



**PUTUSAN  
NOMOR 34/PUU-VIII/2010  
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]
1. Nama : **Nurtanto Wisnu Brata, S.E.;**  
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), DPD Jawa Tengah;  
Alamat : Jalan Campur Sari 46 Bulu, Temanggung, Jawa Tengah;
  2. Nama : **Amin Subarkah;**  
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), DPD Jawa Timur;  
Alamat : Jalan Patemon Nomor 59, Sidomukti, Kraksaan, Probolinggo, Jawa Timur;
  3. Nama : **Abdul Hafidz Aziz H. SPD;**  
Pekerjaan : Sekretaris Asosiasi Petani Tembakau (APTI), DPD Jawa Timur;  
Alamat : Jalan Semiru Nomor 85, Kelurahan Sumpersari, Kabupaten Jember, Jawa Timur;
  4. Nama : **Drs. Thalabudin Muslim KH.;**  
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Kabupaten Sumenep;  
Alamat : Dusun Pakondang Tengah, Desa Pakondang, RT/RW 009/002, Rubaru, Sumenep, Madura, Jawa Timur;
  5. Nama : **Moh. Tafri H;**  
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Kabupaten Pamekasan;  
Alamat : Dusun Kotteh, Desa Galis, RT/RW 002/010, Galis,

- Pamekasan, Madura, Jawa Timur;
6. Nama : **H. Parmuji**;  
Pekerjaan : Petani Tembakau;  
Alamat : Dusun Dukuh, Desa Wonosari, RT/RW 001/003, Bulu, Temanggung 56253;
  7. Nama : **Timbul**;  
Pekerjaan : Petani Tembakau;  
Alamat : Jojogan, Desa Mondoretno, RT/RW 001/001, Bulu, Temanggung 56253;
  8. Nama : **H. Supriyadi**;  
Pekerjaan : Petani Tembakau;  
Alamat : Dusun Bakal, Desa Campurejo, RT/RW 005/002, Tretep, Temanggung 56259;
  9. Nama : **Salim**;  
Pekerjaan : Petani Tembakau/Kepala Desa;  
Alamat : Desa Banaran, RT08/RW02, Tembarak, Temanggung;
  10. Nama : **Suparno**;  
Pekerjaan : Pekerja PT. Gudang Garam, Tbk., Temanggung;  
Alamat : Desa Mondoretno, RT/RW 009/002, Bulu, Temanggung 56253;
  11. Nama : **Suryadi**;  
Pekerjaan : Anggota SPSI/Buruh Pengangkut Tembakau;  
Alamat : Kenteng, Kelurahan Danupayan, RT/RW 004/002, Bulu, Temanggung 56253;
  12. Nama : **Hodri**;  
Pekerjaan : Direktur, PR (Perusahaan Rokok) Diva Top Mandiri;  
Alamat : Dusun Ba Batoh Barat, Desa Kertagena Tengah, RT/RW 001/001, Kadur, Pamekasan, Madura, Jawa Timur;
  13. Nama : **Ahmad Maftuh**;  
Pekerjaan : Direktur, PR (Perusahaan Rokok) Kopi Mathuk;  
Alamat : Desa Kertomulyo RT/RW 06/01, Kecamatan

- Margoyoso, Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah;
14. Nama : **Mashadi Waluyo;**  
 Pekerjaan : Direktur, PR (Perusahaan Rokok) Sekar Melati TF;  
 Alamat : Desa Trangkil RT/RW 02/01, Kecamatan Trangkil,  
 Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah;
15. Nama : **Sosiowati;**  
 Pekerjaan : Direktur, PR (Perusahaan Rokok) Putri Gunung;  
 Alamat : Desa Ketanen RT/RW 03/01, Kecamatan Trangkil,  
 Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah;
16. Nama : **Hanif;**  
 Pekerjaan : Petani;  
 Alamat : Desa SeraTengah, RT/RW 008/004, Kecamatan Bluto,  
 Sumenep, Madura, Jawa Timur.

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 14 Mei 2010 dan 23 Mei 2010 memberi kuasa kepada **A. H. Wakil Kamal, S.H., M.H., Guntoro, S.H., dan Iqbal Tawakal Pasaribu, S.H.** yang semuanya adalah Advokat pada Kantor Hukum AWK & PARTNERS yang berkedudukan hukum di Menara Karya 28<sup>th</sup> floor Jalan H. R. Rasuna Said, Blok X-5 Kav. 1-2, Jakarta 12950, baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, bertindak sebagai kuasa hukum pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan dari para Pemohon;  
 Mendengar keterangan dari para Pemohon;  
 Membaca keterangan tertulis Pemerintah;  
 Membaca keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Membaca permohonan Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak, Perkumpulan Forum Warga Kota Jakarta, dan dr. drh. Mangku Sitepoe;  
 Mendengar dan membaca keterangan ahli dari para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan tertulis dari para Pemohon.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 18 Mei 2010 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Selasa tanggal 18 Mei 2010 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 117/PAN.MK/2010 dan diregistrasi pada hari Senin tanggal 31 Mei 2010 dengan registrasi Perkara Nomor 34/PUU-VIII/2010, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 Juli 2010, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

1. Bahwa dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima kedudukan hukum (*legal standing*)-nya selaku Pemohon di hadapan Mahkamah, maka berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, menentukan bahwa “*Pemohon adalah pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang*”, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara.
2. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 hingga saat ini, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa untuk dapat dikatakan ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa kedudukan hukum para Pemohon dalam perkara *a quo*, dikualifikasikan sebagai perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan sepanjang frasa "...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut.
  4. Bahwa Pemohon I adalah Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), DPD Jawa Tengah yang telah dan sedang berjuang bersama-sama untuk memberdayakan para petani tembakau, agar seluruh petani tembakau di Jawa Tengah lebih sejahtera dan mendapatkan penghidupan yang lebih layak. Demikian juga Pemohon II dan Pemohon III adalah Ketua dan sekretaris Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), DPD Jawa Timur yang konsisten memperjuangkan hak-hak petani tembakau demi kehidupan masa depan yang lebih baik.
  5. Bahwa Pemohon IV dan Pemohon V adalah masing-masing Ketua Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI), Kabupaten Sumenep dan

Pamekasan, Pemohon XVI adalah petani tembakau asal Sumenep. Mayoritas Petani Tembakau Madura yang secara turun temurun telah menghasilkan kualitas tembakau terbaik yang telah diakui oleh dunia, bahkan dapat menyaingi tembakau dari Amerika, hal ini dapat kita baca pada bungkus rokok DJI SAM SOE yang berbunyi "*Rokok Ini Memakai Tembakau Berkwalitas Tinggi Dengan Tembakau Madura Yang Manis Baunya Dan Tembakau Amerika Yang Harum.....*". Pada musim kemarau, masyarakat Madura hanya dapat bertani tembakau, jadi satu-satunya tanaman yang bisa tumbuh di tanah kering dan minim air. Dengan etos kerja petani Madura yang tinggi, dengan bermandikan cucuran keringat di tengah terik matahari, para petani bekerja keras menghasilkan tembakau terbaik di negeri ini, karena menanam tembakau bukan perkara mudah, sangat sulit perlu ketekunan dan ketelatenan yang tinggi dari menyiapkan benih, lahan sampai panen, dibandingkan dengan tanaman lainnya. Pada masa sepuluh tahun yang lalu dan sebelumnya, petani tembakau Madura sangat makmur dan sejahtera karena telah menghasilkan kualitas tembakau yang baik dan tembakau pada waktu itu tembakau dibeli dengan harga yang tinggi. Tetapi dalam satu dasawarsa ini, petani tembakau Madura yang menghasilkan tembakau berkualitas tinggi tersebut harga tembakau merosot tajam, tidak ada jaminan kepastian harga yang wajar. Meskipun tidak seindah sebelum sepuluh tahun yang lalu tanaman tembakau merupakan satu-satunya harapan untuk mencapai hidup yang layak bagi masyarakat Madura. Dengan berlakunya ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut, jelas-jelas masyarakat Madura yang sebagian besar petani tembakau akan terancam mata pencahariannya yang merupakan satu-satunya sumber kehidupannya, terbukti dari tahun-ketahun produksi tembakau Madura terus merosot. Sementara pemerintah selama bertahun-tahun mendapatkan pemasukan 57 triliun dari cukai rokok tidak pernah peduli terhadap nasib mereka.

6. Demikian juga Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII dan Pemohon IX adalah petani tembakau asal Temanggung yang secara turun temurun telah menghasilkan kualitas tembakau terbaik dan sangat terkenal itu. Tanaman tembakau adalah satu-satunya tanaman yang sangat menguntungkan bagi para petani di Temanggung, sehingga masyarakat Temanggung yang sebagian besar hidup dari bertani tembakau dapat menikmati kehidupan yang sejahtera dan layak, menyekolahkan anak-anak mereka ke jenjang pendidikan yang tinggi berkat bertani tembakau. Adalah sangat ironis dengan belakunya ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut, jelas-jelas masyarakat Temanggung yang sebagian besar petani tembakau akan terancam perikehidupannya. *Grand design* pemberlakuan ketentuan tersebut bertujuan untuk melenyapkan tembakau dari bumi pertiwi.
7. Selanjutnya Pemohon X dan Pemohon XI merupakan buruh atau pekerja untuk menghidupi keluarganya dan membiayai pendidikan anak-anaknya yang berkaitan erat dengan tembakau dan produk yang mengandung tembakau, dengan belakunya ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 UU Kesehatan tersebut, maka akan mengancam perikehidupannya mereka, termasuk seluruh orang yang bekerja yang berkaitan dengan produksi tembakau akan kehilangan pekerjaan, setidaknya akan menurun tingkat kesejahteraan mereka karena pendapatan mereka menurun secara drastis.
8. Kemudian Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XIV, dan Pemohon XV adalah para pemilik perusahaan rokok yang merupakan industri kecil yang menjadi sumber kehidupannya, termasuk dapat menyerap tenaga kerja, sehingga dengan belakunya ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), terutama dalam perkara ini dirugikan dengan ketentuan Pasal 114

serta penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut, maka akan mengancam usaha dan pekerjaan, setidaknya-tidaknya akan menurun tingkat kesejahteraan mereka karena pendapatan mereka menurun secara drastis akibat berlakunya ketentuan tersebut.

9. Bahwa para Pemohon telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*, dan dilindungi pula dengan ketentuan Pasal 28A UUD 1945 yang menegaskan: *Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya*. Kemudian ketentuan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan, *"Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja"*. Ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap orang termasuk petani tembakau, industri rokok dan tenaga kerjanya begitu juga para Pemohon mempunyai hak untuk bekerja dengan memperoleh imbalan serta perlakuan yang adil dan layak untuk kehidupan.
10. Bahwa para Pemohon juga berpendapat dengan berlakunya ketentuan ketentuan frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, tersebut telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena ketentuan itu tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum, oleh karena itu dipandang dan diyakini bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyatakan, *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.
11. Bahwa demikian juga para Pemohon berpendirian dengan berlakunya rumusan norma tersebut telah merugikan hak dan/atau kewenangan

konstitusionalnya, karena bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

12. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, jelaslah para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang dalam perkara ini.

## **B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

13. Bahwa perihal kewenangan Mahkamah adalah berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, antara lain menyatakan bahwa Mahkamah berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), maka berdasarkan ketentuan hukum yang telah diuraikan tersebut di atas, Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut.

## **C. POKOK PERMOHONAN**

14. Bahwa pengujian pasal dalam UU Kesehatan ini bermaksud untuk mendapatkan perlindungan, jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi para Pemohon. Di mana seperti telah kita ketahui bahwa bertani tembakau dan memproduksi rokok khususnya rokok kretek telah terjadi di Indonesia beratus-ratus tahun yang lalu. Hal ini menunjukkan bahwa tembakau dan rokok kretek telah menjadi bagian kehidupan rakyat Indonesia dan telah menjadi budaya secara turun temurun, sehingga dalam pengaturannya harus benar-benar mempertimbang seluruh aspek dan holistik, tidak parsial dan tidak sepenggal-penggal;

15. Bahwa permohonan pengujian Undang-Undang ini yang memuat rumusan norma yang mengatur tembakau dan produk yang mengandung tembakau sebagaimana diatur dengan ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang menyatakan, *“Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya”*. Kemudian selanjutnya diatur ketentuan Pasal 114 UU kesehatan yang menyatakan, *“Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan”*. Adapun Penjelasan Pasal 114 UU Kesehatan tersebut menyatakan, *“Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya”*. demikian juga ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU kesehatan menyatakan, *“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”*;
16. Bahwa rumusan norma ketentuan frasa *“...tembakau, produk yang mengandung tembakau,...”* dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasan dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, jelas-jelas bertentangan ketentuan UUD 1945, sebagaimana diatur dan dijamin Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*, dan dilindungi pula dengan ketentuan Pasal 28A UUD 1945 yang menegaskan: *Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya*. Kemudian ketentuan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan, *“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”*. Ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap orang termasuk petani

tembakau, industri rokok dan tenaga kerjanya begitu juga para Pemohon mempunyai hak untuk bekerja dengan memperoleh imbalan serta perlakuan yang adil dan layak untuk kehidupan. Para Pemohon sebagai petani tembakau yang merupakan satu-satunya mata pencaharian kehidupan terancam dengan berlakunya ketentuan tersebut, bukan hanya petani tembakau yang terancam pekerjaannya tetapi seluruh aktivitas yang berkaitan dengan produksi tembakau akan terancam peri-kehidupannya.

17. Bahwa para Pemohon juga berpendapat dengan berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena ketentuan itu tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum, oleh karena itu dipandang dan diyakini bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*". Ketentuan frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" jelas-jelas tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum karena hanya jenis tembakau yang disebut secara tegas yang mengandung zat adiktif dalam ketentuan tersebut. Demikian juga ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan juga tidak memberikan perlakuan hukum yang sama karena ketentuan itu diatur dalam Bagian Ketujuh Belas Pengamanan Zat Adiktif, pertanyaan mendasar kenapa tiba-tiba muncul ketentuan Pasal 114 tersebut yang mengatur tentang rokok. Apalagi dalam proses pembuatan Undang-Undang tersebut muncul kontroversi, hal mana ketentuan itu diselundupkan secara tiba-tiba, bahkan ketentuan itu tidak ada dalam naskah yang diserahkan kepada sekretariat negara pasca paripurna DPR dalam memutuskan UU Kesehatan itu. Kontroversi ayat-ayat tentang tembakau ini jelas-jelas membuktikan bahwa norma tersebut tidak didasarkan kepada naskah akademik yang mendalam, sehingga tidak memberikan kepastian hukum yang adil.

18. Bahwa demikian juga para Pemohon berpendirian dengan berlakunya rumusan norma tersebut telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan, "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*". Ketentuan frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" jelas-jelas bersifat diskriminatif karena hanya jenis tembakau yang disebut secara tegas yang mengandung zat adiktif dalam ketentuan tersebut. Demikian juga ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan juga bersifat diskriminatif karena ketentuan itu diatur dalam Bagian Ketujuh Belas Pengamanan Zat Adiktif, pertanyaan mendasar kenapa tiba-tiba muncul ketentuan Pasal 114 tersebut yang mengatur tentang rokok. Mengapa produk-produk lain yang mengandung zat adiktif yang merugikan kesehatan tidak diharuskan mencantumkan peringatan kesehatan? Harus ada solusi yang komprehensif mengenai regulasi zat adiktif supaya pengaturan mengenai zat adiktif tidak semata-mata mengatur tembakau saja.
19. Zat adiktif adalah obat serta bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologis serta menimbulkan ketergantungan atau adiksi yang sulit dihentikan dan berefek ingin menggunakannya secara terus-menerus yang jika dihentikan dapat memberi efek lelah luar biasa atau rasa sakit luar biasa. Sebagai kunci untuk hidup, otak sudah diatur untuk memastikan orang mengulangi kegiatan yang menyenangkan. Dorongan yang berlebih dari sensasi yang menyenangkan, mengajarkan otak untuk mengulang kegiatan yang mengarah kepada pendambaan yang sering di luar kontrol dan seiring waktu gambaran dari ketagihan oleh otak dimunculkan dalam bentuk fisik berupa penilaian, mempelajarinya, ingatan dan perasaan dari hati.
20. Adapun zat adiktif bermacam-macam, dapat digolongkan dalam tiga kelompok, diantaranya, Pertama zat adiktif yang legal yaitu: a. Caffeine,

contohnya: kopi, teh, soda, dan minuman untuk olahraga, dan kopi yang memiliki kira-kira 2 kali lebih banyak kafein diantara lainnya, nah jika berlebih maka akan menyebabkan kesulitan tidur, peningkatan denyut jantung, sakit kepala, gelisah dan mual; b. Nikotin, contohnya: rokok, cerutu, potongan nikotin, kopi dan nikotin merupakan *stimulant*, yang meningkatkan dopamine dan adrenaline. Adrenalin berlebih akan meningkatkan denyut jantung dan tekanan darah, dan mengarah ke tingginya gula darah; c. Alkohol, contohnya: Wine (anggur), bir, (beer), *Liquor alcohol* adalah jenis yang termasuk *depressant* yang mempengaruhi sistem saraf yang mengarah pada relaksasi, kantuk, koma, dan kematian; d. Inhalants, contohnya: *erosol*, *solvents* (bahan untuk pembersih), gas nitrat, produk ini mulai dari cat *thinner*, *hair spray* ke tangki *propane*, inhalasi yang tinggi sama dengan *alcohol*, bahkan 1 kali penggunaan inhalasi dapat membunuh atau menyebabkan gagal jantung. Kedua, beberapa Zat Adiktif yang khusus tersedia atau digabung dengan resep obat: a. Amphetamine, contohnya *speed*, *crystal meth*, merupakan tergolong stimulant yang meningkatkan kewaspadaan dan konsentrasi, tujuannya untuk pengobatan, namun banyak oknum yang menyalahgunakan dalam dosis berlebih untuk pecandu; b. Sedative-hypnotic, atau obat-obat hipotik, contohnya *benzodiazepines xanax*, *valium*, *barbiturates*, *seconol*, *phenobarbital*. *Benzodiazepines* juga tergolong *depressants* karena dapat menurunkan aktivitas otak. Ini merupakan resep obat untuk insomnia, gelisah, dan serangan gejala bipolar dan depresi. Bahkan sebagian kecil dari obat tidur, digunakan untuk obat mati rasa, bisa menyebabkan koma, gejala pernapasan atau kematian. c. Opioids, contohnya: heroin, morfin, *oxycodone*, *kodein* dan obat bius lainnya, bahan campuran obat ini untuk penghilang rasa sakit, dan berbahaya bila disalahgunakan, karena akan menyebabkan kecanduan dan rusaknya otak dan tubuh kita. Ketiga, berikut yang tergolong Zat Adiktif yang *illegal*: a. *Cannabis*, contohnya: Mariyuana, ganja. Pengaruhnya dapat membuat si pemakai relaks dan jika penggunaan lebih maka akan menimbulkan perasaan bahagia rohani dan

jasmani, dan halusinasi, penggunaan jangka panjang dapat membuat kecanduan dan merusak saraf; b. *Cocain*, contohnya: *kokain*, *crack-cocain*, membuat si pemakai merasa bahagia jasmani, rohani, meningkatkan kinerja tubuh, sebelum menuju gejala depresi dan paranoia, penggunaan bisa dengan dihisap, dihirup, dibakar dan disuntik. Zat ini bisa menyebabkan kerusakan otak, tubuh dan kecanduan; c. *Hallucinogens*, contohnya, LSD, *ecstasy*, zat ini bisa mengubah perasaan, perubahan waktu, warna, suara dan pikiran mereka sendiri, dan pemakai tetap akan menyebabkan kerusakan pada otak, sistem saraf, dan perilaku emosi yang tidak terkontrol; d. *Phencyclidine* (PCP), contohnya: *angel dust*, *ketamin*, zat ini menyebabkan mati rasa, dan penggunaan hanya untuk hewan, pemakai zat ini bisa mengubah sifat seseorang menjadi keras, pemarah, bunuh diri dan kontraksi otot dan retak tulang;

21. Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang pernah menghebohkan, karena pernah dihapuskan dari RUU yang telah dibahas dan disahkan oleh DPR, tetapi penjelasannya tidak dihapuskan, sehingga mudah diketahui adanya ketentuan yang disahkan menjadi hilang. Akhirnya, ketentuan muncul kembali dalam RUU dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang. Persoalan yang mengemuka saat itu yang menjadi keberatan bagi mereka yang tidak menyetujui masuknya Pasal 113 ayat (2) adalah mengapa yang dimaksud zat adiktif dalam Pasal 113 ayat (1) hanya tembakau saja, apakah tidak ada tanaman lain selain tembakau yang mengandung zat adiktif? Padahal menurut penelitian beberapa tanaman lain juga mengandung zat adiktif, misalnya tanaman kopi, teh, anggur dan lain sebagainya, tetapi tidak dimuat dalam pengertian tanaman yang mengandung zat adiktif. Sebelumnya, pada Undang-Undang Kesehatan yang lama (UU Nomor 23 Tahun 1992) sudah mengatur dan kemudian diterbitkan PP Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatur tentang rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau. Undang-Undang Kesehatan yang lama dan peraturan pelaksanaannya mengatur ketentuan yang lebih bijaksana dan memenuhi aspek sosiologis, yuridis, dan filosofis, sehingga terbitnya Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya tidak menimbulkan

gejolak dalam masyarakat, sedangkan terbitnya Undang-Undang yang baru ini menimbulkan kontroversi, bukan hanya hilangnya Pasal 113 ayat (2) setelah dibahas dan disahkan, tetapi juga setelah diberlakukan sekarang, karena mengandung unsur diskriminasi terhadap kelompok masyarakat yang memiliki pekerjaan petani tembakau yang secara turun temurun telah bertani sejak zaman Belanda yang tidak pernah diusik seperti zaman reformasi sekarang ini.

22. Penetapan tembakau sebagai tanaman yang mengandung zat adiktif lebih ditujukan kepada pemenuhan dan kekuatan negoisasi kelompok masyarakat yang anti rokok dibandingkan dengan analisis kebijakan dan politik hukum penetapan tembakau sebagai zat adiktif. Hal ini tampak pada susunan penormaanannya yang tidak sistematis dan terkesan muncul secara tiba-tiba. Norma hukum yang dimuat dalam:

1. Pasal 113 ayat (1) memuat maksud dan tujuan pengaturan zat adiktif yaitu "Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan."
2. Pasal 113 ayat (2) kemudian menyatakan "zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya."
3. Pasal 113 ayat (3) "Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standard dan/atau persyaratan yang ditetapkan."
4. Pasal 116 memuat ketentuan "ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Urutan pasal tersebut menunjukkan kehadiran Pasal 113 ayat (2) tampak tidak relevan dan tidak sesuai dengan susunan norma yang dimuat dalam

Pasal 113 ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 116. Kedudukan Pasal 116 merupakan pengaturan lebih lanjut dari norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (1) yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah, maka dipergunakan kalimat “Pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif”, yang berarti sebagai tindak lanjut dari norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Atas dasar *legal reasoning* tersebut, keberadaan norma hukum Pasal 113 ayat (2) jelas dipaksakan.

23. Pertanyaan mendasar dalam perkara *a quo* adalah dari berbagai macam barang-barang yang mengandung zat adiktif sebagaimana disebutkan di atas, mengapa hanya tembakau yang disebut secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan tersebut, bukankah kopi, teh, wine dan lain sebagainya juga mengandung zat adiktif? Apa yang menjadi dasar pemikiran hanya satu jenis tembakau yang disebutkan secara jelas? Menurut hemat para Pemohon ketentuan sangat tidak jelas sehingga tidak memberikan jaminan penghidupan yang layak dan tidak ada jaminan kepastian hukum yang adil bagi para petani tembakau, dan norma tersebut sangat diskriminatif bagi para petani tembakau yang terlanjur mendapatkan stigma negatif, berbeda perlakuan terhadap petani anggur, kopi, teh dan lain sebagainya. Mengapa pula hanya rokok yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 144 dan Pasal 199 ayat (1), jelas-jelas pula tidak memberikan jaminan penghidupan yang layak, dan tidak memberikan kepastian hukum yang adil, dan cenderung diskriminatif terlanjur pula mendapatkan stigma negatif dibandingkan dengan kelompok orang yang terlibat dalam produksi kopi, teh, anggur dan lain sebagainya. Kenapa tidak ada aturan yang mengharuskan produk kopi atau teh harus dicantumkan peringatan kesehatan juga. Terkait pengertian tentang diskriminasi sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, batasan diskriminasi pada pokoknya adalah tidak membedakan pemberlakuannya terhadap manusia berdasarkan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik (*vide* Pasal 1 angka

(3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia maupun Pasal 2 *International Covenant on Civil and Political Rights*); oleh karena itu tidak boleh membeda-bedakan perlakuan antara para petani tembakau dan seluruh yang terlibat yang berkaitan dengan produksi tembakau dengan petani kopi, teh atau anggur atau terlibat dengan produksi kopi, teh, anggur dan lain sebagainya. Bukankah Mahkamah berpendapat bahwa zat-zat yang terkandung dalam rokok dapat merugikan kesehatan tetapi kandungan zat-zat tersebut tidak setara dengan kandungan zat-zat adiktif lain seperti morfin, opium, ganja, dan sejenisnya (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, hal 278), sama halnya dengan kopi, teh dan wine juga dapat merugikan kesehatan.

24. Bahwa *grand design* pengaturan tembakau dalam Pasal 113 ayat (2) menjadi satu-satunya yang mengandung zat adiktif sangat sarat dengan motif ekonomi demi kepentingan kapitalis asing. Sementara produk rokok kretek yang merupakan satu-satunya produk asli di Indonesia tidak dapat diekspor ke Amerika Serikat dan petani tembakau di Indonesia terus menurun produksinya. Sementara tembakau dan rokok putih dari Amerika Serikat semakin bebas merajalela masuk ke Indonesia. Pemerintah yang selama ini telah mendapatkan pemasukan dari cukai rokok kurang lebih 57 triliun ke kas negara, namun apa lacur Pemerintah tak pernah acuh terhadap industri rokok dalam negeri, bahkan pemerintah mengabaikan keringat dan air mata petani tembakau, berbeda perlakuan selama ini dibandingkan dengan petani tanaman lain, seperti petani padi mendapatkan penyuluhan pertanian, bibit unggul gratis, bantuan-bantuan lainnya, termasuk Pemerintah menetapkan harga batas terendah atas gabah, demikian juga Pemerintah dalam rangka melindungi petani cengkeh ditetapkan pula harga batas terendah atas cengkeh.

25. Bahwa tembakau tidak selalu berkonotasi negatif sebagai penyebab kanker, ternyata tanaman tersebut dapat pula menghasilkan protein anti-kanker yang berguna bagi penderita kanker, kata peneliti dari Pusat Penelitian Bioteknologi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), DR

Arief Budi Witarto MEng. Dalam usulan risetnya itu Arief mencoba untuk memproduksi protein penting "*Growth Colony Stimulating Factor*"(GCSF) dengan menggunakan tanaman tembakau (*Nicotiana spp., L.*) lokal dari varietas yang paling sesuai "genjah kenongo" dari 18 varietas lokal yang ditelitinya. Tanaman tembakau ini tidak diambil daun tembakaunya untuk memproduksi rokok tetapi dimanfaatkan sebagai reaktor penghasil protein GCSF, suatu hormon yang menstimulasi produksi darah.

26. Bahwa bahan pembuatan rokok tidak hanya dari tembakau saja, ada juga cengkeh di dalamnya. Di Amerika Serikat rokok yang mengandung cengkeh dilarang karena dianggap cengkeh sebagai bahan aromatik yang bisa memicu ketertarikan anak-anak untuk merokok. Cengkeh ketika dijadikan bahan untuk rokok maka ia juga memiliki efek buruk pada kesehatan, misalnya infeksi paru-paru, reaksi alergi, penyakit pernafasan. Ketika cengkeh dijadikan sebagai bahan pembuatan rokok, maka ia juga harus mendapatkan perlakuan sama seperti dengan tembakau. Tembakau sebelum dijadikan bahan rokok, tidaklah membahayakan kesehatan sama seperti dengan cengkeh, bahkan memiliki manfaat. Kondisi ini menunjukkan bahwa Pasal 113 ayat (2) tentang frasa tembakau yang cenderung berstigma negatif sangat tidak pantas. Karena tembakau juga memiliki manfaat dan tidak berefek negatif bagi kesehatan sebelum diolah menjadi rokok.

27. Bahwa Pasal 114 *juncto* Penjelasan Pasal 114 *juncto* Pasal 199 (1) UU Kesehatan tidak memiliki argumentasi dan logika hukum yang kuat mengapa harus mengatur keharusan untuk mencantumkan "peringatan kesehatan". Padahal perihal "peringatan kesehatan" itu tidak hanya berlaku bagi rokok, tetapi seharusnya juga berlaku bagi makanan dan minuman lain yang mengandung zat adiktif yang bisa/dapat mengancam kesehatan. Misalnya minuman bersoda, minuman untuk berolahraga/berenergi, kopi, teh, bir, wine, dan minuman beralkohol lainnya serta produk lain yang mengandung zat adiktif. Bahkan makanan dan minuman yang dianggap tidak mengandung zat adiktifpun harus diberi label "peringatan kesehatan",

misalnya peringatan kesehatan pada produk gula yang berbahaya bagi orang berpenyakit gula, produk yang mengandung lemak daging bagi orang berpenyakit jantung/darah tinggi. Mengapa hanya rokok yang harus mencantumkan peringatan kesehatan?

28. Ketentuan pidana berlaku ketika rokok tidak mencantumkan "peringatan kesehatan" juga tidak memiliki alasan/argumentasi dan logika hukum yang kuat. Hal ini karena ancaman kesehatan produk makanan/minuman lain yang juga dapat/bisa mengancam kesehatan tidak mendapatkan pidana seberat apa yang diatur dalam Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan. Ketentuan minuman beralkohol hanya dicantumkan dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol. Dalam pengaturan minuman beralkohol tidak mengatur ketentuan pidana ketika tidak mencantumkan "peringatan kesehatan" dengan ancaman paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Hal ini menunjukkan telah terjadi diskriminasi terhadap produk rokok. Padahal minuman beralkohol sangatlah jelas bertentangan dengan nilai-nilai agama dan lebih berbahaya dibandingkan dengan rokok. Dengan demikian Pasal 114 *juncto* Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan bertentangan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

29. Bahwa demikian juga ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU kesehatan, menurut hemat para Pemohon ancaman Pidana penjara 5 (lima) tahun jelas-jelas berlebihan (*redudent*), karena kriminalisasi terhadap persoalan administratif semata, apalagi rokok merupakan barang *legal* di Indonesia. Disamping itu frasa "*.....berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114.....*" sangat berbeda dengan ketentuan Pasal 114 *juncto* Penjelasan Pasal 114 UU kesehatan. Ketentuan Pasal 114 *juncto* Penjelasan Pasal 114 UU kesehatan menentukan bahwa "peringatan kesehatan adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai

gambar atau bentuk lainnya”, sedangkan dalam ketentuan dalam Pasal 199 ayat (1) hanya berbentuk gambar. Jadi rumusan Pasal 199 ayat (1) tidak sempurna, karena tidak jelas dan tegas sesuai prinsip *lex certa* yang menjadi asas hukum pidana, sehingga tidak memberikan kepastian hukum yang adil. Dengan demikian Pasal 199 ayat (1) tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

30. Bahwa kami sadar akibat yang timbul dari dampak dari tembakau sebagaimana disampaikan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), Namun tidak adil kalau hanya mengatur mengenai dampak tembakau belaka. Oleh karena itu para Pemohon sependapat dengan Mahkamah. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah berwenang bukan saja untuk menyelenggarakan peradilan, namun juga untuk menegakkan hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam hubungannya dengan isu iklan rokok, keadilan yang hendak ditegakkan berdasarkan atas hukum senantiasa dibuat dengan mengingat pertimbangan-pertimbangan dari berbagai perspektif, yaitu dari perspektif sosiologis, yuridis, ilmiah, dan budaya. Permasalahan hukum iklan rokok, tidaklah adil (*unfair*) apabila pertimbangan dibuat dengan hanya memfokuskan pada rokok itu sendiri dan dampak negatif dari rokok semata dengan mengabaikan pertimbangan-pertimbangan dari perspektif kehidupan para petani tembakau, petani cengkeh, pelaku industri rokok, industri iklan, industri perfilman, industri percetakan, jasa transportasi serta kehidupan budaya lainnya yang di dalamnya terkait pelaku usaha, tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok dan industri-industri lain yang terkait. Di samping itu, tidaklah adil apabila pertimbangan-pertimbangan terfokus pada perspektif keberlangsungan petani tembakau, petani cengkeh, pelaku industri rokok, industri iklan, industri perfilman, industri percetakan, dan jasa transportasi belaka dengan mengabaikan dampak negatif yang ditimbulkan oleh rokok (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, hal 275). Apabila norma

Pasal 113 ayat (3) dan Pasal 114 UU Kesehatan tersebut dikaitkan dengan pertimbangan hukum Mahkamah tersebut, maka jelas-jelas norma tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang adil karena hanya memfokuskan kepada dampak tembakau atau rokok tanpa memperhatikan prinsip keadilan dan kemanfaatan bagi perspektif petani tembakau, petani cengkeh, pelaku industri rokok dan seterusnya.

31. Bahwa tanaman tembakau yang menjadi bahan baku rokok bersama dengan cengkeh meskipun pada mulanya adalah tanaman asing yang dipaksa ditanam di Indonesia untuk pembentukan modal bagi kekuatan merkantilisme dan industri negeri Belanda, dalam perkembangannya tembakau telah mengakar pada budaya masyarakat Indonesia, sebagaimana terbukti dengan kebiasaan merokok, keterampilan melinting dan keahlian dalam membudidayakan tanaman tembakau yang telah ada sebelum datangnya industri besar. Hal tersebut menunjukkan bangsa Indonesia adalah bangsa yang kreatif mengadaptasi kebudayaan asing yang harus dihargai dan dikembangkan. Terhadap sikap yang tidak akan melarang pabrik rokok atau pembudidayaan tembakau tetapi menekan iklan rokok sama saja dengan sikap hipokritisme dan sifat iklan jenis apa pun selalu bersifat membujuk (keterangan Ahli Pemerintah W.S. Rendra). Di samping itu, bertanam tembakau dan merokok sudah menjadi budaya dan telah menarik bangsa-bangsa lain untuk datang ke Indonesia. Apalagi, sesuai dengan keterangan Pihak Terkait (DPRD Temanggung), bertani tembakau merupakan mata pencaharian bagi masyarakat tertentu di Indonesia, sehingga tidak boleh dihalang-halangi (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, hal 276); Berdasarkan pertimbangan Mahkamah tersebut bukan hanya persoalan ekonomi semata, akan tetapi juga berdemensi budaya dan aspek kesejarahan.
32. Sebagai industri, industri rokok baik yang berskala kecil, menengah, maupun yang berskala besar menjadi bagian dari kegiatan ekonomi rakyat yang memiliki mata rantai panjang dari hulu sampai ke hilir dengan melibatkan jutaan petani tembakau, petani cengkeh, industri kertas,

lembaga penyiaran, industri periklanan, industri film iklan, pedagang grosir dan eceran, usaha percetakan, jasa transportasi, dan lain sebagainya; Bahwa jumlah tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya pada industri rokok dan industri terkait pun tidak sedikit. Pada tahun 2008, lebih kurang 400.000 tenaga kerja terserap langsung pada industri rokok, 2,4 juta petani tembakau; 1,5 juta petani cengkeh; 4,8 juta pedagang grosir dan eceran; serta satu juta tenaga kerja pada industri pendukung terkait seperti percetakan dan transportasi. Di samping sektor tenaga kerja, industri rokok dan industri terkait menyumbangkan devisa yang besar. Penerimaan Negara dari pajak dan cukai dari industri rokok selama tahun 2008 mencapai lebih kurang 57 triliun rupiah, sedangkan belanja iklan yang dikeluarkan industri rokok selama tahun 2008 mencapai 1,4 triliun rupiah (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, hal 276). Berdasarkan pertimbangan Mahkamah tersebut jelas-jelas betapa tembakau dan produk turunannya telah menjadi sumber kehidupan bagi berbagai lapisan masyarakat, bahkan telah menyumbang bagi devisa negara yang cukup besar. Namun disisi lain negara telah memberi perlakuan yang tidak adil dan tidak memberikan kepastian hukum, dengan berlakunya ketentuan hukum yang terdapat dalam UU Kesehatan tersebut.

33. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008 bertanggal 14 april 2009 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai terhadap UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa dana cukai hasil tembakau yang salah satu peruntukannya digunakan untuk pembinaan lingkungan sosial harus ditafsirkan untuk mendanai kegiatan pada tingkat petani penghasil tembakau yang membutuhkan pembinaan dan bimbingan petani, transfer teknologi, dan pengawalan teknologi di tingkat petani agar dapat menghasilkan bahan baku yang diharapkan. Terlebih lagi, kebijakan Pemerintah di bidang kesehatan dan lingkungan hidup akan berpengaruh terhadap pengenaan cukai hasil tembakau dan berakibat secara signifikan bagi berkurangnya produksi dan konsumsi tembakau, sehingga petani tembakau harus dipersiapkan untuk melakukan konversi dari tanaman

tembakau kebididaya pertanian lainnya di masa depan. Akan tetapi sejatinya pemerintah tidak pernah peduli terhadap nasib petani tembakau, penerimaan negara dari cukai rokok sebesar 57 triliun tidak berdaya bagi nasib petani tembakau. Bahkan para petani tembakau selalu berada dalam posisi yang sangat lemah terutama berkaitan dengan ketidakpastian harga tembakau;

34. Bahwa penanaman tembakau di Indonesia bukan termasuk hal yang dilarang dan petani berhak untuk menentukan jenis tanaman yang dipilih sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman. Dengan kata lain tembakau adalah produk *legal* tetapi mengapa penjualannya dibatasi selama tembakau belum dilarang di Indonesia seharusnya tidak ada regulasi menghambat produk tembakau sebagai sumber penghasilan yang masih *legal*.

#### **D. PERMOHONAN**

Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum yang telah diuraikan tersebut di atas, maka para Pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan yang dimohonkan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasan dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan ketentuan sepanjang frasa "*....tembakau, produk yang mengandung tembakau,....*" dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasan dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor

36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan bukti-bukti surat atau tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-20 yang telah disahkan dalam persidangan hari Selasa, tanggal 20 Juli 2010, Bukti Tambahan yaitu bukti P-21 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 19 Agustus 2010 dan bukti P-22 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Senin, 14 Februari 2011, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 50635063);
2. Bukti P-2 : Fotokopi KTP atas nama Nurtanto Wisnu Brata, SE, beralamat di Jalan Campur Sari 46 Bulu, Temanggung, Jawa Tengah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi KTP atas nama Amin Subarkah, beralamat di Jalan Patemon Nomor 59, Sidomukti, Kraksaan, Probolinggo, Jawa Timur;
4. Bukti P-4 : Fotokopi KTP atas nama Abdul Hafidz Aziz H., SPD, beralamat di Jalan Semiru Nomor 85, Kelurahan Sumbersari, Kabupaten Jember, Jawa Timur;
5. Bukti P-5 : Fotokopi KTP atas nama DRS. Thalabudin Muslim KH., beralamat di Dusun Pakondang Tengah, Desa Pakandang, RT/RW 009/002, Rubaru, Sumenep, Madura, Jawa Timur;
6. Bukti P-6 : Fotokopi KTP atas nama Moh. Tafri H, beralamat di Dusun Kotteh, Desa Galis, RT/RW 002/010, Galis, Pamekasan, Madura, Jawa Timur;

7. Bukti P-7 : Fotokopi KTP atas nama H. Parmuji, beralamat di Dusun Dukuh, Desa Wonosari, RT/RW 001/003, Bulu, Temanggung 56253;
8. Bukti P-8 : Fotokopi KTP atas nama Timbul, beralamat di Jojogan, Desa Mondoretno, RT/RW 001/001, Bulu, Temanggung 56253;
9. Bukti P-9 : Fotokopi KTP atas nama H. Supriyadi, beralamat di Dusun Bakal, Desa Campurejo, RT/RW 005/002, Tretap, Temanggung 56259;
10. Bukti P-10 : Fotokopi KTP atas nama Salim, beralamat di Desa Banaran, RT/RW 08/02, Tembarak, Temanggung;
11. Bukti P-11 : Fotokopi SIM C atas nama Suparno, beralamat di Desa Mondoretno, RT/RW 009/002, Bulu, Temanggung 56253;
12. Bukti P-12 : Fotokopi KTP atas nama, Suryadi, beralamat di Kenteng, Kelurahan Danupayan, RT/RW 004/002, Bulu, Temanggung 56253;
13. Bukti P-13 : Fotokopi KTP atas nama Hodri, beralamat di Dusun Ba Batoh Barat, Desa Kertagena Tengah, RT/RW 001/001, Kadur, Pamekasan, Madura, Jawa Timur;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Surat Keputusan Pimpinan Nasional APTI, Nomor: 01/Kpts-APTINAS/II/2008, tentang Pengangkatan Pengurus Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Provinsi Jawa Tengah, tanggal 1 Desember 2008;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) 0603.1.3.4078, atas nama pemilik Ahmad Mahtuf, tanggal 16 Agustus 2006;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) 0603.1.3.3391, atas pemilik Mashadi Waluyo, tanggal 08 Juli 2006;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) 0603.1.3.5310, atas nama pemilik Susiowati, tanggal 16 Agustus 2006;

18. Bukti P-18 : Fotokopi KTP atas nama Hanif, Pekerjaan: Petani, alamat Desa Sera Tengah, RT/RW 008/004, Kecamatan Bluto Sumenep, Madura, Jawa Timur;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor.....Tahun..... tentang Pengamanan Produk Tembakau Sebagai Zat Adiktif Bagi Kesehatan;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Surat Asosiasi Periklanan Luar Ruang Indonesia, Nomor B02.002/OAAI-2010, Perihal Keberatan atas Larangan Iklan Produk Tembakau, tanggal 10 Februari 2010;
21. Bukti P-21 : Wanda Hamilton, *Nicotine War: Perang Nikotin dan Para Pedagang Obat*, Yogyakarta, INSIST Press, 2010;
22. Bukti P-22 : Penyunting: Roem Topatimasang, Puthut EA, Hasriadi Ary, Penulis Naskah Dasar: Wahyu W. Basjir, Ishak Salim, Doni Hendrocahyono, Rudyanto H. Setiawan, *Kretek Kajian Ekonomi dan Budaya 4 Kota*, Yogyakarta, Indonesia Berdikari & Spasimedia, 2010.

Selain mengajukan alat bukti tertulis, Pemohon juga mengajukan 5 (lima) orang Ahli, yaitu, Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., Ir. Purwono, M.S., Dr. Revrison Baswir, S.E., Zaenal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., dan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H. yang telah memberikan keterangan lisan dan tertulis pada persidangan hari Selasa, tanggal 8 Februari 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Dr. Mudzakkir, S.H., M.H.**

**A. Norma hukum konstitusi yang dijadikan dasar pengujian**

1. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945:

*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan,*

2. Pasal 28A UUD 1945:

*Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

## 3. Pasal 28D ayat (2) UUD 1945:

*Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*

## 4. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*

## 5. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:

*“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”*

#### **B. Norma hukum Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang dimohonkan uji materiil**

Norma hukum yang dimohonkan uji materiil adalah Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Norma hukum yang dimohonkan uji materiil dan norma hukum lain yang terkait dengannya dikutip selengkapnya sebagai berikut:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 36 TAHUN 2009  
TENTANG  
KESEHATAN  
Pasal 2

Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama.

*Penjelasan:*

*Pasal 2*

*Pembangunan kesehatan harus memperhatikan berbagai asas yang memberikan arah pembangunan kesehatan dan dilaksanakan melalui upaya kesehatan sebagai berikut:*

- (1) asas perikemanusiaan yang berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilandasi atas perikemanusiaan yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dengan tidak membedakan golongan agama dan bangsa.*
- (2) asas keseimbangan berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilaksanakan antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan mental, serta antara material dan spiritual.*
- (3) asas manfaat berarti bahwa pembangunan kesehatan harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara.*
- (4) asas perlindungan berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemberi dan penerima pelayanan kesehatan.*
- (5) asas penghormatan terhadap hak dan kewajiban berarti bahwa pembangunan kesehatan dengan menghormati hak dan kewajiban masyarakat sebagai bentuk kesamaan kedudukan hukum.*
- (6) asas keadilan berarti bahwa penyelenggaraan kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau.*
- (7) asas gender dan nondiskriminatif berarti bahwa pembangunan kesehatan tidak membedakan perlakuan terhadap perempuan dan laki-laki.*
- (8) asas norma agama berarti pembangunan kesehatan harus memperhatikan dan menghormati serta tidak membedakan agama yang dianut masyarakat.*

### Pasal 3

Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi

pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

*Penjelasan:*

*Pasal 3*

*Mewujudkan derajat kesehatan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan keadaan kesehatan yang lebih baik dari sebelumnya.*

*Derajat kesehatan yang setinggi-tingginya mungkin dapat dicapai pada suatu saat sesuai dengan kondisi dan situasi serta kemampuan yang nyata dari setiap orang atau masyarakat.*

*Upaya kesehatan harus selalu diusahakan peningkatannya secara terus menerus agar masyarakat yang sehat sebagai investasi dalam pembangunan dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomis.*

Bagian Ketujuh Belas

Pengamanan Zat Adiktif

Pasal 113

(1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.

(2) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

(3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

*Penjelasan:*

*Pasal 113*

*Ayat (1)*

*Cukup jelas.*

*Ayat (2)*

*Cukup jelas.*

*Ayat (3)*

*Penetapan standar diarahkan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan untuk mencegah beredarnya bahan palsu. Penetapan persyaratan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif ditujukan untuk menekan dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan.*

#### Pasal 114

Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.

*Penjelasan:*

*Pasal 114*

*Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.*

#### Pasal 115

(1) Kawasan tanpa rokok antara lain:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. tempat anak bermain;
- d. tempat ibadah;
- e. angkutan umum;
- f. tempat kerja; dan
- g. tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

(2) Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya.

*Penjelasan:*

*Pasal 115*

*Ayat (1)*

*Khusus bagi tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok.*

*Ayat (2)*

*Pemerintah daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok harus mempertimbangkan seluruh aspek secara holistik.*

Pasal 116

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

*Penjelasan:*

*Pasal 116*

*Cukup jelas.*

Pasal 199

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 115 dipidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

C. Analisis Konstitusionalitas Norma Hukum yang dimohonkan Uji Materiil:

Pertama: Kedudukan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Dalam sistem hukum nasional Indonesia, dilihat dari aspek materi hukum yang dimuat dalam satu Undang-Undang, setiap Undang-Undang yang dibentuk memiliki kedudukan yang berbeda-beda, meskipun secara yuridis formal Undang-Undang tersebut tidak memiliki perbedaan (sama). Sebelum diterbitkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) dikenal ada dua jenis Undang-Undang, yaitu:

1. Undang-Undang yang mengatur norma hukum sebagai ketentuan pokok yang mempokoki atau mendasari pembentukan Undang-Undang lain sebagai lanjutan dari Undang-Undang pokok. Undang-Undang ini juga disebut sebagai Undang-Undang umum (*genus*) yang memuat asas-asas umum dan mengatur ketentuan umum di bidang tertentu dalam penyelenggaraan negara; dan
2. Undang-Undang yang mengatur norma hukum sebagai lanjutan dari Undang-Undang yang memuat ketentuan pokok. Undang-Undang ini juga disebut sebagai Undang-Undang yang bersifat khusus (*species*) karena mengatur bidang tertentu sebagai bagian dari ruang lingkup pengaturan dari Undang-Undang yang mengatur ketentuan pokok.

Konsistensi perumusan norma hukum dan perumusan asas-asas hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur norma hukum lanjutan dari Undang-Undang yang memuat ketentuan pokok dapat dilakukan secara jelas, tepat dan akurat serta instrumentatif dan lebih mudah untuk diuji sinkronisasi secara vertikal dan sinkronisasi secara horisontal serta kebijakan harmonisasi hukum dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Singkat kata, gatra pembentukan sistem hukum nasional menjadi jelas dan pembentukan sus-sistem hukum nasional juga semakin mudah. Hal ini juga memudahkan pengujian secara materiil dan pengujian secara formil serta kegiatan *legislative review* lainnya. Undang-Undang yang mengatur ketentuan pokok di bidang penyelenggaraan negara sebagai Undang-Undang pemersatu atau pengintegrasikan ke dalam bangunan sistem hukum nasional Indonesia.

Patut disayangkan, kebijakan reformasi hukum yang bermuara terbitnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengabaikan keberadaan Undang-Undang pokok atau mengatur ketentuan pokok di bidang penyelenggaraan negara tersebut tidak dipergunakan lagi. Bahkan dalam pengembangan wacana mengenai pembentukan Undang-Undang dikatakan "Undang-Undang yang materinya sudah diatur lebih lanjut ke dalam Undang-Undang, maka Undang-Undang tersebut sebaiknya dicabut, karena tidak diperlukan lagi". Wacana tersebut dilakukan seiring dengan munculnya ide untuk menghapus Undang-undang

Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (sebelumnya UU Nomor 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman).

Pertanyaan yang diajukan terkait dengan pengujian materiil sekarang adalah apakah Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan memiliki kedudukan sebagai Undang-Undang yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok kesehatan atau Undang-Undang *a quo* berdiri sendiri dan sejajar dengan Undang-Undang lain yang mengatur di bidang kesehatan?

Sejauh yang Ahli cermati dan lakukan kajian hukum melalui produk hukum yang diterbitkannya, dapat Ahli simpulkan bahwa legislatif telah menempuh kebijakan untuk menempatkan semua Undang-Undang memiliki kedudukan yang sama dan sederajat (baik secara yuridis formil maupun secara yuridis materiil).

Dalam rentangan sejarah hukum di bidang kesehatan, semula Undang-Undang tentang kesehatan sebagai Undang-Undang yang memuat ketentuan pokok di bidang kesehatan yang mempokoki atau mendasari pembentukan undang-undang lanjutan di bidang kesehatan, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Kesehatan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (tidak ada frasa “pokok-pokok”, pada hal Undang-Undang ini telah mencabut dan merger sebanyak 8 Undang-Undang), kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (tidak ada frasa “pokok-pokok”). Secara yuridis formal, Undang-Undang tentang Kesehatan jelas tidak ditempatkan sebagai Undang-Undang pokok seperti Undang-Undang Kesehatan Tahun 1960. Berarti, Undang-Undang Kesehatan tidak mempokoki atau menjadi dasar pembentukan Undang-Undang lain yang kedudukannya sebagai Undang-Undang lanjutan dari Undang-Undang Pokok.

Namun demikian, menurut Ahli, meskipun kebijakan legislatif menghapus frasa “pokok-pokok”, secara yuridis formil tidak menjadi dasar hukum lanjutan pembentukan Undang-Undang lain di bidang kesehatan, tetapi secara yuridis materiil Undang-Undang tentang Kesehatan berkedudukan sebagai Undang-

Undang pokok yang mempokoki atau mendasari pembentukan Undang-Undang lain sebagai Undang-Undang lanjutan di bidang kesehatan. Atas dasar pemikiran tersebut, maka Undang-Undang tentang kesehatan memuat materi norma hukum yang bersifat umum (*genus*) dan asas-asas hukum (umum) yang selanjutnya menjadi dasar perumusan norma hukum dan asas-asas hukum dalam Undang-Undang lanjutan di bidang kesehatan yang bersifat khusus (mengatur sub materi kesehatan tertentu), yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 1963 tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Praktek Kedokteran, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, dan Undang-Undang serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang kesehatan.

Atas dasar uraian tersebut, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjadi Undang-Undang induk (*genus*) atau Undang-Undang ‘payung’ (*umbrella act*) yang menjadi rujukan norma hukum dalam undang-undang lain yang mengatur di bidang kesehatan serta peraturan pelaksanaannya.

Norma hukum yang dimohonkan uji materiil daam perkara *a quo* dimuat dalam Bagian Ketujuh Belas tentang Pengamanan Zat Adiktif terdiri dari 4 (empat) pasal. Sesuai dengan sistem perumusan norma hukum dalam bagian tentang Pengamanan Zat Adiktif, materi hukum yang dimuat dalam Bab Ketujuh Belas seharusnya memuat materi yang mengatur tentang zat adiktif, tetapi materi yang diatur ternyata mengatur tentang tembakau dan produk rokok.

Norma hukum yang mengatur tentang pengamanan zat diktif terdiri dari 2 Pasal, dan mengatur tentang rokok sebanyak 2 pasal dan satu ayat mengatur tentang tembakau. Pengaturan tembakau dan rokok dalam bagian pengamanan zat adiktif, menurut Ahli, tidak sesuai dengan sistem perumusan norma hukum dan terasa amat sangat janggal (tidak sistematik/rancu), apalagi disertai dengan ancaman pidana yang cukup berat yaitu ancaman pidana penjara selama 5 tahun dan denda paling tinggi 500 juta [Pasal 199 ayat (1)].

Kedua: Formulasi norma hukum dalam Undang-Undang tentang kesehatan yang dimohonkan uji materiil

Norma hukum dalam Pasal 113 ayat (2):

Pasal 113

- (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.
- (2) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.
- (3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

*Penjelasan:*

*Pasal 113*

*Ayat (1)*

*Cukup jelas.*

*Ayat (2)*

*Cukup jelas.*

*Ayat (3)*

*Penetapan standar diarahkan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan untuk mencegah beredarnya bahan palsu. Penetapan persyaratan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif ditujukan untuk menekan dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan.*

Sebagai Undang-Undang yang mengatur ketentuan pokok, maka formulasi norma hukum dan asas-asas hukum memuat ketentuan hukum bersifat umum yang mempokoki atau memayungi atau mendasari pembentukan norma-norma lain di bidang kesehatan.

Norma hukum yang dimohonkan uji materiil dimuat dalam Pasal 113 ayat (2) yang menyatakan bahwa zat adiktif meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Perumusan norma hukum tersebut mengandung unsur ketidakjelasan atau kesalahan dalam perumusan norma hukum, hal itu akan tampak jelas apabila dihubungkan dengan norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (1) yang memuat ketentuan:

“Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan”.

Rumusan norma hukum pada Pasal 113 ayat (1), sudah tepat, yaitu memuat norma hukum yang bersifat umum yang dapat menjadi dasar pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang pelaksanaan atau peraturan pelaksanaannya. Makna atau pengertian zat adiktif tidak dijelaskan dalam pejelasan pasal dan juga tidak dijelaskan pada ketentuan umum pada Pasal 1. Tetapi secara umum diketahui bahwa pengertian zat adiktif bermakna general/umum/genus, karena merujuk kepada kata sifat, yaitu “adiktif”. Dalam berbagai kamus dan tulisan ([www.bnpjabar.or.id/index.php?option..zat-adiktif](http://www.bnpjabar.or.id/index.php?option..zat-adiktif) dan [www.scribd.com](http://www.scribd.com))...> [Study Guides, Notes, & Quizzes](#), dapat dimuat beberapa pengertian tentang zat adiktif, antara lain:

1. Merupakan zat atau bahan kimia yang bisa membanjiri sel saraf di otak khususnya *reward circuit* atau jalur kesenangan dengan dopamine, yaitu zat kimia yang mengatur sifat senang, perhatian, kesadaran dan fungsi lainnya.

2. Zat adiktif adalah obat serta bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologis serta menimbulkan ketergantungan atau adiksi yang sulit dihentikan dan berefek ingin menggunakannya secara terus-menerus yang jika dihentikan dapat memberi efek lelah luar biasa atau rasa sakit luar biasa.
3. Obat serta bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologis serta menimbulkan ketergantungan atau adiksi yang sulit dihentikan dan berefek ingin menggunakannya secara terus-menerus yang jika dihentikan dapat memberi efek lelah luar biasa atau rasa sakit luar biasa.

Dari definisi atau pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa makna “zat adiktif” adalah bermakna umum/genus dan tidak merujuk kepada objek atau benda tertentu atau tidak hanya berlaku untuk satu objek atau satu benda saja. Sebagai rumusan norma hukum telah memenuhi kaidah perumusan norma hukum yang baik dan benar.

Namun demikian, rumusan norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (2), yang dikutip selengkapnya:

Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Rumusan dan konten dari norma hukum ini tidak sinkron dengan norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (1), karena tidak menempatkan zat adiktif sebagaimana pengertian dalam definisi pada umumnya, melainkan dikhususkan hanya (tanaman) tembakau dan produk yang mengandung tembakau dengan susunan kalimat “....meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya”.

Struktur perumusan norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (2) tersebut ditujukan hanya terhadap tembakau dan segala produknya yang mengandung unsur tembakau dengan segala bentuknya (padat, cair, dan gas). Unsur-unsur dari Pasal 113 ayat (2) dapat diuraikan sebagai berikut:

*Unsur Pertama*, zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

*Unsur Kedua*, meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif

*Unsur Ketiga*, yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Penjelasan mengenai unsur-unsur:

*Unsur pertama*; zat adiktif (dimaksud adalah bahan yang mengandung zat adiktif sebagai objek pengamanan penggunaannya diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan).

*Unsur kedua*; meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif. Rumusan unsur kedua ini rumusan yang janggal, sulit dimengerti sebagai susunan bahasa hukum yang baik dan benar dan oleh karenanya tidak nyambung dan tidak sinkron dengan materi dari unsur pertama. Isi unsur kedua berupa penjelasan mengenai zat adiktif yang diawali dengan menggunakan kata “meliputi ...”. Seharusnya setelah kata “meliputi...” diikuti dengan penyebutan semua jenis benda, tanaman, atau obat yang termasuk kategori zat adiktif yang pengamanan penggunaannya diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan. Sedangkan rumusan unsur kedua tersebut hanya ditujukan kepada seolah-olah hanya satu jenis yaitu tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif. Memiliki dua interpretasi pengertian sebagai berikut:

- a. Satu jenis, yaitu tembakau saja dengan segala produknya (yakni tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif).
- b. Beberapa jenis yang bersifat adiktif, yaitu
  - 1) tembakau,
  - 2) produk yang mengandung tembakau,
  - 3) padat,
  - 4) cairan, dan
  - 5) gas

Dilihat dari struktur bahasa, yang dimaksud unsur kedua tersebut adalah tembakau dengan segala bentuk produknya (yaitu produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas) sebagaimana huruf a, bukan pada jenis-jenis yang disebutkan pada huruf b. Karena susunan jenis/bentuk yang bersifat adiktif tidak tepat (salah), semestinya semuanya menyebutkan kata sifat dari benda yang bersifat adiktif tersebut, misalnya padat, cair, dan gas. Penyebutan nama benda khusus tertentu yaitu tembakau dan produk yang mengandung unsur tembakau dalam unsur kedua tersebut tidak tepat dan salah, karena tembakau dan produk yang mengandung unsur tembakau bukanlah zat adiktif, sedangkan sifat adiktif dari tembakau bukan terletak pada tembakaunya, melainkan zat yang dikandung dalam tembakau (mengandung unsur nikotin).

Jika pembuat Undang-Undang bermaksud untuk menyebutkan tanaman yang mengandung unsur zat adiktif atau bersifat adiktif, semestinya disebutkan semua tanaman yang mengandung zat adiktif dan jika bermaksud merujuk kepada zat tertentu yang adiktif, semestinya menggunakan nama atau jenis zatnya dan jika hendak merujuk kepada jenis fisik dari benda yang mengandung zat adiktif, semestinya menggunakan jenis dari benda tersebut (padat, cair dan gas).

Rumusan unsur kedua Pasal 113 ayat (2) tersebut, menurut Ahli, adalah rumusan yang tidak tepat (salah) dan membingungkan, serta mengandung unsur ketidakpastian dalam perumusan teks norma hukumnya dan ketidakjelasan maksud dan tujuan perumusan norma hukumnya. Norma yang

demikian ini jelas tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan norma hukum yang baik dan benar, mengandung unsur diskriminatif dan bertentangan dengan hak dasar seseorang yang hendak dikenakan norma hukum tersebut yaitu kepentingan kelompok masyarakat petani (penanam) tembakau dan kelompok masyarakat pengusaha yang jenis usahanya mengolah bahan baku dari tembakau.

*Unsur Ketiga*, yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya. Penggunaan kata “kerugian” memiliki makna yang umum dan luas yang bisa meliputi kerugian secara materiil dan kerugian secara immateriil. Mengingat Undang-Undang ini mengatur dalam bidang kesehatan, semestinya tidak menggunakan kata “kerugian”, melainkan kata lain yang cocok dalam terminology dalam bidang kesehatan, misalnya “merusak kesehatan” atau “menimbulkan gangguan kesehatan” dan kalimat lainnya yang tepat di bidang kesehatan bagi dirinya atau masyarakat sekelilingnya.

Norma Hukum dalam Pasal 114:

Norma hukum dalam Pasal 114 dikutip selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 114

Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.

Penjelasan:

*Pasal 114*

*Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.*

Rumusan Pasal 114 tersebut muncul secara tiba-tiba, karena tidak ada prolog norma hukum yang mendahuluinya, tetapi pelanggarannya disertai dengan ancaman sanksi pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta. Masuknya norma hukum Pasal 114 tidak relevan dan tidak sinkron, karena Titel Bagian Ketujuhbelas mengenai Pengamanan Zat Adiktif, tetapi konten dari Pasal 114 mengatur mengenai peringatan kesehatan pada

produk rokok dan impor rokok, pada hal diketahui bahwa tembakau dan rokok bukanlah zat adiktif, tetapi rokok mengandung zat adiktif yaitu nikotin. Kehadiran norma hukum yang dimuat Pasal 114 [demikian juga norma hukum yang dimuat dalam Pasal 113 ayat (2)] sebagai bagian dari Undang-undang tentang Kesehatan yang mengatur mengenai Pengamanan Zat Adiktif, patut dipertanyakan dan tampak jelas dipaksakan yang menyebabkan terjadinya kerancuan dalam pengaturan norma dan tidak sesuai dan bertentangan asas-asas pembentukan hukum dan pembentukan sistem norma hukum dalam suatu Undang-Undang.

Norma hukum yang dimuat dalam Pasal 114 intinya adalah kewajiban bagi setiap orang yang memproduksi rokok untuk memberikan peringatan kesehatan pada hasil produksi rokoknya atau mengimpor rokok dari luar negeri ke dalam wilayah Indonesia.

Selanjutnya dalam penjelasannya dijelaskan mengenai pengertian “peringatan kesehatan” adalah peringatan kesehatan dalam bentuk:

- a. Tulisan yang jelas dan mudah dibaca, dan
- b. dapat disertai gambar atau bentuk lainnya

Jadi, bentuk peringatan kesehatan dilakukan dalam bentuk tulisan yang jelas dan mudah dibaca, tetapi dapat (boleh) disertai gambar atau bentuk lainnya (misalnya karikatur). Penekanan kewajiban pada Pasal 114 adalah pencantuman peringatan kesehatan, sedangkan bentuk peringatannya dibuat secara tertulis (tulisan yang mudah dibaca) atau dapat dalam bentuk gambar atau bentuk lainnya. Sifat imperatifnya adalah “pencatuman peringatan kesehatan”, sedangkan bentuk peringatannya (fakultatif) bisa dilakukan secara tertulis (tulisan yang jelas dan mudah dibaca) dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.

Dengan adanya peringatan kesehatan tersebut, pembeli dan penghisap rokok telah memperoleh peringatan tentang bahaya merokok dan jika pembeli tetap memilih membeli rokok dan menghisapnya, maka risiko yang akan diderita jika

pembeli tetap membeli dan menghisap rokok dan benar-benar terjadi akibat menjadi tanggungjawab sendiri.

Norma Hukum dalam Pasal 199:

Norma hukum dalam Pasal 199 ayat (1) dikutip selengkapnya sebagai berikut:

#### Pasal 199

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 115 dipidana denda paling banyak Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Rumusan norma hukum yang dimuat dalam Pasal 199 ayat (1) adalah norma hukum pidana yang dikenal dengan hukum pidana dalam bidang hukum administrasi. Oleh sebab itu, norma hukum pidana dalam Pasal 199 ayat (1) bergantung (*dependent*) kepada norma hukum yang dimuat dalam Pasal 114 yaitu "Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan". Untuk mengetahui materi norma hukum pidana tersebut, terlebih dahulu akan dijelaskan unsur-unsurnya:

- a. dengan sengaja
- b. memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114

Perbuatan yang dilarang adalah tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114). Sedangkan

Pasal 114 menyatakan bahwa “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan”, berarti sifat imperatifnya adalah kewajiban mencantumkan peringatan kesehatan. Mengenai peringatan berbentuk gambar, diatur dalam Penjelasan Pasal 114 yang dikutip: *Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.*

Peringatan dalam bentuk gambar bukanlah norma hukum yang dimuat dalam Pasal 114 yang pengundangannya melalui Lembaran Negara, tetapi dimuat dalam penjelasan Pasal 114 yang pengundangan dalam Tambahan Lembaran Negara. Dalam doktrin hukum, dikenal bahwa yang dimaksud “norma hukum” adalah norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal suatu Undang-Undang yang pengundangannya dalam Lembaran Negara yang kedudukannya sebagai hukum primer. Sedangkan penjelasan pasal sebagai hukum sekunder, yaitu memberi penjelasan terhadap norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal. Oleh sebab itu, yang mengikat sebagai hukum positif adalah norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal Undang-Undang, maka jika ada ketentuan sanksi pidana yang dirujuk adalah norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal.

Kedudukan penjelasan pasal adalah menjelaskan mengenai norma hukum yang dimuat dalam pasal, sehingga dengan adanya penjelasan tersebut maksud dan tujuan norma hukum menjadi jelas dan terang serta tidak diinterpretasikan lain selain apa yang dimaksud oleh pembentuk hukum tersebut.

Jika ada norma hukum yang memuat ketentuan sanksi pidana yang normanya merujuk kepada penjelasan pasal dari Undang-Undang, maka norma hukum pidana tersebut jelas bertentangan dengan asas legalitas karena mengatur sanksi pidana kepada orang yang melanggar penjelasan pasal dan penjelasan pasal bukanlah norma.

Seharusnya, rumusan norma hukum pidana dalam Pasal 199 ayat (1):

Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi rokok atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan Peringatan Kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000 (lima ratus juta rupiah);

Atas dasar pertimbangan tersebut, menurut Ahli, norma hukum pidana yang dimuat dalam Pasal 199 ayat (1) tersebut telah bertentangan dengan norma hukum yang dirujuknya yaitu Pasal 114 yang hanya mewajibkan untuk mencantumkan peringatan kesehatan kepada produsen dan pengimpor rokok, sedangkan norma yang dimuat dalam Pasal 199 ayat (1) diubah menjadi kewajiban mencantumkan "Peringatan Kesehatan Dalam Bentuk Gambar".

Rumusan norma hukum pidana Pasal 199 ayat (1) tersebut jelas bertentangan dengan asas legalitas, karena mengatur sanksi pidana terhadap orang yang tidak melanggar norma hukum pidana, melainkan hanya melanggar penjelasan pasal yang bukan suatu norma hukum pidana. Bahkan apabila produsen atau pengimpor rokok telah mencantumkan peringatan kesehatan, tetapi dilakukan secara tertulis (jelas dan mudah dibaca), tetapi tidak menyertakan gambar, produsen dan pengimpor rokok tersebut tetap dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta.

Rumusan norma hukum pidana Pasal 199 ayat (1) adalah bertentangan dengan asas-asas perumusan norma hukum pidana yang baik dan benar, bertentangan dengan teknik perumusan norma hukum pidana dan sanksi pidana, bertentangan dengan asas kepastian hukum dan keadilan hukum dalam perumusan norma hukum pidana.

#### **D. Kesimpulan**

Atas dasar uraian tersebut, menurut Ahli, norma hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan:

- a. Pasal 113 ayat (2) memuat norma hukum yang bersifat diskriminatif karena memasukkan zat adiktif seolah-olah hanya tembakau saja dengan

segala bentuk hasil pengolahannya. Norma hukum dalam Pasal 113 ayat (2) adalah bentuk rumusan norma hukum yang tidak baik, tendensius, dan tidak memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat yang melakukan usaha yang jenis usahanya terkait dengan tembakau dengan segala jenis produknya, padahal tidak ada norma yang melarang jenis tanaman tembakau dan tembakau bukanlah zat adiktif, tetapi tembakau mengandung zat yang dalam kadar tertentu bersifat adiktif (nikotin). Norma hukum Pasal 113 ayat (2) bersifat diskriminatif, karena tidak mencantumkan jenis tanaman lain yang mengandung zat adiktif. Norma hukum yang bersifat diskriminatif seperti ini jelas tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan norma hukum yang baik dan benar sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melanggar hak dasar kelompok orang yang memperoleh jaminan perlindungan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

- b. Pasal 114 memuat norma yang mewajibkan kepada produsen dan pengimpor untuk mencantumkan peringatan kesehatan dalam produk rokok dan rokok yang diimpor ke wilayah Indonesia yang ditempatkan pada bagian zat adiktif adalah tidak tepat dan mengandung unsur diskriminatif karena produk rokok yang dinyatakan dibolehkan/sah menurut hukum (bukan termasuk produk yang dilarang) diwajibkan untuk mencantumkan peringatan kesehatan, sementara produk lain yang mengandung zat adiktif yang sama atau sejenis rokok dan memiliki daya rusak kepada kesehatan manusia tidak diwajibkan untuk mencantumkan peringatan kesehatan dalam produknya. Penjelasan Pasal 114 memuat materi penjelasan yang menyebabkan norma hukum justru menjadi tidak jelas dan semakin tidak jelas jika dihubungkan dengan ketentuan sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1).
- c. Pasal 199 ayat (1) memuat materi hukum pidana dan sanksi pidana yang normanya dihubungkan dengan norma hukum Pasal 114 tetapi terdapat kekliruan yang amat sangat fatal karena memasukkan materi penjelasan

Pasal 114 sebagai norma hukum pidana yang apabila dilanggar dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta. Penjelasan suatu pasal (dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara) bukanlah norma hukum, tetapi kedudukannya sebagai tafsir otentik (resmi) pembuat Undang-Undang terhadap pasal yang bersangkutan. Pengertian pencantuman peringatan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 114 tidak sama dengan pengertian "... tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1). Rumusan yang demikian jelas tidak sesuai dengan asas-asas perumusan norma hukum pidana dan mengaburkan makna atau pengertian norma hukum pada pasal yang dirujuk, dan secara terang dan jelas melanggar asas legalitas dan kepastian hukum yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

## 2. Ir. Purwono, M.S.

- Selaku Ahli tentang tembakau, Ahli menjelaskan tentang konversi budidaya tanaman tembakau ke tanaman yang lain;

### TEBAKAU

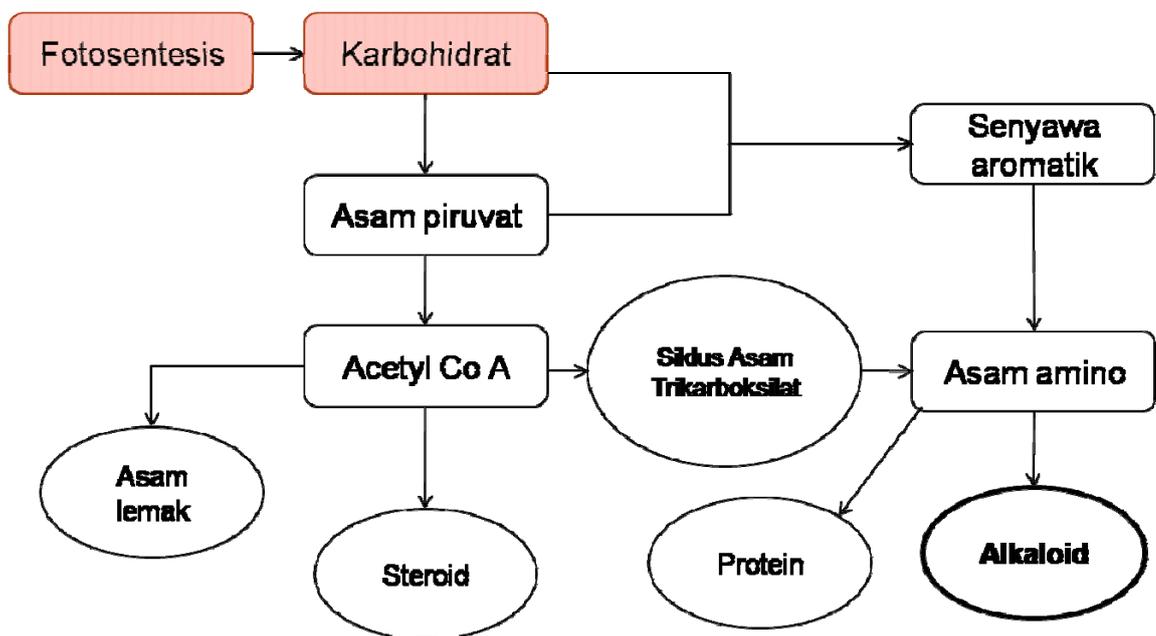
- Tembakau (*Nicotiana tabacum* L.) termasuk famili Solanaceae;
- Secara garis besar dibedakan menjadi:
  - a. Tembakau musim kemarau (Voor-Oogst);
  - b. Tembakau musim penghujan (Na-Oogst).
- Pemanfaatan utama tembakau adalah untuk rokok;
- Tembakau dipopulerkan oleh bangsa Eropa dan diperdagangkan sebagai obat penenang karena kandungan alkaloidnya, yaitu nikotina;
- Tembakau bukan tanaman asli Indonesia. Tembakau merupakan tanaman yang sudah diusahakan sejak lama oleh masyarakat;

### NIKOTINA

- Nikotina adalah salah satu jenis alkaloid yang dihasilkan oleh tanaman tembakau;

- Nikotina merupakan produk metabolisme sekunder yang dibentuk melalui senyawa asam nikotinat dengan prekursor (penyusun dasarnya asam aspartat) → selama ada fotosintesis dan respirasi pasti terbentuk nikotina;
- Alkaloid segolongan nikotina adalah: anabasina dan anatabina;

#### LINTASAN BIOSINTESIS PADA TUMBUHAN

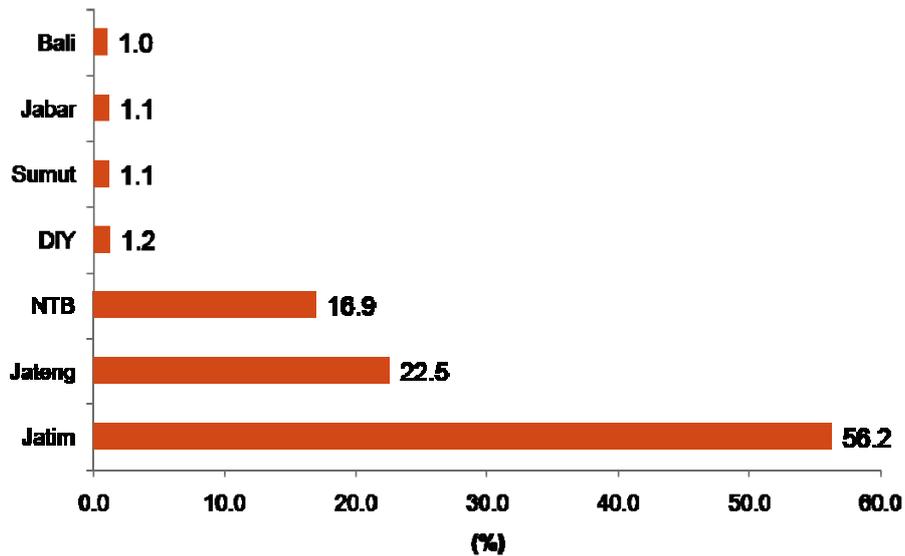


#### ALKALOID DAN ZAT ADIKTIF

- Alkaloid adalah golongan senyawa basa bernitrogen yang umumnya heterosiklik. Alkaloid disintesis pada proses metabolisme sekunder. Bagi tumbuhan bermanfaat untuk melindungi diri dari gangguan organisme pengganggu karena rasanya pahit;
- Adik (kecanduan) adalah kejangkitan suatu kegemaran (hingga lupa hal-hal lain) (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*);
- Zat adiktif adalah semua senyawa kimia yang dapat menimbulkan kecanduan
- Beberapa jenis alkaloid dapat menyebabkan kecanduan (adiktif), yaitu dengan mempengaruhi susunan pusat sistem syaraf sehingga menimbulkan ketergantungan (*Vickery and Vickery, 1981*);
- Contoh alkaloid yang bersifat adiktif, antara lain: Nikotina, Morfina, Cocaina, dan Kafeina;

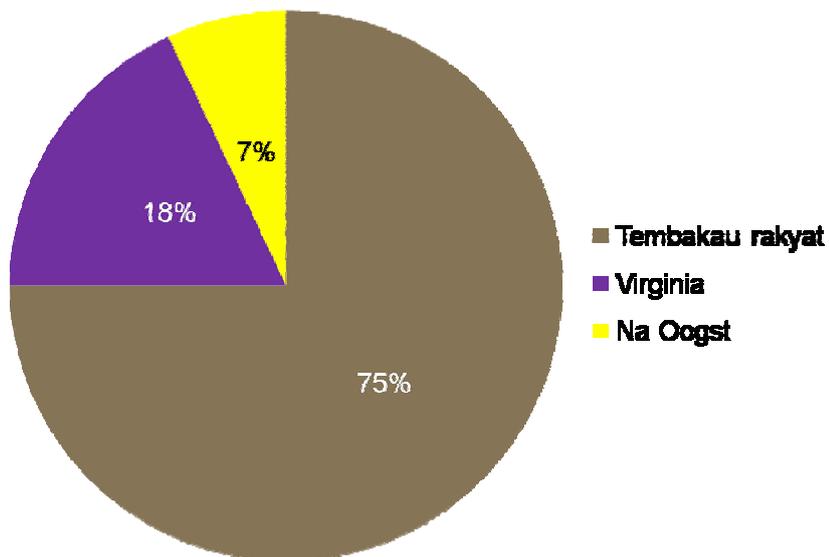
- Pengaruh konsumsi alkaloid terhadap manusia tergantung jenis dan dosis;

#### SEBARAN AREAL TEMBAKAU DI INDONESIA



**Catatan** : Luas Areal Tembakau ± 200 ribu ha

#### PROPORSI JENIS TEMBAKAU



#### JENIS TEMBAKAU BERDASARKAN TEMPAT

- Tembakau Deli;
- Tembakau Temanggung;
- Tembakau Vorstenlanden: Yogya, Solo, dan Klaten;

- Tembakau Besuki;
- Tembakau Madura;
- Tembakau Lombok Timur;

#### ALASAN PENGUSAHAAN SUATU JENIS TANAMAN

- Kesesuaian lahan dan iklim;
- Luas lahan;
- Penguasaan teknologi;
- Ketersediaan input;
- Budaya masyarakat → ilmu pertanian adalah ilmu yang mengandung unsur budaya (*agriculture*);
- Kepastian pasar;
- Keuntungan ekonomi;

#### KONVERSI TEMBAKAU KE TANAMAN LAIN?

- Kesesuaian lahan, jenis, kesuburan, tinggi tempat, dan iklim;
- Tingkat penguasaan teknologi oleh petani;
- Ketersediaan tenaga kerja;
- Jaminan pasar. Ke mana komoditi yang dihasilkan akan dijual;
- Kepastian pendapatan;
- Apakah tanaman alternatif mampu memberikan jaminan pendapatan sebesar tembakau;
- Semua hal di atas harus dipenuhi apabila ingin melakukan konversi;

#### CONTOH KONVERSI

- Keberhasilan: singkong ke tebu di Lampung
  - Umur relatif sama;
  - Tebu satu kali tanam dapat panen 4 kali sementara singkong satu tanam satu kali panen;
  - Hasil gula dijamin dengan dana talangan dengan harga yang ditetapkan Pemerintah;
  - Tersedia kredit dengan bunga relatif rendah untuk tebu;
- Ketidakberhasilan: budidaya jarak
  - Teknik budidaya belum dikuasai sepenuhnya;

- Cara panen sulit;
- Tidak ada jaminan pasar dan tidak ada kepastian harga;

#### KESIMPULAN

- Secara biofisik konversi tembakau ke tanaman lain bisa dilakukan jika jenis tanaman yang akan dikembangkan memiliki kemampuan tumbuh dan menghasilkan di areal tembakau;
- Secara sosial ekonomi:
  - Perubahan perilaku dan budaya petani;
  - Petani harus dibina tentang teknik pengusahaan tanaman yang akan dikembangkan di daerahnya;
  - Jaminan pasar yang pasti menyerap hasil petani;
  - Ada jaminan penghasilan petani yang sepadan dengan usaha tani tembakau dengan jangka waktu pengusahaan yang sama.

#### PROSES KONVERSI

- Sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman, petani memiliki kebebasan memilih jenis tanam dan pembudayaannya. Hal ini berarti konversi sebaiknya dilakukan atas inisiatif petani;
- Jika pilihan jenis tanaman tidak terwujud karena adanya ketentuan Pemerintah, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu. Dalam hal ini program Pemerintah tidak boleh merugikan petani.

### 3. Dr. Revrisond Baswir, S.E.

- Ahli memberikan keterangan selaku Ahli untuk masalah ekonomi dan bisnis;
- Ahli mengemukakan pendapatnya perihal produk tembakau dan rokok dari tinjauan ekonomi dan bisnis. Ahli mengemukakan bahwa jarang menjadi perhatian atau pengamatan bahwa di balik kampanye mengenai bahaya merokok juga terdapat hal-hal yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan persoalan kesehatan. Jarang ada pemikiran bahwa jangan-jangan di balik itu semua ada pertarungan bisnis tertentu;
- Mengenai bahaya merokok ini, menurut Ahli ada tiga aspek yang disoroti berkaitan dengan pertarungan ekonomi dan bisnis yang mungkin terjadi.

*Pertama*, pertarungan kepentingan antara sesama pengusaha rokok itu sendiri apakah pengusaha besar atau pengusaha kecil atau pengusaha rokok putih, rokok kretek. *Kedua*, persaingan antara pengusaha di dalam konteks negara, yaitu pengusaha rokok domestik dengan pengusaha rokok internasional. *Ketiga*, ada kemungkinan pertarungan bisnis itu tidak lagi hanya di antara sesama pabrik rokok, tapi termasuk industri lain;

- Ahli mengutip buku yang ditulis oleh Wanda Hamilton berjudul “*Nicotine War*” bahwa ternyata ada pertarungan bisnis antara perusahaan rokok dengan perusahaan-perusahaan farmasi. Ketiga pertarungan bisnis ini mempengaruhi kampanye pro/kontra produk rokok. Pada tingkat paling dasar, mengenai sesama pabrik rokok, maka pertaruangannya terjadi antara pabrik rokok yang memproduksi rokok putih dengan yang memproduksi rokok kretek. Pada awalnya, pro/kontra mengenai bahaya merokok berkaitan dengan soal kadar nikotin pada sebuah produk rokok. Maka pada mulanya, terjadi gejala transisi dari rokok kretek ke arah rokok putih. Di sini mulai terjadi perbedaan antara pabrikan yang menghasilkan rokok kretek dengan pabrikan yang menghasilkan rokok putih, sehingga kelihatan sekali bagaimana kemudian pabrik-pabrik rokok kretek secara berangsur-angsur berusaha mentransformasikan produknya dari rokok kretek ke rokok yang lebih rendah nikotinnya. Tetapi jika dilihat perkembangan di Indonesia, ternyata sampai sejauh ini pabrikan-pabrikan rokok kretek masih bisa bertahan, termasuk dengan menawarkan produk-produk yang tidak yang sepenuhnya rokok putih, tetapi rokok kretek dengan kadar nikotin yang sangat rendah atau bahkan ada yang disebut dengan rokok mentol, dan seterusnya;
- Pada pertarungan tingkat ke dua, yaitu pertarungan antara perusahaan-perusahaan rokok di dalam negeri dengan di luar negeri, maka di sini akan disaksikan bahwa Indonesia mempunyai prestasi luar biasa karena yang mendominasi konsumsi rokok di Indonesia hampir sebagian besar merupakan rokok-rokok yang diproduksi oleh perusahaan-perusahaan dalam negeri, baik rokok kretek maupun rokok putih, sehingga ada kemungkinan terjadi pertarungan mengenai kadar nikotin ini mengandung dimensi global. Bahwa perusahaan-perusahaan multinasional ingin masuk ke pasar Indonesia dan

mendominasi pasar rokok di tanah air. Bahwa pada pabrik rokok tertentu di Indonesia, pertarungan itu bahkan berakhir dengan diambil alihnya pabrik rokok nasional tersebut oleh sebuah pabrikan yang berasal dari manca negara, sehingga penetrasi ke dalam pasar Indonesia tidak hanya dilakukan dengan memasarkan produknya, tetapi bahkan dilakukan dengan mengambil alih, mengakuisisi, perusahaan nasional;

- Pertarungan tahap ke tiga, bisa terjadi tidak hanya antara pabrikan rokok kretek dan rokok putih, antara perusahaan nasional dan perusahaan multinasional, tetapi juga terjadi dalam konteks negara. Salah satu gejala umum bisnis sekarang ini yang mewarnai pertarungan bisnis antarbangsa adalah bahwa tidak sedikit usaha-usaha yang dilakukan di negara-negara dunia ke tiga khususnya, dengan modal dari pengusaha dunia ke tiga, dengan produk-produk yang bahkan juga mungkin dibuat di dalam negeri, tetapi karena usaha-usaha itu diselenggarakan dengan menggunakan nama, merek, atau cara berusaha yang hak ciptanya didesain atau dirancang di negara-negara industri maju tertentu, maka penyelenggaraan usaha itu terpaksa dilakukan dengan membayar royalti kepada negara-negara asal mula perusahaan itu. Misalnya, perhotelan, rumah makan, gerai-gerai kafe, pelayanan BBM, dan seterusnya. Usaha-usaha itu dimodali, disediakan produknya, sebenarnya sebagian besar juga dari sumber-sumber dalam negeri, tetapi karena dia hadir dengan menggunakan merek dan cara-cara melayani konsumen yang didesain, dirancang, dan/atau mungkin dicantumkan hak ciptanya di negara lain, maka usaha-usaha itu terpaksa harus membayar royalti. Menurut perkiraan Ahli, hal ini bisa terjadi di dalam konteks pertarungan pabrik rokok, apakah itu nanti kaitannya dengan sesama merek rokok atau antara rokok dengan produk-produk farmasi dengan melakukan kampanye besar-besaran mengenai bahaya merokok lalu terjadi pergeseran dari rokok kretek ke rokok putih, atau menghentikan rokok sama sekali, menggesernya ke produk-produk farmasi pengganti rokok. Maka yang terjadi, bisa saja terjadi dibunuhnya merek dagang domestik dan diambil alihnya peluang bisnis itu oleh merek dagang yang berasal dari negara-negara industri maju tertentu;

- Jika sekarang ini warga Indonesia merokok menggunakan rokok-rokok buatan Indonesia, maka sebagian besar keuntungannya akan jatuh ke perekonomian Indonesia. Tetapi begitu kita merokok yang produknya berasal dari negara lain, tidak bisa tidak, keuntungannya akan jatuh juga ke tangan negara yang bersangkutan. Apalagi kalau kemudian berhenti merokok sama sekali, beralih ke produk-produk farmasi yang hampir 100% berasal dari negara-negara industri maju, maka karena mereknya, hak ciptanya, berasal dari negara-negara maju, maka dengan sendirinya justru keuntungannya akan jatuh ke negara yang bersangkutan;
- Di sini perlu diperhitungkan bahwa pertarungan ini bukan semata-mata berkaitan dengan isu-isu yang, misalnya saja, soal kesehatan, soal hak asasi, dan seterusnya, tetapi di dalamnya, besar kemungkinan juga ada unsur-unsur yang berkaitan dengan pertarungan antara raksasa-raksasa korporasi, apakah sesama pabrikan rokok domestik dan asing ataukah antara pabrik rokok dan perusahaan-perusahaan farmasi, yaitu bagaimana merebut nikotin sebagai produk yang dipasarkan kepada masyarakat dengan metode-metode yang berbeda;
- Ahli mengutip isi buku "*Nicotine War*" yang menerangkan bahwa cara mengkonsumsi nikotin sangat beragam, mulai dari merokok secara konvensional, bisa menggunakan pil, bisa menggunakan koyo, bisa menggantinya dengan permen. Produk ini sudah dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan farmasi. Oleh karena itu patut diduga, bahwa di balik kampanye anti rokok ini, terlepas dari isu kesehatannya, ada kekuatan besar dari perusahaan-perusahaan farmasi yang sebenarnya motifnya adalah merebut nikotin. Bukan untuk dihentikan sama sekali konsumsinya, tetapi dialihkan cara konsumsinya dari cara konvensional: merokok, ke cara-cara baru yang berkaitan dengan produk-produk farmasi, apakah itu pil, koyo, suntikan, dan sejenisnya. Perusahaan-perusahaan farmasi inilah yang terus-menerus, besar kemungkinan, melakukan kampanye bukan anti nikotin sebenarnya, tetapi anti cara mengkonsumsi nikotin dari cara konvensional ke cara baru ya, yang lebih menguntungkan secara bisnis bagi perusahaan-perusahaan farmasi.

#### 4. Zaenal Arifin Mochtar, S.H., LLM.

- Ahli selaku ahli di bidang konstitusi dan hak-hak warga negara, membahas tiga hal dalam perkara *a quo*. *Pertama*, pembacaan atas pasal-pasal yang mengandung frasa “tembakau, produk yang mengandung tembakau...” di UU Kesehatan. *Kedua*, prinsip non diskriminasi dalam pembuatan aturan. *Ketiga*, potensi terlanggarnya hak-hak akibat adanya diskriminasi;

#### PEMBACAAN

- Secara teoritik ada *six modalities* untuk melakukan *judicial review* dan interpretasi (Bobbit, 1985):
  1. *Historical*;
  2. *Textual* (perbandingan dengan bunyi pasal lainnya);
  3. *Structural* (logika pelembagaan pasal);
  4. *Doctrinal* (doktrin yang telah diterima);
  5. *Ethical* (etos atau semangat);
  6. *Prudential* (analisis ongkos [*cost and benefit*] social).

#### PASAL UU KESEHATAN

- Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Kesehatan berada pada Bagian Ketujuh Belas perihal Pengamanan Zat Adiktif;
- Pembacaan atas pasal ini tentu saja dikaitkan dengan pengamanan penggunaan zat adiktif;
- Logika pasal-pasal pada bagian pengamanan penggunaan zat adiktif ini secara utuh meliputi: (1) ketentuan pengamanan; (2) perihal zat adiktif itu sendiri; (3) standar dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam memproduksi, mengedarkan, dan penggunaan; (4) standarisasi khusus rokok; (5) penciptaan kawasan bebas rokok; dan (6) ketentuan lebih lanjut yang didelegasikan ke Peraturan Pemerintah.

#### PEMBACAAN

- Pertama, memasukkan frasa “tembakau, produk yang menggunakan tembakau...”, khususnya pada Pasal 113 ayat (2) menjadi tidak tepat karena, secara struktural, “pelembagaan” pasal ini sesungguhnya sedang

mengkategorisasi bentuk zat adiktif yang diatur di ayat (1). Apalagi, kategorisasi menunjukkan kategorisasi zat adiktif baik yang padat, cair, maupun gas;

#### PEMBACAAN KOMPARASI

- Pasal yang benar-benar serupa secara struktural teksnya adalah, misalnya, Pasal 9 yang berbunyi: (1) Setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya meliputi upaya kesehatan perseorangan, upaya kesehatan masyarakat, dan pembangunan berwawasan kesehatan;
- Pada ayat (2) ini konstelasi kategorisasinya menjadi jauh lebih tepat dibanding pada Pasal 113 ayat (2);

#### PRINSIP NON DISKRIMINASI

- Prinsip non diskriminasi pada pembuatan aturan ditujukan pada dua hal: *pertama*, pada dampak diskriminatif (*substance*). *Kedua*, pada konsepnya itu sendiri (*form*);
- Pasal 113 ayat (2) boleh jadi tidak bermasalah secara substantif, tetapi secara formal sudah menimbulkan model diskriminasi karena hanya mencantumkan tembakau dan produk dari tembakau;

#### DAMPAK ATAS HAK-HAK PETANI TEMBAKAU

- Hak yang paling mudah dijangkau dalam konteks dampak dari keseluruhan adalah hak ekonomi, sosial dan budaya dari petani tembakau. Apalagi, beberapa hal tersebut memang memberikan potensi dampak terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya mereka;

#### HAK EKOSOB

- Beberapa ciri khusus;
- *Core content* (minimum *core content*);
- *State obligation*;
- *Human rights indicators*;
- Pasal 6 angka 1:

Negara pihak dari Kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang

dipilih atau diterimanya secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang memadai guna melindungi hak ini.

- Pasal 6 angka 2:  
Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi juga bimbingan teknis dan kejuruan serta program-program pelatihan, kebijakan, dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang penuh dan produktif, dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi yang mendasar bagi perorangan.
- Harus diingat, dalam Kovenan Ekosob ditentukan perihal Bagian II Pasal 4, “Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui bahwa dalam hal pemenuhan hak-hak yang dijamin oleh negara sesuai dengan Kovenan ini, negara hanya dapat mengenakan pembatasan hak-hak tersebut sesuai dengan ketentuan hukum, sepanjang hal ini sesuai dengan sifat hak-hak tersebut, dan semata-mata dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat demokratis”;
- Artinya, tindakan mendiskriminasikan tembakau (yang merupakan produk kerja ekonomi dari petani tembakau) dengan mencantumkan menjadi seolah-olah hanyalah satu-satunya produk yang ber-zat adiktif memiliki potensi kuat memberikan stigma yang merugikan hak-hak petani dalam kerja ekonominya;

#### KESIMPULAN

- Pembacaan atas hal tersebut memperlihatkan hal yang tidak tepat, baik secara struktur maupun tekstual;
- Hal tersebut memperlihatkan adanya diskriminasi perumusan aturan;
- Hal-hal yang kemudian memiliki potensi melanggar hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat Petani apalagi jika dihubungkan dengan kewajiban negara.
- *By monitoring the status of legislation and policies designed to meet the economic and social needs of a country's populations, ... Such acts or omissions may be considered a violation of the state's obligation to progressively implement measures for the fulfillment of ESC rights. (HRRC)*

## 5. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.

### MASALAH POKOK YANG DIUJI

- Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009:  
Zat adiktif meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.
- Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009:  
Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.

Penjelasannya:

Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.

- Pasal 199 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009:
  - (1) Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
  - (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 115 dipidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

### MENCEDERAI SEMANGAT NONDISKRIMINATIF

- Konsiderans huruf b menyatakan:  
Bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

## BENTUK DISKRIMINASI ATAS KELOMPOK

- Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan:

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

## DISKRIMINASI TIDAK LANGSUNG

- *Indirect discrimination occurs when there are rules, regulations or procedures operating, which have the effect of discriminating against certain groups of people (<http://www.irr.org.uk/statistics/discrimination.html>);*
- Diskriminasi tersebut dapat berakibat pada terancamnya hak warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28A UUD 1945, yaitu bahwa *Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya;* dan Pasal 28I ayat (2) bahwa *setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

## MEMELIHARA HAM NAMUN MENCEDERAI HAM LAIN

- Konsiderans mengingat menyebut Pasal 28H (1) UUD 1945 bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (ketentuan ini memang memberikan perhatian terhadap hak untuk hidup sehat, namun menegasikan ham yang lain);
- Pencederaan HAM tersebut, di antaranya adalah:
  - Pasal 28A UUD 1945 yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

- Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

#### KARAKTER NORMA

- Berdasarkan karakter perumusan norma sebagaimana dikemukakan oleh ahli sebelumnya, ada ketidakjelasan dan kesalahan dalam penyusunan norma, ahli berpendapat bahwa masuknya frasa “tembakau dan produk yang mengandung tembakau” seperti sesuatu yang dipaksakan. Dalam pandangan Prof Dr Jan Michiel Otto dkk dalam tulisan *Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects (dalam Journal Regel Mat, 2004)* mengatakan bahwa sangat umum terjadi ada pengaruh luar dalam proses pembentukan Undang-Undang. Perumusan ayat Tembakau yang dipaksakan itu, dapat saja berasal dari kepentingan di luar pembentuk Undang-Undang;

#### LEGISLASI YANG OPPRESIVE DAN DESPOTIC

- Dalam konteks legislasi, sampai hari ini ada kecurigaan munculnya Undang-Undang yang *oppressive* atau *despotic*. Terkait dengan hal itu, Jeremy Waldron dalam bukunya *The Dignity of Legislation (1999)*, misalnya, mengungkapkan kekhawatiran, *that legislation and legislatures have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as respectable source of law,*

#### KESIMPULAN

- Ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 dapat dikatakan diskriminatif. Selain itu, ketentuan itu berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

[2.3] Menimbang bahwa Pemerintah mengajukan keterangan tertulis bertanggal 26 Agustus 2011 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada Selasa, 4 Oktober 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

## I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

- a. Bahwa menurut para Pemohon, pengujian pasal dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, bermaksud untuk mendapatkan perlindungan, jaminan keadilan, dan kepastian hukum bagi para Pemohon;
- b. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan ketentuan Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28D dan Pasal 28I UUD 1945, karena telah mengancam pekerjaan petani tembakau, industri rokok dan tenaga kerjanya, termasuk para Pemohon. Ketentuan *a quo* tidak memberikan kepastian hukum yang adil dan bersifat diskriminatif karena hanya mengatur tentang tembakau/rokok;
- c. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan *a quo*, menimbulkan ketidakadilan karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian jenis tanaman tembakau saja yang dianggap merugikan bagi pemakainya maupun masyarakat sekelilingnya (disebut sebagai zat adiktif), sedangkan tanaman seperti ganja, kopi dan lain-lain (yang juga mengandung zat adiktif) tidak dicantumkan/dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- d. Bahwa menurut para Pemohon ketentuan *a quo* menimbulkan ketidakadilan karena hanya mengharuskan pencantuman "peringatan kesehatan" pada rokok saja. Seharusnya "peringatan kesehatan" juga berlaku bagi makanan dan minuman lain yang mengandung zat adiktif yang bisa/dapat mengancam kesehatan. Misalnya minuman bersoda, minuman untuk berolahraga/berenergi, kopi, teh, bir, *wine*, dan minuman beralkohol lainnya serta produk lain yang mengandung zat adiktif;
- e. Bahwa menurut para Pemohon Pasal 114 *juncto* Penjelasan Pasal 114 *juncto* Pasal 199 ayat (1) ketentuan *a quo* tidak memiliki argumentasi dan logika hukum yang kuat mengapa harus mengatur keharusan untuk mencantumkan "peringatan kesehatan.";
- f. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan *a quo*, pemuatannya sangat dipaksakan oleh pembuat Undang-Undang, khususnya oleh Pemerintah, lebih-lebih ketentuan *a quo* akan dijadikan payung hukum/ landasan hukum

oleh Pemerintah untuk melahirkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi Kesehatan sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan;

- g. Singkatnya menurut para Pemohon, ketentuan *a quo* telah memberikan pembedaan, perlakuan yang bersifat tidak adil terhadap setiap orang, termasuk para Pemohon selaku petani tembakau di Indonesia. Hal demikian tidak sesuai dengan tujuan dan hakekat konstitusi yang menjamin adanya keadilan (*justice*), kepastian (*certainty* atau *zekerheid*) dan kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*), karena itu menurut para Pemohon ketentuan *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28I serta pembukaan (*preamble*) UUD 1945.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan a *quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji.
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, maka menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon, apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 dan Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas dan salah alamat karena ketentuan yang dimohonkan untuk diuji adalah berkaitan dengan pengamanan zat adiktif, lingkup zat adiktif maupun pengaturan tentang produksi, peredaran dan penggunaan zat adiktif, dengan perkataan lain ketentuan *a quo* tidak terkait atau setidaknya tidak dimaksudkan untuk mengurangi, mengganggu atau menghalang-halangi para Pemohon untuk memanfaatkan lahan pertaniannya guna ditanami tembakau.

Dari uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas dan kabur (*obscurelibels*), khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut di atas, karena itu menurut Pemerintah, kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007). Namun demikian apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak.

### **III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN**

Sehubungan permohonan pengujian ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang menyatakan:

Pasal 113

- (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.
- (2) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif

yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

- (3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

#### Pasal 114

Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan

#### Penjelasan Pasal 114

Yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya

#### Pasal 199 ayat (1)

Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Ketentuan tersebut di atas dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D, dan Pasal 28I serta Pembukaan (*preamble*) UUD 1945, yang menyatakan:

#### **Pasal 27**

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

#### **Pasal 28A**

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

**Pasal 28D**

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

**Pasal 28I**

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hak nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terhadap materi muatan norma yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, *in casu* ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, keterangan dan argumentasi Pemerintah mengacu pada keterangan Pemerintah dalam permohonan pengujian dengan register Nomor 19/PUU-VIII/2010 yang dimohonkan oleh Saudara Bambang Sukarno.

Berikut disampaikan keterangan selebihnya yang bersifat menambahkan, melengkapi, dan menyempurnakan keterangan pemerintah terdahulu, sebagai berikut:

**A. Terhadap materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh Para Pemohon di atas, Pemerintah dapat menyampaikan penjelasan dari perspektif filosofis dan sosiologis terhadap keberadaan ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, yaitu sebagai berikut:**

**1. Mengapa hanya tembakau dan produk yang mengandung tembakau saja yang diatur sebagai zat adiktif dalam Undang-Undang *a quo***

- a. Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menyatakan bahwa "zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya". Ketentuan *a quo* bersifat rincian yang dinyatakan dengan kata "meliputi", artinya bahwa selain tembakau dan produk yang mengandung tembakau, Pemerintah mengakui masih ada zat adiktif lainnya.
- b. Pembatasan pengaturan yang hanya pada tembakau dan produk yang mengandung tembakau dalam Undang-Undang *a quo* karena zat adiktif lainnya yang memiliki tingkat adiksi/ketagihan tinggi sudah diatur dalam peraturan tersendiri, yakni ganja yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, sedangkan zat adiktif dalam minuman beralkohol sudah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 282/Menkes/SK/II/1998 tentang Standar Mutu Produksi Minuman Beralkohol. (*vide* bukti-T1)
- c. Di samping ganja, tembakau sebagai tanaman pertanian dapat menyebabkan adiksi/ketagihan karena mengandung nikotin dalam jumlah besar yakni sekitar 18.500.000 mikrogram per kilogram berat tembakau. Nikotin merupakan komponen utama dalam tanaman

tembakau (*nicotiana tabacum*) yang mempunyai sifat adiktif atau dapat menyebabkan adiksi/ketagihan pada orang yang mengkonsumsinya dengan cara penggunaan tertentu, misalnya dengan cara dibakar atau dihirup asapnya.

- d. Pemerintah mengakui adanya tanaman lain selain tembakau yang juga mengandung nikotin, seperti misalnya kentang, tomat dan paprika namun dengan kadar yang jauh lebih rendah yakni kurang dari 10 mikrogram per kilogram berat tanaman dan terong dengan kadar 100 mikrogram per kilogram berat terong. Rendahnya kadar kandungan nikotin pada keempat jenis tanaman di atas tidak akan menyebabkan efek adiksi/ketagihan bagi orang yang mengkonsumsinya. Dengan demikian, melihat dari efek adiksi/ketagihan yang ditimbulkannya, Pemerintah berpendapat bahwa pengaturan tembakau dan produk yang mengandung tembakau merupakan hal yang sangat urgen dan mendesak demi menyelamatkan bangsa Indonesia, khususnya generasi muda dari adiksi/ketagihan atas tembakau dan produk tembakau.
- e. Pada prinsipnya pengaturan tembakau dan produk yang mengandung tembakau dalam Undang-Undang *a quo* bertujuan untuk melakukan pengamanan atas konsumsinya, bukan menghilangkan tembakau atau produk yang mengandung tembakau sebagaimana yang dimohonkan oleh para Pemohon. Prinsip pengaturan ini berbeda dengan prinsip pengaturan zat adiktif lain seperti ganja. Ganja sebagai tanaman pertanian yang dapat menyebabkan adiksi/ketagihan telah dilarang untuk ditanam.
- f. Kebijakan pengendalian tembakau diperlukan karena biaya ekonomi sosial yang ditimbulkan akibat konsumsi tembakau terus meningkat dan beban peningkatan ini sebagian besar ditanggung oleh masyarakat miskin. Dari penelitian Dr. Kosen, dkk (2009) yang terdapat dalam *factsheet* Promkes Kementerian Kesehatan disebutkan bahwa jika asumsi tanpa biaya rawat inap, maka total biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat yang berkaitan dengan tembakau

berjumlah Rp. 15,44 Triliun. Total biaya rawat jalan untuk penyakit yang berkaitan dengan tembakau sebesar Rp. 3,11 Triliun, sehingga total biaya untuk rawat inap dan rawat jalan sebesar Rp. 18,55 Triliun. (*vide* bukti -T2)

- g. Menurut penelitian Dr. Kosen, dkk (2009) yang terdapat dalam *factsheet* Promkes disebutkan bahwa kerugian ekonomi total penduduk Indonesia dalam satu tahun akibat mengkonsumsi produk-produk tembakau mencapai 338,75 triliun atau lebih dari enam kali pendapatan cukai rokok Pemerintah yang hanya Rp. 53,9 triliun. Kerugian tersebut dihitung dari jumlah uang yang dibelanjakan untuk membeli rokok, biaya berobat penyakit terkait konsumsi rokok, biaya yang hilang karena tidak bekerja sewaktu sakit dan penghasilan yang tidak diterima anggota keluarga dari yang meninggal karena terkait penyakit akibat konsumsi produk tembakau. (*vide* bukti -T3)
- h. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sejalan/tidak bertentangan dengan Pasal 27 UUD 1945, karena terkait dengan pengaturan produk tembakau undang-undang *a quo* hanya melakukan "pengamanan dan perlindungan kesehatan" bukan "pelarangan". Jadi tidak ada klausul bahwa Undang-Undang *a quo* menghalang-halangi atau melarang para petani tembakau atas pekerjaan dan penghidupannya.
- i. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sudah sejalan dengan Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya." Dalam hidup, orang berhak untuk mempertahankannya dengan cara menjaga kesehatan. Asap yang ditimbulkan oleh asap rokok bisa mengganggu kesehatan, bisa diartikan mengganggu seseorang dalam mempertahankan kehidupannya, jadi sudah sewajarnya jika Pemerintah berusaha melindungi masyarakat, khususnya menyangkut kesehatannya untuk mempertahankan kehidupannya dengan

melakukan pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif.

- j. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sesuai dengan amanat Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi." Undang-Undang ini secara filosofi bertujuan melindungi anak dari bahaya penggunaan produk tembakau. Data penelitian menunjukkan bahwa prevalensi perokok pemula pada anak-anak meningkat dari waktu ke waktu. Peningkatan prevalensi perokok pada kelompok umur 15-19 tahun, dari 7,1% pada tahun 1995 menjadi 19,9% pada tahun 2007 atau naik sebesar 18%. Peningkatan tertinggi terjadi pada kelompok umur yang paling muda, yaitu 10-14 tahun dari 0,3% menjadi 2,0% atau meningkat 7 kali lipat selama kurun waktu 12 tahun (1995-2007). Yang lebih mengkhawatirkan adalah umur mulai merokok yang semakin muda. Anak-anak yang berusia 5-9 tahun sudah mulai merokok dengan prevalensi tertinggi pada kelompok umur >15 tahun, yaitu dari 0,4% pada tahun 2001 menjadi 1,9% pada tahun 2007 atau hampir 5 kali lipat. Berdasarkan *Global Youth Tobacco Survey* tahun 2006 yang diselenggarakan oleh WHO menunjukkan jika 24,5% anak laki-laki dan 2,3% anak perempuan usia 13 sampai 15 tahun di Indonesia adalah perokok, di mana 3,2% dari jumlah perokok tersebut telah berada dalam kondisi ketagihan dan kecanduan. (*vide* bukti -T4)
- k. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sesuai dengan amanat Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Dengan mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, bebas dari paparan asap rokok, dengan menghirup udara yang sehat, maka kualitas hidup seseorang akan meningkat.

- l. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sejalan dengan amanat Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu." Pengaturan zat adiktif, yang dimaksud disini adalah tembakau bukan hal yang diskriminatif, karena pengaturan tentang zat-zat adiktif yang lain sudah diatur tersendiri dalam Undang-Undang yang lain secara khusus. Selain itu, tujuan Undang-Undang *a quo* ini adalah melakukan "pengamanan dan perlindungan kesehatan" bukan "pelarangan", jadi tidak bersifat diskriminatif.
- m. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sesuai dengan amanat Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan." Di sini bahwa Undang-Undang *a quo* dibuat dalam rangka menegakkan hak asasi manusia, yaitu hak di bidang kesehatan.
- n. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sesuai dengan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara." Di sini terlihat bahwa hak asasi seseorang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat juga harus dihormati dalam rangka menghormati HAM orang lain sesuai dengan amanat Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.
- o. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, di mana dalam Bab II tentang Perencanaan dan Budidaya Tanaman, Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa "petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan

- pembudidayanya." Pengaturan dalam Pasal 113 Undang-Undang *a quo* berkaitan dengan penggunaan produk tembakau dan tidak ada klausul mengenai pelarangan penanaman tembakau. Dengan demikian tidak ada pertentangan antara kedua Undang-Undang *a quo*.
- p. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 9 ayat (3) disebutkan bahwa "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat." Undang-Undang *a quo* merupakan implementasi yang jelas dari Pasal 9 ayat (3), dengan memberikan perlindungan bagi masyarakat dari bahaya produk tembakau.
- q. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam Bab III tentang Hak dan Kewajiban Anak, terdapat dalam Pasal 4 yang berbunyi "setiap anak berhak mendapatkan hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat, kemanusiaan, serta mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi."
- r. Berdasarkan uraian tersebut di atas, terlihat bahwa Undang-Undang *a quo* dibuat sejalan dengan tujuan pemerintah membuat peraturan guna melindungi masyarakat, terutama anak-anak dari paparan Asap Rokok Orang Lain (AROL) yang mematikan, karena mengandung 4.000 bahan kimia berbahaya yang 69 diantara bahan kimia berbahaya tersebut menyebabkan kanker, penyakit jantung, sindroma kematian mendadak pada bayi (SIDS) dan penyakit paru dengan menerapkan kawasan tanpa rokok (Sumber data:TCSC dan IAKMI Tahun 2009). Bayi dan anak yang terpapar asap rokok orang lain akan mengalami pertumbuhan paru yang lambat, lebih mudah terkena infeksi paru, dan infeksi telinga tengah serta asma kambuhan. Kesehatan yang buruk pada usia dini akan berpengaruh pada status kesehatan pada saat dewasa.

- s. Bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Bab X tentang Hak, Kewajiban, dan Larangan yang terdapat dalam Pasal 65 yang berbunyi "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia." Dengan mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, bebas dari paparan asap rokok, dengan menghirup udara yang bersih dan sehat, maka kualitas hidup seseorang akan meningkat.
  - t. Bahwa berdasarkan keterangan dalam proses persidangan tidak dapat dibuktikan adanya kerugian yang diderita oleh Para Pemohon akibat berlakunya Undang-Undang *a quo*. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menjelaskan bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 syarat, yang salah satunya yaitu "adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi." Dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon, bukan merupakan suatu jaminan juga bahwa pabrik rokok tidak akan mengalami kerugian atau gulung tikar, karena hal tersebut bisa disebabkan karena manajemen perusahaan rokok yang bersangkutan, naiknya harga bahan baku, mutu atau kualitas tembakau, dan lain sebagainya; bukan karena berlakunya Undang-Undang *a quo*.
- 2. Mengapa hanya produk yang mengandung tembakau (rokok) yang wajib mencantumkan peringatan kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 114 Undang-Undang *a quo* dan penjelasannya, sedangkan produk lain yang mengandung zat adiktif tidak diwajibkan mencantumkan peringatan kesehatan**
- a. Pencantuman peringatan kesehatan pada kemasan produk yang mengandung tembakau bertujuan untuk melakukan pendidikan dan perlindungan kesehatan masyarakat.

- b. Peringatan kesehatan adalah bentuk edukasi sekaligus informasi yang mengingatkan masyarakat tentang bahaya merokok bagi kesehatan. Peringatan tertulis dalam bungkus rokok yang ada selama ini, tidak memberikan suatu informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa karena sebagaimana disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 4 huruf c yang berbunyi "hak konsumen adalah hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi jaminan barang dan/atau jasa." Dengan demikian, peringatan kesehatan memberikan perlindungan atas hak bagi setiap orang untuk mendapatkan informasi tentang konsekuensi kesehatan, sifat adiktif dan ancaman kematian yang diakibatkan oleh konsumsi tembakau.
- c. Dalam Pasal 4 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa "hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur atas kondisi dan keamanan produk dan jasa dijamin oleh undang-undang." Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka Pasal 114 Undang-Undang *a quo* merupakan implementasi nyata atas perlindungan pemerintah atas hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar dari produk yang mengandung zat adiktif.
- d. Peringatan kesehatan dalam bentuk gambar dan tulisan meningkatkan kesadaran tentang hubungan merokok dengan dampak kesehatan tertentu dan pengetahuan tentang dampak merokok pada kesehatan lebih tinggi di negara-negara yang mencantumkan dampak spesifik pada peringatan kesehatannya. Di Canada, di mana peringatan kesehatan berbentuk gambar telah diwajibkan, 84% perokok melihat label peringatan kesehatan sebagai sumber informasi kesehatan. Selain itu di ASEAN ada tiga negara yang telah memberlakukan peringatan kesehatan di bungkus rokok bagi rokok produksi dalam negeri maupun rokok import, yaitu Thailand, Brunei Darussalam, dan Malaysia.

Di Thailand, dalam *Section 12 of The Tobacco Products Control Act B.E 2535 (1992)* disebutkan bahwa peringatan kesehatan pada bungkus rokok tidak kurang dari 50% dari luas *cover* depan dan belakang. (*vide* bukti -T5)

Sedangkan di Brunei Darussalam dalam peraturan *Tobacco Order, 2005 (S 49/05) Tobacco (Labeling) Regulation, 2007*, peringatan kesehatan harus dicetak dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Melayu dengan luas gambar peringatan tidak boleh kurang dari 50%. (Bukti-T6)

Di Malaysia, dalam Peraturan Malaysia P.U (A) 315/2008 Akta Makanan 1983, Peraturan-Peraturan Kawalan Hasil Tembakau (*Pindaan*) 2008 dalam Pindaan Peraturan 15 mengenai Amaran Kesehatan pada Bungkus Rokok diatur bahwa besaran gambar peringatan kesehatan pada bagian depan bungkus rokok sebesar 40% dan 60% pada bagian belakang bungkus rokok. (*vide* bukti -T7)

Sementara di Australia sedang disusun draft peraturan mengenai kemasan rokok dan peringatan kesehatannya. Peringatan kesehatan yang berupa gambar sebesar 75% pada bagian depan dengan latar belakang berwarna hitam. (*vide* bukti -T8)

Selain itu, rokok produksi Indonesia yang diimport ke negara-negara tersebut ikut patuh terhadap peraturan yang berlaku di negara yang menerapkan hal tersebut. Industri rokok telah berpengalaman memproduksi peringatan kesehatan berbentuk gambar untuk rokok ekspor, mematuhi peraturan di negara tujuan, dengan landasan hukum yang baru di Indonesia, industri rokok nasionalpun harus melakukan hal yang sama kalau tidak ingin dikatakan menerapkan standar ganda dan diskriminasi terhadap masyarakat di negerinya. Selain itu, penerapan peringatan kesehatan berbentuk gambar di bungkus rokok akan mengangkat kedudukan Indonesia di mata dunia yang selama ini selalu menjadi juru kunci. (contoh peringatan gambar pada bungkus rokok sebagaimana terlampir [*vide* bukti -T9])

- e. Kebijakan terhadap pengaturan kemasan dan pelabelan melarang pernyataan informasi produk yang menyesatkan yang menciptakan kesan salah seakan-akan produk tersebut aman dikonsumsi. Deskripsi "*mild*", "*light*", "*ultra light*", dan sejenisnya bertujuan untuk menutupi bahaya kesehatan yang berhubungan dengan konsumsi tembakau. Tulisan dibungkus rokok yang menyiratkan kadar tar dan nikotin rendah dengan label "*light*", "*mild*", atau "*ultra tight*" adalah tendensius dan menyesatkan.
- f. Terkait dengan zat adiktif lain, untuk produksi, penggunaan, peredaran, dan pengaturannya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Sedangkan zat adiktif dalam minuman beralkohol sudah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 282/Menkes/SK/II/1998 tentang Standar Mutu Produksi Minuman Beralkohol.
- g. Selain itu memang terdapat perbedaan pengaturan antara zat adiktif (tembakau/rokok) dengan zat adiktif lainnya (ganja dan zat adiktif dalam minuman beralkohol). Pengaturan produk tembakau dalam Undang-Undang Kesehatan sifatnya "pengamanan dan perlindungan kesehatan masyarakat", sedangkan pengaturan zat adiktif lain sifatnya "larangan". Oleh karena itu, menyandingkan alkohol, narkotika, psikotropika dengan produk tembakau terkait dengan peringatan kesehatan adalah tidak tepat dan salah alamat.
- h. Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah peringatan kesehatan terhadap kemasan maupun produk tembakau adalah dalam rangka memberikan perlindungan dan pendidikan kepada masyarakat atas bahaya produk tembakau bagi kesehatan. Oleh karena itu, menurut Pemerintah ketentuan *a quo* di atas telah

sejalan dengan amanat Konstitusi, yaitu dalam rangka pemenuhan kebutuhan informasi dan pemenuhan hak atas kesehatan.

- i. Selain hal-hal tersebut di atas, Undang-Undang *a quo* merupakan payung hukum pelaksanaan program-program pemerintah di bidang kesehatan sebagaimana amanat konstitusi. Keberadaan Undang-Undang *a quo* justru memberikan kepastian hukum bagi pelaksanaan program-program tersebut dan tidak mengubah kedudukan hukum bagi para Pemohon.
- j. Jikalau pun, seandainya pun, seumpamanya pun anggapan para Pemohon tersebut dianggap benar adanya dan permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka menurut Pemerintah hal tersebut dapat menimbulkan hilangnya payung hukum program-program perlindungan pemerintah selanjutnya dan pendidikan kesehatan masyarakat.

**3. Menurut para Pemohon pengaturan sanksi pidana dalam Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* tidak memiliki argumentasi dan logika hukum yang kuat dan bersifat diskriminatif karena hanya memberi sanksi pada produk yang mengandung tembakau (rokok) yang tidak mencantumkan peringatan kesehatan**

Pemerintah dapat menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 199 ayat (1) merupakan konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 114 yang bersifat larangan (pembebanan kewajiban pencantuman peringatan kesehatan).
- b. Pasal 114 Undang-Undang *a quo* berikut penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh. Pemerintah berpendapat bahwa penjelasan pasal merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari pasal yang bersangkutan. Penjelasan pasal bukan merupakan suatu norma yang berdiri sendiri. Dengan demikian, dalam melihat Pasal 114 berikut dengan penjelasannya harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh sebagai norma hukum. Terkait dengan pengenaan pidana dalam Pasal 199 ayat (1), bahwa hal

tersebut sudah tepat karena rujukannya adalah norma sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 114 berikut penjelasannya.

- c. Pemerintah tidak sependapat bahwa ketentuan a *quo* bersifat diskriminatif karena untuk mengukurnya adalah jika dalam perumusannya mengandung unsur-unsur yang melampaui kewenangan, sewenang-wenang, dan berdasarkan hal-hal yang terkait dengan suku, ras, agama. Ketentuan a *quo* telah sejalan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Ketentuan ICCPR yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).
- d. Perusahaan rokok, PT Sampoerna dalam web-nya menyatakan bahwa semua produk tembakau bersifat menimbulkan ketergantungan, dan dapat sangat sulit untuk berhenti merokok atau berhenti menggunakan produk tembakau lainnya. PT Sampoerna juga menyatakan bahwa merokok menyebabkan banyak penyakit serius, termasuk penyakit *kardiovaskuler* (penyakit jantung), kanker paru, dan penyakit obstruktif kronis (*emfisema, bronchitis kronis*). Oleh karena itu, PT Sampoerna dalam webnya menyatakan mendukung ketentuan yang mewajibkan peringatan kesehatan pada kemasan produk konsumen, memberikan informasi yang akurat mengenai bahaya merokok terhadap kesehatan pada konsumen adalah sasaran penting dari regulasi tembakau dan seharusnya menjadi komponen utama dalam kebijakan Pemerintah terhadap tembakau. (*vide bukti -T10*)
- e. Pernyataan Sampoerna dalam web-nya juga sejalan dengan pernyataan organisasi induknya, Philip Morris Internasional dalam web-nya yang menyatakan "*Smoking causes many serious diseases including cardiovascular disease (heart disease), lung cancer, and chronic obstructive pulmonary disease (emphysema, chronic bronchitis). Smokers are far more likely to become sick with one of these diseases than non-smokers. Smoking is also addictive and can*

*be extremely difficult to stop. These are the views of every leading medical and scientific organization around the world. And they are the views of Philip Morris International." Selain itu dalam web Philip Morris Internasional juga disebutkan "All tobacco products are addictive, and it can be very difficult to quit smoking cigarettes or to stop using other tobacco products. Public health authorities such as the World Health Organization (WHO), the U.S. Surgeon General, and the U.K. Royal College of Physicians, have concluded that nicotine is the addictive component in tobacco." (vide bukti -T11)*

- f. Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah ternyata tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28D, dan Pasal 28I UUD 1945 dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon. Justru ketentuan *a quo* bertujuan dalam rangka memberikan perlindungan dan pendidikan kesehatan masyarakat atas bahaya produk tembakau terhadap kesehatan.

**Selain hal-hal tersebut di atas, Pemerintah dapat menyampaikan tanggapan atas keterangan ahli yang diajukan oleh para Pemohon sebagai berikut:**

**1. Terhadap Keterangan Ahli, Prof. Muzakkir**

Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa perumusan norma hukum dalam Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bersifat diskriminatif karena memasukkan zat adiktif seolah-olah hanya tembakau saja dengan segala bentuk hasil pengolahannya. Norma hukum dalam ketentuan *a quo* juga tendensius dan tidak memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat yang melakukan usaha yang jenis usahanya terkait dengan tembakau dengan segala jenis dan produknya. Norma hukum ini tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan norma hukum yang baik dan benar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan menanggar hak dasar kelompok orang yang memperoleh jaminan perlindungan oleh UUD 1945.

Pemerintah berpendapat bahwa norma hukum dalam Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* tidak bersifat diskriminatif, karena ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* tidak memberikan pembatasan mengenai kategori zat adiktif yang seolah-oleh hanya tembakau, Undang-Undang *a quo* memang menyatakan sebuah pengakuan bahwa tembakau dan produk yang mengandung tembakau merupakan zat adiktif namun Undang-Undang *a quo* juga mengakui adanya zat adiktif lain selain tembakau. Penormaan yang semata-mata hanya menyebut tembakau dan produk tembakau dikarenakan zat adiktif lainnya telah diatur dalam berbagai Undang-Undang yang lain. Perlu diperhatikan bahwa dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus menghindari adanya *over lapping* pengaturan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain. Dengan demikian Pemerintah tetap pada pendapatnya bahwa ketentuan *a quo* telah sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan tidak ada pelanggaran hak dasar bagi sekelompok orang tertentu, karena ketentuan *a quo* tidak berdasarkan pada semangat "pelarangan", ketentuan *a quo* tidak melarang ataupun membatasi hak orang untuk bekerja baik sebagai petani tembakau ataupun produsen dan buruh pabrik produk tembakau, walaupun Undang-Undang *a quo* tidak menggunakan nomenklatur "jaminan" secara tegas namun Undang-Undang *a quo* memberikan perlindungan bagi mereka yang bekerja sebagai petani, produsen, dan buruh pabrik produk tembakau.

Pemerintah juga tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa Pasal 114 Undang-Undang *a quo* muncul secara tiba-tiba, karena tidak ada prolog norma hukum yang mendahuluinya. Masuknya Pasal 114 tidak relevan dan tidak sinkron karena *title* pada bagian ke-17 Undang-Undang *a quo* adalah pengamanan zat adiktif, tetapi konten dari Pasal 114 mengatur mengenai peringatan kesehatan pada produk rokok dan impor rokok.

Menurut pemerintah Pasal 114 Undang-Undang *a quo* tidak muncul dengan sendirinya, karena jika melihat dari runtutan ketentuan yang diatur dalam Bab VI tentang Upaya Kesehatan bagian ketujuh belas tentang pengamanan zat adiktif, maka jelas yang diatur adalah substansi mengenai produk tembakau

atau rokok. Substansi Pasal 114 yang mengatur mengenai pencantuman peringatan kesehatan pada bungkus rokok telah sejalan dengan judul bagian tentang zat adiktif karena rokok yang merupakan salah satu produk tembakau mengandung nikotin yang terdapat pada daun tembakau, yang merupakan zat adiktif.

## **2. Terhadap Keterangan Ahli, Purwono (Ahli Agronomi)**

Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa secara biofisik, konversi lahan tembakau ke tanaman lain bisa dilakukan jika ditemukan jenis tanaman yang akan mampu berkembang dan memiliki kemampuan berhasil di areal tembakau. Selain itu petani harus dibina tentang teknik penguasaan tanaman yang baru, kemudian harus ada jaminan pasar kalau memang petani harus pindah ke komoditi lain. Jaminan ini harus juga menyangkut dengan pendapatan yang sepadan dengan usaha tani tembakau yang dalam jangka waktu sama itu hasilnya sama. Jika Pemerintah atau pihak lain menyarankan atau membuat program untuk mengkonversi tembakau menjadi tanaman lain, maka pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu, petani tidak boleh dirugikan.

Pemerintah tetap pada pendapatnya sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa Undang-Undang *a quo* tidak melarang penanaman tembakau ataupun mengatur konversi tanaman tembakau ke tanaman lainnya. Pemerintah tetap memberikan jaminan perlindungan hukum bagi petani yang akan menanam tembakau. Pemerintah berpendapat bahwa keterangan ahli bersifat subyektif yang tidak ada dasar hukumnya, ahli tidak dapat menunjukkan satu pun ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* yang melarang penanaman tembakau, dengan demikian terhadap keterangan ahli dapat dikesampingkan karena Undang-Undang *a quo* tidak mengatur mengenai larangan penanaman tembakau ataupun konversi tanaman tembakau ke tanaman lainnya.

Sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, kini para ilmuwan telah berhasil menggunakan tanaman tembakau yang telah dimodifikasi secara genetika agar dapat menghasilkan obat-obatan untuk

meningkatkan sistem kekebalan dan penyakit penyebab radang, termasuk diabetes/kencing manis. Sebuah tim ilmuwan dari beberapa lembaga penelitian Eropa telah berpartisipasi dalam satu penelitian yang merupakan bagian dari Proyek Pharma-Planta. Di bawah pimpinan Professor Mario Pezotti dari Universitas Verona, mereka menyiapkan tanaman tembakau *transgenic* yang akan menghasilkan zat aktif biologis IL-10 (*interleukin 10*), suatu zat anti peradangan. (*vide* bukti -T12)

### **3. Terhadap Keterangan Ahli, Revrisond Baswir**

Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa ada 3 (tiga) aspek yang mungkin terjadi berkaitan dengan pertarungan ekonomi dan bisnis produk rokok. Yang *pertama* adalah pertarungan kepentingan antara sesama pengusaha rokok. *Kedua*, persaingan antara pengusaha di dalam konteks negara, yaitu pengusaha domestik dengan pengusaha rokok internasional. Dan yang *ketiga*, pertarungan bisnis antara pengusaha industri rokok dengan industri lain.

Pemerintah berpendapat bahwa keterangan ahli tidak mempunyai dasar yang jelas dan semata-mata hanya merupakan kekhawatiran belaka. Keterangan ahli tersebut tidak ada kaitannya dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* di mana Undang-Undang *a quo* pada prinsipnya justru bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat dan melindungi hak masyarakat atas kesehatan.

### **4. Terhadap Keterangan Ahli, Zaenal Arifin Mochtar**

Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa memasukkan frasa kata "tembakau", produk yang menggunakan tembakau khususnya pada Pasal 113 ayat (2) adalah tidak tepat secara struktural karena pelebagaan pasal ini, khususnya ayat (2) sebenarnya mengkategorikan bentuk zat adiktif yang diatur dalam ayat (1). Padahal pada bagian ke 17 Undang-Undang *a quo* mengatur perihal "pengamanan zat adiktif, sehingga pembacaan atas pasal ini seharusnya dikaitkan dengan pengamanan penggunaan zat adiktif. Ahli juga menyatakan bahwa Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bersifat diskriminatif, yang hanya mencantumkan kata

tembakau dan produk dari tembakau. Hal ini memberikan potensi dampak terhadap hak ekonomi sosial budaya para petani tembakau.

Pemerintah berpendapat bahwa Pasal 113 ayat (2) bukan merupakan bentuk kategori zat adiktif semata, namun ketentuan *a quo* merupakan bagian dari pengaturan pengamanan zat adiktif yang menjelaskan cakupan jenis zat adiktif yang dimaksud pada ayat sebelumnya. Model rumusan yang digunakan dalam ketentuan *a quo* merupakan hal yang wajar dalam perumusan peraturan perundang-undangan dan merupakan jembatan bagi pengaturan berikutnya. Tanpa adanya rumusan Pasal 113 ayat (2) ini justru akan menimbulkan ketidakpastian mengenai cakupan zat adiktif yang akan diatur berikutnya. Sedangkan mengenai sifat diskriminasi sebagaimana keterangan ahli, pemerintah tetap pada pendapatnya bahwa Undang-Undang *a quo* tidak bersifat diskriminatif sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

#### **5. Terhadap Keterangan Ahli, Saldi Isra**

Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan ahli yang menyatakan bahwa Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bersifat diskriminatif, karena hanya menyebut produk tertentu saja, yaitu "tembakau." Ada sesuatu norma yang dipaksakan dalam ketentuan tersebut. Kedua, ahli menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* bertujuan untuk memelihara HAM, terutama hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tetapi, pemeliharaan HAM yang diinginkan oleh pembentuk Undang-Undang *a quo* ternyata mencederai HAM lain pula, setidaknya hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan serta hak untuk tidak mendapatkan perlakuan yang diskriminatif. Jika ketentuan ini tetap dipertahankan, maka jutaan petani tembakau akan kehilangan atau kehilangan kesempatan untuk mendapatkan penghidupan atau mempertahankan kehidupan yang layak.

Pemerintah tetap pada pendapatnya yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa Undang-Undang *a quo* tidak bersifat diskriminatif sedangkan terhadap adanya pelanggaran HAM sebagaimana keterangan ahli, Pemerintah berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* tidak melanggar HAM. Perlu diketahui bahwa dalam konsep HAM, pengaturan HAM yang bersifat individual tidak dapat mengalahkan HAM yang bersifat komunal. Undang-Undang *a quo*

selain menghormati HAM individual untuk mempertahankan hak hidup dan kehidupannya juga melindungi HAM yang bersifat komunal yakni hak masyarakat untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat dan hak atas kesehatan. Keterangan ahli yang menyatakan bahwa jutaan petani akan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan penghidupan atau mempertahankan kehidupan yang layak jika Undang-Undang *a quo* diberlakukan adalah kekhawatiran yang sungguh sangat tidak beralasan, karena sekali lagi Undang-Undang *a quo* tidak akan membatasi ataupun melarang penanaman produk tembakau ataupun pabrik rokok untuk tetap memproduksi rokok.

**Berikut kami sampaikan juga keterangan ahli dari Pemerintah dalam bentuk afitdafit:**

**1. Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. (Mantan Hakim Konstitusi)**

Ahli berpendapat bahwa permohonan pengujian dimaksud tidak berdasar serta tidak beralasan hukum karena pasal-pasal *a quo* yang memuat frasa "...tembakau, produk yang mengandung tembakau..." sama sekali tidak melanggar konstitusi karena pasal-pasal dimaksud bertujuan melindungi para warga dari bahaya dan ancaman zat adiktif tembakau. Hal dimaksud merupakan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, yang merupakan kewenangannya menurut konstitusi dan hukum, sehingga tidak beralasan kiranya bila pengaturan perundang-undangan dimaksud dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

Ahli juga berpendapat bahwa pengaturan kelompok narkotika dan psikotropika telah diatur secara khusus dan tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, demikianpun dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Tidak benar, bahwa pengaturan zat adiktif berkenaan dengan tembakau dan produk tembakau diatur secara diskriminatif, karena pengaturannya diberlakukan secara *samengaan*. Hal dimaksud merupakan kewenangan konstitusional pembentuk Undang-Undang, yakni kewenangan badan kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD 1945.

Bahwa sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, yang didasarkan pada Pasal 114 Undang-Undang *a quo* hanya

berkaitan dengan pelanggaran pidana yang berakibat nyata dan riil. Kata "dapat" pada Pasal 114 Undang-Undang *a quo* tidak bersifat imperatif, sehingga kata "dapat" tidak seketika mengikat. Hanya berlaku mengikat bagi *dader* manakala perbuatannya telah berakibat nyata dan riil. (*vide* bukti -T13)

## **2. Dr. Seto Mulyadi, P.Si, M.Si (Ketua Dewan Pembina Komnas Perlindungan Anak)**

Ahli berpendapat bahwa rokok yang bersifat adiktif mengandung lebih dari 4.000 zat berbahaya yang dapat mengakibatkan berbagai macam penyakit, cacat sampai kepada kematian pada manusia, termasuk juga anak-anak. Anak-anak yang terpapar asap rokok akan mudah mengalami ketergantungan pada rokok dan akhirnya juga akan menjadi konsumen yang setia pada rokok.

Dewan Pembina Komnas Perlindungan Anak pernah menangani anak-anak yang menjadi perokok di usia dini. Salah satunya Aldi (2,5 tahun) yang tinggal di Musi Banyuasin. Dia mulai berkenalan dengan rokok sejak usia 11 bulan karena lingkungan sekelilingnya yang dipenuhi asap rokok dari orang-orang dewasa di sekitarnya.

Kasus anak-anak yang merokok pada usia dini dilaporkan cukup banyak di berbagai daerah, dan dibutuhkan pula tenaga serta biaya yang cukup mahal untuk mengatasi ketergantungan tersebut pada anak-anak. Mereka tidak pernah tahu apa kandungan dan dampak dari produk tembakau yang mereka gunakan karena memang tidak ada pengendalian tembakau sama sekali. Padahal rokok perlu diperlakukan secara khusus karena termasuk komoditas yang *legal* tetapi berbahaya.

Mengingat bahwa asap rokok sangat berbahaya bagi manusia, termasuk anak-anak, yang selain mengakibatkan ketergantungan, penyakit dan cacat pada anak-anak iuaa bisa berakibat sampai kepada kematian. Maka jelaslah bahwa rokok sebagai produk yang mengandung tembakau ini perlu memperoleh pengawasan yang sangat serius dari Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah maupun Undang-Undang. (*vide* bukti -T14)

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah memohon kepada yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus dan mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankeiijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28I serta pembukaan (*preambule*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa untuk menanggapi dalil-dalil permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat telah mengajukan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada Jumat 12 November 2010 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN (SELANJUTNYA DISEBUT UU KESEHATAN) YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NEGARA TAHUN 1945**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas UU Kesehatan terhadap UUD 1945 yaitu:

- **Pasal 113 ayat (2), yang berbunyi:**

*“Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya”*

- **Pasal 114 serta Penjelasannya, yang berbunyi:**

*“Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan”*

**Penjelasannya:**

*“Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.”*

- **Pasal 199 ayat (1), yang berbunyi:**

*“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”*

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UU KESEHATAN**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan terhadap UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa, kedudukan hukum para Pemohon dalam perkara *a quo*, dikualifikasikan sebagai perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan sepanjang prasa *“...tembakau, produk yang mengandung tembakau,...”*

dalam ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tersebut. (*vide* permohonan *a quo* butir 3 hal. 5)

2. Bahwa, para Pemohon telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan sepanjang frasa “...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*” dari Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A serta Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, sehingga ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap orang termasuk petani tembakau, industri rokok dan tenaga kerjanya begitu juga para Pemohon mempunyai hak untuk bekerja dengan memperoleh imbalan serta perlakuan yang adil dan layak untuk kehidupan. (*vide* permohonan *a quo* butir 9 hal. 7)
3. Bahwa, para Pemohon juga berpendapat dengan berlakunya ketentuan sepanjang prasa “...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*” dari Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena ketentuan ini tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. (*vide* permohonan *a quo* butir 17 hal. 10)
4. Bahwa, para Pemohon berpendirian dengan berlakunya rumusan norma tersebut telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Ketentuan prasa “...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*” jelas-jelas bersifat diskriminatif karena hanya jenis tembakau yang disebut secara tegas yang mengandung zat adiktif dalam ketentuan tersebut. (*vide* permohonan *a quo* butir 18 hal. 11)
5. Bahwa, Pasal 114 *juncto* Penjelasan Pasal 114 *juncto* Pasal 199 (1) UU Kesehatan tidak memiliki argumentasi dan logika hukum yang kuat mengapa harus mengatur keharusan untuk mencantumkan “peringatan kesehatan”. Padahal perihal “peringatan kesehatan” itu tidak hanya berlaku

bagi rokok, tetapi seharusnya juga berlaku bagi makanan dan minuman lain yang mengandung zat adiktif yang bisa/dapat mengancam kesehatan. (*vide* permohonan *a quo* butir 27 hal. 16)

6. Bahwa, ketentuan pidana berlaku ketika rokok tidak mencantumkan “peringatan kesehatan” juga tidak memiliki alasan/argumentasi dan logika hukum yang kuat. Hal ini karena ancaman kesehatan produk makanan/minuman lain yang juga dapat/bisa mengancam kesehatan tidak mendapat pidana seberat apa yang diatur dalam Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan. (*vide* permohonan *a quo* butir 28 hal. 17)
7. Bahwa, demikian juga ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, menurut Para Pemohon ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun jelas-jelas berlebihan (*redandent*), karena kriminalisasi terhadap persoalan administratif semata, apalagi rokok merupakan barang legal di Indonesia. Di samping itu, prasa “...berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114...” sangat berbeda dengan ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan, karena ketentuan Pasal 144 UU Kesehatan menentukan bahwa peringatan kesehatan adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya, sedangkan dalam ketentuan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* hanya berbentuk gambar. Jadi rumusan pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* tidak sempurna, karena tidak jelas dan tegas sesuai prinsip *lex certa* yang menjadi asas hukum pidana, sehingga tidak memberikan kepastian hukum yang adil. (*vide* permohonan *a quo* butir 29 hal. 17)
8. Bahwa, penanaman tembakau di Indonesia bukan termasuk hal yang dilarang dan petani berhak untuk menentukan jenis tanaman yang dipilih sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman. Dengan kata lain tembakau adalah produk *legal* tetapi mengapa penjualannya dibatasi selama tembakau belum dilarang di Indonesia seharusnya tidak ada regulasi menghangus produk tembakau sebagai sumber penghasilan yang masih legal. (*vide* permohonan *a quo* butir 34 hal. 20)

9. Bahwa, ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, yang menurut para Pemohon dianggap melanggar hak konstitusi dan hak asasi para Pemohon, tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945 dan bertentangan atau melanggar ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut :

**Pasal 27 ayat (2) UUD 1945:**

*“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.*

**Pasal 28A UUD 1945:**

*“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.*

**Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:**

(1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

(2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*

**Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:**

*“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”*

**C. KETERANGAN DPR RI**

Terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

**6. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat Undang-Undang

Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa *“Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara.”*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa *“yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”* Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk *“hak konstitusional”*.

Oleh karena itu, menurut Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai para Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya sebagai para Pemohon dalam permohonan *aquo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam *“Penjelasan Pasal 51 ayat (1)”* dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak para Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulya untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah

Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

## 7. Pengujian UU Kesehatan

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, berpendapat bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan serta tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat UUD 1945.

Terhadap pandangan-pandangan para Pemohon tersebut, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa, dasar filosofi dan konstitusional dari pembuatan UU Kesehatan adalah bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, oleh karena itu, setiap kegiatan dan segala upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya perlu dilakukan semaksimal mungkin guna pembentukan sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas, dengan demikian dapat meningkatkan daya saing bangsa.
- 2) Bahwa, salah satu upaya untuk mewujudkan hal tersebut, dibentuklah UU Kesehatan yang bertujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU Kesehatan, yaitu *"Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis"*.
- 3) Bahwa, salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang *a quo*, maka dalam ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan diatur secara tegas pengaturan mengenai pengamanan penggunaan bahan zat adiktif yang meliputi tembakau, produk yang mengandung

tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tanaman tembakau dalam UU Kesehatan ditujukan untuk melindungi hak orang lain termasuk anak dan kesehatan masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak negatif penggunaan tembakau dalam bentuk rokok. UU Kesehatan sesungguhnya bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap anak dari penyalahgunaan zat adiktif seperti rokok yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mewajibkan kepada Pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada kesehatan anak.

- 4) Bahwa, draft permohonan para Pemohon jelas-jelas hanyalah uraian asumsi kemungkinan kekhawatiran para Pemohon untuk melakukan pertanian dan usaha tembakau karena berbenturan dengan kondisi di lapangan maupun adanya ketentuan pengawasan dari peraturan perundang-undangan, yang secara yuridis tidak dapat dijadikan dasar untuk membatalkan peraturan dimaksud, dan tidak didasarkan oleh adanya hak konstitusional sedikitpun yang dijadikan dasar. Oleh karena itu, dengan tidak adanya landasan konstitusional yang membuktikan kerugian atas hak konstitusionalnya, mohon dalil para Pemohon diabaikan dan dianggap tidak membuktikan sedikitpun adanya kerugian konstitusional para Pemohon.
- 5) Bahwa, dalil yang menyatakan bahwa para Pemohon telah dirugikan hak konstitusionalnya yang dijamin Pasal 28A, Pasal 28D ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan berlakunya Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan. Terhadap dalil tersebut DPR berpandangan bahwa anggapan para Pemohon *a quo* tidak benar, mengingat Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan merupakan aturan kebijakan (*legal policy*) yang bersifat umum (*general dan abstrak*) mengenai

penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif *yang berlaku kepada siapapun yang menjadi addresat (tertuju) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang*. Dalam hal ini kebijakan pengaturannya adalah membatasi terhadap zat adiktif apapun baik dalam bentuk padat, cairan dan gas yang diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan.

- 6) Bahwa, dalil permohonan para Pemohon yang menyatakan bahwa hak konstitusionalnya merasa telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang dinilai diskriminatif, berbeda dengan UU Kesehatan lama yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang dalam anggapan para Pemohon sudah mengatur tentang rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau. Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR berpandangan bahwa sebagaimana disebutkan di dalam Diktum “Menimbang” pada Pendahuluan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu dicabut dan diganti dengan UU Kesehatan yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tersebut yang tentunya sudah melalui proses perumusan lebih baik dengan mengingat pertimbangan-pertimbangan dari berbagai perspektif, yaitu dari perspektif filosofis, sosiologis, yuridis, dan budaya masyarakat Indonesia. Ketentuan dimaksud jelas tidak menunjukkan sedikitpun adanya perlakuan yang tidak sama/diskriminatif.
- 7) Bahwa, dalil permohonan para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang berbunyi *"Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya*

*dan/atau masyarakat sekelilingnya"* telah merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagai petani tembakau yang merupakan satu-satunya mata pencaharian kehidupan terancam dengan berlakunya ketentuan tersebut, bukan hanya petani tembakau yang terancam pekerjaannya tapi seluruh aktivitas yang berkaitan dengan produksi tembakau akan terancam perkehidupannya, dalam hal ini para Pemohon beranggapan pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

Terhadap dalil tersebut DPR berpandangan bahwa tidak benar ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan memberikan perlakuan yang tidak sama di antara warga negara Indonesia, mengingat makna diskriminatif sebagaimana menurut Ateng Syafrudin (1991) asas persamaan (*egalite*) diartikan bahwa "hal-hal yang sama harus diperlakukan sama". Dalam hal ini norma diatas berlaku secara umum dengan tidak membedakan berdasarkan agama, etnis atau lainnya terhadap subyek hukum yang menjadi tidak *addresat* pengaturan sebagaimana pengertian *Bentuk diskriminsi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada Pasal 1 angka 3 tentang pengertian diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung yang membatasi/membedakan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.*

- 8) Bahwa, tanaman tembakau mengandung zat adiktif yang perlu diatur penggunaannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan juga terdapat dalam referensi internasional yang diakui di seluruh dunia agar produksi, peredaran dan penggunaannya harus

memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan. Pengendalian tembakau melalui pemenuhan standar dan/atau syarat penggunaannya telah cukup diakui dunia, hal tersebut terlihat dari data pada Tahun 2008 sudah ada 160 negara yang telah meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*.

- 9) Bahwa, ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan jelas bukan untuk membeda-bedakan pelaku usaha namun untuk melakukan *pengaturan mengenai pengamanan* mengenai dampak rokok bagi kesehatan sesuai tujuan yang dimaksud dalam norma UU Kesehatan. Ketentuan itu tidak ditujukan pada subyek hukumnya namun melainkan ditujukan pada “perbuatannya”. Dalam hal ini pasal *a quo* hendak memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan dari pihak-pihak yang menurut hukum harus dilindungi *in casu* masyarakat dari pengaruh/dampak zat adiktif terutama rokok bagi kesehatan dengan mencantumkan secara visual peringatan kesehatan dimaksud. Ketentuan dimaksud tidak membatasi dan tidak memberikan perlakuan yang berbeda di antara bidang usaha yang legal di Indonesia, mengingat yang disebut telah terjadi perbuatan diskriminasi apabila memperlakukan tidak sama dalam hal-hal yang sama. Demikian pula halnya dengan Penjelasan Pasal 114 UU Kesehatan tersebut berbunyi “*yang dimaksud dengan ”peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya*”, ketentuan dimaksud merupakan kriteria dan ketentuan teknis mengenai pencantuman peringatan kesehatan dengan cara memberikan tulisan yang jelas dan mudah terbaca, dapat pula disertai gambar ataupun bentuk lainnya.
- 10) Bahwa Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara dibenarkannya produk rokok di Indonesia dan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang harus dilindungi oleh akibat rokok. Ketentuan ini dilakukan secara adil dengan menempatkan para pihak secara sama dengan tidak ada

diskriminasi sedikitpun, sebagaimana alasan yang dinyatakan Termohon pada poin sebelumnya. Karenanya tidak benar ketentuan dimaksud dianggap diskriminatif. Ketentuan ini pun tidak berarti bertentangan dengan prinsip hidup dan kehidupan seseorang sebagaimana diatur dalam Pasal 28A UUD 1945 yang berkaitan dengan hak untuk hidup seseorang dan hak untuk mempertahankan kehidupan. Artinya, konstitusi memberikan jaminan terhadap tindakan atau upaya yang hendak menghilangkan nyawa seseorang secara melawan hukum dan melindungi terhadap segala tindakan, atau upaya yang hendak menghilangkan, membatasi, atau mengurangi hak hidup dan kehidupan seseorang.

- 11) Bahwa, dalil permohonan para Pemohon yang menyatakan bahwa tembakau adalah produk legal tapi mengapa penjualannya dibatasi selama tembakau belum dilarang di Indonesia seharusnya tidak ada regulasi menghangus produk tembakau sebagai sumber penghasilan yang masih *legal*. Dalam hal ini para Pemohon mengemukakan alasan penanaman tembakau di Indonesia bukan termasuk hal yang dilarang dan petani berhak untuk menentukan jenis tanaman yang dipilih sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR berpandangan bahwa ketentuan dalam UU Kesehatan tidak melarang penjualan tembakau di Indonesia, ketentuan ini hendak mendelegasikan tanggung jawab kepada pemerintah untuk melaksanakan jaminan kesehatan masyarakat dengan mengatur penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif yang merugikan kesehatan termasuk tembakau (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, hal 279).

Demikian pula dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009, halaman 277-279, Mahkamah Konstitusi telah mencermati secara mendalam temuan ilmiah Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*) mengenai dampak negatif

tembakau terhadap kesehatan perokok dan bukan perokok. Mahkamah mengapresiasi atas inisiatif WHO yang mendorong semua negara anggotanya secara aklamasi menyepakati *Framework Convention on Tobacco Control* (Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau) pada Tahun 2003 sebagai Traktat Internasional dalam menanggulangi dampak tembakau atas kesehatan umat manusia. Mahkamah juga mencermati secara mendalam “Paket Enam Strategis” yang dirumuskan oleh WHO pada tahun 2008 yang terdiri atas: (i) *Monitoring prevalensi* dan kemajuan upaya penanggulangan konsumsi tembakau, (ii) Perlindungan masyarakat terhadap asap tembakau, (iii) Optimalisasi dukungan untuk berhenti merokok, (iv) Waspada masyarakat akan dampak negatif tembakau, (v) Eliminasi iklan, promosi dan pensponsoran tembakau, serta (vi) Raih kenaikan cukai tembakau guna mengatasi epidemi tembakau tersebut (*vide* John Crofton and Davids Simpson, *Tobacco: a Global Threat*, 2002).

- 12) Bahwa, berdasarkan pada dalil-dalil tersebut, DPR berpandangan bahwa tidak terdapat pertentangan antara Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Dengan demikian DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon *a quo* tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) & ayat (2) serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang 1945;

5. Menyatakan ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 serta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

[2.4] Menimbang bahwa Mahkamah juga telah membaca keterangan Pihak Terkait yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**[2.4.1] dr. drh. Mangku Sitepoe** memberikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Senin 14 Februari 2011;

- Bahwa penghilangan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Kesehatan tidak dapat ditolerir karena sudah merupakan pengkhianatan terhadap negara, dan bukan hanya sekedar pelanggaran hukum pidana ataupun perbuatan melawan hukum;
- Ketentuan Pasal 114 dan Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan merupakan salah satu bentuk perlindungan konsumen di mana dengan menyertakan peringatan bergambar maka konsumen akan mendapatkan pesan yang eksplisit dan visual terhadap dampak bahaya yang ditimbulkan dari penggunaan produk tersebut.

**[2.4.2] Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA)** memberikan permohonan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 17 Februari 2011;

- Bahwa Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan adalah sebagai bentuk pemenuhan kewajiban negara terhadap rakyatnya dari ancaman bahaya kesehatan, berbagai penyakit dan kecacatan serta kematian yang ditimbulkan akibat tembakau dan produk tembakau, yang secara keilmuan sudah terbukti kebenarannya. Ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan merupakan realisasi hak konstitusional anak, oleh karena:
  - (a) Perlindungan dan pemenuhan hak seluruh rakyat (*right to health*) terutama anak-anak yang masih rentan atas kesehatan dan hak seluruh rakyat atas

- standar kesehatan tertinggi yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945;
- (b) Perlindungan dan pemenuhan serta jawaban atas epidemi global tembakau (*the globalization of the tobacco epidemic*), sehingga Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan sebagai wujud tanggung jawab negara atas pemenuhan hak kesehatan yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945;
- (c) Perlindungan dan pemenuhan hak seluruh rakyat atas hidup (*right to life*) dan hak kelangsungan hidup (*right to survival*) yang tidak lain merupakan hak utama (*supreme rights*) yang dijamin dalam Pasal 28A UUD 1945, oleh karena berdasarkan bukti-bukti ilmiah bahwa konsumsi produk tembakau dan keterpaparan asap rokok merupakan penyebab kematian dan menimbulkan berbagai penyakit;
- (d) Perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak (*rights of the child*) atas hidup, kelangsungan hidup, dan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi yang dijamin dalam Pasal 28A dan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945.
- Bahwa Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Kesehatan yang menormakan tembakau dan produk tembakau sebagai zat adiktif yang dilakukan pengamanan penggunaan sebagai norma yang menjamin hak kelangsungan hidup, hak tumbuh kembang, dan hak perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Hal ini untuk memberikan norma dan standar pengendalian agar anak-anak terlindungi dari bahaya adiksi nikotin;
  - Pasal 114 Undang-Undang Kesehatan yang mengatur peringatan kesehatan sebagai pengendalian penggunaan rokok untuk memberikan norma dan standar pengendalian agar anak-anak terlindungi dari bahaya adiksi nikotin;
  - Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan sebagai norma hukum pidana yang memaksa orang lain menaati norma Pasal 114 Undang-Undang Kesehatan.

**[2.4.3] Forum Warga Kota Jakarta** telah menyerahkan permohonan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 17 Februari 2011,

menerangkan bahwa Pihak Terkait mengajukan permohonan sebagai Pihak Terkait untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara khususnya yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 dan melindungi penerapan hukum atas Pasal 113, Pasal 114, dan Pasal 199 Undang-Undang Kesehatan yang dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari bahaya adiksi rokok yang bahannya berasal dari tembakau.

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah pada persidangan hari Selasa, 8 Februari 2011, telah memberitahukan kepada para Pemohon, Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pihak Terkait untuk menyampaikan kesimpulan tertulis paling lambat 1 (satu) minggu sejak persidangan hari Selasa, 8 Februari 2011, dimaksud;

Bahwa para Pemohon menyampaikan Kesimpulan Tertulis bertanggal 14 Februari 2011, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Senin, 14 Februari 2011 yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian materiil Pasal 113 ayat (2) sepanjang frasa "*...tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*", Pasal 114 beserta Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063, selanjutnya disebut UU 36/2009) terhadap Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang disebutkan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian Undang-Undang *in casu* UU 36/2009 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang hak-hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 113 ayat (2) sepanjang frasa "... *tembakau, produk yang mengandung tembakau, ...*", Pasal 114 beserta penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009;

Pasal 113 ayat (2): *Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi **tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya;***

Pasal 114: *Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.*

Penjelasan Pasal 114: *Yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.*

Pasal 199 ayat (1): *Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);*

Bahwa para Pemohon angka 1 sampai dengan angka 5 pada pokoknya adalah selaku pengurus Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) di wilayah masing-masing yang berjuang memberdayakan para petani tembakau dan memperjuangkan hak-hak petani tembakau;

Bahwa para Pemohon angka 6 sampai dengan angka 9 dan angka 16 adalah para petani tembakau yang merasa terancam mata pencahariannya akibat berlakunya UU 36/2009 *a quo*;

Bahwa para Pemohon angka 10 dan angka 11 merupakan buruh atau pekerja di pabrik rokok yang bekerja untuk menghidupi keluarganya dan membiayai pendidikan anak-anaknya yang merasa terancam kehilangan pekerjaan

atau setidaknya terancam tingkat kesejahteraannya atau menjadi menurun akibat berlakunya UU 36/2009 *a quo*;

Bahwa para Pemohon angka 12 sampai dengan angka 15 adalah para pemilik perusahaan rokok industri kecil yang terancam usaha dan pekerjaannya atau setidaknya akan menurunkan tingkat kesejahteraannya akibat berlakunya UU 36/2009 *a quo*;

Bahwa para Pemohon mendalilkan UU 36/2009 *a quo*, pada pokoknya telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai berikut:

- Setiap orang, termasuk para Pemohon, mempunyai hak untuk bekerja dengan memperoleh imbalan serta perlakuan yang adil dan layak untuk kehidupan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945;
- UU 36/2009 *a quo* tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
- UU 36/2009 *a quo* mendiskriminasi para Pemohon sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- a. Bahwa para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai pemohon perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. Bahwa sebagai perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama), para Pemohon memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD 1945 khususnya Pasal 27 ayat (2) tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, Pasal 28A tentang hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, Pasal 28D ayat (1) tentang hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, Pasal 28D ayat (2) tentang hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, dan Pasal

28I ayat (2) tentang hak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu, yang menurut para Pemohon, dirugikan oleh berlakunya Pasal 113 ayat (2) sepanjang frasa "... *tembakau, produk yang mengandung tembakau, ...*", Pasal 114 beserta Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009;

- c. Bahwa para Pemohon pada pokoknya mencari nafkah untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya di bidang yang terkait dengan tembakau dan produk yang mengandung tembakau yang oleh UU 36/2009 *a quo* dinyatakan sebagai zat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya sehingga perlu ada arahan, standar, dan/atau persyaratan untuk pengamanan penggunaannya. Para Pemohon khawatir terhadap ketentuan tersebut karena setidaknya akan menurunkan tingkat pendapatan atau kesejahteraan mereka. Oleh karenanya, *prima facie* para Pemohon setidaknya potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan mengalami kerugian konstitusional akibat diberlakukannya UU 36/2009 *a quo*. Lebih lanjut, mengenai hal ini akan dipertimbangkan dalam pokok permohonan;
- d. Bahwa ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud para Pemohon dengan ketentuan UU 36/2009 *a quo* khususnya mengenai tembakau dan produk yang mengandung tembakau yang dianggap oleh para Pemohon setidaknya akan mengancam pendapatan dan kesejahteraan mereka, dan apabila permohonan para Pemohon dikabulkan, diyakini bahwa hak konstitusional para Pemohon yakni mencari nafkah untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya di bidang yang terkait dengan tembakau dan produk yang mengandung tembakau, tidak akan atau tidak dirugikan lagi.

Bahwa dengan uraian pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing, legitima persona standi in iudicio*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, serta para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal*

*standing*) maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 sepanjang frasa "... *tembakau, produk yang mengandung tembakau, ...*", Pasal 114 beserta Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009, yang pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas pasal-pasal UU 36/2009 tersebut yang mengatur dan menetapkan tembakau dan produk yang mengandung tembakau sebagai zat adiktif yang dapat menimbulkan kerugian sehingga harus diatur produksi, peredaran, dan penggunaannya, dan mengatur kewajiban bagi produsen dan importir rokok untuk mencantumkan peringatan kesehatan, serta pemberian sanksi bagi produsen dan importir rokok yang tidak mencantumkan peringatan kesehatan;

Bahwa Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 menyatakan, "*Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi **tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya***";

Bahwa Pasal 114 UU 36/2009 menyatakan, "*Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan*";

Bahwa Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 menyatakan, "*Yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya*";

Bahwa Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 menyatakan, "*Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)*";

[3.10] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh para Pemohon (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-22) untuk membuktikan dalil-dalilnya, yang daftar lengkapnya telah diuraikan dalam bagian Duduk Perkara di atas;

Bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan Ahli yang diajukan oleh para Pemohon, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

**1. Dr. Mudzakkir, S.H., M.H.**

- Bahwa Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 tersebut:
  - memuat norma hukum yang bersifat diskriminatif karena memasukkan zat adiktif seolah-olah hanya tembakau saja dengan segala bentuk hasil pengolahannya dan tidak mencantumkan jenis tanaman lain yang mengandung zat adiktif. Oleh karenanya, jelas tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan norma hukum yang baik dan benar sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melanggar hak dasar kelompok orang yang memperoleh jaminan perlindungan oleh UUD 1945;
  - bentuk rumusan norma hukum tidak baik, tendensius, dan tidak memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat yang melakukan usaha yang terkait dengan tembakau dengan segala jenis produknya, padahal tidak ada norma yang melarang jenis tanaman tembakau dan tembakau bukanlah zat adiktif, tetapi tembakau mengandung zat yang dalam kadar tertentu bersifat adiktif (*necotin*);
- Bahwa Pasal 114 UU 36/2009 yang ditempatkan pada bagian zat adiktif adalah tidak tepat dan mengandung unsur diskriminatif karena produk rokok yang dinyatakan dibolehkan/sah menurut hukum (bukan termasuk produk yang dilarang) diwajibkan untuk mencantumkan peringatan kesehatan, sementara produk lain yang mengandung zat adiktif yang sama atau sejenis rokok dan memiliki daya rusak kepada kesehatan manusia tidak diwajibkan untuk mencantumkan peringatan kesehatan dalam produknya;

- Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 memuat materi yang menyebabkan norma hukum justru menjadi tidak jelas, dan semakin tidak jelas jika dihubungkan dengan ketentuan sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009;
- Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 memuat materi hukum pidana dan sanksi pidana yang normanya dihubungkan dengan norma hukum Pasal 114 UU 36/2009 tetapi terdapat kekeliruan yang amat sangat fatal karena memasukkan materi Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 sebagai norma hukum pidana yang apabila dilanggar dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta. Penjelasan suatu pasal (dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara) bukanlah norma hukum, tetapi kedudukannya sebagai tafsir otentik (resmi) pembentukan Undang-Undang terhadap pasal yang bersangkutan. Pengertian pencantuman peringatan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 UU 36/2009 tidak sama dengan pengertian "... tidak mencantumkan **peringatan kesehatan berbentuk gambar** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 ...", sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009. Rumusan yang demikian jelas tidak sesuai dengan asas-asas perumusan norma hukum pidana dan mengaburkan makna atau pengertian norma hukum pada pasal yang dirujuk, dan secara terang dan jelas melanggar asas legalitas dan kepastian hukum yang dilindungi oleh UUD 1945;
- Seharusnya, rumusan norma hukum pidana dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 adalah sebagai berikut:  
 "Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi rokok atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan ~~berbentuk gambar~~ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)";

## 2. Ir. Purwono, M.S.

- Secara biofisik konversi tembakau ke tanaman lain bisa dilakukan jika jenis tanaman yang akan dikembangkan memiliki kemampuan tumbuh dan menghasilkan di areal tembakau;
- Jika konversi tembakau ke tanaman lain dilakukan, maka ada faktor-faktor sosial-ekonomi yang perlu diperhatikan yaitu (i) adanya perubahan perilaku dan budaya petani, (ii) petani harus dibina tentang teknik pengusahaan tanaman yang akan dikembangkan di daerahnya, (iii) adanya jaminan pasar yang pasti menyerap hasil petani, (iv) ada jaminan penghasilan petani yang sepadan dengan usaha tani tembakau dengan jangka waktu pengusahaan yang sama;
- Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman, petani memiliki kebebasan memilih jenis tanam dan pembudayaannya. Hal ini berarti konversi sebaiknya dilakukan atas inisiatif petani;
- Jika pilihan jenis tanaman tidak terwujud karena adanya ketentuan Pemerintah, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu. Dalam hal ini, program Pemerintah tidak boleh merugikan petani.

## 3. Dr. Revrisond Baswir, S.E.

- Mengutip buku yang ditulis oleh Wanda Hamilton berjudul "*Nicotine War*", mengenai bahaya merokok, ada tiga aspek yang disoroti berkaitan dengan pertarungan ekonomi dan bisnis yang mungkin terjadi. *Pertama*, pertarungan kepentingan antara sesama pengusaha rokok itu sendiri yaitu pengusaha besar melawan pengusaha kecil atau pengusaha rokok putih melawan pengusaha rokok kretek. *Kedua*, persaingan antara pengusaha di dalam konteks negara, yaitu pengusaha rokok domestik dengan pengusaha rokok internasional. *Ketiga*, pertarungan bisnis antara pabrik rokok dengan industri lain yaitu farmasi;
- Jika saat ini warga Indonesia mengkonsumsi rokok buatan Indonesia, maka sebagian besar keuntungannya akan jatuh ke perekonomian Indonesia. Tetapi jika mengkonsumsi rokok produk negara lain, tidak bisa tidak, keuntungannya akan jatuh ke tangan negara yang bersangkutan. Apalagi jika kemudian berhenti merokok sama sekali, beralih ke produk-produk farmasi yang hampir 100% berasal dari negara-negara industri maju, maka karena mereknya, hak ciptanya,

berasal dari negara-negara maju, dengan sendirinya keuntungannya akan jatuh ke negara yang bersangkutan;

- Perlu diperhitungkan bahwa pertarungan ini bukan semata-mata berkaitan dengan isu-isu terkait soal kesehatan hak asasi saja, tetapi di dalamnya, besar kemungkinan juga ada unsur-unsur yang berkaitan dengan pertarungan antara raksasa-raksasa korporasi, apakah sesama pabrik rokok domestik dan asing ataukah antara pabrik rokok dan perusahaan-perusahaan farmasi, yaitu bagaimana merebut nikotin sebagai produk yang dipasarkan kepada masyarakat dengan metode-metode yang berbeda;

#### 4. Zaenal Arifin Mochtar, S.H., LLM.

- Memasukkan frasa "*tembakau, produk yang menggunakan tembakau...*", khususnya pada Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 menjadi **tidak tepat** karena, secara struktural, "pelembagaan" pasal ini sesungguhnya sedang mengkategorisasi bentuk zat adiktif yang diatur pada ayat (1). Apalagi, kategorisasi menunjukkan kategorisasi zat adiktif baik yang padat, cair, maupun gas;
- Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 boleh jadi tidak bermasalah secara substantif, tetapi secara formal sudah menimbulkan model diskriminasi karena hanya mencantumkan tembakau dan produk dari tembakau;
- Bagian II Pasal 4 Kovenan Ekosob menentukan bahwa, "*Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui bahwa dalam hal pemenuhan hak-hak yang dijamin oleh negara sesuai dengan Kovenan ini, negara hanya dapat mengenakan pembatasan hak-hak tersebut sesuai dengan ketentuan hukum, sepanjang hal ini sesuai dengan **sifat hak-hak tersebut, dan semata-mata dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan umum** dalam suatu masyarakat demokratis*". Artinya, tindakan mendiskriminasikan tembakau (yang merupakan produk kerja ekonomi dari petani tembakau) dengan mencantumkan menjadi **seolah-olah** hanyalah satu-satunya produk yang ber-zat adiktif memiliki **potensi** kuat memberikan stigma yang merugikan hak-hak petani dalam kerja ekonominya;

### 5. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.

- Masuknya frasa “**tembakau dan produk yang mengandung tembakau**” seperti sesuatu yang dipaksakan. Mengutip pandangan Prof. Dr. Jan Michiel Otto, dkk. dalam tulisan *Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects* (dalam *Journal Regel Mat*, 2004), dikatakan bahwa sangat umum terjadi ada pengaruh luar dalam proses pembentukan Undang-Undang. Perumusan Ayat Tembakau yang dipaksakan itu, dapat saja berasal dari kepentingan di luar pembentuk Undang-Undang;
- Dalam konteks legislasi, sampai hari ini ada kecurigaan munculnya Undang-Undang yang *oppressive* atau *despotic*. Terkait dengan hal itu, Jeremy Waldron dalam bukunya *The Dignity of Legislation* (1999) mengungkapkan kekhawatiran, “*that legislation and legislatures have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as respectable source of law*”;
- Oleh karenanya, ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 dapat dikatakan diskriminatif. Selain itu, ketentuan itu berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

[3.11] Menimbang bahwa Pemerintah telah memberikan keterangan tertulis yang selengkapya termuat dalam bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### **Terhadap Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009**

- Bahwa ketentuan *a quo* bersifat rincian yang dinyatakan dengan kata "meliputi", artinya bahwa selain tembakau dan produk yang mengandung tembakau, Pemerintah mengakui masih ada zat adiktif lainnya yang memiliki tingkat adiksi/ketagihan tinggi yang sudah diatur dalam peraturan tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, dan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor

282/Menkes/SK/II/1998 tentang Standar Mutu Produksi Minuman Beralkohol. Jadi, Undang-Undang *a quo* tidaklah bersifat diskriminatif;

- Pada prinsipnya pengaturan tembakau dan produk yang mengandung tembakau dalam Undang-Undang *a quo* bertujuan untuk melakukan pengamanan atas konsumsinya, bukan menghilangkan tembakau atau produk yang mengandung tembakau. Undang-Undang *a quo* hanya melakukan "pengamanan dan perlindungan kesehatan" bukan "pelarangan". Jadi tidak ada klausul bahwa Undang-Undang *a quo* menghalang-halangi atau melarang para petani tembakau atas pekerjaan dan penghidupannya;

#### **Terhadap Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya**

- Pencantuman peringatan kesehatan pada kemasan produk yang mengandung tembakau bertujuan untuk melakukan pendidikan dan perlindungan kesehatan masyarakat;
- Peringatan tertulis dalam bungkus rokok yang ada selama ini, tidak memberikan suatu informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa karena sebagaimana disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

#### **Terhadap Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009**

- Ketentuan *a quo* merupakan konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 114 UU 36/2009 beserta Penjelasannya, yang harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh. Pemerintah berpendapat bahwa penjelasan pasal merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari pasal yang bersangkutan;
- Ketentuan *a quo* tidak bersifat diskriminatif karena untuk mengukurnya adalah jika dalam perumusannya mengandung unsur-unsur yang melampaui kewenangan, sewenang-wenang, dan berdasarkan hal-hal yang terkait dengan suku, ras, dan agama.

[3.12] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah memberikan keterangan tertulis yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

- Bahwa tidak benar ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 memberikan perlakuan yang tidak sama di antara warga negara Indonesia, mengingat makna diskriminatif, sebagaimana menurut Ateng Syafrudin (1991), asas persamaan (*egalite*) diartikan bahwa “hal-hal yang sama harus diperlakukan sama”. Dalam hal ini norma *a quo* berlaku secara umum dengan tidak membedakan atas dasar agama, etnis, atau lainnya, terhadap subjek hukum;
- Bahwa tanaman tembakau mengandung zat adiktif yang perlu diatur penggunaannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009. Hal ini juga terdapat dalam referensi internasional yang diakui di seluruh dunia agar produksi, peredaran, dan penggunaannya harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan. Pengendalian tembakau melalui pemenuhan standar dan/atau syarat penggunaannya telah cukup diakui dunia, hal tersebut terlihat dari data pada Tahun 2008 sudah ada 160 negara yang telah meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*;
- Bahwa Pasal 114 UU 36/2009 jelas bukan untuk membeda-bedakan pelaku usaha namun untuk melakukan *pengaturan mengenai pengamanan* mengenai dampak rokok bagi kesehatan sesuai tujuan yang dimaksud dalam norma UU 36/2009. Ketentuan itu tidak ditujukan pada subjek hukumnya, melainkan ditujukan pada “perbuatannya”. Pasal *a quo* hendak memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan dari pihak-pihak yang menurut hukum harus dilindungi *in casu* masyarakat dari pengaruh/dampak zat adiktif terutama rokok bagi kesehatan dengan mencantumkan secara visual peringatan kesehatan dimaksud. Ketentuan dimaksud tidak membatasi dan tidak memberikan perlakuan yang berbeda di antara bidang usaha yang *legal* di Indonesia, mengingat yang disebut telah terjadi perbuatan diskriminasi adalah apabila memperlakukan tidak sama dalam hal-hal yang sama;
- Bahwa Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 merupakan kriteria dan ketentuan teknis mengenai pencantuman peringatan kesehatan dengan cara memberikan

tulisan yang jelas dan mudah terbaca, dapat pula disertai gambar ataupun bentuk lainnya;

- Bahwa Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara dibenarkannya produk rokok di Indonesia dan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang harus dilindungi oleh akibat rokok. Ketentuan ini dilakukan secara adil dengan menempatkan para pihak secara sama dengan tidak ada diskriminasi sedikitpun.

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah juga telah membaca keterangan Pihak Terkait yang selengkapnya terurai dalam bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **1. Keterangan dr. drh. Mangku Sitepoe**

- Bahwa Ketentuan Pasal 114 dan Pasal 199 UU 36/2009 merupakan salah satu bentuk perlindungan konsumen di mana dengan menyertakan peringatan bergambar maka konsumen akan mendapatkan pesan yang eksplisit dan visual terhadap dampak bahaya yang ditimbulkan dari penggunaan produk tersebut.

#### **2. Keterangan Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA)**

- Bahwa Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 UU 36/2009 adalah sebagai bentuk pemenuhan kewajiban negara terhadap rakyatnya dari ancaman bahaya kesehatan, berbagai penyakit, dan kecacatan serta kematian yang ditimbulkan akibat tembakau dan produk tembakau, yang secara keilmuan sudah terbukti kebenarannya;
- Ketentuan Pasal 113 ayat (2), Pasal 114, dan Pasal 199 UU 36/2009 merupakan realisasi hak konstitusional anak sebagaimana diatur dalam Pasal 28A, Pasal 28B ayat (2), dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

#### **3. Keterangan Forum Warga Kota Jakarta**

- Pasal 113, Pasal 114, dan Pasal 199 UU 36/2009 dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari bahaya adiksi rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau.

### **Pendapat Mahkamah**

[3.14] Menimbang bahwa setelah mendengar dan membaca keterangan dan kesimpulan para Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan DPR, keterangan Pihak Terkait, keterangan para Ahli yang diajukan oleh para Pemohon, dan keterangan tertulis para Ahli yang diajukan Pemerintah, serta alat bukti tertulis yang diajukan Pemohon, sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

**[3.14.1]** Bahwa masalah utama yang harus dipertimbangkan dan diputuskan oleh Mahkamah dalam perkara ini adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 113 ayat (2) sepanjang frasa "...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*", Pasal 114 beserta Penjelasannya, dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 yang didalilkan bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

**[3.14.2]** Bahwa Pasal 113 UU 36/2009 telah dimohonkan pengujian dan telah diputus Mahkamah dalam Putusan Nomor 19/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011 dengan amar putusan, "Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya";

**[3.14.3]** Bahwa terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam Undang-Undang yang telah diuji, kecuali dengan alasan lain atau berbeda, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali (*vide* Pasal 60 UU MK, Pasal 42 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang);

**[3.14.4]** Bahwa menurut Mahkamah, pada hakikatnya alasan-alasan Pemohon dalam permohonan Nomor 19/PUU-VIII/2010 sama dengan alasan-alasan para Pemohon dalam permohonan *a quo* sepanjang menyangkut Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009, sehingga pertimbangan-pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 19/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011 sepanjang mengenai pasal yang telah diuji yaitu Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009 *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan pula dalam putusan *a quo*. Oleh karenanya, permohonan para Pemohon harus dinyatakan *ne bis in idem*;

**[3.14.5]** Bahwa terhadap Pasal 114 beserta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009, persoalan konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah, pada pokoknya, yaitu apakah kewajiban pencantuman peringatan kesehatan pada rokok adalah diskriminatif, tidak memberikan jaminan penghidupan yang layak, dan tidak memberikan kepastian hukum yang adil;

**[3.14.6]** Bahwa mengenai diskriminasi, Mahkamah tetap berpendirian sebagaimana pertimbangan hukum yang telah dinyatakan dalam Putusan Nomor 19/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011, yang *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan pula dalam putusan *a quo* yang pada pokoknya bahwa diskriminasi hukum hanya menyangkut persoalan subjek hukum, dan bukan objek hukum. Rokok bukanlah subjek hukum sebagai pendukung hak, tetapi sebagai objek hukum yang berupa benda;

**[3.14.7]** Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang terkait dengan Pasal 114 UU 36/2009 beserta Penjelasannya yang pada pokoknya menyatakan bahwa dengan dicantumkannya peringatan kesehatan hanya pada produk rokok dapat menyebabkan tidak terjaminnya penghidupan yang layak, Mahkamah berpendapat bahwa pencantuman peringatan kesehatan adalah untuk memenuhi hak-hak konsumen atau calon konsumen produk rokok untuk memperoleh informasi kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 28F UUD 1945, dan tidak ditujukan atau dimaksudkan untuk menghalang-halangi atau melarang apalagi menghapus hak para Pemohon untuk memperoleh penghidupan yang layak melalui usaha di bidang rokok atau yang terkait dengan rokok. Pada faktanya pun, tidak ada satu pun ketentuan, baik dalam UU 36/2009 maupun peraturan perundang-undangan lainnya, yang melarang para Pemohon untuk mencari penghidupan yang layak melalui usaha di bidang rokok atau yang terkait dengan rokok. Para Pemohon tetap dapat memproduksi dan memperjualbelikan rokok dengan tetap mencantumkan peringatan kesehatan pada produk rokok tersebut, meskipun kewajiban memuat peringatan kesehatan tersebut mungkin secara tidak langsung akan dapat mempengaruhi pendapatan para Pemohon;

**[3.14.8]** Bahwa frasa "peringatan kesehatan" dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca **dan dapat** disertai gambar

atau bentuk lainnya. Sementara itu, Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 memberikan ancaman pidana terhadap para produsen dan importir rokok yang tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009. Menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 dihubungkan dengan Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 tidak sempurna, tidak jelas, dan tidak tegas karena dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 peringatan kesehatan itu bersifat alternatif karena mempergunakan frasa "... **dan dapat** disertai gambar ...", sedangkan dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 secara mutlak harus mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar. Dengan demikian, menurut para Pemohon hal tersebut bertentangan dengan prinsip *lex certa* yang menjadi salah satu asas hukum pidana, sehingga tidak memberikan kepastian hukum;

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa terpenuhinya unsur normatif dalam hukum pidana yang mewajibkan atau melarang untuk berbuat sesuatu adalah apabila ada ketentuan pidana bagi yang melanggar kewajiban atau larangan tersebut. Tanpa adanya ketentuan pidana maka larangan atau kewajiban tersebut tidak akan mempunyai akibat hukum sama sekali karena aturan tersebut tidak dapat ditegakkan dengan penggunaan kekuasaan negara. Larangan hanya berarti sebagai himbauan saja. Adanya ketentuan pidana dalam Pasal 190 sampai dengan Pasal 201 UU 36/2009 memang diperlukan karena dalam Undang-Undang tersebut juga memuat kewajiban dan larangan tertentu. Terlebih lagi, di dalam UU 36/2009 juga diatur adanya penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang kesehatan (*vide* Pasal 189 UU 36/2009). Dengan demikian adanya ketentuan pidana dalam UU 36/2009 merupakan sebuah kebutuhan karena memang Undang-Undang *a quo* menetapkan larangan-larangan tertentu. Praktik pembentukan Undang-Undang yang memisahkan antara ketentuan yang mewajibkan dan/atau melarang suatu perbuatan tertentu dan ketentuan pidana terhadap pelanggarnya merupakan suatu kelaziman yang tidak melanggar asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum pidana Indonesia dikenal adanya ketentuan pidana yang termuat dalam KUH Pidana dan ketentuan pidana di luar KUH Pidana. Meskipun praktik demikian tidak baik

menurut ahli dari para Pemohon, Dr. Mudzakkir, S.H.,M.H., karena tidak sistematis dan komprehensif, namun tidak menyebabkan secara serta merta tidak konstitusional;

**[3.14.9]** Bahwa ketiadaan naskah akademik yang menjadikan pembentukan Undang-Undang kurang sempurna juga tidak menyebabkan secara serta merta Undang-Undang yang tanpa naskah akademik tersebut menjadi batal. Ketidakjelasan suatu norma yang disebabkan karena ketiadaan naskah akademik menjadi kewajiban dari hakim untuk memberi makna melalui penafsiran hukum. Hal demikian sesuai dengan kedudukan Undang-Undang yang bersifat umum dan kewajiban hakim untuk menafsirkan norma yang umum tersebut pada saat diterapkan dalam kasus konkret. Terhadap sebuah norma yang multitafsir dan dalam salah satu penafsirannya berpotensi untuk merugikan hak-hak warga negara yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar sehingga Undang-Undang dapat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Mahkamah dalam beberapa putusannya mempersempit penafsiran norma tersebut supaya tidak terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar dengan cara memberikan kedudukan terhadap norma tersebut konstitusional sejauh ditafsirkan dengan tafsir tertentu (*conditionally constitutional*);

**[3.14.10]** Bahwa, menurut Mahkamah, terdapat ketidaksinkronan norma yang penafsirannya berpotensi merugikan hak-hak warga negara yaitu Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" adalah "*tulisan yang jelas dan mudah terbaca **dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya***". Namun, Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 menyatakan bahwa, "*Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan **peringatan kesehatan berbentuk gambar** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara ...*";

Bahwa kata "dapat" di dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 adalah bermakna alternatif yaitu pencantuman peringatan kesehatan yang berbentuk tulisan yang jelas dan mudah terbaca tersebut dapat disertai atau tidak disertai gambar atau bentuk lainnya, sedangkan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 dapat

dimaknai imperatif yaitu peringatan kesehatan harus mencantumkan selain tulisan juga bentuk gambar;

Bahwa Mahkamah sependapat dengan Ahli yang diajukan para Pemohon, Dr. Mudzakkir, S.H.,M.H., yang pada pokoknya menyatakan bahwa yang dimaksud “norma hukum” adalah norma yang dimuat dalam pasal-pasal pada suatu Undang-Undang yang pengundangannya tercantum dalam Lembaran Negara yang kedudukannya sebagai hukum primer, sedangkan penjelasan pasal adalah sebagai hukum sekunder yaitu memberi penjelasan terhadap norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal. Oleh sebab itu, yang mengikat sebagai hukum positif adalah norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal suatu Undang-Undang. Dengan demikian, jika ada ketentuan sanksi pidana, yang dirujuk adalah norma hukum yang dimuat dalam pasal-pasal tersebut. Kedudukan Penjelasan pasal adalah menjelaskan mengenai norma hukum yang dimuat dalam pasal, sehingga dengan adanya penjelasan tersebut maksud dan tujuan norma hukum menjadi jelas dan terang serta tidak diinterpretasikan lain selain apa yang dimaksud oleh pembentuk hukum tersebut. Jika ada norma hukum yang memuat ketentuan sanksi pidana yang normanya merujuk kepada Penjelasan pasal dari Undang-Undang, maka norma hukum pidana tersebut jelas bertentangan dengan asas legalitas karena mengatur sanksi pidana kepada orang yang melanggar Penjelasan pasal, karena Penjelasan pasal bukanlah norma. Oleh karenanya, menurut Dr. Mudzakkir, S.H.,M.H., seharusnya rumusan norma hukum pidana dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 adalah, “*Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan berbentuk gambar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)*”;

Bahwa terhadap ketentuan Pasal 114 UU 36/2009 beserta Penjelasannya yang menjadi landasan bagi ketentuan pidana yang tercantum dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009, Mahkamah berpendapat, bahwa ketentuan Pasal 114 Undang-Undang *a quo* khususnya pada kata “wajib” masih dapat

menimbulkan tafsir yang berbeda ketika merujuk pada Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 khususnya pada frasa “dan dapat”, yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 114 : Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia **wajib** mencantumkan peringatan kesehatan.

Penjelasan Pasal 114 : Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca **dan dapat** disertai gambar atau bentuk lainnya.

Bahwa Mahkamah perlu mempertegas ketentuan Pasal 114 UU 36/2009 beserta Penjelasannya untuk menjamin terpenuhinya kepastian hukum dan asas legalitas Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, dan untuk memastikan bahwa ketentuan tersebut mempunyai sifat final dan mengikat;

Bahwa kata “dapat” dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 yang dihubungkan dengan pengertian “wajib mencantumkan peringatan kesehatan” dalam Pasal 114 UU 36/2009 mengandung dua pengertian yang berbeda sekaligus yaitu kumulatif dan alternatif. Padahal, penjelasan dari suatu pasal diperlukan justru untuk menjelaskan dengan rumusan yang tegas supaya dapat memaknai kata “wajib mencantumkan peringatan kesehatan” dalam ketentuan Pasal 114 Undang-Undang *a quo* menjadi lebih jelas dan tegas, sehingga tidak menimbulkan penafsiran lain. Oleh karena rumusan Penjelasan Pasal 114 Undang-Undang *a quo* yang menyatakan, “Yang dimaksud dengan “peringatan kesehatan” dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca **dan dapat** disertai gambar atau bentuk lainnya” menimbulkan penafsiran yang tidak jelas dan tegas, apalagi bila dihubungkan dengan ketentuan sanksi pidana yang tercantum dalam Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 yang merujuk pada Pasal 114 UU 36/2009 beserta Penjelasannya. Dengan demikian, kata “wajib mencantumkan peringatan kesehatan” dalam ketentuan Pasal 114 Undang-Undang *a quo* haruslah dimaknai **wajib mencantumkan peringatan kesehatan dalam bentuk tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan disertai gambar atau bentuk lainnya**. Hal demikian dapat dilakukan dengan menghilangkan kata “dapat” dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009;

Bahwa meskipun maksud para Pemohon adalah untuk meniadakan ketentuan Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya serta Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 dengan tujuan untuk menghilangkan kewajiban dari produsen dan importir rokok untuk mencantumkan peringatan kesehatan berupa tulisan yang jelas dan gambar secara bersamaan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, namun menurut Mahkamah, alternatif yang timbul dari Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 harus diberi makna yang pasti sehingga tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Menurut Mahkamah, Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya harus dimaknai bahwa kewajiban bagi produsen dan importir rokok adalah **mencantumkan peringatan yang berupa tulisan yang jelas dan gambar**. Hal demikian berkaitan dengan jaminan dan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk memperoleh informasi sebagaimana ketentuan Pasal 28F UUD 1945 yang selengkap-lengkapnya menyatakan, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia";

Bahwa dengan diwajibkannya mencantumkan peringatan kesehatan dengan tanda gambar atau bentuk lainnya, akan semakin menjamin terpenuhinya hak-hak konstitusional warga negara Indonesia khususnya para konsumen dan/atau calon konsumen rokok untuk memperoleh informasi tentang bahaya merokok, karena para konsumen dan/atau calon konsumen, selain terdiri atas masyarakat yang memiliki kemampuan baca-tulis, juga terdiri atas mereka yang tidak atau belum memiliki kemampuan baca-tulis. Bahkan bagi mereka yang mengalami cacat fisik tertentu seperti kebutaan memerlukan informasi peringatan kesehatan tersebut sehingga peringatan dapat juga ditambah dalam "bentuk lainnya", misalnya dengan menggunakan huruf *braille*, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009;

Bahwa mengenai ketentuan lebih lanjut perihal pencantuman peringatan kesehatan dalam bentuk tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan disertai gambar atau bentuk lainnya, seperti besaran ukuran tanda peringatan kesehatan

tersebut dalam produk rokok, sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah untuk mengaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok Permohonan para Pemohon mengenai Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 sepanjang frasa "...*tembakau, produk yang mengandung tembakau,...*" adalah *ne bis in idem*;
- [4.4] Pokok permohonan para Pemohon mengenai Pasal 114 beserta Penjelasannya dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

**Mengadili,**

Menyatakan:

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
- Permohonan para Pemohon mengenai Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) sepanjang frasa "**...tembakau, produk yang mengandung tembakau,...**" tidak dapat diterima;
- Kata "**dapat**" dalam Penjelasan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Kata "**dapat**" dalam Penjelasan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Penjelasan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) selengkapnya menjadi, "Yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan disertai gambar atau bentuk lainnya";
- Frasa "**berbentuk gambar**" dalam Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Frasa "**berbentuk gambar**" Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) menjadi, **“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tidak mencantumkan peringatan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);**

- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh Sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa tanggal delapan belas bulan Oktober tahun dua ribu sebelas dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Selasa tanggal satu bulan November tahun dua ribu sebelas oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Wiwik Budi Wasito sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait atau yang mewakili.

**KETUA,**  
**ttd.**

**Moh. Mahfud MD**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Wiwik Budi Wasito**