerah ini bertindak sebagai jembatan yuridis utama yang akan mentransformasi ekosistem perdagangan tembakau Kabupaten Lamongan dari yang semula bersifat eksploitatif-oligopsonistik menjadi ekosistem kemitraan perkebunan yang sehat, berkeadilan, inklusif, dan mampu meningkatkan produktivitas serta daya saing daerah secara berkelanjutan.

2.2.4 Akselerasi Pemanfaatan DBHCHT Kabupaten Lamongan dalam Tata Niaga Tembakau

Perkembangan alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Lamongan dalam beberapa tahun terakhir memperlihatkan pola yang tidak selalu stabil. Perubahan angka alokasi dari tahun ke tahun pada dasarnya tidak berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat, terutama terkait penetapan tarif cukai dan realisasi penerimaan negara dari sektor tembakau. Kondisi ini membuat pemerintah daerah perlu terus menyesuaikan perencanaan program agar tetap relevan dengan kapasitas anggaran yang tersedia. Dengan kata lain, DBHCHT bukan sekadar angka dalam dokumen anggaran, tetapi menjadi ruang gerak kebijakan yang harus dikelola secara cermat dan adaptif.

Pada tahun 2023, Kabupaten Lamongan menerima alokasi DBHCHT sebesar Rp68 miliar. Jumlah ini memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menjalankan berbagai program yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan sektor tembakau. Namun, pada tahun berikutnya, yakni 2024, alokasi tersebut mengalami penurunan menjadi Rp58 miliar. Penurunan sebesar Rp10 miliar ini tentu berdampak pada ruang fiskal daerah, sehingga diperlukan penyesuaian prioritas program agar tetap efektif dan tidak mengurangi manfaat yang dirasakan oleh masyarakat. Situasi ini menunjukkan bahwa ketergantungan pada dana transfer seperti DBHCHT memerlukan strategi pengelolaan yang lebih fleksibel.

Memasuki tahun 2025, gambaran alokasi DBHCHT menjadi semakin dinamis. Pada tahap awal, alokasi yang diterima baru berada di kisaran Rp11 miliar untuk termin tertentu. Angka ini memang terlihat jauh lebih kecil dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, tetapi sebenarnya belum mencerminkan keseluruhan alokasi dalam satu tahun anggaran. Dalam praktiknya, total pagu DBHCHT akan terus menyesuaikan dengan perkembangan realisasi penerimaan cukai secara nasional. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk menyusun rencana penggunaan anggaran

yang tidak kaku, melainkan mampu beradaptasi dengan kemungkinan perubahan yang terjadi di tengah tahun.

Dari sisi pemanfaatan, penggunaan DBHCHT di Kabupaten Lamongan mengikuti ketentuan yang telah diatur secara nasional, yaitu dibagi ke dalam tiga bidang utama. Setengah dari total anggaran dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat. Porsi ini tidak hanya diwujudkan dalam bentuk bantuan langsung tunai bagi buruh tani tembakau dan pekerja pabrik rokok, tetapi juga diarahkan pada upaya peningkatan kualitas bahan baku serta penguatan keterampilan kerja. Pendekatan ini menunjukkan bahwa DBHCHT tidak hanya berfungsi sebagai bantuan jangka pendek, tetapi juga sebagai sarana untuk memperkuat kapasitas ekonomi masyarakat dalam jangka yang lebih panjang.

Selain itu, sebesar 40 persen anggaran digunakan untuk mendukung sektor kesehatan. Pemanfaatannya mencakup pembiayaan program jaminan kesehatan, peningkatan fasilitas layanan kesehatan, hingga penanganan masalah stunting yang masih menjadi perhatian di berbagai daerah. Sementara itu, 10 persen sisanya dialokasikan untuk penegakan hukum, khususnya dalam upaya menekan peredaran rokok ilegal melalui kegiatan sosialisasi dan operasi di lapangan. Meskipun porsinya relatif kecil, peran ini tetap penting karena berkaitan dengan perlindungan penerimaan negara dan terciptanya iklim usaha yang lebih tertib.

Secara keseluruhan, dinamika alokasi dan penggunaan DBHCHT di Kabupaten Lamongan menggambarkan upaya untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan kesehatan. Tantangan utama yang dihadapi adalah bagaimana mengelola dana yang bersifat fluktuatif agar tetap memberikan dampak nyata bagi masyarakat. Dalam konteks ini, dibutuhkan perencanaan yang lebih matang, pengelolaan yang transparan, serta kemampuan untuk menyesuaikan kebijakan secara cepat. Dengan pendekatan

tersebut, DBHCHT diharapkan tidak hanya menjadi sumber pendanaan, tetapi juga menjadi instrumen yang mampu mendorong pembangunan daerah secara lebih berkelanjutan dan berpihak pada masyarakat.

2.2.5 Kajian Komparatif: Kebijakan Daerah Lain

Sejumlah daerah penghasil tembakau di Jawa Timur dan Jawa Tengah menunjukkan langkah yang relatif lebih maju dalam membangun instrumen kebijakan daerah yang berpihak pada petani. Inisiatif tersebut tidak hanya berhenti pada aspek normatif, melainkan telah diterjemahkan ke dalam mekanisme operasional yang konkret di lapangan. Kebijakan daerah dirancang untuk menjawab persoalan klasik dalam tata niaga tembakau, seperti ketimpangan informasi, lemahnya posisi tawar petani, serta fluktuasi harga yang tidak terkendali. Dengan demikian, intervensi pemerintah daerah menjadi penting sebagai upaya menciptakan sistem perdagangan yang lebih adil dan berkelanjutan.

Kabupaten Jember dapat dijadikan salah satu contoh praktik baik dalam hal penguatan mekanisme penetapan harga. Melalui forum koordinasi multipihak yang melibatkan unsur petani, pedagang, dan pabrikan, proses penentuan harga acuan dilakukan secara partisipatif dan lebih transparan. Forum ini tidak hanya berfungsi sebagai ruang negosiasi, tetapi juga sebagai sarana berbagi informasi terkait kualitas, permintaan pasar, serta kondisi produksi. Keterlibatan berbagai aktor dalam satu forum yang setara berkontribusi pada terbentuknya harga yang lebih rasional dan dapat diterima oleh semua pihak, sehingga mengurangi potensi konflik dalam transaksi jual beli tembakau.

Sementara itu, Kabupaten Temanggung di Jawa Tengah menonjol dalam aspek penguatan standar mutu dan sistem klasifikasi hasil panen. Daerah ini telah mengembangkan sistem sertifikasi bagi grader tembakau yang memastikan proses penilaian kualitas dilakukan secara profesional dan

terstandar. Keberadaan standar mutu yang jelas memberikan kepastian bagi petani dalam meningkatkan kualitas produksinya, sekaligus memberikan acuan yang objektif bagi pembeli. Dibandingkan dengan Lamongan, pendekatan ini menunjukkan tingkat kelembagaan yang lebih matang karena mampu mengintegrasikan aspek teknis budidaya dengan kebutuhan pasar secara lebih sistematis.

Pembelajaran dari kedua daerah tersebut menegaskan bahwa regulasi tata niaga tembakau yang efektif setidaknya harus ditopang oleh tiga pilar utama. *Pertama*, adanya standar mutu yang transparan dan dipahami secara luas oleh seluruh pelaku usaha, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam transaksi. *Kedua*, mekanisme penetapan harga acuan yang independen dan berbasis data, agar harga tidak sepenuhnya ditentukan oleh kekuatan pasar yang cenderung tidak seimbang. *Ketiga*, sistem pengawasan yang melibatkan petani secara aktif, sehingga mereka tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga subjek yang berperan dalam menjaga akuntabilitas tata niaga. Ketiga pilar ini menjadi fondasi penting dalam menciptakan ekosistem perdagangan tembakau yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan.

2.2.6 Analisis Cost-Benefit dan Proyeksi Dampak Regulasi

Dari perspektif Regulatory Impact Assessment (RIA), pembentukan Perda Tata Niaga Tembakau akan membawa konsekuensi biaya dan manfaat yang perlu dipertimbangkan secara matang. Di sisi biaya, pemerintah daerah perlu menyiapkan anggaran untuk pembentukan Komite Tata Niaga Tembakau Daerah (KTNTD), pengembangan Sistem Informasi Tembakau (SIT), penyelenggaraan sertifikasi grader, dan program sosialisasi standar mutu. Seluruh pembiayaan ini dapat bersumber dari DBHCHT yang setiap tahun mengalir ke Kabupaten Lamongan sebagai daerah penghasil tembakau.

Di sisi manfaat, proyeksi kualitatif menunjukkan bahwa regulasi yang efektif akan: meningkatkan kepastian harga dan mengurangi fluktuasi yang merugikan petani; mengurangi risiko penolakan dan penurunan grade sepihak;

memperkuat posisi tawar petani melalui mekanisme keberatan (grading ulang) yang terlindungi hukum; serta mendorong peningkatan mutu tembakau Lamongan sehingga daya saingnya di pasar industri meningkat. Apabila regulasi dapat meningkatkan rata-rata harga yang diterima petani bahkan hanya sebesar 10-15 persen dari harga saat ini, maka dengan total produksi lebih dari 4.700 ton per tahun, manfaat ekonomi yang dapat dirasakan petani akan sangat signifikan.

BAB III**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN****3.1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan konstitusional dan yuridis bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah. Dalam konteks ini, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau merupakan perwujudan dari kewenangan daerah dalam mengelola urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat lokal, khususnya petani tembakau sebagai pelaku utama sektor pertanian di daerah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah mencakup urusan wajib dan urusan pilihan. Sektor pertanian, termasuk pengelolaan komoditas unggulan daerah, dikategorikan sebagai urusan pemerintahan pilihan yang diselenggarakan berdasarkan potensi, karakteristik, dan kekhasan daerah. Dengan demikian, tembakau sebagai komoditas pertanian yang berkembang dan menjadi sumber penghidupan masyarakat di Kabupaten Lamongan secara yuridis dapat diatur lebih lanjut melalui peraturan daerah.

Lebih lanjut, Pasal-pasal dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki relevansi langsung dengan tujuan tersebut, karena diarahkan untuk memperbaiki sistem perdagangan tembakau, menciptakan kepastian usaha, serta melindungi petani dari praktik tata niaga yang merugikan, seperti ketidakpastian harga, penilaian mutu sepihak, dan keterlambatan pembayaran.

Dari perspektif pembagian kewenangan, pengaturan tata niaga tembakau di tingkat daerah tidak bertentangan dengan kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat menetapkan kebijakan makro dan standar umum, sedangkan pemerintah daerah berwenang mengatur aspek teknis dan operasional yang bersifat lokal. Oleh karena itu, Raperda Tata Niaga Tembakau justru berfungsi sebagai instrumen pelengkap yang menjabarkan kebijakan nasional agar sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan kelembagaan di daerah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 juga menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik dan perlindungan kepada masyarakat. Dalam konteks tata niaga tembakau, perlindungan petani merupakan bagian dari pelayanan publik di bidang ekonomi dan pertanian. Melalui Raperda, pemerintah daerah dapat berperan sebagai regulator, fasilitator, dan mediator untuk menyeimbangkan relasi antara petani, pedagang, dan industri, sehingga tercipta keadilan dalam distribusi manfaat ekonomi.

Selain itu, penyusunan Raperda Tata Niaga Tembakau sejalan dengan prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Perda memberi ruang bagi pelibatan petani, kelompok tani, dan asosiasi petani dalam perumusan kebijakan, pelaksanaan, serta pengawasan tata niaga. Hal ini memperkuat legitimasi kebijakan daerah dan memastikan bahwa regulasi yang dibentuk benar-benar menjawab kebutuhan dan permasalahan di lapangan.

Dengan demikian, secara yuridis dan konseptual, Raperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani memiliki relevansi yang kuat dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Raperda tersebut tidak hanya merupakan pelaksanaan kewenangan otonomi daerah, tetapi juga instrumen strategis untuk mewujudkan tujuan pemerintahan daerah, yaitu meningkatkan kesejahteraan

masyarakat, melindungi kelompok rentan, dan mengoptimalkan pengelolaan potensi unggulan daerah secara adil dan berkelanjutan.

3.2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menegaskan kewajiban negara dan pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan terhadap petani dari berbagai risiko usaha tani serta ketimpangan struktur ekonomi. Dalam kerangka ini, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki relevansi langsung karena mengatur aspek hilir pertanian yang selama ini menjadi titik lemah perlindungan petani, khususnya dalam penentuan harga, penilaian mutu, dan kepastian transaksi hasil panen tembakau.

UU Nomor 19 Tahun 2013 menempatkan perlindungan petani sebagai upaya sistematis untuk menjamin kepastian usaha, kepastian harga, dan kepastian pemasaran hasil pertanian. Raperda Tata Niaga Tembakau merupakan instrumen hukum daerah yang secara konkret dapat mewujudkan mandat tersebut melalui pengaturan mekanisme tata niaga yang adil, transparan, dan berimbang antara petani dengan pelaku usaha lain dalam rantai perdagangan tembakau.

Lebih lanjut, undang-undang ini mengakui bahwa petani berada pada posisi yang rentan akibat ketimpangan struktur pasar dan keterbatasan akses terhadap informasi serta pasar. Dalam konteks tata niaga tembakau, kondisi ini tercermin dari dominasi pedagang dan pabrikan dalam menentukan harga dan mutu. Oleh karena itu, Raperda berfungsi sebagai bentuk intervensi kebijakan daerah untuk mengoreksi ketimpangan tersebut, sejalan dengan semangat UU 19/2013 yang menghendaki kehadiran negara dalam melindungi petani dari praktik ekonomi yang merugikan.

UU Nomor 19 Tahun 2013 juga menekankan aspek pemberdayaan petani, yang tidak hanya dimaknai sebagai bantuan ekonomi, tetapi juga penguatan kelembagaan dan posisi tawar petani. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan dengan tujuan ini karena dapat mengatur peran dan penguatan kelompok tani, asosiasi petani tembakau, serta mekanisme partisipasi petani dalam proses penetapan kebijakan, penilaian mutu, dan penyelesaian sengketa tata niaga.

Dari sisi pembagian peran pemerintahan, UU 19/2013 memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan petani sesuai dengan kewenangannya. Raperda Tata Niaga Tembakau merupakan bentuk konkret pelaksanaan kewenangan tersebut di tingkat daerah, khususnya dalam mengatur komoditas unggulan lokal yang memiliki karakteristik spesifik dan tidak dapat diatur secara efektif hanya melalui kebijakan nasional yang bersifat umum.

Selain itu, undang-undang ini menegaskan pentingnya penyediaan sarana dan prasarana pendukung serta pembiayaan bagi petani. Dalam konteks ini, Raperda Tata Niaga Tembakau dapat menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan pemanfaatan sumber daya fiskal, termasuk Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT), agar lebih terintegrasi dengan sistem tata niaga yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan petani tembakau.

Dengan demikian, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki kesesuaian dan relevansi yang kuat dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Raperda tersebut merupakan instrumen hukum daerah yang menjabarkan mandat perlindungan dan pemberdayaan petani ke dalam kebijakan operasional di tingkat lokal, sekaligus memperkuat peran pemerintah daerah dalam mewujudkan keadilan ekonomi, kepastian usaha, dan keberlanjutan kehidupan petani tembakau.

3.3 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Rekomendasi Teknis Impor Tembakau

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 23 Tahun 2019 memberikan kerangka kebijakan nasional mengenai tata niaga daun tembakau, khususnya dalam hubungan kemitraan antara petani dengan industri atau pelaku usaha. Dalam konteks ini, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki relevansi strategis sebagai instrumen hukum daerah untuk menerjemahkan dan mengoperasionalkan ketentuan normatif Permentan tersebut sesuai dengan kondisi riil, karakteristik produksi, serta struktur pasar tembakau di Kabupaten Lamongan.

Permentan Nomor 23 Tahun 2019 menekankan pentingnya kemitraan yang adil, transparan, dan saling menguntungkan antara petani dan industri tembakau. Namun, pengaturan di tingkat nasional bersifat umum dan belum menyentuh detail implementasi di daerah. Raperda Tata Niaga Tembakau menjadi relevan untuk mengisi ruang tersebut dengan mengatur bentuk kemitraan lokal, mekanisme perjanjian, hak dan kewajiban para pihak, serta pengawasan pelaksanaan kemitraan agar tidak merugikan petani.

Lebih lanjut, Permentan ini mengatur aspek tata niaga daun tembakau yang mencakup penyerapan hasil panen, penilaian mutu, dan kepastian pemasaran. Dalam praktiknya, petani sering menghadapi penilaian mutu sepihak dan ketidakpastian harga. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk memperkuat mandat Permentan dengan menetapkan standar mutu lokal, prosedur penilaian yang transparan, serta mekanisme keberatan atau penyelesaian sengketa yang dapat diakses oleh petani.

Dari perspektif perlindungan petani, Permentan Nomor 23 Tahun 2019 mengandung semangat perlindungan melalui kemitraan yang berimbang. Raperda Tata Niaga Tembakau dapat memperluas semangat tersebut dengan mengatur peran aktif pemerintah daerah sebagai fasilitator dan mediator dalam

hubungan kemitraan, sehingga pemerintah daerah tidak hanya menjadi penonton, tetapi hadir untuk memastikan bahwa kemitraan benar-benar melindungi kepentingan petani tembakau.

Selain itu, Permentan Nomor 23 Tahun 2019 membuka ruang bagi peningkatan kualitas dan daya saing tembakau melalui pembinaan teknis dan peningkatan mutu. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk mengintegrasikan aspek pembinaan tersebut ke dalam kebijakan daerah, termasuk penguatan kelembagaan petani, pelatihan pascapanen, serta pemanfaatan sumber pendanaan daerah untuk mendukung pemenuhan standar mutu yang dipersyaratkan dalam tata niaga daun tembakau.

Raperda Tata Niaga Tembakau juga memiliki fungsi penting dalam memastikan kepastian hukum bagi petani dalam menjalin kemitraan dengan industri. Dengan merujuk pada Permentan Nomor 23 Tahun 2019, Raperda dapat mengatur kewajiban pencatatan atau pendaftaran kemitraan, transparansi kontrak, serta sanksi administratif terhadap pelanggaran tata niaga, sehingga perlindungan petani tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memiliki daya paksa hukum di tingkat daerah.

Dengan demikian, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki relevansi yang kuat dan komplementer dengan Permentan Nomor 23 Tahun 2019. Raperda berfungsi sebagai instrumen implementatif di tingkat daerah yang memperkuat pengaturan tata niaga daun tembakau dan kemitraan petani-industri, sekaligus memastikan bahwa tujuan utama Permentan, yaitu terciptanya tata niaga yang tertib, adil, dan melindungi petani, dapat terwujud secara nyata dan berkelanjutan di daerah.

3.4 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur merupakan payung kebijakan di tingkat provinsi yang menegaskan komitmen pemerintah daerah provinsi dalam melindungi dan mengembangkan sektor pertembakauan secara berkelanjutan. Dalam konteks ini, Raperda Tata Niaga Tembakau untuk perlindungan petani di Kabupaten Lamongan memiliki relevansi langsung sebagai instrumen kebijakan di tingkat kabupaten untuk menjabarkan dan mengimplementasikan mandat pengembangan dan perlindungan pertembakauan tersebut secara lebih operasional dan kontekstual.

Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun menempatkan tembakau sebagai komoditas strategis daerah yang perlu dikelola secara terpadu dari hulu hingga hilir. Namun, pengaturan di tingkat provinsi bersifat makro dan belum mengatur secara rinci mekanisme tata niaga di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, Raperda Tata Niaga Tembakau menjadi penting untuk mengisi ruang pengaturan tersebut, khususnya dalam aspek perdagangan daun tembakau, hubungan antara petani dan pembeli, serta perlindungan petani dari praktik tata niaga yang merugikan.

Dari sisi perlindungan petani, Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun menegaskan kewajiban pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan petani tembakau dan pelaku pertembakauan lainnya. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk menerjemahkan kewajiban tersebut ke dalam ketentuan konkret di tingkat kabupaten, seperti pengaturan standar mutu, mekanisme penetapan harga yang lebih transparan, kepastian penyerapan hasil panen, dan perlindungan terhadap praktik penolakan atau penilaian sepihak.

Perda Provinsi tersebut juga menekankan pentingnya peran pemerintah daerah dalam pembinaan dan pengawasan sektor pertembakauan. Dalam

konteks Kabupaten Lamongan, Raperda Tata Niaga Tembakau dapat memperkuat peran pemerintah kabupaten sebagai regulator dan pengawas tata niaga, sekaligus sebagai mediator dalam relasi antara petani, pedagang, dan industri. Hal ini sejalan dengan semangat Perda Provinsi yang menghendaki keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam menciptakan iklim pertembakauan yang sehat dan berkeadilan.

Selain itu, Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun membuka ruang pemanfaatan sumber pendanaan, termasuk Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT), untuk mendukung pengembangan dan perlindungan pertembakauan. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk mengintegrasikan pemanfaatan DBHCHT dengan sistem tata niaga yang tertib, sehingga penggunaan dana tersebut tidak hanya bersifat bantuan sektoral, tetapi menjadi bagian dari strategi perlindungan petani dan penguatan posisi tawar mereka dalam pasar.

Dalam perspektif pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan, Raperda Kabupaten Lamongan tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani juga berfungsi sebagai bentuk sinkronisasi kebijakan antara provinsi dan kabupaten. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun memberikan arah dan prinsip umum, sementara Raperda Kabupaten Lamongan berperan menjabarkan norma tersebut sesuai dengan karakteristik lokal, kondisi sosial ekonomi petani, serta struktur pasar tembakau di wilayah kabupaten.

Dengan demikian, Raperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani memiliki relevansi yang kuat dan bersifat komplementer dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan. Raperda tersebut tidak hanya memperkuat implementasi kebijakan provinsi di tingkat kabupaten, tetapi juga menjadi instrumen strategis untuk memastikan bahwa tujuan pengembangan dan

perlindungan pertembakauan di Jawa Timur benar-benar bermuara pada peningkatan kesejahteraan dan perlindungan petani tembakau di daerah.

3.5 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani merupakan dasar hukum daerah yang menegaskan komitmen pemerintah kabupaten dalam melindungi petani dari berbagai risiko usaha tani serta meningkatkan kapasitas dan kesejahteraan petani. Dalam konteks ini, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki relevansi langsung sebagai regulasi sektoral yang menjabarkan perlindungan dan pemberdayaan petani tembakau secara lebih spesifik pada aspek tata niaga hasil pertanian.

Perda Nomor 13 Tahun 2015 mengatur perlindungan petani secara umum, meliputi aspek sarana produksi, pembiayaan, pendampingan, dan kelembagaan. Namun, pengaturan tersebut belum secara rinci menyentuh persoalan hilir pertanian, khususnya mekanisme perdagangan dan pemasaran komoditas tertentu seperti tembakau. Oleh karena itu, Raperda Tata Niaga Tembakau menjadi relevan untuk melengkapi dan menguatkan pelaksanaan Perda 13/2015 dengan fokus pada perbaikan sistem perdagangan tembakau yang selama ini menjadi sumber kerentanan petani.

Dari perspektif perlindungan petani, Perda Nomor 13 Tahun 2015 menegaskan pentingnya kepastian usaha dan perlindungan dari praktik ekonomi yang merugikan. Raperda Tata Niaga Tembakau sejalan dengan prinsip tersebut karena diarahkan untuk mengatur standar mutu, mekanisme penilaian kualitas, serta kepastian transaksi dan pembayaran hasil panen. Dengan demikian, Raperda ini merupakan instrumen implementatif yang

menerjemahkan tujuan perlindungan petani ke dalam aturan konkret di sektor tembakau.

Perda 13 Tahun 2015 juga menekankan pemberdayaan petani melalui penguatan kelembagaan dan peningkatan posisi tawar. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk mendukung tujuan ini dengan mengatur peran kelompok tani, gapoktan, dan asosiasi petani tembakau dalam proses tata niaga, termasuk dalam negosiasi harga, kemitraan dengan pembeli, serta penyelesaian sengketa. Hal ini memperkuat posisi petani sebagai subjek ekonomi, bukan sekadar objek pasar.

Selain itu, Perda Nomor 13 Tahun 2015 memberikan landasan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan dan fasilitasi terhadap petani. Raperda Tata Niaga Tembakau memperluas peran tersebut ke ranah pengaturan pasar dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai regulator, fasilitator, dan mediator dalam hubungan antara petani, pedagang, dan industri tembakau. Peran ini penting untuk menciptakan keseimbangan relasi dan mencegah praktik tata niaga yang tidak adil.

Dalam konteks pendanaan dan program, Perda 13 Tahun 2015 membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk menyediakan dukungan pembiayaan dan sarana pendukung bagi petani. Raperda Tata Niaga Tembakau relevan untuk mengintegrasikan dukungan tersebut—termasuk pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT)—ke dalam sistem tata niaga yang tertib dan terukur, sehingga program pemberdayaan benar-benar berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani tembakau.

Dengan demikian, Raperda Tata Niaga Tembakau memiliki keterkaitan dan relevansi yang kuat dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015. Raperda ini tidak berdiri sendiri, melainkan berfungsi sebagai aturan pelaksana sektoral yang memperdalam dan mengoperasionalkan prinsip perlindungan dan pemberdayaan petani, khususnya petani tembakau, agar

tujuan Perda 13/2015 dapat terwujud secara lebih efektif, adil, dan berkelanjutan di Kabupaten Lamongan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani

Secara filosofis, pembentukan Ranperda Tata Niaga Tembakau bertolak dari nilai keadilan sosial dan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan tujuan negara untuk *“memajukan kesejahteraan umum”* dan *“mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*. Dalam konteks pertembakauan, petani tembakau merupakan kelompok produsen primer yang berperan strategis dalam perekonomian daerah, namun berada dalam posisi rentan akibat ketimpangan struktur pasar dan tata niaga yang belum berkeadilan. Oleh karena itu, kehadiran regulasi daerah menjadi wujud tanggung jawab negara dan pemerintah daerah dalam mewujudkan keadilan sosial di sektor pertanian.

Landasan filosofis tersebut diperkuat oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”* Tembakau sebagai komoditas agraris strategis merupakan bagian dari kekayaan alam yang pemanfaatannya harus diarahkan pada kemakmuran rakyat, khususnya **petani** sebagai pelaku utama. Ranperda Tata Niaga Tembakau dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan dan perdagangan tembakau tidak semata mengikuti mekanisme pasar bebas, tetapi

juga mencerminkan nilai kemanusiaan, keadilan, dan keberpihakan kepada rakyat kecil.

Dari perspektif perlindungan hak warga negara, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “*setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin.*” Petani tembakau berhak atas kepastian usaha, perlakuan yang adil dalam perdagangan, serta penghidupan yang layak. Praktik tata niaga yang merugikan petani—seperti penetapan harga sepihak, penilaian mutu yang tidak transparan, dan ketidakpastian pembayaran—bertentangan dengan nilai dasar tersebut. Oleh karena itu, Ranperda ini secara filosofis dimaksudkan sebagai instrumen perlindungan hak ekonomi dan sosial petani.

Landasan filosofis Ranperda ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang dalam Pasal 2 menegaskan bahwa perlindungan dan pemberdayaan petani diselenggarakan berdasarkan asas *kedaulatan, kemandirian, keberlanjutan, dan keadilan*. Selanjutnya, Pasal 3 UU tersebut menyatakan bahwa tujuan perlindungan petani adalah *mewujudkan petani yang berdaulat, mandiri, dan sejahtera*. Ranperda Tata Niaga Tembakau merupakan penjabaran filosofis asas dan tujuan tersebut pada tingkat daerah, khususnya pada aspek hilir pertanian berupa tata niaga hasil tembakau.

Dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan potensi dan karakteristik daerahnya. Pasal 12 UU ini menempatkan sektor pertanian sebagai urusan pemerintahan konkuren yang dapat diselenggarakan oleh daerah. Secara filosofis, Ranperda Tata Niaga Tembakau merupakan perwujudan prinsip *subsidiarity*, yaitu pengambilan kebijakan pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, agar kebijakan yang dihasilkan lebih adil, kontekstual, dan responsif terhadap kebutuhan petani tembakau.

Landasan filosofis Ranperda ini juga bersumber dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur, yang menegaskan bahwa pertembakauan merupakan sektor strategis daerah yang harus dikembangkan dan dilindungi secara berkelanjutan. Perda Provinsi tersebut memuat prinsip perlindungan pelaku pertembakauan, peningkatan kesejahteraan petani, serta peran aktif pemerintah daerah dalam pembinaan dan pengawasan. Ranperda Tata Niaga Tembakau Kabupaten Lamongan secara filosofis merupakan penjabaran nilai dan prinsip Perda Provinsi tersebut ke dalam pengaturan yang lebih operasional sesuai dengan kondisi lokal.

Dengan demikian, secara filosofis Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani berlandaskan pada nilai keadilan sosial, kedaulatan ekonomi rakyat, perlindungan hak asasi petani, serta tanggung jawab negara dan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya agraris secara berkeadilan. Ranperda ini tidak hanya dimaksudkan sebagai instrumen pengaturan teknis perdagangan, tetapi sebagai wujud keberpihakan kebijakan daerah untuk menjamin bahwa tata niaga tembakau berjalan sesuai nilai kemanusiaan, keadilan, dan kesejahteraan petani sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada intinya terdapat tiga pemikiran mendasar yang dapat menjadi dasar konsideran “Menimbang”, yaitu:

- a. bahwa berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara berkewajiban mewujudkan keadilan sosial dan memanfaatkan sumber daya agraris untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; tembakau sebagai komoditas pertanian strategis daerah harus dikelola dan diperdagangkan secara adil dan berkeadilan agar memberikan manfaat optimal bagi petani sebagai produsen utama;

- b. bahwa sesuai dengan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, petani berhak memperoleh perlindungan, kepastian usaha, serta penghidupan yang layak; oleh karena itu, tata niaga tembakau perlu diatur untuk mencegah praktik perdagangan yang merugikan petani dan memperkuat posisi tawar petani dalam sistem pasar;
- c. bahwa sejalan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur, pemerintah daerah berkewajiban mengatur dan mengelola komoditas unggulan daerah sesuai karakteristik lokal guna menjamin perlindungan petani tembakau, keadilan tata niaga, dan keberlanjutan pertembakauan di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, tiga pemikiran mendasar yang dapat menjadi dasar konsideran "Menimbang" dalam Raperda adalah: (a) tembakau sebagai komoditas pertanian strategis daerah harus dikelola dan diperdagangkan secara adil agar memberikan manfaat optimal bagi petani sebagai produsen utama; (b) petani berhak memperoleh perlindungan dan kepastian usaha sesuai amanah UU 19/2013; dan (c) pemerintah daerah berkewajiban mengatur komoditas unggulan daerah untuk menjamin perlindungan petani tembakau dan keadilan tata niaga sebagai penjabaran prinsip otonomi daerah.

4.2 Landasan Sosiologis

Secara sosiologis, Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah penghasil tembakau penting di Provinsi Jawa Timur. Data empiris menunjukkan bahwa tembakau menjadi sumber penghidupan utama bagi sekitar 54.000 petani tembakau yang tersebar di 8 kecamatan sentra, yaitu

Ngimbang, Mantup, Sambeng, Sukorame, Bluluk, Modo, Kedungpring, dan Sugio. Pada tahun 2022, luas tanam tembakau di Kabupaten Lamongan tercatat 3.920 hektare dengan produksi mencapai 4.704 ton, atau rata-rata produktivitas 1,02 ton per hektare, menempatkan Lamongan sebagai daerah penghasil tembakau peringkat ke-5 di Jawa Timur. Fakta ini menegaskan bahwa sektor tembakau memiliki arti strategis secara sosial-ekonomi bagi masyarakat pedesaan Lamongan

Namun demikian, besarnya peran tembakau dalam struktur ekonomi lokal belum sepenuhnya berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraan petani. Data dan kajian empiris menunjukkan bahwa posisi tawar petani tembakau dalam rantai tata niaga masih lemah, terutama dalam penentuan harga, penilaian mutu, dan kepastian pembayaran. Petani pada umumnya berhadapan dengan struktur pasar yang didominasi pedagang pengumpul, grader, dan pabrikan, sehingga petani bertindak sebagai *price taker*. Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan akses petani terhadap informasi pasar dan alternatif saluran penjualan, yang berdampak pada fluktuasi harga dan tingginya risiko kerugian usaha tani dari musim ke musim

Selain itu, secara sosiologis belum terdapat standar mutu, mekanisme penilaian kualitas, dan sistem transaksi tembakau yang transparan di tingkat daerah. Dalam praktik, petani sering menghadapi penolakan hasil panen, penurunan grade secara sepihak, serta keterlambatan pembayaran, yang menimbulkan ketidakpastian usaha dan kerentanan ekonomi rumah tangga petani. Ketiadaan instrumen hukum daerah yang secara khusus mengatur tata niaga tembakau menyebabkan pemerintah daerah belum memiliki dasar yang kuat untuk melakukan intervensi struktural terhadap praktik pasar yang merugikan petani. Kondisi sosial-ekonomi ini menjadi dasar sosiologis yang kuat bagi kebutuhan pembentukan Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani di Kabupaten Lamongan.

4.3 Landasan Yuridis

Landasan yuridis Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani berangkat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta Pasal 28H ayat (1) yang menjamin hak setiap warga negara untuk hidup sejahtera. Tembakau sebagai komoditas agraris strategis merupakan bagian dari kekayaan alam yang pengelolaannya harus diarahkan bagi kesejahteraan petani sebagai produsen utama.

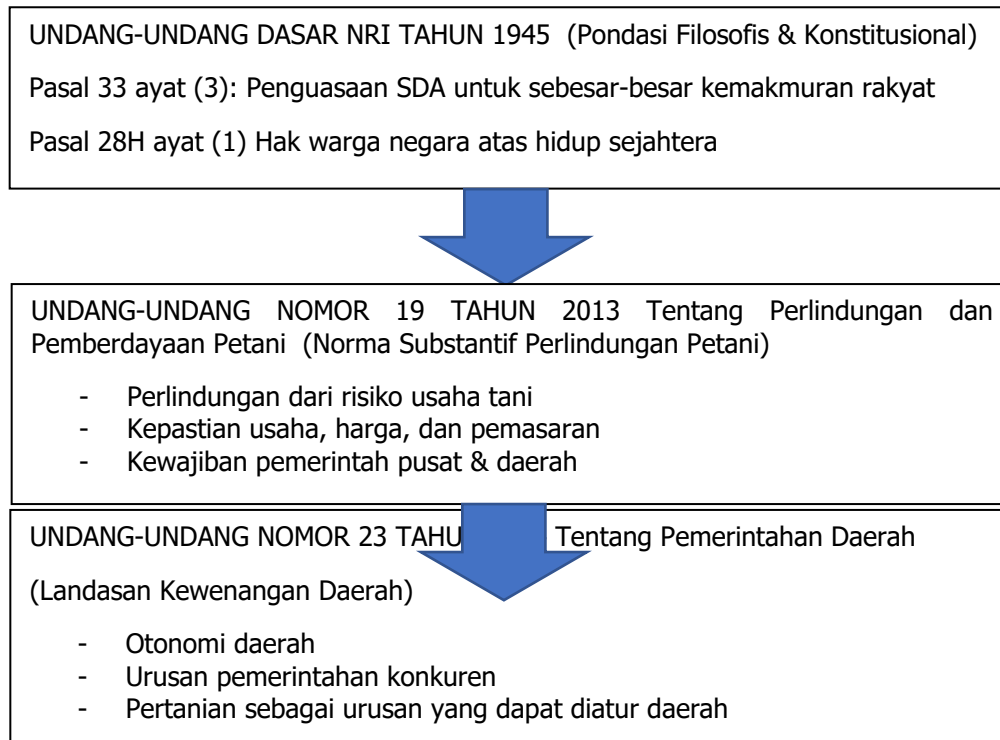
Secara lebih operasional, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani memberikan dasar hukum yang kuat bagi perlindungan petani, termasuk dalam aspek kepastian usaha, kepastian harga, dan pemasaran hasil pertanian. Undang-undang ini menegaskan kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melindungi petani dari risiko usaha dan ketimpangan struktur pasar. Ranperda Tata Niaga Tembakau merupakan penjabaran mandat undang-undang tersebut di tingkat daerah, khususnya pada aspek hilir pertanian yang selama ini belum diatur secara spesifik.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah. Sektor pertanian, termasuk pengelolaan komoditas unggulan daerah, merupakan urusan pemerintahan konkuren yang dapat diselenggarakan oleh daerah. Dengan demikian, pembentukan Ranperda Tata Niaga Tembakau berada dalam koridor kewenangan pemerintah kabupaten untuk mengatur komoditas unggulan sesuai karakteristik dan kebutuhan lokal.

Di tingkat provinsi, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur menegaskan bahwa pertembakauan merupakan sektor strategis yang harus dikembangkan dan dilindungi secara berkelanjutan. Perda Provinsi tersebut memberikan arah kebijakan umum, sementara pengaturan yang lebih rinci dan operasional di tingkat kabupaten perlu dijabarkan melalui peraturan daerah kabupaten/kota, termasuk pengaturan tata niaga tembakau.

Selain itu, di tingkat daerah telah terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang menjadi payung hukum perlindungan petani secara umum. Namun, perda tersebut belum mengatur secara spesifik tata niaga komoditas tembakau. Oleh karena itu, Ranperda Tata Niaga Tembakau berfungsi sebagai *lex specialis* yang melengkapi dan mengoperasionalkan Perda 13/2015, khususnya dalam pengaturan perdagangan tembakau untuk menjamin kepastian usaha, keadilan tata niaga, dan perlindungan petani tembakau di Kabupaten Lamongan.

Bagan 2: Skema Relasi Landasan Yuridis Ranperda





PERDA PROVINSI JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2024 Tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan (Kebijakan Makro Provinsi)

- Pertembakauan sebagai sektor strategis
- Perlindungan dan pengembangan berkelanjutan
- Arah kebijakan umum pertembakauan Jawa Timur



PERDA KABUPATEN LAMONGAN NOMOR 13 TAHUN 2015

Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Payung Hukum Daerah – Umum)

- Perlindungan petani secara umum
- Belum mengatur spesifik tata niaga tembakau



RANPERDA KABUPATEN LAMONGAN TENTANG TATA NIAGA TEMBAKAU UNTUK PERLINDUNGAN PETANI (LEX SPECIALIS – OPERASIONAL)

- Pengaturan tata niaga tembakau
- Standar mutu & mekanisme transaksi
- Perlindungan posisi tawar petani
- Kepastian usaha & keadilan tata niaga

BAB V**ARAH JANGKAUAN, PENGATURAN DAN MATERI MUATAN****5.1 Arah Jangkauan dan Pengaturan**

Jangkauan pengaturan Raperda ini mencakup seluruh wilayah administratif Kabupaten Lamongan, mengikat secara hukum bagi seluruh petani tembakau (Virginia dan Jawa), kelompok tani, gapoktan, pelaku usaha perdagangan lokal, pedagang pengumpul, grader, komite daerah, hingga gudang perwakilan pabrikan industri hasil tembakau yang beroperasi di wilayah hukum Kabupaten Lamongan. Ruang lingkup materi muatan diorganisasikan ke dalam sistematika bab demi bab yang mencerminkan integrasi pembinaan hulu dan proteksi hilir.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani diarahkan untuk menjangkau seluruh aspek perdagangan tembakau di wilayah Kabupaten Lamongan — dari tahap pendataan petani dan lahan, pelaksanaan budidaya, penerapan standar mutu dan grading, penetapan harga acuan, mekanisme transaksi pembelian, perlindungan dan pemberdayaan petani, kemitraan, kelembagaan, sistem informasi, partisipasi masyarakat, pembinaan dan pengawasan, hingga penyelesaian sengketa dan penegakan sanksi administratif.

Peraturan daerah ini diberlakukan terhadap seluruh pelaku yang terlibat dalam ekosistem tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan, meliputi petani tembakau, kelompok tani, gabungan kelompok tani, pedagang pengumpul, grader, dan pabrikan. Pemerintah daerah hadir sebagai regulator, fasilitator, dan mediator — bukan sebagai pihak yang membatasi kegiatan usaha secara berlebihan, melainkan sebagai penjamin bahwa relasi antara semua pihak berlangsung secara adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Secara spasial, pengaturan berlaku di seluruh wilayah Kabupaten Lamongan, dengan perhatian khusus pada delapan kecamatan sentra produksi tembakau: Ngimbang, Mantup, Sambeng, Sukorame, Bluluk, Modo, Kedungpring, dan Sugio. Perda ini tidak dimaksudkan untuk mengatur aspek cukai, kebijakan kesehatan terkait tembakau, atau perdagangan lintas provinsi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, melainkan berfokus pada aspek tata niaga di tingkat lokal yang selama ini belum tersentuh regulasi daerah yang memadai.

5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan

Berdasarkan hasil sintesa hasil analisis pada Bab-bab sebelumnya, maka pada bagian Naskah akademik berikut ini dirumuskan rancangan arah jangkauan, pengaturan dan materi muatan dalam bentuk Pasal-Pasal materi muatan Rancangan Perda Kabupaten Lamongan tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani. Pada bagian berikut muatan hukum telah disusun secara normatif-legislatif, dimana masih dibatasi pada rancangan ketentuan hukum yang jelas memiliki dasar hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam kajian yuridis di atas.

A. Ketentuan Umum

Materi muatan ayat ini merumuskan definisi operasional mengenai batasan istilah administratif dan teknis hukum dalam Peraturan Daerah ini, yang meliputi:

1. Definisi Daerah, Bupati, Pemerintah Daerah, Perangkat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lamongan.
2. Batasan yuridis mengenai komoditas Tembakau yang dibudidayakan di Kabupaten Lamongan, yang secara spesifik mencakup jenis tembakau virginia dan tembakau jawa, baik dalam bentuk basah maupun kering.

3. Ruang lingkup teknis kegiatan Budi Daya Tembakau sebagai suatu rangkaian usaha tani terpadu mulai dari kegiatan pratanam, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan pascapanen, hingga pemulihan dan rehabilitasi lahan.
4. Subjek hukum Petani Tembakau (Petani) sebagai Warga Negara Indonesia yang melakukan pengelolaan lahan usaha tani tembakau secara nyata di wilayah Kabupaten Lamongan.
5. Definisi Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) sebagai wadah kelembagaan formal bagi para petani berdasarkan kesamaan kepentingan dan lingkungan untuk mengembangkan skala ekonomi usaha.
6. Batasan subjek hukum Pelaku Usaha, Pedagang Pengumpul, dan Pabrikan sebagai entitas perorangan atau badan usaha yang menjalankan aktivitas komersial, perantara, maupun pengolahan hasil tembakau di Daerah.
7. Kegiatan Tata Niaga Tembakau, Standar Mutu Tembakau, kegiatan Grading, serta subjek Grader sebagai tenaga ahli bersertifikat kompetensi yang berwenang melakukan penilaian kualitas.
8. Definisi hubungan Kemitraan, Komite Tata Niaga Tembakau Daerah (KTNTD) sebagai lembaga nonstruktural, instrumen pendanaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT), digitalisasi Sistem Informasi Tembakau (SIT), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

B. Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup

Penyelenggaraan Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani berlandaskan asas keadilan, kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, kemanfaatan, keberlanjutan, partisipatif, dan perlindungan. Penyelenggaraan tata niaga tembakau bertujuan untuk: melindungi petani dari praktik perdagangan yang tidak adil; menciptakan tata niaga yang transparan, berkeadilan, dan berkelanjutan; memperkuat posisi tawar petani dalam rantai pasok; meningkatkan kesejahteraan petani dan keluarganya; menjamin

kepastian harga dan kepastian pasar; serta mendorong peningkatan kualitas dan standar mutu tembakau daerah.

Ruang lingkup peraturan daerah ini meliputi: pendataan dan pendaftaran petani dan pelaku usaha; budi daya tembakau; tata niaga tembakau; perlindungan dan pemberdayaan petani; kemitraan; kelembagaan; sistem informasi tembakau; partisipasi masyarakat; pembinaan dan pengawasan; penyelesaian sengketa; dan sanksi administratif.

C. Pendataan dan Pendaftaran Petani dan Pelaku Usaha

Pemerintah Daerah wajib melakukan pendataan petani dan lahan tembakau secara berkala paling sedikit satu kali dalam setahun, meliputi identitas petani, luas dan lokasi lahan, jenis tembakau yang dibudidayakan, perkiraan volume produksi, dan data sosial ekonomi petani.

Hasil pendataan menjadi basis data terintegrasi yang dapat diakses masyarakat. Petani dapat mendaftarkan diri secara sukarela dan berhak mendapatkan kartu tanda petani, akses program perlindungan, serta kemudahan akses informasi harga dan kebijakan tata niaga.

Setiap pelaku usaha yang melakukan kegiatan perdagangan, pergudangan, dan/atau pengolahan tembakau wajib memiliki perizinan berusaha melalui Online Single Submission (OSS) berbasis risiko.

D. Budi Daya Tembakau

1. Perencanaan Pengembangan Budi Daya Tembakau

Pemerintah Daerah menyusun rencana pengembangan budi daya tembakau yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah yang terintegrasi dengan rencana pembangunan daerah. Rencana pengembangan budi daya tembakau memuat setidaknya:

a. Ketersediaan dan kesesuaian lahan

Rencana ketersediaan lahan disusun berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi lahan di Kabupaten Lamongan yang dilakukan

dengan memperhatikan kesesuaian tanah dan iklim, ketersediaan sumber daya air, aksesibilitas dan infrastruktur pendukung, serta status penguasaan dan penggunaan lahan. Pemutakhiran data ketersediaan dan kesesuaian lahan dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara berkala paling sedikit 1 kali dalam 5 tahun.

b. Rencana produksi dan produktivitas

Rencana produksi dan produktivitas memuat target luas tanam dan luas panen tahunan, target volume produksi per hektar, target mutu dan standar kualitas hasil, dan proyeksi kontribusi terhadap perekonomian daerah. Rencana produksi dan produktivitas ini disusun berdasarkan pada data realisasi produksi tahun sebelumnya, potensi dan daya dukung lahan, ketersediaan sarana dan prasarana, serta proyeksi permintaan pasar dan industri hasil Tembakau. Rencana produksi dan produktivitas ini menjadi dasar penyusunan program kerja tahunan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perkebunan.

c. Penyediaan bibit unggul bermutu

Rencana penyediaan bibit unggul bermutu dilakukan melalui identifikasi dan pemetaan kebutuhan bibit. penyediaan bibit wajib memperhatikan varietas yang memiliki potensi hasil tinggi, tahan terhadap organisme pengganggu tumbuhan, dan sesuai dengan kebutuhan pasar.

d. Penjaminan alokasi pupuk nonsubsidi spesifik tembakau

Pemerintah Daerah wajib melakukan perencanaan pengadaan, penyediaan, dan penjaminan kebutuhan pupuk Tembakau yang mencakup jenis, spesifikasi teknis, dan volume secara berkala setiap tahun sesuai dengan karakteristik komoditas Tembakau di Kabupaten Lamongan. Perencanaan kebutuhan disusun melalui mekanisme perencanaan berdasarkan usulan kelompok tani yang dituangkan dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) komoditas

Tembakau. Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok menjadi dasar penetapan alokasi kebutuhan pupuk. Perencanaan, pengadaan, penyediaan, dan penjaminan pupuk Tembakau bersumber dari APBD dan DBHCHT.

e. Peningkatan kualitas sumber daya manusia;

Program peningkatan kualitas sumber daya manusia meliputi:

- 1) Sosialisasi, pelatihan, dan bimbingan teknis budi daya tembakau berkelanjutan;
- 2) pelatihan manajemen usaha tani dan pascapanen; dan
- 3) pengembangan kelembagaan petani.

Perencanaan program peningkatan kualitas SDM dikoordinasikan dengan Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perkebunan, balai pelatihan pertanian, dan lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya. Program peningkatan kualitas sumber daya manusia disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan pemetaan kompetensi pelaku Budi Daya Tembakau.

f. Pengembangan sarana dan prasarana budi daya

Rencana pengembangan sarana dan prasarana budi daya tembakau meliputi:

- 1) pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani;
- 2) penyediaan sarana pengairan dan irigasi tersier;
- 3) pembangunan dan/atau rehabilitasi gudang pengering, rumah sortasi, dan tempat penyimpanan hasil;
- 4) penyediaan alat dan mesin budi daya dan pascapanen; dan
- 5) pengembangan fasilitas pengujian mutu hasil.

Perencanaan sarana dan prasarana dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang diselaraskan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Pembiayaan pengembangan sarana dan prasarana dapat bersumber dari APBD, DBHCHT, dan/atau sumber

pendanaan lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pelaksanaan Pengembangan Budi Daya Tembakau

Pelaksanaan pengembangan budi daya tembakau di Kabupaten Lamongan dilakukan melalui:

- a. Fasilitasi dan penyaluran bibit tembakau unggul bermutu bagi petani. Pemerintah Daerah memfasilitasi bibit tembakau bermutu bagi petani melalui:

- 1) penyediaan bibit unggul bersertifikat;
- 2) penyaluran bibit kepada petani dan/atau kelompok tani sesuai kebutuhan;
- 3) pendampingan teknis pemilihan dan penggunaan bibit; dan/atau
- 4) pemantauan ketersediaan dan mutu bibit di tingkat petani.

Apabila bibit tembakau unggul dan bermutu tidak tersedia di local Kabupaten Lamongan, Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi pengadaan bibit dari luar daerah.

Pemerintah Daerah menyalurkan bibit tembakau kepada petani dilakukan berdasarkan:

- 1) Data kebutuhan bibit per desa/kelurahan
- 2) Rekomendasi teknis dari penyuluh pertanian lapangan; dan
- 3) Hasil verifikasi dan validasi oleh Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perkebunan.

- b. Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Tembakau Non-Subsidi

Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan dan kepastian penyaluran pupuk Tembakau kepada Petani yang telah terdaftar. Penyediaan dan penyaluran pupuk dilakukan melalui pengadaan pupuk nonsubsidi nasional yang dialokasikan khusus sebagai bantuan kepada Petani tembakau. Tata cara penyaluran, verifikasi penerima manfaat, dan pengawasan bantuan pupuk Tembakau akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

c. Pengendalian Organisme Pengganggu Tumbuhan (OPT)

Pemerintah Daerah melaksanakan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan secara terpadu meliputi:

- 1) pemantauan dan surveilans organisme pengganggu tumbuhan secara berkala;
- 2) penggunaan insektisida dan pestisida yang ramah lingkungan; dan
- 3) pengelolaan resistensi organisme pengganggu tumbuhan terhadap pestisida.

Pemerintah Daerah menyelenggarakan pelatihan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan terpadu bagi petani secara berkesinambungan.

d. Fasilitasi dan Pembinaan Pemanenan dan Pasca-Panen

Pemerintah Daerah melakukan fasilitasi dan pembinaan terhadap pemanenan dan penanganan pascapanen meliputi:

- 1) penentuan waktu panen tepat;
- 2) teknik pemetikan daun;
- 3) pengangkutan hasil panen dan pengeringan;
- 4) sortasi dan grading; dan
- 5) pengemasan, penyimpanan, dan pergudangan sesuai standar keamanan dan mutu.

Pemanenan dan penanganan pascapanen berpedoman pada Standar Nasional Indonesia, standar industri, dan/atau pedoman teknis yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Pemerintah Daerah dapat membangun dan mengelola rumah sortasi dan gudang penyimpanan bersama sebagai fasilitas pendukung penanganan pascapanen petani. Pemerintah Daerah bekerja sama dengan lembaga pengujian mutu dalam melakukan pengawasan mutu hasil tembakau di Daerah.

E. Tata Niaga Tembakau: Standar Mutu, Grading, Harga Acuan, dan Transaksi

1. Penetapan Standar Mutu Tembakau

Bupati menetapkan Standar Mutu Tembakau Daerah berdasarkan rekomendasi KTNTD, yang memuat:

- a. klasifikasi dan kelas mutu Tembakau;
- b. parameter fisik meliputi warna, tekstur, dan keseragaman daun;
- c. parameter kimiawi meliputi kadar air, Tar dan kandungan nikotin; dan
- d. parameter organoleptik meliputi aroma dan rasa.

Klasifikasi kelas mutu tembakau dibagi paling sedikit terdiri atas 4 kelas mutu. Standar mutu ditetapkan dengan Keputusan Bupati dan diumumkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum musim panen.

Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Standar Mutu Tembakau kepada seluruh Petani, Pedagang Pengumpul, dan Pabrikan. Penyebarluasan dilakukan melalui sosialisasi di tingkat desa/kelurahan, buku panduan standar mutu yang diberikan secara gratis kepada Petani, dan Sistem Informasi Tembakau.

2. Pelaksanaan Grading

Kegiatan grading wajib dilakukan oleh grader bersertifikat yang diterbitkan lembaga sertifikasi terakreditasi. Pemerintah Daerah memfasilitasi penyelenggaraan pelatihan dan sertifikasi Grader secara berkala. Daftar Grader bersertifikat dipublikasikan dalam Sistem Informasi Tembakau dan dapat diakses oleh masyarakat. Grader dilarang melakukan Grading terhadap Tembakau milik Pelaku Usaha yang memiliki hubungan kepemilikan atau hubungan kerja dengan Grader yang bersangkutan.

Dalam kegiatan grading, petani berhak menyaksikan langsung proses grading, mendapat penjelasan atas hasil penilaian, mengajukan keberatan, dan meminta grading ulang oleh grader berbeda atas biaya pelaku usaha. Apabila petani keberatan terhadap hasil grading, petani dapat mengajukan grading ulang yang dilakukan paling lambat 2 hari kerja sejak keberatan diajukan. Apabila terdapat perbedaan hasil antara grading pertama dan grading ulang, hasil yang lebih menguntungkan petani digunakan sebagai dasar transaksi.

Setiap kegiatan grading wajib didokumentasikan dalam dokumen grading yang paling sedikit memuat data:

- a. identitas Petani;
- b. tanggal dan tempat Grading;
- d. identitas Grader;
- e. berat Tembakau per kelas mutu; dan
- f. tanda tangan Grader dan perwakilan Petani.

Salinan dokumen grading wajib diberikan kepada petani pada hari yang sama dengan pelaksanaan grading dan disimpan oleh pelaku usaha paling sedikit 5 tahun serta wajib ditunjukkan kepada pengawas apabila diminta.

3. Penetapan Harga Acuan Tembakau

Bupati menetapkan harga acuan tembakau untuk setiap kelas mutu berdasarkan rekomendasi KTNTD dengan mempertimbangkan:

- a. biaya pokok produksi,
- b. harga pasar regional dan nasional,
- c. tingkat inflasi, dan
- d. mutu tembakau.

Penetapan harga acuan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum musim panen melalui Keputusan Bupati. Apabila terjadi

fluktuasi harga melebihi 20 persen, Bupati melakukan penyesuaian atas rekomendasi KTNTD dalam jangka waktu maksimal 14 hari.

Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi harga acuan tembakau yang dapat diakses oleh Masyarakat melalui papan informasi harga yang dipasang di tempat transaksi, kantor desa/kelurahan, dan/atau tempat strategis lainnya; Sistem Informasi Tembakau; dan media lainnya. Informasi harga acuan tembakau diperbaharui setiap 7 hari selama musim panen tembakau.

4. Pelaporan Rencana Pembelian Tembakau

Pelaku Usaha yang akan melakukan aktivitas pembelian Tembakau di Kabupaten Lamongan dengan tujuan untuk diperdagangkan kembali, wajib melakukan pelaporan rencana pembelian Tembakau. Pelaporan rencana pembelian ini diperuntukkan bagi Pelaku Usaha yang aktivitas pembeliannya dilakukan dalam lingkungan Kabupaten Lamongan. Tata cara pelaporan rencana pembelian Tembakau akan diatur dalam Peraturan Bupati.

5. Pembelian dan Penimbangan Tembakau

Transaksi pembelian Tembakau dilaksanakan secara terbuka dengan mengacu pada harga acuan Tembakau yang berlaku. Setiap Pelaku Usaha yang melakukan pembelian Tembakau dari Petani wajib:

- a. membayar sesuai atau di atas harga acuan Tembakau per kelas mutu;
- b. menerbitkan bukti pembelian atau kuitansi yang memuat harga, berat, dan kelas mutu Tembakau yang dibeli; dan
- c. melaporkan realisasi pembelian kepada KTNTD paling lambat 7 (tujuh) hari setelah transaksi.

Pembayaran atas pembelian Tembakau dilakukan secara tunai atau non tunai pada hari yang sama dengan transaksi, kecuali disepakati lain oleh petani dan pelaku usaha.

Setiap Pelaku Usaha yang melakukan pembelian Tembakau harus menyediakan petugas untuk melayani, menyeleksi, menimbang dan mencatat dengan tertib di tempat terbuka. Penimbangan Tembakau harus disaksikan oleh Petani atau wakilnya. Alat timbang yang digunakan dalam transaksi Tembakau wajib memenuhi standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang di bidang metrologi. Kalibrasi alat timbang dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun oleh pejabat metrologi yang berwenang.

6. Seleksi dan Pengambilan Contoh Tembakau

Setiap Pelaku Usaha, Pedagang Pengumpul, atau Pabrikan dapat menyeleksi Tembakau dengan disaksikan oleh penjual. Hasil seleksi menentukan dibeli atau tidaknya Tembakau. Apabila Tembakau dinyatakan untuk dibeli, pembeli harus menyebutkan kualitas (grade) dan harga sesuai harga acuan. Apabila Tembakau dinyatakan tidak dibeli, pembeli mengembalikan kepada penjual dengan kemasan yang tetap baik. Apabila dalam proses seleksi mengakibatkan kemasan menjadi rusak dan/atau tidak dapat digunakan kembali, pembeli bertanggung jawab untuk mengganti kemasan.

Dalam hal proses seleksi, dapat mengambil contoh untuk mengetahui kualitas Tembakau dalam setiap kemasan. Pengambilan contoh paling banyak 1 (satu) kilogram setiap kemasan dan dilakukan penimbangan secara terbuka. Apabila transaksi jual beli dinyatakan gagal, contoh Tembakau harus dikembalikan dalam kemasan semula.

7. Permulaan dan berakhirnya pembelian

Pelaku Usaha wajib melaporkan secara tertulis mengenai jenis dan jumlah pembelian Tembakau kepada Bupati melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan paling lambat 5 (lima) hari setelah berakhirnya pembelian. Ketentuan permulaan dan berakhirnya pembelian berlaku dalam setiap musim kegiatan pembelian Tembakau. Pelaku Usaha sebelum memulai pembelian dan sebelum berakhirnya pembelian wajib menyebarluaskan informasi rencana pembelian dan berakhirnya pembelian kepada masyarakat.

8. Pengembangan Pemasaran

Pemerintah Daerah melaksanakan pengembangan pemasaran Tembakau dengan:

- a. membangun sistem informasi pasar;
- b. memfasilitasi kerja sama;
- c. membangun jejaring dan Kemitraan perdagangan dan sistem distribusi produk;
- d. melakukan pendataan keluar dan masuknya Tembakau;
- e. melakukan penetrasi pasar; dan
- f. menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Ketentuan mengenai pengembangan pemasaran Tembakau diatur dalam Peraturan Bupati.

9. Larangan dalam Tata Niaga

Larangan dalam kegiatan Tata Niaga Tembakau di Kabupaten Lamongan yaitu:

- a. melakukan pembelian Tembakau dengan sistem ijon;
- b. melakukan pembelian Tembakau dengan cara pemaksaan atau intimidasi;

- c. melakukan praktik penguasaan pembelian Tembakau secara tidak wajar;
- d. melakukan Grading tanpa kehadiran Petani atau wakilnya;
- e. menunda pembayaran pembelian Tembakau melebihi 7 (tujuh) hari kerja tanpa kesepakatan tertulis;
- f. melakukan pemotongan timbangan secara tidak wajar; dan
- g. memberikan informasi yang tidak benar mengenai mutu atau harga Tembakau kepada Petani.

Selain larangan di atas, Pelaku Usaha dilarang:

- a. melakukan kegiatan pembelian Tembakau tanpa memiliki perizinan berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7;
- b. memberikan pinjaman uang atau barang kepada Petani dengan mewajibkan menjual Tembakau hasil panennya hanya kepada pemberi pinjaman; dan
- c. memungut biaya atau potongan di luar yang disepakati dalam perjanjian Kemitraan.

F. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

- 1. Hak Petani Tembakau
 - a. mendapatkan harga pembelian sesuai atau di atas harga acuan tembakau,
 - b. mendapatinformasi yang akurat mengenai harga acuan dan standar mutu, dan tata niaga tembakau.
 - c. perlindungan hukum dalam kegiatan tata niaga, serta
 - d. layanan konsultasi dan pendampingan dari pemerintah daerah.
- 2. Perlindungan petani

Pemerintah Daerah melaksanakan perlindungan petani melalui fasilitasi:

- a. akses permodalan diberikan melalui:

- 1) koordinasi dengan perbankan dan/atau lembaga keuangan untuk memperluas layanan kredit usaha tani;
 - 2) fasilitasi kredit usaha pada koperasi Petani; dan/atau
 - 3) penyediaan informasi mengenai skema pembiayaan yang tersedia
- b. asuransi usaha tani tembakau diberikan apabila petani mengalami kerugian, meliputi:
- 1) kerugian akibat bencana alam; dan/atau
 - 2) kerugian akibat serangan hama dan penyakit.
- Pendanaan asuransi usaha tani bersumber dari DBHCHT dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.
- c. sistem resi Gudang untuk menjamin ketersediaan sarana penyimpanan tembakau di Kabupaten Lamongan apabila harga tembakau mengalami penurunan di musin panen.

Tata cara fasilitasi dan pemberian akses permodalan, asuransi usaha tanai, dan system resi Gudang diatur dalam peraturan bupati.

3. Pemberdayaan Petani

Pemerintah Daerah menyelenggarakan program pemberdayaan Petani melalui:

- a. pelatihan budi daya Tembakau;
- b. pelatihan penanganan pascapanen Tembakau;
- c. pelatihan literasi keuangan dan pemahaman kontrak; dan
- d. pelatihan teknis lainnya yang dibutuhkan Petani.

Pembiayaan program pemberdayaan petani tembakau bersumber dari APBD dan/atau DBHCHT sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah memfasilitasi penguatan kelembagaan Petani melalui:

- a. fasilitasi pembentukan dan pengukuhan Kelompok Tani dan/atau Gapoktan;
- b. bantuan teknis untuk memperoleh badan hukum bagi koperasi Petani;
- c. peningkatan kapasitas pengurus Kelompok Tani dan/atau Gapoktan; dan
- d. penyelenggaraan forum komunikasi Petani secara berkala.

G. Kemitraan

Dalam upaya membangun hubungan antara Petani atau Kelompok Tani dengan Pelaku Usaha dan/atau Pabrikan, dilakukan kemitraan berlandaskan itikad baik dan penuh tanggung jawab dengan mengedepankan prinsip saling menghormati, saling membutuhkan, dan saling menguntungkan. Kemitraan wajib dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis berdasarkan kesepakatan bersama dan wajib ditaati oleh para pihak. Perjanjian kemitraan paling sedikit memuat:

1. identitas para pihak;
2. pola Kemitraan;
3. jenis dan volume tembakau yang diperjanjikan;
4. Standar Mutu Tembakau;
5. harga atau mekanisme penetapan harga;
6. mekanisme dan waktu pembayaran;
7. hak dan kewajiban para pihak;
8. jangka waktu perjanjian; dan
9. mekanisme penyelesaian sengketa.

Bentuk kemitraan dapat dilaksanakan secara penuh atau sebagian. Kemitraan secara penuh dilakukan dalam bentuk:

- a) penyediaan dan pemeliharaan prasarana dan sarana budi daya;
- b) budi daya;
- c) pinjaman modal;

- d) Pemasaran;
- e) pendampingan;
- f) pemberdayaan; dan
- g) transfer teknologi.

Kemitraan secara sebagian paling sedikit dilakukan terhadap 4 (empat) bentuk kemitraan di atas.

Perjanjian kemitraan dapat dibatalkan apabila memuat ketentuan:

- 1) membebani Petani dengan bunga pinjaman yang melampaui batas yang wajar;
- 2) melarang Petani untuk bergabung dalam Kelompok Tani atau Gapoktan; atau
- 3) memuat klausul sepihak yang merugikan Petani.

Pemerintah Daerah melalui KTNTD menyediakan layanan konsultasi dan pendampingan bagi Petani dalam penyusunan perjanjian Kemitraan.

Pelaku Usaha dan/atau Pabrikan dilarang mengakhiri perjanjian Kemitraan secara sepihak tanpa alasan yang sah antara lain: force majeure yang dibuktikan secara resmi; wanprestasi pihak lain yang telah melalui proses peringatan; atau kesepakatan bersama para pihak. Apabila pengakhiran sepihak dilakukan tanpa alasan yang sah, Pelaku Usaha dan/atau Pabrikan wajib memberikan kompensasi kepada Petani sesuai kerugian yang dialami. Tata cara pelaksanaan dan laporan Kemitraan diatur dalam Peraturan Bupati.

H. Kelembagaan: Komite Tata Niaga Tembakau Daerah (KTNTD)

Bupati membentuk Komite Tata Niaga Tembakau Daerah (KTNTD) sebagai lembaga nonstruktural yang bertanggung jawab kepada Bupati. Pembentukan KTNTD ditetapkan melalui Keputusan Bupati paling lambat 6 bulan sejak Perda diberlakukan. Keanggotaan KTNTD berjumlah paling banyak 11 orang yang terdiri dari unsur:

- 1. Pemerintah daerah,

2. Perwakilan petani atau Gapoktan Paling sedikit 3 orang yang dipilih secara demokratis
3. Perwakilan pedagang pengumpul
4. Perwakilan pabrik yang bermitra di Kabupaten Lamongan
5. Asosiasi petani tembakau
6. akademisi bidang pertembakauan, dan
7. organisasi kemasyarakatan.

Masa jabatan anggota KTNTD adalah 3 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk masa jabatan yang sama.

KTNTD memiliki tugas:

- a) menyusun dan merekomendasikan standar harga tembakau kepada Bupati;
- b) memantau pelaksanaan tata niaga; menerima, memeriksa, dan menindaklanjuti pengaduan petani;
- c) merekomendasikan pemberian sanksi; dan
- d) menyusun laporan kepada Bupati secara berkala minimal dua kali dalam 1 tahun.

Dalam melaksanakan tugasnya, KTNTD berwenang:

- 1) meminta keterangan dan dokumen dari pelaku usaha,
- 2) melakukan pemeriksaan lokasi usaha, mengakses data transaksi melalui SIT, dan
- 3) merekomendasikan tindakan kepada Bupati atas pelanggaran yang terbukti.

Setiap anggota KTNTD dilarang:

- (a) menerima hadiah, imbalan, fasilitas, atau bentuk gratifikasi lain dalam bentuk apa pun yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, di luar hak yang melekat pada kedudukannya sebagai wakil unsur KTNTD;
- (b) menyalahgunakan data dan/atau informasi yang diperoleh melalui SIT di luar kepentingan pelaksanaan tugas KTNTD; dan

- (c) menyalahgunakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 untuk kepentingan di luar pelaksanaan tugas KTNTD.

Anggota KTNTD yang mewakili unsur Pemerintah Daerah, akademisi, atau organisasi kemasyarakatan dilarang merangkap jabatan sebagai pemilik, pengurus, atau pegawai pada Pelaku Usaha yang aktif beroperasi dalam Tata Niaga Tembakau di Daerah.

Anggota KTNTD wajib mengundurkan diri dari keanggotaan KTNTD apabila yang bersangkutan:

- (1) terlibat dalam suatu perkara hukum yang berkaitan dengan Tata Niaga Tembakau; dan/atau
- (2) terbukti melanggar ketentuan larangan yang telah disebutkan di atas.

Anggota KTNTD yang terbukti melanggar larangan diberhentikan dari keanggotaan KTNTD oleh Bupati atas rekomendasi ketua KTNTD.

I. Sistem Informasi Tembakau (SIT)

Pemerintah Daerah membangun dan mengelola Sistem Informasi Tembakau (SIT) yang terintegrasi. Sistem ini memuat paling sedikit tentang:

1. data petani dan lahan,
2. daftar pelaku usaha terdaftar,
3. informasi standar harga,
4. standar mutu tembakau,
5. daftar grader bersertifikat, dan
6. mekanisme serta kontak pengaduan.

SIT dapat diakses secara umum kecuali data yang bersifat rahasia sesuai peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah wajib memperbarui informasi harga dalam SIT minimal satu kali setiap tujuh hari selama musim panen. Setiap pelaku usaha wajib melaporkan volume dan nilai transaksi pembelian tembakau kepada KTNTD melalui SIT atau secara tertulis paling lambat tujuh hari setelah transaksi. Pengaturan tentang pelaporan volume dan nilai transaksi akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

Data Petani yang tersimpan dalam SIT dilindungi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan data pribadi. Pelaku Usaha dan/atau masyarakat dilarang mengakses, menggunakan, atau menyebarkan data yang tersimpan dalam SIT untuk kepentingan selain Tata Niaga Tembakau tanpa izin dari Pemerintah Daerah.

J. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan tata niaga tembakau secara perseorangan atau kelompok yang dilakukan dalam bentuk pemberian masukan dan saran perbaikan, partisipasi dalam penelitian, pemberdayaan petani, diseminasi inovasi dan teknologi, dan/atau dukungan pendanaan.

K. Pembinaan dan Pengawasan

1. Pembinaan

Bupati melakukan pembinaan kepada petani dan pelaku usaha dalam penyelenggaraan tata niaga tembakau di Kabupaten Lamongan. Pembinaan dilaksanakan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan Perkebunan, dan urusan perdagangan. Pembinaan kepada petani dilaksanakan melalui:

- a. penyuluhan praktik budi daya yang baik,
- b. pendampingan dalam kegiatan transaksi tata niaga,
- c. fasilitasi akses permodalan, dan
- d. penguatan kelompok tani dan gapoktan.

Pembinaan kepada pelaku usaha meliputi sosialisasi tata niaga, bimbingan teknis standar mutu, fasilitasi pengembangan kemitraan, dan pemberian peringatan sebelum penerapan sanksi.

2. Pengawasan

Bupati melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tata niaga yang didelegasikan kepada Perangkat Daerah yang menyelenggarakan

urusan pemerintah di bidang pertanian, perdagangan, metrology, dan trantiblinmas. Pengawasan dilakukan secara rutin paling sedikit dua kali setahun dan dapat dilakukan sewaktu-waktu atas dasar laporan atau pengaduan. Hasil pengawasan harus didokumentasikan dalam laporan hasil pengawasan yang memuat temuan, evaluasi, dan rekomendasi tindak lanjut. Laporan hasil pengawasan disampaikan kepada Bupati.

L. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa dalam tata niaga tembakau dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat antar para pihak. Apabila musyawarah tidak mencapai kesepakatan dalam waktu 14 hari, penyelesaian dapat dilakukan melalui mediasi oleh KTNTD tanpa dipungut biaya. Mediasi diselesaikan paling lama 30 hari sejak permohonan mediasi diajukan. Kesepakatan hasil mediasi dituangkan dalam nota kesepakatan yang bersifat final dan mengikat para pihak. Apabila mediasi tidak berhasil, para pihak dapat menempuh jalur pengadilan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi bantuan hukum bagi petani yang tidak mampu.

M. Sanksi Administratif

Pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam peraturan daerah ini dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan usaha;
- c. penghentian tetap kegiatan usaha;
- d. pencabutan tanda daftar;
- e. denda administratif; dan/atau
- f. sanksi administratif tertentu lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Sanksi diberikan secara bertahap dan proporsional sesuai tingkat pelanggaran, kecuali untuk pelanggaran berat yang dapat langsung dikenakan sanksi berat. Tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Bupati.

N. Ketentuan Peralihan

Pelaku Usaha yang telah beroperasi sebelum berlakunya Peraturan Daerah wajib mendaftarkan diri untuk mendapatkan perizinan berusaha paling lambat 6 (enam) bulan.

mlnnPerjanjian kemitraan yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini tetap berlaku sampai berakhirnya perjanjian, dan wajib disesuaikan dengan ketentuan Peraturan Daerah ini setelah berakhirnya perjanjian kemitraan.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan kajian teoritis, empiris, dan yuridis dalam Naskah Akademis ini, dapat disimpulkan bahwa sektor tembakau memiliki peran strategis dalam struktur sosial dan ekonomi Kabupaten Lamongan. Dengan jumlah petani tembakau sekitar 54.000 orang yang tersebar di delapan kecamatan sentra produksi, tembakau bukan hanya komoditas pertanian, tetapi juga penopang utama penghidupan masyarakat pedesaan. Namun demikian, kontribusi ekonomi tersebut belum diikuti oleh tingkat kesejahteraan petani yang memadai akibat lemahnya posisi tawar petani dalam struktur tata niaga yang cenderung oligopsonistik, minimnya transparansi penilaian mutu, serta ketidakpastian harga dan pembayaran.

Kajian empiris menunjukkan bahwa belum adanya standar mutu lokal, mekanisme transaksi yang transparan, serta pengaturan tata niaga yang adil telah membuka ruang terjadinya praktik perdagangan yang merugikan petani tembakau. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian usaha tani dari musim ke musim dan memperbesar kerentanan ekonomi petani. Di sisi lain, meskipun telah terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, pengaturan tersebut bersifat umum dan belum secara spesifik menjangkau persoalan hilir pertanian, khususnya tata niaga tembakau.

Dari perspektif yuridis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ranperda ini merupakan penjabaran kewenangan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sekaligus implementasi mandat

perlindungan dan pemberdayaan petani sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Selain itu, Ranperda ini juga berfungsi sebagai aturan operasional (*lex specialis*) yang melengkapi Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan serta Perda Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa pembentukan Ranperda Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani merupakan kebutuhan yang mendesak dan strategis guna menciptakan sistem tata niaga tembakau yang adil, transparan, dan berkelanjutan, memperkuat posisi tawar petani, serta memastikan bahwa manfaat ekonomi komoditas tembakau dapat dirasakan secara lebih berkeadilan oleh petani sebagai produsen utama di Kabupaten Lamongan.

6.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan agar Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Lamongan segera menindaklanjuti Naskah Akademis ini dengan pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Niaga Tembakau untuk Perlindungan Petani. Perda ini diharapkan menjadi instrumen hukum yang mampu mengisi kekosongan pengaturan di tingkat daerah terkait tata niaga tembakau, khususnya dalam aspek standar mutu, mekanisme transaksi, kepastian harga, dan perlindungan petani dari praktik perdagangan yang merugikan.

Selain itu, dalam tahap implementasi Perda nantinya, Pemerintah Daerah perlu memastikan penguatan peran kelembagaan petani, seperti kelompok tani, gapoktan, dan Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), sebagai bagian integral dari sistem tata niaga. Penguatan kelembagaan ini penting untuk meningkatkan posisi tawar petani, memperluas akses informasi pasar, serta memfasilitasi kemitraan yang lebih adil antara petani dan pelaku usaha.

Pemerintah Daerah juga disarankan untuk mengintegrasikan pelaksanaan Perda Tata Niaga Tembakau dengan kebijakan pembangunan daerah dan pemanfaatan sumber pendanaan, termasuk Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT), secara lebih terarah dan akuntabel. Pemanfaatan dana tersebut perlu difokuskan tidak hanya pada bantuan sarana produksi, tetapi juga pada pembinaan mutu, transparansi transaksi, pengawasan tata niaga, serta penguatan kapasitas kelembagaan petani, agar Perda yang dibentuk benar-benar memberikan dampak nyata bagi peningkatan kesejahteraan petani tembakau di Kabupaten Lamongan.

Daftar Referensi

Pustaka Acuan:

- Dinas Ketahanan Pangan <https://dinkpp.lamongankab.go.id/>
- Freire, Paulo, Pendidikan Kaum Tertindas, LP3ES, 2008.
- Friedmann, John, Empowerment: The Politics of Alternative Development, Blackwell, 1992
- Lamongan Dalam Angka 2025, BPS Lamongan, Februari 2025.
- Latifah, et al, 2025, Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Dalam Perspektif stakeholder Governance Di Kecamatan Tlogomulyo, <https://www.fisip.undip.ac.id>
- Miftakhul Latifah, Retno Sunu Astuti, Amni Zarkasyi Rahman, 2025, Pola Tata Kelola Perniagaan Tembakau Dalam Perspektif Stakeholder Governance Di Kecamatan Tlogomulyo.
- Prasetyo, Beny, 2022, Posisi Tawar Petani Dalam Perjanjian Jual Beli Tembakau Di Temanggung, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Magelang.
- Blakely, Edward J. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Pedoman Pengelolaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau*. Jakarta: Kemenkeu RI.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Todaro, Michael P., dan Stephen C. Smith. *Economic Development*. Boston: Pearson, 2015.
- World Bank. *Local Economic Development: A Primer*. Washington, DC: World Bank, 2003.
- Shepherd, W. G. (1979). *The Economics of Industrial Organization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Carlton, D. W., & Perloff, J. M. (2005). *Modern Industrial Organization*. 4th ed. Boston: Pearson Addison-Wesley.

Stöhr, W. B., & Taylor, D. R. F. (Eds.). (1981). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Chichester: John Wiley & Sons.

Peraturan Hukum:

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pengembangan dan Perlindungan Pertembakauan di Jawa Timur

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani