



**PUTUSAN  
NOMOR 19/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] Nama : **Drs. H. M. Bambang Sukarno;**  
Tempat, Tanggal Lahir : Magelang, 18 Februari 1954;  
Pekerjaan : Swasta;  
Alamat : Jalan Jenderal Sudirman Nomor 128  
Temanggung, Provinsi Jawa Tengah;

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon;**

[1.3] Membaca permohonan dari Pemohon;  
Mendengar keterangan dari Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;  
Membaca keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak, Yayasan Jantung Indonesia, Yayasan Kanker Indonesia, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia, Perkumpulan Forum Warga Kota Jakarta, dan dr. drh. Mangku Sitepoe;  
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait *ad informandum* Hakim Sorimuda Pohan, PT. Djarum, PT. HM Sampoerna, PT. Gudang Garam, dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia;  
Mendengar keterangan ahli dan saksi Pemohon;  
Mendengar keterangan ahli dan saksi Pemerintah;  
Mendengar keterangan saksi dari Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak;

Memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh Pemohon dan Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak, Yayasan Jantung Indonesia, Yayasan Kanker Indonesia, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia;

Membaca kesimpulan tertulis dari Pemohon, Pemerintah, dan Pihak Terkait Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Komisi Nasional Perlindungan Anak, dan Forum Warga Kota Jakarta ;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 17 Maret 2010, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 22 Maret 2010 dengan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 40/PAN.MK/2010 dan diregistrasi pada tanggal 29 Maret 2010 dengan Nomor 19/PUU-VIII/2010, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 April 2010 yang pada pokoknya sebagai berikut:

### I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan Pengujian Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (vide bukti P-2);
2. Sebagaimana diatur Pasal 24 Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:
  - 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan \*\*\*);
  - 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi \*\*\*);
  - 3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang \*\*\*\*);

3. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:  
*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu”;*
4. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada bagian ketiga Mahkamah Konstitusi Pasal 29 (*vide* bukti P-3) menyatakan:
  - 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
    - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    - b. memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    - c. memutus pembubaran partai politik;
    - d. memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
    - e. kewenangan lain yang diberikan undang-undang.
  - 2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
  - 3) Susunan, kekuasaan dan hukum acara Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Undang-Undang.
  - 4) Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi.
5. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian undang-

undang terhadap Undang-Undang Dasar yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (*vide* bukti P-4) yang menyatakan:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap UUD 1945”.*

6. Bahwa kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 didasarkan pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:
  - 1) 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.
  - 2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
  - 3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
    - a. pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945 dan/atau;
    - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945;
7. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*vide* bukti P-5). Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
  - a. kejelasan tujuan;
  - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis dan meteri muatan;
  - d. dapat dilaksanakan;
  - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - f. kejelasan rumusan dan;
  - g. keterbukaan.
8. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ayat (1), "materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. bhineka tunggal ika;
  - f. keadilan;
  - g. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - h. keseimbangan, keserasian dan keselarasan.
9. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa secara hierarki kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari Undang-Undang, oleh karenanya setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang.
10. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan uji materiil.

## **II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) dan Kepentingan Konstitusional Pemohon**

11. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan salah satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum.

12. Bahwa melihat pernyataan tersebut maka Mahkamah Konstitusi Indonesia, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan judisial yang menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan materiil Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang bertentangan dengan semangat dan jiwa Pembukaan (*Preamble*) serta pasal-pasal yang dimuat dalam UUD 1945;
13. Bahwa Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:
  - 1) 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.
  - 2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - 3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
    - a. Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau;
    - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945;
14. Bahwa Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:
  - 1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan

dengan UUD 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

- 2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
  - 3) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari kerja sejak putusan diucapkan.
15. Bahwa Pemohon, yang juga mendapat mandat untuk mewakili beberapa kepala desa beserta warga Desa Kabupaten Temanggung yang mempunyai kepentingan yang sama, yang juga seorang yang peduli terhadap masalah pertembakauan dan cengkeh Indonesia karena latar belakang kehidupannya sebagai warga masyarakat Kabupaten Temanggung yang merupakan penghasil tembakau terbaik dunia yaitu tembakau Srintil dan juga penghasil cengkeh, di mana tembakau dan cengkeh Kabupaten Temanggung merupakan tumpuan dan harapan serta penggerak roda perekonomian masyarakat Kabupaten Temanggung;
  16. Bahwa Pemohon merupakan individu warga negara Republik Indonesia yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik berdasarkan UUD 1945 maupun perundang-undangan telah memberikan mandat keterwakilannya melalui anggota dan konstitusi DPR yang salah satu tugasnya adalah membentuk Undang-Undang (*legislas*). Bahwa anggota DPR sebagai sebuah institusi perwakilan dari Pemohon seharusnya melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pembentukan perundang-undangan dengan baik, benar, serta bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan tidak dilakukannya tugas dan kewajiban DPR dalam proses yang baik dan benar terkait dengan Pemohon *a quo* maka jelaslah bahwa Pemohon yang telah memberikan mandatnya kepada anggota DPR telah berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya;
  17. Bahwa Pemohon merupakan individu warga negara Republik Indonesia merupakan warga masyarakat pembayar pajak. Sehingga dapat dipandang

memiliki kepentingan sesuai Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal dimaksud sesuai dengan *adagium no taxation without participation* dan sebaliknya *no participation without tax*. Sehingga hak dan kepentingan mereka terpaut pula dengan proses pembahasan Undang-Undang *a quo* yang telah dibiayai oleh negara. Setiap proses penyusunan produk legislasi menggunakan uang negara demikian pula bagi pembayaran institusi DPR termasuk anggotanya yang setiap tahunnya dianggarkan dan dibebankan kepada biaya negara yang mana pemasukan uang negara salah satunya berasal dari pemasukan pajak yang telah dibayarkan oleh Pemohon juga cukai rokok yang berjumlah kurang lebih Rp. 64 Triliun termasuk pajak dari hasil keringat petani tembakau dan cengkeh Indonesia dan para pekerja pabrik rokok serta pihak terkait lainnya;

18. Bahwa dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut telah mengakibatkan kerugian konstitusional Pemohon dan berpotensi dilanggarnya hak konstitusionalnya para petani tembakau, cengkeh Indonesia, dan para pekerja pabrik rokok serta pihak terkait lainnya. Pemohon mendapat mandat dari beberapa Kepala Desa dan Masyarakat Kabupaten Temanggung, Pemohon mempunyai lahan persawahan kurang lebih 2 Ha, yang oleh para penggarap sawah sering ditanami jenis Tembakau Sawah, maka dengan berlakunya Pasal 113 khususnya ayat (2) dan ayat (3), maka Pemohon melihat menanam tembakau tidak ada kepastian hukum di Indonesia, sehingga Pemohon bersama masyarakat lain penanam tembakau merasa was-was sehingga dengan demikian Pemohon akan mengalami kerugian materiil apabila tidak menanam tembakau. Dengan menanam tembakau penghasilan Pemohon jauh lebih baik dibandingkan Pemohon menanam padi atau ketela pohon atau jenis tanaman lainnya, karena memang struktur tanah iklim dan tingkat kelembaban di Kabupaten Temanggung diciptakan oleh Allah S.W.T. sedemikian rupa sehingga menghasilkan tembakau terbaik dunia yang disebut Tembakau Srintil. Tembakau Srintil tersebut hanya ada di area pegunungan Sindoro, Sumbing, dan Prau, dan masalah kerugian materiil kami

sampaikan dalam bentuk penghasilan petani persawahan dan petani pegunungan (data terlampir);

19. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas Pemohon sudah memenuhi kualitas maupun kapasitas baik sebagai Pemohon “perorangan warga negara Indonesia” dalam rangka pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Karenanya, jelas pula Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan menguji Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terhadap UUD 1945.

### **III. Alasan-Alasan Permohonan Pengujian Undang-Undang Kesehatan**

#### **A. Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945 menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia**

20. Sesudah reformasi konstitusi, UUD 1945 lebih banyak memuat ketentuan-ketentuan mengenai hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi seperti dalam tradisi negara-negara liberal. Akan tetapi, pada saat bersamaan, UUD 1945 pasca reformasi juga memuat lebih tegas ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial seperti dalam tradisi negara-negara sosialis. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 tidak semata-mata merupakan dokumen politik, tetapi juga merupakan dokumen ekonomi. UUD 1945 bukan hanya konstitusi politik, tetapi juga konstitusi ekonomi.

Sebagai konstitusi ekonomi, UUD 1945 harus dipahami sebagai kebijakan ekonomi tertinggi yang harus dijadikan acuan dan rujukan dalam mengembangkan setiap kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Kebijakan-kebijakan perekonomian dimaksud, agar bersifat mengikat dan keberlakuannya bersifat memaksa selalu dituangkan dalam bentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya. Semua peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Jika bertentangan maka terhadap Undang-Undang dan peraturan-peraturan dimaksud tersebut tersedia mekanisme

untuk mengujinya melalui proses peradilan *judicial review* dan jika terbukti bertentangan dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

tujuan dan hakikat konstitusi;

Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya, dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu (i) keadilan (*justice*), (ii) kepastian (*certainty atau zekerhaid*), dan (iii) kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*). Keadilan sepadan dengan keseimbangan (*balance, mizan*) dan kepatutan (*equity*) serta kewajaran (*proportionality*). Adapun kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan keteraturan, yang berkaitan dengan keamanan dan ketentraman. Sementara itu kebergunaan atau kebermanfaatan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kebahagiaan dan kedamaian hidup bersama.

Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan (*justice*), (ii) ketertiban (*order*), dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan dan kebebasan (*freedom*) dan kemakmuran atau kesejahteraan (*prosperity and welfare*) bersama sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding leaders*) atau para perumus UUD (*the framers of the constitution*), (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., "Konstitusi Ekonomi") (*vide* bukti P-6).

Pembukaan (*preamble*) UUD 1945 mengamanatkan, *Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat*

*kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;*

Amanat pembukaan UUD 1945 tersebut, menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan keadilan, apabila kita kaitkan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Bab VI Bagian Ketujuh Belas, Pengamanan Zat Adiktif Pasal 113:

- (1) Pengamanan penggunaan bahan mengandung zat adiktif diarahkan 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) Produk, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut di atas bertentangan dengan asas keadilan karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian yaitu tanaman tembakau yang dianggap menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya, sedangkan tanaman ganja, yang dilarang tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan juga masih banyak jenis tanaman pertanian lainnya yang juga mempunyai dampak tidak baik bagi kesehatan, seperti kopi dan sebagainya. Dalam ketentuan umum Pasal (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga tidak ada satu ayatpun yang menyebut istilah zat adiktif, namun kemudian dimunculkan pasal khusus yaitu Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yang bertentangan dengan asas keadilan;

Perlu Pemohon sampaikan bahwa sebenarnya penetapan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) sangat dipaksakan oleh Pemerintah, karena Pasal 113 tersebut akan dijadikan payung hukum atau landasan hukum oleh Pemerintah untuk melahirkan rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan, yang

sebenarnya sudah pernah dibahas oleh Pemerintah namun kemudian ditunda pembahasannya karena adanya protes keras dari petani tembakau dan cengkeh Indonesia. Setelah Pemohon cermati pasal-pasal dari rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan sebagai berikut:

#### Ketentuan umum

##### Pasal 1

- ayat 2 Zat adiktif adalah tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang apabila di konsumsi dapat mengakibatkan ketergantungan.
- ayat 9 Iklan dan promosi tembakau adalah segala bentuk komunikasi komersial, saran atau tindakan baik langsung maupun tidak langsung yang bertujuan, berdampak, atau dapat berdampak mendorong penggunaan produk tembakau.
- ayat 10 Sponsor produk tembakau selanjutnya disebut sponsor adalah segala bentuk kontribusi langsung atau tidak langsung, dalam bentuk dana atau lainnya, dalam berbagai kegiatan, lembaga atau perorangan dengan tujuan mempengaruhi melalui promosi produk tembakau atau penggunaan produk tembakau.

##### Pasal 9

Setiap orang dilarang menjual produk tembakau:

- a. Menggunakan mesin layan diri,
- b. Kepada anak-anak di bawah usia 18 tahun;
- c. Kepada perempuan hamil; dan
- d. Secara eceran (per batang)

#### Bagian ke Empat

#### Iklan, Promosi dan Sponsor

##### Pasal 10

Tembakau dan semua produk tembakau sebagai zat adiktif dilarang untuk diiklankan dan/atau dipromosikan di semua jenis media yang meliputi media luar ruang, media elektronik, media online, media cetak, media lainnya dan tempat penjualan.

## Pasal 11

Setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk Tembakau ke wilayah Indonesia dilarang untuk:

- (1) Menawarkan atau memberikan secara cuma-cuma, potongan harga atau hadiah produk tembakau atau produk lainnya yang mencantumkan merek dagang produk tembakau atau yang menyerupai produk tembakau,
- (2) Menggunakan logo dan atau merek rokok pada produk atau barang bukan rokok, dan
- (3) Menjadi sponsor terhadap suatu kegiatan, lembaga dan/atau perorangan,
- (4) Melakukan tanggung jawab sosial perusahaan yang bertujuan untuk mempromosikan atau mengenalkan produk tembakau terhadap masyarakat.

## Pasal 12

Setiap orang dilarang menyiarkan dan menggambarkan dalam bentuk gambar atau photo, menayangkan, menampilkan atau menampakan orang sedang merokok, memperlihatkan batang rokok, asap rokok, bungkus rokok, atau yang berhubungan dengan produk tembakau serta segala bentuk informasi yang menimbulkan persepsi terhadap produk tembakau di media cetak, media elektronik, dan media online.

Dari uraian pasal-pasal tersebut di atas, jelas bahwa pemerintah memaksakan mengambil kebijakan tanpa melihat dampak kerugian yang dialami oleh para petani tembakau dan cengkeh Indonesia. Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan dibahas untuk menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan di mana:

Bagian Kelima  
Iklan dan Promosi

Pasal 16

- (1) Iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau yang memasukan rokok kedalam wilayah Indonesia.
- (2) Iklan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan di media elektronik, media cetak, atau media luar ruang
- (3) Iklan pada media elektronik sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.

Pasal 17

Materi iklan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dilarang:

- a. Merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;
- b. Menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
- c. Memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, bungkus rokok, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
- d. Ditujukan terhadap atau menampilkan dalam bentuk gambar atau tulisan atau gabungan keduanya, anak, remaja, atau wanita hamil;
- e. Mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok;
- f. Bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Pasal 18

- (1) Setiap iklan pada media elektronik, media cetak dan media luar ruang harus mencantumkan peringatan bahaya merokok bagi kesehatan.
- (2) Pencantuman peringatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus ditulis dengan huruf yang jelas, sehingga mudah dibaca, dan dalam ukuran yang proporsional disesuaikan dengan ukuran iklan tersebut.

Pasal 19

Setiap yang memproduksi rokok dan/atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Indonesia dilarang melakukan promosi dengan memberikan secara cuma-cuma atau hadiah berupa rokok atau produk lainnya di mana dicantumkan bahwa merek dagang tersebut merupakan rokok.

Pasal 20

Kegiatan Sponsor dalam rangka iklan dan promosi yang dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau yang memasukkan rokok kedalam wilayah Indonesia, hanya dapat dilakukan dengan tetap mengikuti ketentuan periklanan dan promosi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini

Pasal 21

- (1) Setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia dalam melakukan iklan dan promosi rokok pada suatu kegiatan harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20.
- (2) Pimpinan atau penanggung jawab suatu kegiatan berkewajiban menolak bentuk promosi rokok yang tidak memenuhi Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20.

Kebijakan Pemerintah untuk mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan diubah Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan dengan menggunakan payung hukum Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan nantinya akan berhadapan dengan Putusan Perkara Nomor 6/PUU-VII/2009 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berarti menguatkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

termasuk menguatkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.

Mohon kiranya Ketua Mahkamah Konstitusi berkenan apa yang Pemohon sampaikan tersebut di atas menjadi pertimbangan dalam mengambil keputusan, demi untuk adanya kepastian hukum di Indonesia, bahwa menanam tembakau merupakan hak petani untuk melangsungkan kehidupannya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera.

Bahan yang mengandung zat adiktif tidak sama dengan Narkotika atau Psikotropika oleh karena itu tidak dapat dimasukkan dalam kategori yang sama dengan golongan Narkotika atau psikotropika. Dengan demikian, secara hukum perlakuan terhadap kedua kategori ini haruslah berbeda, yakni bahan yang mengandung zat adiktif penanganannya dilakukan dengan proses pengendalian sedangkan terhadap Narkotika atau Psikotropika penanganannya adalah melalui proses larangan, karena jelas merupakan obat atau bahan terlarang.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), pada tanggal 13 Oktober 2009, maka akan berdampak psikologis dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam kelangsungan kehidupan bagi petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok, dan Pihak Terkait lainnya. Menanam tembakau dan cengkeh di Indonesia, akan berhadapan dengan berbagai kepentingan yang sudah dilindungi oleh Undang-Undang. Sesuai dengan tujuan dan hakekat konstitusi yang mana menjamin adanya keadilan (*justice*), kepastian (*certainty atau zekerhaid*), dan kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*), maka jelas bahwa Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945;

**B. BAB I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 UUD 1945, Menjamin Kedaulatan Berada di Tangan Rakyat**

21.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

## Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\*)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.\*\*\*)

Pasal tersebut di atas menjamin kedaulatan berada di tangan rakyat, amanat UUD 1945 seharusnya ditaati oleh siapapun termasuk Pemerintah yang berdaulat. Sudah sewajarnya apabila rakyat petani tembakau mempunyai kedaulatan dalam bidang apa saja termasuk menanam jenis tanaman tembakau, dari proses penyemaian bibit tembakau, memilih jenis bibit tembakau, menanam tembakau yang kemudian diolah melalui proses yang cukup panjang menjadi bahan baku rokok kretek yang tidak ada duanya di dunia, di mana rokok kretek pasti menggunakan cengkeh yang mengandung eugenol. Kedaulatan rakyat juga seharusnya turut menentukan dan diikutsertakan apabila ada pembahasan perubahan undang-undang sampai peraturan pemerintah yang terkait dengan pertembakauan wajib petani tembakau diikutsertakan dalam proses pembahasan tersebut, karena dampaknya pasti akan sampai pada petani tembakau dan cengkeh Indonesia.

Dalam situasi perspektif kekuasaan ekonomi global sekarang ini, seharusnya pemerintah membuat penguatan Undang-Undang dan peraturan pemerintah yang berdiri di atas kaki sendiri tanpa intervensi pihak asing, karena apabila ada kesulitan ekonomi atau krisis ekonomi maka Pemerintah sendiri atau petani tembakau yang akan menyelesaikannya, tidak mungkin pihak asing membantu secara tulus, pasti ada kepentingan nasional negara tersebut.

Pasal khusus Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, menunjukkan suatu bukti bahwa pemerintah tidak berpihak kepada kepentingan petani tembakau dan pasal khusus tersebut bertentangan dengan UUD 1945;

**C. Bab XA\*\*) Hak Asasi Manusia Pasal 28A, Pasal 28I UUD 1945, Menjamin Hak Asasi Manusia bagi Seluruh Rakyat Indonesia:**

- 1. Hak Untuk Hidup Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**
- 2. Hak Budaya di Jamin oleh UUD 1945**

22. Hak Untuk Hidup Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

BAB X

Warga Negara dan Penduduk \*\*)

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.

Bab XA\*\*)

Hak Asasi Manusia

Pasal 28A

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

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun \*\*)
- (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\*\*)

Hak untuk hidup dilindungi oleh Undang-Undang Dasar seperti dalam pasal tersebut di atas, maka seperti juga kehidupan para petani tembakau, cengkeh, dan para buruh pabrik Indonesia serta pihak lain yang terkait dengan pertembakauan juga mempunyai hak hidup yang sama sehingga menanam tembakau dan cengkeh merupakan suatu kewajiban petani untuk melangsungkan kehidupannya. Dalam menanam jenis tanaman tembakau dan cengkeh di Indonesia tidak hanya untuk kehidupannya saja tetapi sudah merupakan budaya menanam karena sudah turun temurun dari generasi ke generasi di mana kondisi struktur tanah, cuaca, iklim, ketinggian tanah, tingkat kelembaban, dan bibit tanaman yang sangat mendukung. Identitas budaya dan keberadaan masyarakat tradisional juga dilindungi oleh UUD 1945, sehingga pasal khusus yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yaitu Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) sangat bertentangan dengan UUD 1945;

Maka Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang merupakan pasal khusus jelas untuk menghambat atau mengurangi tanaman tembakau dan hal tersebut bertentangan dengan pembukaan (*preamble*) dan pasal-pasal UUD 1945, karena Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut di samping bertentangan, juga tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budaya Tanaman, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

### 23. Hak Budaya atau Kebudayaan Dijamin Oleh UUD 1945

Tanaman tembakau merupakan jenis tanaman yang sudah turun temurun dari generasi ke generasi sejak jaman penjajahan *Nederlandse Indie* dan sampai sekarang petani tembakau masih mendapatkan perlakuan kurang baik dari Pemerintah, mulai jaman penjajahan sampai sekarang, dalam alam yang sudah merdeka bahkan sudah dalam alam reformasi. Proses tanam tembakau

sampai menjadi bahan pokok melalui proses yang cukup panjang, bahkan dahulu ada proses pembuatan tembakau dengan cara digarang atau dalam proses pengeringan tembakau dengan cara dipanasi dengan api dari bahan kayu yang disebut tembakau Garangan, sampai sekarang proses tersebut masih ada, namun tidak begitu banyak. Dari proses tembakau garangan kemudian beralih ke tembakau kranjangan atau proses tembakau dengan cara pengeringan menggunakan sinar matahari yang kemudian dimasukkan dalam kranjang tembakau.

Keberlangsungan yang terus menerus dilakukan dari generasi ke generasi menjadikan suatu budaya atau kebudayaan dengan kreativitas yang cukup tinggi tidak hanya menghasilkan tanaman tembakau terbaik tetapi juga cara pembuatan kranjang, rigen (*tempat menjemur tembakau*), alat pemotong tembakau tradisional maupun yang modern, menunjukkan suatu budaya luhur, dan juga petani tembakau dengan budaya tersebut telah menghasilkan produk tembakau Srintil dan jenis tembakau lainnya yang tidak hanya untuk kepentingan petani tersebut, tetapi juga ternyata untuk kepentingan Pemerintah, bangsa dan negara, dengan hasil cukai yang cukup tinggi kurang lebih Rp 64 Triliun termasuk pajak. Proses budaya atau kebudayaan yang merupakan kreativitas dari petani tembakau tersebut di atas seharusnya mendapatkan perlindungan hukum dan kepastian hukum dari Pemerintah bukan sebaliknya justru Pemerintah membuat pasal khusus yaitu Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang bertentangan dengan UUD 1945.

**D. BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial \*\*\*\*) UUD 1945 Menjamin Demokrasi Ekonomi bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

24.

**Pasal 33**

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 34

- 1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- 3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini dalam undang-undang.

Menurut Soeharsono Sagir, perekonomian setiap negara pasti berjalan menurut sistem tertentu. Jenis sistem ekonomi yang dianut Indonesia sebagai landasan pembangunan dari waktu ke waktu adalah Sistem Ekonomi Kerakyatan (SEK). Dalam sistem ini, kedaulatan di bidang ekonomi ada di tangan rakyat dan karena itu ekonomi kerakyatan itu terkait erat dengan gagasan demokrasi ekonomi yang tidak lain ialah paham kedaulatan di bidang ekonomi. Sasaran dari Sistem Ekonomi Kerakyatan itu adalah pembebasan kehidupan rakyat dari kemiskinan, kebodohan, ketergantungan, perlakuan tidak adil, kerusakan lingkungan dan rasa was-was dalam menatap masa depan. Karena itu, kebijakan pembangunan nasional sudah seharusnya tidak keluar dari asas ekonomi kerakyatan yang, menurut Soeharsono Sagir, tercermin dalam prinsip *triple track development*, yaitu *pro-poor*, *pro-job*, dan *pro-growth*.

Dalam mengimplementasikan ketiga prinsip itu, ada enam tolok ukur yang dapat dipakai untuk menilai berhasil-tidaknya suatu proses pembangunan itu, yaitu:

- (i) Rakyat bebas dari kemiskinan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.
- (ii) Rakyat bebas dari kebodohan dan terbedayakan menjadi sumber daya insani (*human capital*) yang produktif;
- (iii) Rakyat bebas dari pengangguran dengan kerja kreatif dan produktif untuk meningkatkan penghasilan sendiri dan orang lain;
- (iv) Negara bebas dari ketergantungan kepada utang luar negeri;
- (v) Negara bebas dari kekurangan devisa karena nilai ekspor melebihi impor; dan
- (vi) Negara bebas dari kerusakan ekosistem sehingga pembangunan dapat dikembangkan secara berkelanjutan. (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., "Konstitusi Ekonomi").

Menurut pendapat pakar ahli yang Pemohon sampaikan tersebut di atas, menunjukkan betapa kuatnya konstitusi melindungi rakyat dalam berbagai kehidupan yang pada akhirnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat suatu negara.

Negara Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam, termasuk pertanian di mana salah satu penghasil tembakau terbaik dunia adalah Tembakau Temanggung yang disebut Tembakau Srintil dan Tembakau Madura yang perlu dilestarikan dan dipertahankan kelestariannya, kelangsungannya karena merupakan lauk bagi rokok kretek yang merupakan ciri khas Indonesia termasuk bahan cerutu. Industri rokok yang menyerap keseluruhan tembakau Indonesia termasuk Tembakau Temanggung, Tembakau Madura, dan tembakau dari daerah lain serta cengkeh Indonesia, dan juga menyerap tenaga kerja Indonesia kurang lebih 30 juta orang, yaitu petani tembakau, buruh pabrik, pengrajin tembakau, pembuat keranjang tembakau, pembuat rigen, penjual asongan rokok, dan pihak terkait lainnya.

Bahwa perusahaan kertas, yang memproduksi mulai kertas untuk *cigarette*, kertas untuk perpak, opm film untuk bungkus gula, kertas aluminium

foil, dan *colt foil* untuk bungkus dalamnya, kertas untuk bungkus press rokok, kertas untuk ball rokok serta karton box.

Industri rokok yang merupakan ciri khas Indonesia pasti menggunakan Tembakau Temanggung dan Tembakau Madura yang mempunyai ciri dan spesifik khas yang aromatis merupakan lauk bagi rokok kretek yang sulit dicari penggantinya dan didukung oleh tembakau dari daerah lain serta menggunakan cengkeh seluruh Indonesia.

Seperti apa yang Pemohon sampaikan tersebut di atas menunjukkan bahwa UUD 1945 melindungi kelangsungan hidup rakyat Indonesia khususnya tentang keberlangsungan ekonomi kerakyatan dan terkait dengan proses penanaman jenis tanaman tembakau perlu untuk mendapatkan kepastian hukum agar keberlangsungan kehidupan petani tembakau dan cengkeh Indonesia dapat lestari untuk memenuhi kehidupannya dalam rangka mencapai kesejahteraan hidup. Maka Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang merupakan pasal khusus untuk menghambat dan mengurangi produk jenis tanaman tembakau yang mengakibatkan kerugian materiil petani tembakau dan cengkeh Indonesia karena rokok kretek pasti menggunakan tembakau dan cengkeh Indonesia dan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

**E. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan**

25. Pemohon sampaikan bahwa jenis tanaman pertanian dilindungi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (*vide* bukti P-7), pasal terkait sebagai berikut:

**Pasal 2**

Sistem budidaya tanaman sebagai bagian pertanian berasaskan manfaat, lestari, berkelanjutan.

### Pasal 3

Sistem budidaya tanaman bertujuan:

- a. meningkatkan dan memperluas penganeekaragaman hasil tanaman, guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri, dan memperbesar ekspor:
- b. meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani:
- c. mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja.

### Pasal 4

Ruang lingkup sistem budidaya tanaman meliputi proses kegiatan produksi sampai dengan pasca panen.

### Pasal 5

- (1) Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, pemerintah:
  - a. menyusun rencana pengembangan budidaya tanaman sesuai dengan tahapan rencana pembangunan nasional;
  - b. menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman;
  - c. mengatur produksi budidaya tanaman tertentu berdasarkan kepentingan nasional;
  - d. menciptakan kondisi yang menunjang peran serta masyarakat.
- (2) Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah memperhatikan kepentingan masyarakat.

### Pasal 6

- (1) Petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan peribudidayanya.
- (2) Dalam menerapkan kebebasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), petani berkewajiban berperan serta dalam mewujudkan rencana pengembangan dan produksi budidaya tanaman, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

- (3) Apabila pilihan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak dapat terwujud karena ketentuan Pemerintah, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman jelas melindungi budidaya tanaman termasuk tanaman tembakau, dalam hal ini pemerintah dengan hanya mencantumkan satu jenis tanaman tembakau pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), maka Pemerintah telah melakukan pertentangan dengan rasa keadilan terhadap jenis tanaman tembakau yang merupakan anugerah dari Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa. Tembakau Temanggung yang disebut Tembakau Srintil merupakan tembakau terbaik dunia dan juga Tembakau Madura yang merupakan lauk bagi rokok kretek Indonesia, seharusnya mendapatkan perlindungan dari Pemerintah. Sebagai Pemohon mempertanyakan mengapa jenis tanaman lain yang berdampak tidak baik bagi kesehatan tidak diatur dalam pasal khusus dalam Undang-Undang Kesehatan. Apabila dicermati maka Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, seperti yang Pemohon sampaikan tersebut di atas.

26. Perlu Pemohon sampaikan bahwa menanam jenis tanaman pertanian dilindungi dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (*vide* bukti P-8).

Dalam ketentuan umum Bab I Pasal 1 mengamanatkan:

1. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

2. Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak mungkin terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia.
3. Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tidak 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.

## Bab II

### Asas Asas Dasar

#### Pasal 2

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisah dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peringatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

## Bab III

### Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Dasar Manusia

#### Bagian kesatu

#### Hak Untuk Hidup

#### Pasal 9

- (1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, meningkatkan taraf hidupnya.
- (2) Setiap orang berhak untuk hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.
- (3) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sama seperti alasan yang Pemohon sampaikan tersebut di atas bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 113 ayat

(1), ayat (2), dan ayat (3) juga tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.

27. Perlu Pemohon sampaikan bahwa menanam jenis tanaman tembakau yang dilakukan oleh para petani tembakau dan cengkeh Indonesia jelas dilindungi UUD 1945 begitu juga tenaga kerja/buruh pabrik rokok dilindungi dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (*vide* bukti P-9) sebagai berikut:

Dalam poin menimbang:

- a. Bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, tenaga kerja mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan.
- c. Bahwa sesuai dengan peranan dan kedudukan tenaga kerja, diperlukan pembangunan ketenagakerjaan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja dan peran sertanya dalam pembangunan serta peningkatan perlindungan tenaga kerja dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.
- d. Bahwa perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

## BAB II

### LANDASAN, ASAS, DAN TUJUAN

#### Pasal 2

Pembangunan ketenagakerjaan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## Pasal 3

Pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan dengan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah

## Pasal 4

Pembangunan ketenagakerjaan bertujuan:

- a. memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi.
- b. mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah.
- c. memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan, dan
- d. meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

## BAB III

## Kesempatan dan Perlakuan Yang Sama

## Pasal 5

Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan.

## Pasal 6

Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas jelas petani tembakau dan tenaga kerja/buruh mendapat perlakuan yang sama dihadapan hukum, maka Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

#### IV. Kesimpulan

1. UUD 1945, menjamin adanya keadilan (*justice*), kepastian (*Certainty* atau *zekerheid*) dan kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*).
2. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pada tanggal 13 Oktober 2009, maka akan berdampak psikologis

dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam kelangsungan kehidupan bagi petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berarti menanam tembakau dan cengkeh di Indonesia akan berhadapan dengan berbagai kepentingan yang sudah dilindungi oleh Undang-Undang. Sesuai dengan tujuan dan hakekat konstitusi yang mana menjamin adanya keadilan (*justice*), kepastian (*certainty atau zekerheid*) dan kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*), maka jelas bahwa Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bertentangan dengan UUD 1945;

3. Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan undang-undang lainnya (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan).
4. Menyatakan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

## **V. Petitum**

Berdasarkan uraian-uraian di atas, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang Pemohon.
2. Menyatakan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik dalam pembukaan (*preamble*), Pasal 27, Pasal 28A dan Pasal 28I, yang berarti melanggar hak asasi manusia.

3. Menyatakan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka Pemohon memohon Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat .
4. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim dari Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pengujian Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk dimuat dalam berita negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari kerja sejak putusan diucapkan.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya Pemohon mengajukan bukti surat dari bukti P-1 sampai dengan bukti P-9 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Buku “Konstitusi Ekonomi” karangan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;

Bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, selain mengajukan alat bukti tertulis, Pemohon juga mengajukan 10 (sepuluh) orang Saksi dan 7 (tujuh) orang Ahli yang telah disumpah dan didengar keterangannya pada persidangan hari Selasa 20 Mei 2010, Kamis 2 Juni 2010, Selasa 14 Desember 2010, dan Selasa, 8 Februari 2011 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

### **Saksi Pemohon**

#### **1. H. Parmuji**

- Bahwa Saksi terkejut dan prihatin dengan adanya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan karena membatasi industri tembakau;
- Tembakau telah menjadi tumpuan dari nenek moyang dan merupakan sumber pencaharian utama (tembakau disebut juga "emas hijau");
- Tembakau dilindungi dengan Undang-Undang yang mengenai tanaman yang dilindungi;
- Budidaya tembakau melibatkan banyak pihak, tidak hanya petani tembakau;

#### **2. H. Mulyono**

- Saksi merasa prihatin karena mata pencaharian utama sebagai petani tembakau terancam;

#### **3. Tri Yuwono**

- Mayoritas penduduk di Desa Kledung sebagai petani tembakau akan terancam kehilangan mata pencaharian;
- Jika menanam tembakau dilarang bertentangan dengan program pengentasan kemiskinan pemerintah;

#### **4. Karyanto**

- Di Kabupaten Pamekasan 35.000 hektar penanam tembakau, Di Kabupaten Sumenep 28.000 hektar penanam tembakau, dan di Kabupaten Sampang 18.000 hektar penanam tembakau;
- Di Kabupaten Pamekasan, Sumenep, dan Sampang tembakau adalah suatu tanaman komoditi yang sudah lama dan juga tanaman turun temurun yang tidak dapat dipisahkan dengan hati petani yang mana mati, hidup, tetap menanam tembakau;

- Petani tembakau dapat menyekolahkan anaknya dan mencukupi kehidupannya;
  - Apabila petani tembakau tidak dapat atau tidak boleh menanam tembakau akan membuat lebih buruk lagi;
  - Saksi dipesan Petani Pamekasan dengan mengatakan, "Tolong perjuangkan hak-hak petani termasuk tembakau";
- 5. Sumadi Danartono (Kepala Desa Wonolelo Sawangan Magelang)**
- Di desa Saksi, 95% adalah petani dan pada waktu musim kering, tanaman yang dapat hidup adalah tanaman tembakau yang merupakan tanaman tulang punggung ekonomi masyarakat;
- 6. Udi Wahyu (Kepala Desa Pagerejo Wonosobo)**
- Di Kabupaten Wonosobo tembakau merupakan komoditi unggulan yang mana 50% masuk ke pabrikan dan 50% merupakan kerajinan dalam bentuk tembakau garangan atau tembakau asapan;
- 7. Subakir**
- Seluruh warga desa Saksi adalah petani tembakau yang mana luas areal lebih kurang 400 hektar;
  - Tanaman tembakau menghasilkan mutu tembakau terbaik di dunia yang dinamakan Tembakau Serintil. Tembakau Serintil sangat dibutuhkan oleh pabrik-pabrik rokok kretek asli Indonesia.
- 8. Agus Setyawan (Kepala Desa Tretep)**
- Saksi lahir dan dibesarkan dari hasil tembakau yang kebetulan bapaknya petani tembakau;
  - Saksi merasa dipojokan ketika Pasal 113 Undang-Undang Kesehatan hanya tembakau yang disebutkan.
- 9. dr.Subagyo**
- Yang bersangkutan menderita benjolan di rahang bawah yang dioperasi dengan hasil suatu limfoma maligna atau kanker kelenjar limfe;
  - Yang bersangkutan mendengar, menangkap adanya informasi penanganan atau pengobatan yaitu balur nano terapi dengan *define cigarette*;

- Bahwa dengan memodifikasi atau memproses dari rokok yang ada, di sana mempunyai nilai penanganan atau penyembuhan yang dalam paket, dalam klinik dilaksanakan dengan balur nano terapi *modifine cigarette*.

#### 10. Allan Sulistiono

- Saksi diagnosa menderita kanker hati stadium 3;
- Saksi melakukan terapi balur dengan memakai tembakau dan hasilnya telah normal.

#### Ahli Pemohon

##### 1. Josi Ali Arifandi

- Bahwa penanaman tembakau di Indonesia telah berlangsung di areal yang lokasinya spesifik dan sangat sedikit berkembang ke lokasi lahan lainnya, oleh karena produk tembakau yang sudah ada sejak penanamannya memiliki ciri kualitas spesifik yang dikenal pasar dan konsumennya, sehingga tidak bisa digantikan dengan produk tembakau dari hasil penanaman di lokasi lahan lainnya;
- Bahwa tembakau merupakan sumber pendapatan yang sangat besar bagi petani/pekebun di lahan marginal yaitu ketika pada musim tanam tertentu (musim kemarau) tanaman lain sudah tidak dapat berproduksi atau nilai ekonomisnya berada di bawah tembakau;
- Bahwa bagi negara, industri tembakau memiliki kontribusi cukai, pajak dan devisa yang meningkat terus dari tahun ke tahun, pada tahun 2008 mencapai kisaran Rp. 57 Triliun;

##### 2. Mukti Ali Imran

- Bahwa zat adiktif diklasifikasikan atau dikelompokkan ke dalam jenis narkotika, psicotropika, dan zat adiktif lainnya atau yang sering disebut napza;
- Bahwa berdasarkan kerja biologis atau efek yang ditimbulkan napza digolongkan menjadi tiga yaitu:

###### 1. Stimulan

Adalah zat yang merangsang sistem syarat pusat sehingga mempercepat proses-proses dalam tubuh, seperti meningkatnya detak jantung, pernafasan dan tekanan darah. Stimulan membuat

orang menjadi lebih siaga dan menyembunyikan kelelahan. Zat adiktif yang tergolong stimulan antara lain adalah kafein, nikotin, kokain, dan amfetamin;

## 2. Depresant

Depresant menghasilkan aksi yang berkebalikan dengan stimulan. Depresan menurunkan kesadaran terhadap dunia luar dan menidurkan. Depresan memperlambat proses tubuh dan otak, seperti menurunkan tekanan darah, suhu tubuh, detak jantung dan kontraksi otot. Depresan digunakan dalam bidang kedokteran untuk terapi insomnia (sulit tidur) dan ketengangan contoh alkohol dan obat-obat penenang seperti babbiturat, opiada (morfin, heroin, kodein);

## 3. Halusinogen

Halusinogen adalah zat yang dapat mempengaruhi sistem syaraf dan menyebabkan halunisasi (berkhayal). Pengguna zat ini mendengar atau melihat sesuatu yang sebenarnya tidak nyata;

- Bahwa Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 mengenai pengaman zat Adiktif secara tidak langsung telah mereduksi makna zat adiktif yang terbatas hanya pada tembakau semata dan produk turunannya dalam semua fasa (padat, cair, dan gas). Padahal tembakau bukanlah satu-satunya zat yang memiliki sifat adiktif. Dengan kata lain tembakau (mengandung senyawa alkaloid nikotin) atau produk yang mengandung tembakau dalam semua fasa (padat, cair, dan gas) merupakan salah satu zat dari sekian banyak zat yang juga bersifat adiktif;
- Bahwa bahan yang bersifat adiktif tidak hanya terbatas pada tembakau;
- Pembatasan istilah zat adiktif hanya pada tembakau saja secara tidak langsung telah mereduksi makna zat adiktif, dan hal ini memberikan pengertian yang bias;
- Bahwa untuk mengetahui pengaruh atau perbandingan adiksi suatu bahan terhadap bahan adiksi bahan lainnya, harus melalui studi empiris yang menggabungkan pendekatan data faktual-kualitatif-kuantitatif;
- Penggunaan kata "zat adiktif" pada suatu bahan, sebaiknya atau seharusnya disertai dengan klasifikasi terhadap jenis adiktif tersebut,

apakah stimulan, depressant, halusinogen, dan lain-lainnya sehingga jelas bagi konsumen;

### 3. Gabriel Mahal

- Berbicara soal peraturan perundang-undangan pengendalian tembakau atau pengamanan tembakau sebagai zat adiktif di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari agenda global pengontrolan tembakau atau yang populer disebut agenda anti tembakau. Sebab salah satu strategi penting dalam menyukseskan agenda anti tembakau global adalah lewat kebijakan regulasi nasional pengontrolan/pengamanan tembakau;
- Nikotin dari tembakau tidak dapat dipatenkan karena berasal dari alam. Yang dapat dipatenkan adalah alat pengantar nikotin (*nicotine delivery device*) dan senyawa terapi yang mengandung nikotin sebagai bahan utama yang dihasilkan oleh korporasi-korporasi farmasi multinasional. Di sinilah letaknya salah satu kepentingan untuk mengontrol atau mematikan tembakau dan rokok itu;
- Kampanye agenda anti tembakau di Indonesia tidaklah terlepas dari agenda global. Hal ini dapat dilihat dari dukungan dana-dana luar negeri untuk menyukseskan agenda anti tembakau. Pengucuran dana kepada setiap pihak penerima dana diperuntukan bagi pelaksanaan agenda dari masing-masing pihak penerima dana;
- Ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan Proyek Prakarsa Bebas Tembakau dengan agenda anti tembakau global dalam hukum nasional Indonesia;
- Pada saat petani tembakau, petani cengkeh, jutaan rakyat yang hidupnya bergantung pada industri tembakau dan industri terkait lainnya, merasa terancam kehilangan sumber nafkah kehidupannya, akibat pelaksanaan agenda anti tembakau dengan segala regulasinya, pada saat negara terancam pula kehilangan sumber penerimaan negara dari industri tembakau, yang kesemuanya tidak ditanggung dan tidak pula digantikan oleh Proyek Prakarsa bebas Tembakau dengan segala agenda anti tembakaunya, korporasi-korporasi farmasi multinasional, yang tidak

menyerap tenaga kerja dan tidak memberikan keuntungan bagi penerimaan negara, sibuk menghitung keuntungan dari perdagangan obat-obat NRT, dan sibuk menghitung peluang-peluang pasar untuk mengeksport obat-obat NRT;

- Membunuh tembakau dengan segala industrinya di Indonesia, termasuk industri terkait lainnya, akan menyebabkan naiknya angka pengangguran rakyat Indonesia. Setiap 10% kenaikan penganggur menyebabkan kematian naik jadi 1,2%, serangan jantung 1,7% dan harapan hidup berkurang 7 tahun.

#### 4. Rinaldo Prima

- Bahwa Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dapat memberikan pemahaman yang "menyesatkan", karena secara tendensius dapat membentuk opini dan sekaligus memberikan stigma bahwa hanya tembakau yang mengandung zat adiktif, padahal masih sangat banyak jenis-jenis tanaman dan produk yang mengandung zat adiktif;
- Bahwa pasal *a quo* menjadi bersifat diskriminatif dan sekaligus dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berpedoman atau mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Sangat besar kemungkinan ketentuan pasal *a quo* bertentangan atau setidaknya kurang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004;
- Bahwa Pasal 113 Undang-Undang *a quo* yang sangat "tendensius" menyebutkan hanya jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif telah pula berisikan rumusan yang sama sekali tidak memberikan "perlindungan hukum" bagi petani tembakau. Sebaliknya secara diskriminatif telah memberikan perlindungan hukum kepada petani yang menanam jenis tanaman lain yang mengandung zat adiktif;

- Bahwa ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
- Bahwa ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* sangat jelas sekali merupakan satu kesatuan norma hukum dengan ketentuan Pasal 113 ayat (2) sebagaimana yang dikehendaki oleh ketentuan angka 58 dan angka 62 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dengan kata lain jenis tanaman yang mengandung zat adiktif hanyalah jenis tanaman yang disebutkan pada ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo*;
- Selain itu, ahli juga mengajukan keterangan tertulis (terlampir).

**5. Prof. dr. Moch Aris Widodo MS., SpFK., PH.D**

- Bahwa fenomena penyakit disebabkan faktor genetik yang berinteraksi dengan lingkungan sel;
- Bahwa kebanyakan penyakit degenetik penyebabnya adalah multi-faktorial. Apabila faktor genetik ada sedang faktor lingkungan yang merugikan tidak ada atau dihilangkan maka tidak akan terjadi fenomena penyakit sebaliknya apabila ada faktor genetik, ditambah dengan faktor atau banyak faktor lingkungan sel yang merugikan maka akan muncul fenomena penyakit tersebut. Merokok berdasarkan bukti ekperimental dan bukti klinik tidak dapat dituduh sebagai penyebab tunggal penyebab kesakitan oleh karena tidak semua perokok menderita penyakit kanker paru atau jantung koroner sedang yang tidak merokokpun dapat terkena kedua penyakit tersebut;
- Tembakau dalam beberapa hal mirip dengan alkohol kedua bahan tersebut boleh beredar bebas di pasaran. Yang berbeda adalah efek alkohol dapat menimbulkan keracunan akut yang sering mematikan bahkan kematian dapat terjadi bukan karena alkoholnya tetapi oleh karena kecelakaan lalu lintas;
- Pembakaran daun tembakau pada rokok menghasilkan 4000 bahan kimia termasuk nikotin. Nikotin ini yang menyebabkan efek pada neuron sehingga seorang mendapatkan efek seperti meningkatkan konsentrasi,

menghilangkan kebosanan dan kecemasan efek ini berlangsung sangat cepat kurang lebih 30 menit. Efek pada neuron atau saraf otak yang menyebabkan seseorang ingin menghisap rokok kembali yang dikenal sebagai adiksi. Nikotin dalam sirkulasi menyebabkan efek pada saraf perifer berupa peningkatan kontraksi dan frekuensi jantung dan peningkatan tekanan darah;

- Selain memberikan keterangan secara lisan, ahli juga mengajukan keterangan tertulis.

#### 6. **Sutiman B. Sumitro**

- Banyak orang bertanya, akankah isu rokok kretek juga merupakan bagian dari skenario perusahaan multinasional, ahli pun memiliki pendapat yang serupa. Ahli khawatir hal ini sudah merupakan bagian dari strategi jangka panjang industri rokok asing. Saat ini aktivitas jangka pendek adalah fokus mencaplok industri rokok lokal yang mulai ancap-ancap pindah "*core business*" (Sampoerna sudah dilepas ke Philip Morris dan PT. Bentoel pindah tangan ke BAT, sementara PT Gudang Garam sudah mulai ancap-ancap dengan memperkuat sektor bisnisnya ke bidang energi demikian juga PT. Jarum).
- Ahli sangat berharap bangsa ini memiliki strategi yang baik dan bersifat komprehensif dalam permasalahan rokok kretek ini dan mengusulkan sebagai berikut:
  1. Melakukan penelitian sungguh-sungguh untuk menakar dampak rokok khususnya kretek. Ahli memandang penelitian yang selama ini dilakukan masih terlalu parsial dan masih terlalu mendasarkan pada hasil studi di negara barat/asing. Perlu punya data dan simpulan yang merupakan gambaran riil dampak rokok di masyarakat. Kegiatan survey dan uji klinis harus dilakukan dengan sampel (responden) ukuran puluhan ribu orang dengan sebaran yang mencakup sebagian besar etnik di Indonesia. Sifat masalahnya yang sangat kompleks dan sarat dengan banyak sekali kepentingan, dan melibatkan nasib puluhan juta orang serta asset ratusan triliun rupiah mengharuskan adanya program penelitian berskala nasional, yang dilakukan secara

saksama, sungguh-sungguh, komprehensif meliputi semua aspek kehidupan baik kesehatan, pendidikan, sosial, budaya, psikologi maupun ekonomi dengan keberpihakan yang jelas kepada kepentingan bangsa;

2. Industri rokok harus didorong memiliki unit penelitian dan pengembangan yang memadai dengan tujuan untuk mengembangkan teknologi rokok kretek yang lebih sehat dan menyehatkan. Dapat melibatkan setra-sentra sumber daya peneliti di perguruan tinggi maupun Lembaga Riset yang ada. Penelitian yang dilakukan dapat dengan menggunakan pendekatan baru yang berbeda dengan pendekatan keilmuan yang sekarang dilakukan yaitu pendekatan *Nano Science* atau Nano Teknologi. Bila hal ini dilakukan dengan sungguh-sungguh sangat mungkin akan menjadi sumber inspirasi dunia.

#### 7. **Dr. dr. Jack Roebijoso, MSc**

- Tembakau dan nikotin dikelompokkan pada bahan yang dapat menimbulkan efek adiktif, namun dampak adiktif terhadap kesehatan (medis, psikologik dan sosial), tergolong masih mudah diatasi dan tidak menimbulkan efek "kecanduan" seperti zat narkotika. Sehingga dengan model pelayanan kesehatan dokter keluarga yang memberdayakan maka masalah kesehatan dan adiksi akibat merokok dapat dikendalikan lebih proporsional. Hal ini tidak akan terjadi pada model pelayanan kesehatan yang liberalistik maupun sosialistik seperti saat ini terjadi di Indonesia dan negara lain, sehingga mereka merasa perlu membatasi perlu membatasi rokok dengan berbagai cara;
- Teknologi industri rokok sudah dan akan mampu dikembangkan oleh para ahli Indonesia, sehingga dampak adiksi dan kesehatan dapat diminimalisasi. Penemuan dan kemajuan teknologi pengendalian dampak kesehatan dari rokok (nano teknologi pada filter rokok) dan model pelayanan kesehatan yang memberdayakan masyarakat (dokter keluarga ala Indonesia), akan menjadi komiditi yang berharga bagi kemajuan pembangunan teknologi fabrikasi rokok, kedokteran dan kesehatan di

masa depan bagi kepentingan ekonomi dan pembangunan kesehatan/kedokteran di Indonesia;

- Faktor risiko kesehatan tidak pernah tunggal dan selalu multi faktor, sehingga memberi "vonis" tembakau atau merokok merupakan penyebab utama (*causal factor*) bagi timbulnya berbagai penyakit dan kematian;
- Peran faktor risiko kesehatan secara bersama atau sendiri-sendiri untuk dapat menimbulkan gangguan kesehatan diperlukan waktu yang cukup lama, sehingga masih ada kesempatan melakukan edukasi dan advokasi kesehatan untuk mengurangi atau meniadakan dampak faktor risiko kesehatan untuk tujuan mencegah kejadian sakit dan kematian dari suatu penyakit tertentu;
- Kegagalan sistem organisasi dan manajemen pelayanan kesehatan bagi perorangan dan keluarga pada era SKN lama (2004), telah mendorong muncul dan tumbuhnya model pelayanan kesehatan bagi perorangan yang lebih liberalistik (kuratif, mahal, eksploitatif) dan sosialis (kuratif, murah, obscurantisme) di Indonesia;
- Model penelitian eksperimental pada binatang percobaan mengenai risiko merokok, tidak serta merta analogis terjadi pada manusia, karena berbeda dosis dan lama paparan asap rokok dan multi faktor lainnya;
- Kebijakan memasukan dalam Undang-Undang Kesehatan fasal tembakau merupakan barang adiktif (dengan klasifikasi dampak adiksi ringan) dan dugaan rokok menjadi sumber (*factor causal*) dari berbagai penyakit dan kematian di dunia dan Indonesia, sebagai dasar kebijakan menghapus komoditi tembakau dan rokok, tampaknya masih belum tepat sasaran untuk Indonesia saat ini;
- Kebijakan pemerintah melakukan eliminasi komoditi tembakau dan rokok dengan alasan zat adiktif dan rokok telah memberi kontribusi terhadap timbulnya penyakit dan kematian adalah kebijakan yang masih "parsial", tidak komprehensif dalam kebijakan bidang kesehatan, sehingga hasilnya tidak akan sesuai dengan harapan dan bahkan akan muncul masalah sosial, ekonomi yang berdampak pada kesehatan (morbiditas, mortalitas), karena berbagai sebab (faktor risiko) kesehatan lain yang akan muncul

dalam penelitian kesehatan juga harus diakomodasi dalam Undang-Undang dan peraturan;

- Tembakau, rokok, dan teknologi pengendalian dampak kesehatan justru akan menjadi andalan ekspor Indonesia, dikemudian hari.

[2.3] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 20 Mei 2010 Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **POKOK PERMOHONAN PEMOHON**

- Bahwa menurut Pemohon, ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, telah merugikan hak konstitusional Pemohon dan berpotensi merugikan para petani tembakau, petani cengkeh dan para pekerja pabrik rokok, karena ketentuan *a quo* telah menimbulkan adanya ketidakpastian hukum dan merasa was-was untuk menanam tembakau dan cengkeh di Indonesia, yang pada gilirannya dapat menimbulkan kerugian materiil apabila tidak menanam tembakau, jika dibandingkan dengan menanam jenis tanaman pertanian lainnya.
- Bahwa menurut Pemohon, ketentuan *a quo*, menimbulkan ketidakadilan karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian jenis tanaman tembakau saja yang dianggap merugikan bagi pemakaiannya 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.
- Bahwa menurut 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.
- Singkatnya menurut Pemohon ketentuan *a quo*, telah memberikan perbedaan, perlakuan yang bersifat tidak adil terhadap setiap orang termasuk Pemohon

selaku petani tembakau maupun petani cengkeh di Indonesia, hal demikian tidak sesuai dengan tujuan dan hakikat konstitusi yang menjamin adanya keadilan (*justice*), kepastian (*certainty atau zekerheid*) dan kebergunaan atau kebermanfaatan (*utility*), karena itu menurut Pemohon ketentuan *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28I serta Pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) 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 UUD 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 UUD1945;
- 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 Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional 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 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 bukan dimaksudkan untuk mengurangi, mengganggu atau menghalang-halangi Pemohon untuk memanfaatkan lahan pertaniannya guna ditanami tembakau. Dari uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah permohonan

Pemohon tidak jelas dan kabur (*obscuur libels*), khususnya dalam mengonstruksikan 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*) 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 Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak.

**PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2007 TENTANG KESEHATAN**

Sehubungan permohonan pengujian ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) 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.

Ketentuan tersebut di atas dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A, 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 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.

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

1. Bahwa pengaturan masalah kesehatan yang dituangkan dalam Undang-Undang *a quo* pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kesadaran,

kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang (termasuk Pemohon) agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Pembangunan kesehatan tersebut diselenggarakan dengan berasaskan peri kemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender, nondiskriminatif, dan norma-norma agama. Sebagai implementasi dari tujuan dan asas ini maka pengaturan kesehatan dalam Undang-Undang harus secara menyeluruh juga menyangkut masalah yang berkaitan dengan zat adiktif.

2. Bahwa zat adiktif saat ini telah dimasukkan dalam *Internasional Statistical Classification Of Diseases And Related Health Problems (ICD 10) WHO 1992*, dalam F17 code yang berbunyi "*mental and behavioural disorders due to use of tobacco*". Oleh karena itu perlu dilakukan berbagai upaya pengamanan zat adiktif agar tidak menimbulkan sindroma ketergantungan atau setidaknya mencegah penyebaran penyakit yang diakibatkan oleh penggunaan tembakau dan produk yang mengandung tembakau.
3. Bahwa pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam Undang-Undang *a quo* merupakan bagian integral dari pengaturan kesehatan secara keseluruhan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 113 ayat (1) yang secara tegas mengatakan bahwa "pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif (antara lain narkotika, psikotropika dan tembakau)" pada hakikatnya diarahkan untuk tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan.

Terhadap kelompok narkotika dan psikotropika telah diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri (Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika), mengingat bahaya yang ditimbulkan kedua zat adiktif tersebut sangat tinggi sehingga membahayakan penyalah guna dan penggunaan yang salah serta menyebabkan ketergantungan. Ganja sebagai salah satu tanaman yang termasuk dalam Golongan I Narkotika

(*vide* Lampiran I Daftar Narkotika Golongan I angka 8 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika) dilarang digunakan untuk pelayanan kesehatan. Ketentuan tersebut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Masalah tembakau dan produk yang mengandung tembakau berdasarkan kesepakatan internasional (*Framework Convention On Tobacco Control-FCTC*, WHO 2003) memang pengaturannya dapat dilakukan sebagai bagian integral dari pengaturan kesehatan.

Atas hal-hal tersebut di atas, maka diperlukan pengaturan tersendiri tentang lingkup zat adiktif sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang *a quo* sebagai berikut:

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.

Keberadaan Pasal 113 ayat (1) di atas secara tegas telah menguraikan tujuan yang ingin dicapai dari pengaturan zat adiktif. Dan pengaturan secara tegas lingkup zat adiktif telah dituangkan dalam ayat (2). Selanjutnya mengenai standar dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam produksi, peredaran, dan penggunaan diatur dalam ayat (3) dengan tujuan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan dan ditujukan untuk menekan dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan.

4. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah keberadaan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo* merupakan suatu *conditio sine qua non* karena merupakan fundamen yang kuat untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan pada umumnya. Dengan demikian menurut Pemerintah pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam undang-undang *a quo* telah sesuai dengan amanat konstitusi utamanya dalam rangka 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 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- B. Mengapa diperlukan pengaturan secara khusus mengenai zat adiktif dalam Undang-Undang *a quo*;
1. Pengertian Zat Adiktif
    - a. Bahwa menurut ketentuan dalam *Internasional Statistical Classification Of Diseases And Related Health Problems* (ICD 10 WHO, Tahun 1992 halaman 321), pengertian adiksi atau ketergantungan adalah suatu kumpulan perilaku, kognitif dan fenomena fisiologis yang terjadi setelah penggunaan berulang suatu bahan tertentu dan ditandai oleh keinginan kuat untuk mengonsumsi bahan tersebut, kesulitan dalam mengendalikan penggunaannya, walaupun dapat mengakibatkan bahaya, memberi prioritas pada penggunaan bahan tersebut dari pada kegiatan lain, meningkatnya toleransi dan kadang-kadang menyebabkan keadaan gejala putus zat (*withdrawal*).
    - b. Bahwa zat adiktif adalah obat serta bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologi 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.

Sumber:

<http://www.scribd.com/doc/17633440/Pengertian-Zat-Adiktif>

- c. Bahwa zat adiktif 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.

Sumber:

<http://www.anneahira.com/narkoba/zat-adiktif.htm>

- d. Bahwa zat adiktif adalah bahan yang menyebabkan perilaku penggunaan yang ditandai oleh rasa ketagihan, upaya untuk memperolehnya dan adanya kecenderungan kambuh yang tinggi setelah penghentian penggunaan. Misalnya gol. opiat, barbiturat, alkohol, anestetika, pelarut mudah menguap, stimulan SSP, nikotin dan kafein.

Sumber:

[http://dinkes.acehprov.go.id/dinkes/uploadfiles/data2006/kamus\\_Dinkes/z.pdf](http://dinkes.acehprov.go.id/dinkes/uploadfiles/data2006/kamus_Dinkes/z.pdf)

- e. Bahwa zat adiktif adalah istilah untuk zat-zat yang pemakaiannya dapat menimbulkan ketergantungan fisik yang kuat dan ketergantungan psikologis yang panjang (*drug dependence*).

Bahwa karena mengandung nikotin, semua tembakau dan produk tembakau menyebabkan keadaan adiksi.

Proses perilaku dan farmakologi yang menentukan adiksi pada tembakau, sama dengan proses penentuan adiksi pada narkotik, heroin, dan kokain.

Sumber:

*USDHHS. The health consequences of smoking: nicotine addiction. A report of the Surgeon General. Rockville MD: USDHHS, Public Health Service, CDC, Center for Health Promotion and Education, Office of*

*Smoking and Health, 1988. DHHS publication no. (CDC) 88 - 8406  
Smokeless Tobacco Products*

Bahwa tembakau pada sirih, tembakau dengan jeruk dan berbagai kombinasi di Asia Selatan dan USA, meningkatkan risiko terjadinya kanker.

Sumber:

*World Health Organization (2007), The Scientific Basis of Tobacco Product Regulation, Report of a WHO Study Group, WHO Technical Report Series: 945.*

Penambahan zat adiktif.

Bahwa penambahan cengkeh dan mentol pada rokok kretek akan mengurangi efek asap dan memungkinkan perokok mengisap lebih dalam sehingga meningkatkan toksisitas.

Sumber:

*World Health Organization (2007), The Scientific Basis of Tobacco Product Regulation, Report of a WHO Study Group, WHO Technical Report Series: 945.*

## 2. Tembakau termasuk kategori zat adiktif

Bahwa tembakau sebagai komponen utama rokok mengandung nikotin yang merupakan stimulan sistem saraf pusat (SSP) yang mengganggu keseimbangan neuropemancar. Mengisap produk yang mengandung tembakau menghasilkan efek nikotin pada SSP dalam waktu kurang-lebih sepuluh detik. Jika tembakau dikunyah, efek pada SSP dialami dalam waktu 3-5 menit.

Efek nikotin dalam tembakau yang dipakai dengan cara dihisap, dikunyah atau dihirup, menyebabkan penyempitan pembuluh darah, peningkatan denyut jantung dan tekanan darah, nafsu makan berkurang, menimbulkan emfisema (gangguan pada paru-paru), sebagian menghilangkan perasaan cita rasa dan penciuman serta dapat menimbulkan rasa perih paru-paru. Penggunaan produk tembakau dalam jangka panjang dapat menyebabkan kerusakan pada paru-paru, jantung dan pembuluh darah, dan menyebabkan kanker.

Ketergantungan pada nikotin berkembang dengan cepat, terutama ketergantungan secara psikologis. Efek psikoaktif nikotin bekerja dengan cara yang sama di otak sebagaimana jenis-jenis zat adiktif lainnya. Ketika nikotin mencapai otak, perokok mengalami perasaan "high", yaitu suatu perasaan seperti menurunnya ketegangan atau kemungkinan adanya perasaan senang yang berlebihan (*euphoria*).

Bahwa nikotin telah dikenal dan dipakai oleh penduduk asli Amerika pada upacara keagamaan dan peristiwa sosial seribu tahun lalu. Dikenal di Eropa pada abad ke-17, nikotin telah dipakai untuk maksud hiburan dan pengobatan. Pemakaian tembakau diperluas dengan diperkenalkannya jenis tembakau yang lebih ringan, mesin penggulung rokok otomatis, kampanye iklan secara besar-besaran dan ketika pemerintah melihat ini sebagai sumber pajak.

Bahwa Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization-WHO*) dalam penelitiannya menyatakan bahwa satu dari lima kematian disebabkan oleh rokok dan lebih dari 50 persen perokok meninggal dunia sebelum waktunya sebagai akibat langsung dari penyakit yang disebabkan produk tembakau. Selain hal tersebut di atas, toleransi pada efek nikotin berkembang dengan cepat, lebih cepat dibanding heroin dan kokain.

Lebih lanjut gejala putus zat setelah penggunaan jangka panjang dapat mengakibatkan sakit kepala, sifat lekas marah yang parah, ketidakmampuan berkonsentrasi, gelisah, dan gangguan tidur. Ketagihan pada nikotin mungkin bertahan seumur hidup setelah berhenti memakai tembakau.

Nikotin dengan cepat masuk ke dalam otak begitu seseorang merokok. Kadar nikotin yang diisap akan mampu menyebabkan kematian apabila kadarnya lebih dari 30 mg.

Farmakologi nikotin dalam produk tembakau/rokok bersifat kompleks. Menurut Jaffe (1990), faktor ini mencakup: a). komposisi tembakau yang digunakan, b). tingkat kepadatan tembakau yang digunakan dalam rokok,

c). panjangnya rokok atau cerutu, d). karakteristik filter yang digunakan, e). kertas yang digunakan dan f). temperatur tembakau itu dibakar.

Produk tembakau/rokok mengandung 2550 zat aktif dan akan meningkat menjadi lebih dari 4000 (empat ribu) apabila penggunaannya dibakar. Menurut Burn (1991), bahwa 1.450 jenis zat lain datang dari berbagai zat tambahan (*additive*), pestisida dan organik atau zat metal yang dengan sengaja atau tidak disengaja ditambahkan pada komposisi rokok tersebut. Nikotin merupakan komponen utama dalam produk tembakau yang bersifat sangat adiktif. 80% dari seluruh perokok tetap ingin berhenti merokok, sebagian besar dari mereka telah berusaha namun gagal. Hanya 2.5% dari orang yang berusaha berhenti merokok tanpa bantuan yang berhasil. Oleh karena sifat adiktif nikotin yang sangat kuat, maka hanya 20% dari orang yang mencobanya untuk pertama kali sanggup untuk menghentikan kebiasaan merokok. (Sumber: *Kecanduan Merokok Peranan Dan Mekanisme Kerja Nikotin-Tena Djuartina dan Yovan Hendriek*).

Setiap batang rokok rata-rata mengandung nikotin 0.1-1.2 mg nikotin. Dari jumlah tersebut, kadar nikotin yang masuk dalam peredaran darah tinggal 25%, namun jumlah yang kecil itu mampu mencapai otak dalam waktu 15 detik Tar bukanlah zat tunggal, terdiri atas ratusan bahan kimia gelap dan lengket, dan tergolong sebagai racun pembuat kanker.

(Sumber: <http://arsanasv.co.cc/nikotin-dalam-tembakau-dan-bahaya-merokok-bagi-kesehatan/>)

*World Health Organization* (WHO) menggolongkan kebiasaan merokok sebagai ketagihan (*Tobacco Dependence syndrome: Classification F17. 2 dalam International Classification of Diseases. Tenth Revision*). Laporan US Surgeon General 1988 berkesimpulan bahwa rokok dan semua bentuk penggunaan tembakau membuat pemakainya ketagihan. Pola penggunaan tembakau bersifat tetap, kompulsif, dan sindrom putus zat (dalam hal ini tembakau) biasanya menyertai penghentian penggunaan tembakau. Proses farmakologis dan perilaku yang menentukan ketagihan pada obat seperti heroin dan kokain. Nikotin mempunyai pengaruh pada

sistem dopamin otak, sama dengan apa yang ada pada heroin, amphetamine, dan kokain. Dalam urutan sifat ketagihan obat yang psikoaktif, nikotin ditetapkan sebagai lebih menimbulkan ketagihan dibanding heroin, kokain, alkohol, kafein, dan marijuana. Farmakologis nikotin lebih banyak bersifat rangsangan, dengan efek aktivasi elektrokortis, jantung dan sistem endokrin. Nikotin yang diterima dalam tubuh melalui rokok, mempengaruhi hampir semua sistem *neurotransmitter* dan *neuroendocrine*. Pemajanan kronik terhadap nikotin melalui rokok menyebabkan perubahan struktural pada otak dengan peningkatan jumlah reseptor nikotin. Akibat akut penggunaan nikotin menyebabkan peningkatan denyut jantung, tekanan darah, dan aliran dari jantung dan penyempitan pembuluh darah. Pengaruh lainnya yang dapat ditimbulkan terutama oleh komponen asap, juga dapat menurunkan kadar oksigen di dalam darah karena naiknya kadar karbon monoksida, juga dapat meningkatkan jumlah asam lemak, glukosa, kortisol, dan hormon lainnya di dalam darah dan peningkatan risiko mengerasnya pembuluh darah arteri dan pengentalan darah (yang berkembang menjadi serangan jantung, stroke) dan karsinogenesis.

Akibat kronik yang paling gawat dari penggunaan nikotin adalah ketergantungan, karena sekali seorang menjadi perokok akan sulit mengakhiri kebiasaan itu baik secara fisik atau psikologis. Selain menjadi ketagihan secara fisiologis, merokok dapat juga memenuhi hasrat psikologis yang dirasakan. Proses ini bersama dengan upacara menyalakan rokok dan menghembuskan asap yang dilakukan berulang-ulang, menjadikan merokok suatu perilaku yang amat kompulsif.

Merokok dikenal sebagai kebiasaan yang sulit untuk dihentikan dan hanya sedikit sekali perokok yang berhasil menghentikan kebiasaan mereka sebelum beberapa kali mencoba berupaya serius. Sebagai contoh di Republik Dominika, hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar perokok (87%) ingin berhenti, sementara 67.5% menyatakan telah berusaha melakukan dengan bersungguh-sungguh sekurang-kurangnya satu kali. Kemungkinan berhasil dalam upaya tanpa bantuan dinyatakan

tidak lebih dari 1 dari 100. Para peneliti menemukan bahwa pengamatan klinis yang menentukan dalam upaya menghentikan kebiasaan merokok adalah bahwa upaya itu bersifat siklik (kambuhan), sehingga para perokok yang berhenti menghadapi risiko kembali pada kebiasaan semula.

### 3. Tingkat bahaya pemakaian zat adiktif

Bahwa nikotin memiliki tingkat ketergantungan (*dependence*) paling kuat dibandingkan dengan heroin, kokain, alkohol, kafein dan marijuana. Sedangkan tingkat toleransi nikotin adalah yang ke-2 setelah heroin.

Bahwa parameter kualitas adiktif suatu zat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Withdrawal* : Tingkat keparahan gejala yang timbul akibat menghentikan penggunaan zat tersebut.
- Reinforcement* : Kecenderungan zat untuk mendorong pengguna untuk memakai lagi dan lagi.
- Tolerance* : Kebutuhan pengguna untuk memiliki dosis yang semakin meningkat untuk mendapatkan efek yang sama.
- Dependence* : Kesulitan untuk berhenti.
- Intoxication* : Tingkat kemabukan yang dihasilkan oleh zat yang digunakan.

Sumber:

(<http://www.druglibrary.org/SCHAFFER/library/basicfax5.htm>)

Berikut ini dapat digambarkan 2 (dua) orang pakar obat Amerika Serikat yang menilai berbagai obat berdasarkan faktor individual yang dipertimbangkan oleh WHO pada saat menentukan sifat adiktif.

Kedua pakar di atas melakukan penelitian untuk menilai 6 jenis *recreational drug* yang paling umum berdasarkan faktor risiko, mulai dengan angka 1 untuk yang paling berisiko dan angka 6 untuk yang paling kurang berisiko, seperti di bawah ini:

Rating oleh Dr. Jack Henningfield, *National Institute on Drug Abuse* (NIDA)

Substance	<i>withdrawal</i>	<i>Reinforcement</i>	<i>Tolerance</i>	<i>Dependence</i>	<i>Intoxication</i>
Nicotine	3	4	2	1	5
Heroin	2	2	1	2	2
Cocaine	4	1	4	3	3
Alcohol	1	3	3	4	1
Caffeine	5	6	5	5	6
Marijuana	6	5	6	6	4

Keterangan : 1 = paling berat

6 = paling ringan

Berdasarkan *rating* tersebut, tingkat ketergantungan nikotin lebih tinggi dari heroin, sedangkan alkohol dinilai paling berbahaya dalam hal *withdrawal* karena penghentian tiba-tiba dapat menghasilkan efek yang mengancam nyawa pecandu alkohol. Alkohol dinilai paling memabukkan di antara semua obat dalam *table* sedangkan ketergantungan nikotin dinilai lebih parah dari heroin.

*Rating* oleh Dr. Neal L. Benowitz, University of California, San Francisco:

Substance	<i>withdrawal</i>	<i>Reinforcement</i>	<i>Tolerance</i>	<i>Dependence</i>	<i>Intoxication</i>
Nicotine	3	4	4	1	6
Heroin	2	2	2	2	2
Cocaine	3	1	1	3	3
Alcohol	1	3	4	4	1
Caffeine	5	5	3	5	5
Marijuana	6	6	6	6	4

Keterangan : 1 = paling berat

6 = paling ringan

*Rating* menurut Dr. Benowitz sedikit berbeda, tetapi peringkatnya pada dasarnya sama, nikotin memiliki tingkat ketergantungan (*dependence*) yang paling tinggi.

<http://www.a1b2c3.com/drugs/gen007.htm>

Pada rata-rata orang dewasa yang sehat, dosis letal dari nikotin diperkirakan adalah dosis tunggal nikotin 60 mg (Ashton, 1992). Pada umumnya rokok mengandung 6-11 mg nikotin (Henningfield, 1995), namun nikotin yang dapat diserap oleh tubuh pada tiap batang sekitar 3%

hingga 40% (Benowitz & Henningfield, 1994). Karena nikotin tidak dapat pindah dengan mudah dari alveoli di paru ke pembuluh darah, seorang perokok umumnya menyerap sekitar 1 - 3 mg nikotin dari tiap batang (Henningfield, 1994). Jadi perokok aktif menerima sekitar 1/60 hingga 1/24 dari dosis letal nikotin di atas, setiap kali mereka merokok sebatang. Dalam satu hari perokok yang merokok sebanyak 1 bungkus rata-rata menyerap dosis nikotin secara kumulatif sekitar 20 - 40 mg.

Begitu sampai ke dalam tubuh, nikotin secara cepat didistribusi ke setiap jaringan di tubuh yang kaya akan darah, termasuk otak (Henningfield & Nemeth-Coslett, 1988). Nikotin adalah zat yang larut dalam air dan larut dalam lemak jadi mampu masuk pada otak secara cepat. Otak memang menjadi organ tubuh yang paling banyak mengandung nikotin yang terakumulasi akibat penggunaan yang kronis. Nikotin yang terkandung di otak bisa dua kali lebih besar daripada yang ada di bagian tubuh lainnya (Fiore, et al, 1992). Pada otak, nikotin juga diketahui memiliki perangkat sebagaimana yang ada pada zat kokain dan amfetamin (Rustin, 1988).

4. Bahan berbahaya selain nikotin yang terkandung dalam produk tembakau/rokok yang dibakar.

Asap rokok terdiri dari berbagai macam campuran bahan kimia kompleks yang merupakan produk non-spesifik dari hasil pembakaran bahan organik (seperti *asetaldehid* dan *formaldehid*), dan bahan kimia yang spesifik dari pembakaran tembakau dan komponen lain rokok (misalnya *nitrosamine* spesifik tembakau). Berikut ini rincian singkat dari beberapa komponen atas produk tembakau/rokok yang dibakar:

- a. **Karsinogen**

*International Agency for Research on Cancer* (IARC) telah membuat daftar 36 bahan kimia yang "diketahui menyebabkan kanker" (Group 1) pada manusia (IARC, 1999). Asap rokok mengandung sedikitnya 10 macam dari ke-36 bahan kimia tersebut, dan banyak bahan kimia mutagenik lain yang termasuk kategori "*probably carcinogenic*" atau "*possibly carcinogenic*" (IARC Group 2).

**b. Tar**

Tar merupakan bagian dari asap tembakau yang berupa massa partikulat kering dan bebas nitrogen (U.S. *Surgeon General*, 1988). Fraksi partikulat dari asap rokok mengandung banyak konstituen karsinogenik yang berbahaya, di antaranya logam, PAH, dioksin, dan beberapa *nitrosamine nonvolatile*. Kandungan tar pada rokok secara tradisional diukur dengan metode terstandarisasi dengan bantuan *smoking machine*. Kadar tar digunakan untuk pengukuran tingkat toksisitas relatif produk tembakau, sehingga terdapat klasifikasi rokok dengan kadar tar tinggi, sedang, dan rendah.

**c. Gas**

Di samping fase partikulat (tar), pada asap tembakau ditemukan banyak bahan kimia pada fase gas. Gas yang paling banyak dilaporkan adalah karbon monoksida (CO) dengan kadar hingga ratusan ppm. Toksisitas karbon monoksida adalah karena kemampuannya membentuk *karboksihemoglobin*, suatu kompleks kimia stabil dengan *hemoglobin*. Kompleks ini secara efektif menghilangkan molekul pembawa oksigen, *hemoglobin*, dari peredaran darah dan organ vital. Konsentrasi *karboksihemoglobin* darah sekitar 2% atau lebih dari kadar hemoglobin terkait dengan sakit *angina* pada orang dengan penyakit *kardiovaskular* dan dapat menyebabkan *ischemia* jantung serta mengurangi aliran darah ke jantung.

**d. Nitrosamine**

*Nitrosamine* merupakan amin organik yang mengandung sebuah gugus *nitro* (-NO) yang terikat pada gugus amin melalui reaksi nitrosasi. Sebagian besar senyawa amin yang diteliti terbukti menyebabkan mutasi DNA.

*Nitrosamine nonspesifik* pada tembakau di antaranya *N-nitrosodimetilamin* (NDMA), *N-nitrosodietilamin* (NDEA), *N-nitrosoetilmetilamin*, *N-nitrosodietanolamin*, *N-nitrosopirolidin* (NP), dan *N-nitroso-n-butilamin* (NBA) (Mitacek et al., 1999).

Senyawa-senyawa yang spesifik tembakau secara umum disebut *non-volatile Tobacco-Specific Nitrosamines (TSNA)*. Terdapat 4 macam TSNA yang secara luas dilaporkan dalam literature yaitu: *N-nitrosoanabasin (NAB)*, *N-nitrosoanabatin (NAT)*, *4-metil-(metilnitrosoamino)-1-(3-piridil)-1-butanon (NNK)* dan *nitrosonomikotin (NNN)*. *NNK* dan *NNN* memiliki potensi *mutagenic* yang paling besar. *NNK* dan *NNN* terbukti menyebabkan *DNA adduct* terkait tumor pada *rodensia* dan diklasifikasikan menjadi *probable human carcinogens* oleh *IARC* (Hecht, 1999; IARC 1999). Badan regulasi seperti *USFDA* dan *USEPA* menganggap *nitrosamine* jenis apapun memiliki potensi mutagen dan bahaya kanker hanya dilihat melalui struktur kimianya. Penelitian menyimpulkan bahwa pengurangan penggunaan pupuk kaya nitrat dan logam berat akan dengan signifikan mengurangi karsinogenitas asap rokok dengan cara penurunan kadar *nitrosamine*, *cadmium*, *nikel*, *krom*, *berilium*, *arsen*, *2-naftilamin*, dan *4-aminobifenil*.

**e. Polynuclear Aromatic Hydrocarbon (PAH)**

Senyawa *Polinuclear Aromatic Hydrocarbon (PAH)* terbentuk melalui pembakaran setiap senyawa organik. *Benzo(a)piren (BaP)* merupakan zat yang paling banyak dipelajari dan merupakan salah satu zat yang secara toksikologi paling kuat pada kelompok senyawa ini. Analisis kadar *BaP* pada *Canadian cigarette* menunjukkan bahwa kadar rata-ratanya adalah *17 ng/cigarette*, tetapi untuk *brand* yang ultra dan ekstra low tar memiliki nilai rata-rata setengah dari nilai tersebut dengan pengukuran di bawah kondisi standar merokok (Kaiserman and Rickert, 1992).

**f. Dioksin Terklorinasi dan Furan**

Dioksin terklorinasi dan furan merupakan kontaminan yang terbentuk melalui reaksi antara senyawa/organik dengan klorin, biasanya pada kondisi pembakaran. Laporan menunjukkan kadar kontaminan dioksin pada rokok di New Zealand rendah dibandingkan dengan standar dunia. Kandungan dioksin pada asap rokok dapat karena

keberadaannya pada rokok itu sendiri atau hasil reaksi antara *klorin* dengan senyawa organik selama proses pembakaran. Laporan di Swedia menunjukkan kadar dioksin sebesar 1490 pg/ aliran asap rokok (Lofroth and Zebuhr, 1992).

Source:

*The Chemical Constituents in Cigarettes and Cigarette Smoke: Priorities for Harm Reduction, A Report to the New Zealand Ministry of Health, March 2000*

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagescm/1003/\\$File/chemicalconstituentscigarettespriorities.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagescm/1003/$File/chemicalconstituentscigarettespriorities.pdf)

5. Pengaturan zat adiktif di berbagai negara

Di Amerika, tembakau sebagai zat adiktif diatur dalam *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*, legislasi landmark yang memberikan kewenangan pada USFDA untuk mengatur *manufacturing* dan *marketing* tembakau dengan tujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat.

<http://www.americanheart.org/presenter.jhtml?identifier=11223>

Di Eropa terdapat *Tobacco legislation, regulation and voluntary agreements (England and European Union) Action on Smoking on Health*

<http://old.ash.org.uk/html/policy/legislation.html>

Kafein yang memiliki sifat adiktif, di Amerika diatur melalui mekanisme *Dual Regulation* yaitu Kafein sebagai Obat dan Kafein sebagai Makanan.

<http://leda.law.harvard.edu/leda/data/642/Mrazik.html>

Selain keterangan tersebut di atas, Pemerintah dapat menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengaturan mengenai Pengamanan Zat Adiktif dalam Undang-Undang *a quo* telah memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam Undang-Undang *a quo* tidak dilakukan secara tergesa-gesa, terburu-terburu atau dipaksakan, justru pengaturan mengenai pengamanan zat adiktif dalam Undang-

Undang *a quo* telah mempertimbangkan berbagai aspek utamanya aspek kesehatan masyarakat pada umumnya.

- c. Pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam Undang-Undang *a quo* telah sesuai (sinkron) dengan Undang-Undang terkait lainnya.

Pengaturan Zat Adiktif dalam Undang-Undang *a quo* tidak bersifat tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, misalnya yang berkaitan dengan Narkotika diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Psikotropika telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, sehingga pengaturan pengamanan zat adiktif dalam Undang-Undang *a quo* saling melengkapi.

Bahwa Pemerintah tidak sependapat dengan alasan Pemohon yang menyatakan bahwa menanam tembakau dan merokok khususnya kretek merupakan suatu budaya dan budaya kerja, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Pengertian Budaya dan Kebudayaan
  - a) Budaya secara harfiah berasal dari Bahasa Latin yaitu *Colere* yang memiliki arti mengerjakan tanah, mengolah, memelihara ladang (Soerjanto Poespowardojo, 1993).
  - b) Menurut *The American Heritage Dictionary* mengartikan kebudayaan adalah sebagai suatu keseluruhan dari pola perilaku yang dikirimkan melalui kehidupan sosial, seni agama, kelembagaan, dan semua hasil kerja dan pemikiran manusia dari suatu kelompok manusia.
  - c) Menurut Koentjaraningrat budaya adalah keseluruhan sistem gagasan tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan cara belajar.
2. Pengertian Budaya Kerja

Budaya Kerja adalah suatu falsafah dengan didasari pandangan hidup sebagai nilai-nilai yang menjadi sifat, kebiasaan dan juga pendorong yang dibudayakan dalam suatu kelompok dan tercermin dalam sikap

menjadi perilaku, cita-cita, pendapat, pandangan serta tindakan yang terwujud sebagai kerja. (Sumber: Drs. Gering Supriyadi, MM dan Drs. Tri Guno, LLM)

### 3. Tujuan Atau Manfaat Budaya Kerja

Budaya kerja memiliki tujuan untuk mengubah sikap dan juga perilaku SDM yang ada agar dapat meningkatkan produktivitas kerja untuk menghadapi berbagai tantangan di masa yang akan datang.

### 4. Manfaat dari penerapan budaya kerja yang baik:

- a. Meningkatkan jiwa gotong royong
- b. Meningkatkan kebersamaan
- c. Saling terbuka satu sama lain
- d. Meningkatkan jiwa kekeluargaan
- e. Meningkatkan rasa kekeluargaan
- f. Membangun komunikasi yang lebih baik
- g. Meningkatkan produktivitas kerja
- h. Tanggap dengan perkembangan dunia luar, dll.

Budaya adalah Definisi Budaya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia **1** Pikiran; akal budi: *hasil --*; **2** Adat istiadat: *menyelidiki bahasa dan --*; **3** Sesuatu mengenai kebudayaan yang sudah berkembang (beradab, maju): *jiwa yang --*; **4** *Cak* sesuatu yang sudah menjadi kebiasaan yang sudah sukar diubah.

Definisi Budaya menurut Wikipedia

Budaya adalah suatu cara hidup yang berkembang dan dimiliki bersama oleh sebuah kelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi.

Budaya adalah suatu pola hidup menyeluruh. Budaya bersifat kompleks, abstrak, dan luas. Banyak aspek budaya turut menentukan perilaku komunikatif. Unsur-unsur sosial-budaya ini tersebar dan meliputi banyak kegiatan sosial manusia.

Dengan demikian budaya harus memiliki nilai positif bagi perilaku masyarakat yang harus dilestarikan, sedangkan perilaku merokok (kretek) dari sudut pandang kesehatan tidak memiliki nilai positif bahkan mengganggu dan merugikan kesehatan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, justru bertujuan untuk memberikan perlindungan umum (*general protection*) terhadap setiap orang akan dampak buruk penggunaan zat adiktif, dan karenanya menurut Pemerintah ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28I UUD 1945.

### **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 Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk 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 (*preamble*) 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*).

Selain mengajukan keterangan, Pemerintah juga mengajukan 3 (tiga) orang Saksi dan 6 (enam) orang Ahli, yang telah didengar keterangannya pada persidangan hari Kamis, tanggal 2 Juni 2010 dan Rabu, 5 Januari 2011 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

### **Saksi Pemerintah**

#### **1. Rima Melati**

- Saksi seorang perokok dan akibat dari ketergantungan rokok, saksi sakit kanker stadium akhir.

#### **2. Yanti Sampurna**

- Suami saksi meninggal telah merokok 40 tahun dan tidak dapat berhenti merokok sampai wafatnya. Suami saksi menderita kanker paru dengan diketemukannya sel-sel yang khas sebagai sel kanker akibat rokok;

#### **3. Pa Iswanto**

- Saksi adalah petani tembakau sejak tahun 1970 dan telah menikmati hasil tembakau tersebut dengan mendirikan rumah dan mempunyai sepeda motor;
- Saksi sebagai petani tembakau khawatir apabila tembakau disingkirkan yang mana akan mengakibatkan akan mengadu nasib ke kota besar.

### **Ahli Pemerintah**

#### **1. Prof. Dr. Amir Syarief**

- Nikotin tergolong zat adiktif karena bila nikotin dikonsumsi maka dapat menimbulkan ketergantungan psikologis, fisik, dan toleransi, serta sulit menghentikannya meskipun zat tersebut dapat menimbulkan masalah bagi dirinya;
- Ketergantungan psikologis bila seseorang mengkonsumsi suatu zat dan berkeinginan menggunakannya kembali berulang-ulang untuk memperoleh efek yang menimbulkan suatu perasaan nyaman, senang, bergairah, bersemangat yang bila keinginannya tidak terlaksana akan menimbulkan perasaan sebaliknya menjadi lesu, tidak bergairah;
- Ketergantungan fisik bila seseorang telah mengkonsumsi suatu zat dalam jangka tertentu dan menghentikannya atau menguranginya secara tiba-tiba, maka akan menimbulkan tanda-tanda gangguan fisik;
- Ketergantungan toleransi bila seseorang telah mengkonsumsi suatu zat dalam jangka tertentu dan memerlukan peningkatan takaran, atau dosis untuk memperoleh efek yang sama seperti sebelumnya;

- Gejala putus obat adalah gejala yang ditimbulkan oleh seseorang yang telah mengalami ketergantungan, yang menghentikan akan mengurangi pemakaiannya secara tiba-tiba. Gejala putus dari nikotin adanya tersinggung, menjadi seseorang yang tidak sabar, memiliki sifat bermusuhan, merasa cemas, merasa tidak nyaman, tidak enak, sulit berkonsentrasi, gelisah, denyut jantungnya menurun, selera makannya bertambah, berat badannya meningkat;
- Setelah merokok tembakau terdapat nikotin di dalam darah. Merokok tembakau dapat menimbulkan gangguan kesehatan yang menimbulkan kanker pada paru, rongga mulut, faring, laring dan isofagus yang dapat menimbulkan masalah pada pembuluh darah jantung dan otak. Wanita hamil terjadi arbortus, kelainan kongenital pada janin;
- Nikotin tergolong zat adiktif. Nikotin terdapat dalam tembakau, dalam kadar yang cukup besar. Rokok tembakau mengandung nikotin sehingga merokok tembakau dapat menimbulkan ketergantungan psikologis fisik dan toleransi. Asap rokok tembakau mengandung bahan kimia yang dapat memicu terjadinya penyakit kanker, penyakit paru-paru serta gangguan kesehatan lainnya.

## 2. **Dr. Widyastuti Soerojo**

- Bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan memberikan perlindungan bagi seluruh warga masyarakat tanpa kecuali sesuai mandat UUD 1945;
- Perlindungan terhadap produk tembakau sebagai zat adiktif tidak melarang usaha pertanian tembakau apalagi mematikan mata pencaharian petani dan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- Sifat adiktif pada nikotin sangat kuat, studi menunjukkan bahwa berhentinya merokok lebih sulit daripada menghentikan ketagihan heroin dan kokain. Adanya 60 juta perokok aktif yang ada di Indonesia saat ini sudah mengindikasikan jaminan kelangsungan pertanian tembakau beberapa dekade mendatang;

**3. Ahmad Hudoyo**

- Tembakau dapat dijadikan zat pengawet yaitu pengawet untuk bumbu, untuk kayu dan dapat mewarnai sutera;
- Daun Tembakau dari hasil penelitian dapat sebagai obat kencing manis dan direkayasa genetik dapat dijadikan obat anti kanker;
- Daun tembakau dapat menjadi idola para dokter karena ahli genetika dan ahli biologi populer merupakan daun yang paling mudah direkayasa, cepat berubah DNA sifatnya sehingga sangat efisien untuk penelitian-penelitian.

**4. Arini Setiawati**

- Nikotin dalam rokok tidak begitu berbahaya jauh lebih aman daripada merokok, keracunan nikotin dalam jumlah kecil jauh lebih aman dibandingkan merokok. Zat-zat dalam asap tembakau itulah yang berbahaya, toksik dan menyebabkan kanker;
- Perokok pasif menghisap asap rokok yang berbahaya tetapi tidak mendapatkan *pleasure* yang dialami oleh perokok aktif, sehingga alangkah tidak adilnya kalau seseorang bapak merokok sedangkan istrinya dan anak-anaknya harus menghisap asap rokok tersebut, karena dapat menimbulkan bahaya bagi wanita dan anak-anak;
- Perokok aktif harus berhenti merokok agar tidak mengalami penyakit yang berbahaya karena perokok ringan dan sedang kematiannya sama saja dengan perokok berat karena merokok dengan 4 batang sehari dengan lebih 20 batang sehari sama penyakitnya dan kematian yang ditimbulkannya.

**5. Abdillah Ahsan**

- Bahwa ahli telah melakukan studi di Kendal, Bojonegoro dan Lombok Timur dan ahli telah mewawancarai responden buruh tani sebanyak 450 orang dan telah mewawancarai 66 pengelola petani yang pada pokoknya sebagai berikut:
  - Mereka mengeluh bahwa risiko, usaha perkebunan tembakau itu sangat berisiko, yaitu perubahan cuaca karena tembakau di tanam adalah tanaman semusim, di tanam pada musim kemarau atau musim

penghujan. Kalaupun ditanam pada musim kemarau, ketika panen turun hujan maka rusak kualitasnya;

- Perubahan harga, harga ditentukan oleh tengkulak, grader;
- Hama tanaman;
- Turunnya pembelian, karena pembeli utama daun tembakau adalah industri rokok. Apabila industri rokok tidak mau membeli maka tembakau belum diketahui untuk apa penggunaannya.

#### 6. Ahmad Fattah Wibisono

- Bahwa kata merokok atau rokok tidak tercantum dalam Al Qur'an dan As-sunah kata *tadkhin* tidak ada dalam kitab suci tersebut;
- Makruh maupun yang haram, titik temunya adalah sama-sama menginginkan aktivitas merokok dihentikan;
- Apabila orang masih mau merokok artinya orang tersebut tidak menjaga kesehatannya, tidak menjaga jiwanya seperti yang menjadi tujuan utama syariat, tujuan utama islam;

[2.4] Menimbang bahwa untuk menanggapi dalil-dalil permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat telah mengajukan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada Jumat 23 Juli 2010 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### A. KETENTUAN PASAL UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap UUD 1945.

Adapun bunyi Pasal 113 Undang-Undang *a quo* adalah sebagai berikut:

- (5) *Pengamanan penggunaan bahan mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan.*

- (6) *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.*
- (7) *Produksi, pengedaran dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.*

Pemohon beranggapan ketentuan pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pembukaan (Preamble), Pasal 27, Pasal 28A, dan Pasal 28I UUD Tahun 1945.

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL 113 AYAT (1), AYAT (2), DAN AYAT (3) UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yaitu pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 113 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan asas keadilan, karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian yaitu tanaman tembakau yang dianggap menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya, sedangkan tanaman ganja, yang dilarang tidak dimasukan dalam Undang-Undang *a quo* dan juga masih banyak jenis tanaman pertanian iainnya yang juga berdampak tidak baik bagi kesehatan dan Pasal 113 Undang-Undang *a quo* juga dijadikan payung hukum atau landasan hukum bagi Pemerintah untuk melahirkan RPP tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif tanpa melihat dampak kerugian yang dialami oleh para petani tembakau dan cengkeh Indonesia (vide Permohonan *a quo* halaman 13 paragraf ke-2 dan paragraf ke-3 dan halaman 16 paragraf 1);

2. Bahwa Pemohon mendalilkan dengan berlakunya Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, maka akan berdampak psikologis dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam keberlangsungan kehidupan para petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok, dan pihak terkait lainnya (*vide* permohonan halaman 19 paragraf ke-2);
3. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* juga mendalilkan, Pasal 113 paragraf *a quo* tidak berpihak kepada kepentingan petani tembakau yaitu hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan dalam hal ini kehidupan para petani tembakau, cengkeh, dan para buruh pabrik Indonesia serta pihak lain yang terkait dengan pertembakauan juga mempunyai hak hidup yang sama sehingga menanam tembakau atau cengkeh merupakan suatu kewajiban petani untuk melangsungkan kehidupannya. Di samping itu menanam jenis tanaman tembakau dan cengkeh di Indonesia tidak hanya untuk kehidupannya saja tetapi sudah merupakan budaya menanam karena sudah turun-temurun dari generasi ke generasi di mana identitas budaya dan keberadaan masyarakat tradisional juga dilindungi oleh UUD 1945 (*vide* permohonan halaman 22-23);

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, Pemohon dalam permohonan *a quo* berpendapat Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), bertentangan dan tidak sejalan dengan Pembukaan (*Preamble*) dan pasal-pasal UUDn 1945, sebagai berikut:

Pasal 27 UUD 1945 menyatakan:

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

Pasal 28A UUD 1945 menyatakan:

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

Pasal 28I UUD 1945 menyatakan:

- (1) *Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati 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 apapun.*
- (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 jaman dan peradaban.*
- (4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.*
- (5) *Untuk menegakan 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.*

### **C. KETERANGAN DPR RI**

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

#### **1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon.**

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak/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 tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945;

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menyatakan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 saja yang termasuk "hak konstitusional";

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

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud "Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi" yang dianggapnya telah dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat dari berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa mengenai batasan-batasan tentang kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana telah dibatasi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007), yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan 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 (*casual verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan Pemohon dengan 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 Pemohon dalam mengajukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak Pemohon;

Berdasarkan pada Ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi dan persyaratan menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 DPR RI berpendapat bahwa tidak ada kerugian konstitusional Pemohon atau kerugian yang bersifat potensial akan terjadi dengan berlakunya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dengan penjelasan sebagai berikut:

1. bahwa Pemohon *a quo* dalam permohonannya mengemukakan berkedudukan sebagai warga negara Indonesia bertmdak untuk dan atas nama sendiri sebagai penanam tembakau maupun mewakili beberapa Kepala Desa beserta warga Desa Kabupaten Temanggung yang mempunyai kepentingan yang sama;

2. bahwa dalam permohonan *a quo*, Pemohon tidak mengemukakan secara jelas dan konkrit mengenai kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik dan secara aktual dialami langsung oleh Pemohon sebagai akibat berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*, tetapi hanya berupa asumsi dan kekhawatiran Pemohon yang beranggapan berpotensi menghilangkan hak konstitusionalnya untuk hidup dengan menanam tembakau;
3. bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil Pemohon tersebut, karena apabila mencermati ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*, memberikan pengertian bahwa materi norma Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sama sekali bukan merupakan norma yang melarang untuk menanam tembakau, melainkan suatu norma yang mengandung pengertian bahwa zat adiktif adalah zat kimia yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat, sehingga penggunaan zat adiktif harus dilakukan secara hati-hati sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya, serta tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan yang merupakan bagian dari tujuan dibuatnya Undang-Undang *a quo* sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang *a quo* yang berbunyi: "*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.*";
4. Bahwa walaupun tembakau menurut ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* mengandung zat adiktif, tidak berarti ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* telah menghalangi atau mengurangi hak konstitusional Pemohon untuk menanam tembakau Dengan kata lain bahwa ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang

*a quo* sama sekali tidak menghalangi atau mengurangi hak konstitusional Pemohon untuk menanam dan mengembangkan tembakau sehingga tidak berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon. Oleh karena pada kenyataannya Pemohon dan masyarakat petani tembakau masih tetap dapat melakukan aktivitasnya sebagai petani tembakau tanpa terhalang atau berkurang dengan berlakunya ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*;

5. Bahwa dengan demikian kekuatiran Pemohon akan hilangnya identitas budaya menanam tembakau pada masyarakat tradisional petani tembakau menjadi tidak beralasan dan berdasar, mengingat ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo* sama sekali tidak melarang dan menghalangi atau mengurangi hak konstitusional bagi Pemohon dan masyarakat Petani Tembakau untuk menanam tembakau;
6. Bahwa kekuatiran Pemohon akan terbitnya Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif yang dianggapnya dapat menimbulkan kerugian bagi Pemohon dan petani tembakau adalah sangat prematur karena sampai saat ini belum terbit Peraturan Pemerintah *a quo*, tetapi masih dalam bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, DPR berpandangan bahwa persoalan yang didalilkan Pemohon terhadap pengujian ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*, bukan persoalan konstitusionalitas, melainkan persoalan penerapan norma ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo* yang dijadikan dasar untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah *a quo*. Seandainya pun Peraturan Pemerintah *a quo* ternyata merugikan kepentingan Pemohon, maka yang berwenang untuk menguji Peraturan Pemerintah tersebut bukan Mahkamah Konstitusi tetapi merupakan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Berdasarkan pada uraian-uraian tersebut, DPR berpendapat bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU Mahkamah Konstitusi, serta batasan kerugian konstitusional yang harus dipenuhi sesuai dengan Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Oleh karena itu DPR mohon agar Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia secara bijaksana menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

Namun jika Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia berpendapat lain, berikut ini disampaikan Keterangan DPR mengenai materi pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;

## **2. Pengujian Materiil atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan**

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa dasar filosofi dan konstitusional dan pembuatan UU Kesehatan adalah bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan atata 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 di atas, dibentuklah Undang-Undang 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang bertujuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang *a quo* 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) Undang-Undang *a quo* 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 Undang-Undang Kesehatan ditujukan untuk melindungi hak orang lain termasuk anak dan kesehatan masyarakat, terutama masyarakat yang akan terkena dampak negatif penggunaan tembakau dalam bentuk rokok. Undang-Undang 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 zat adiktif yang terkandung dalam tembakau atau produk-produk yang mengandung tembakau mempunyai sifat adiksi yang sangat tinggi jika dibandingkan sifat adiksi yang ada dalam bahan-bahan lainnya, yang akan membawa akibat kecanduan yang sangat sulit dilepaskan oleh para pemakainya. Hal tersebut tentunya akan membawa efek yang sangat berbahaya bagi kesehatan diri dan lingkungan sekitarnya, sedangkan Zat adiktif itu sendiri mengandung makna bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi secara terus-menerus akan menyebabkan ketergantungan atau adiksi yang sangat sulit untuk dilepaskan yang jika dihentikan penggunaan secara mendadak akan memberi dampak yang sangat besar bagi tubuh manusia;

5. Bahwa tanaman tembakau dimasukan sebagai salah satu zat adiktif dalam Undang-Undang Kesehatan tidak dapat dipandang sebagai bentuk ketidakadilan alau menghalangi dan mengurangi hak konstitusional Pemohon, karena zat adiktif lainnya seperti yang terkandung dalam tanaman ganja dikategorikan sebagai narkotika telah diatur khusus dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Begitu pula zat adiktif psikotropika telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Oleh karena itu ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan asas keadilan, mengingat Undang-Undang Kesehatan hanya berupaya untuk memberikan penekanan dalam bidang kesehatan masyarakat terutama memberikan perlindungan terhadap penggunaan tembakau yang mengandung tingkat adiksi yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanaman lainnya;
6. Bahwa tanaman tembakau mengandung zat adiktif yang perlu diatur penggunaannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* adalah sudah melalui kajian yang cukup panjang dan terdapat referensi internasional yang diakui diseluruh dunia agar produksi, peredarannya, 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)*;
7. Bahwa perlu dicermati dalam penjelasan Pasal 113 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyebutkan penetapan standar dan syarat penggunaan zat adiktif tersebut diarahkan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan untuk mencegah beredarnya bahan palsu dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan. Oleh karena itu perlu dipandang bahwa dampak dan penggunaan zat adiktif ini diupayakan tidak menimbulkan

- kerugian yang lebih besar kepada kesehatan masyarakat, anak-anak dan lingkungan sekitarnya;
8. Bahwa DPR berpandangan ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang *a quo*, telah sejalan dengan UUD 1945 dan tidak ada pertentangan dengan asas keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, mengingat masih ada unsur keadilan yang diberikan untuk kepentingan orang yang lebih banyak terutama perlindungan kesehatan masyarakat, anak dan bangsa, serta asas kepastian hukum karena Undang-Undang ini mengatur mengenai peran pemerintah sebagai regulator untuk mengatur pengamanan bahaya penggunaan zat adiktif bagi kesehatan, dan kemanfaatan bagi kesehatan masyarakat;
  9. Bahwa Undang-Undang Kesehatan juga tidak bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945 yang terkait dengan hak hidup, karena Undang-Undang ini tidak melarang sama sekali bagi petani tembakau untuk menanam tembakau sebagai mata pencaharian untuk kelangsungan hidupnya, DPR berpandangan bahwa pada pokoknya Undang-Undang ini mengatur mengenai perlindungan kesehatan masyarakat dan bangsa pada umumnya dari dampak negatif penggunaan tembakau. Dengan demikian sudah sangat jelas dan terang bahwa ketentuan Pasal 113 ayat (1) ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, sama sekali tidak dimaksudkan untuk melarang petani tembakau untuk menanam tembakau, melainkan dimaksudkan untuk mengatur penggunaan zat adiktif yang mengganggu atau merugikan kesehatan anak, masyarakat, dan lingkungan sekitarnya. Di samping itu juga dimaksudkan untuk melindungi masa depan generasi muda dari dampak negatif tembakau;
  10. Bahwa berdasarkan pada uraian-uraian tersebut, DPR berpandangan ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan telah sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yaitu untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang merupakan bagian dari hak asasi manusia dan merupakan salah satu unsur

kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sama sekali tidak bertentangan dengan Pembukaan (*Preamble*), Pasal 27, Pasal 28A dan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Bahwa berdasarkan pada dalil-dalil tersebut di atas, DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang terhormat memberikan amar utusan sebagai berikut:

1. Menyatakan 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 permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
4. Menyatakan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tidak bertentangan dengan Pembukaan (*Preamble*), Pasal 27, Pasal 28A, dan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;

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

**[2.5.1]** Bahwa **dr. drh. Mangku Sitepoe** mengajukan diri sebagai Pihak Terkait dan telah memberikan keterangan lisan pada persidangan hari Kamis, 20 Mei 2010 dan memberikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Jumat 22 Oktober 2010, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Bahwa yang berbahaya bagi kesehatan adalah asap rokok bukan tembakau;

- Penyusunan Undang-Undang tidak membedakan antara tembakau dengan asap rokok;
- Rokok terdiri dari rokok putih dan rokok kretek yang mana rokok putih sebagai standar untuk bahaya terhadap kesehatan yang mengandung 100% tembakau sedangkan rokok kretek mengandung 60% tembakau dan 40% cengkeh;
- Perokok ada 2 macam yaitu *mainstream* asapnya dan *side stream* yang dikeluarkan. *Side stream* perokok pasif dan *mainstream* merupakan perokok aktif;
- Untuk asap rokok digunakan pemeriksaan *smoking machine* dan untuk memeriksa kadar nikotin di dalam tembakau menggunakan pemeriksaan kimia biasa;
- Bahwa merokok bukan *this is not the cause of death* dan bukan penyebab kematian tetapi menstimulasi penyakit tertentu yang dapat menyebabkan kematian;
- Tidak semua zat adiktif berbahaya umpamanya teobromin di dalam coklat tidak berbahaya;
- Menurut kamus kedokteran di Indonesia zat adiktif adalah suatu substansi atau zat yang menyebabkan kebutuhan fisiologis yang menimbulkan ketergantungan. Tetapi zat adiktif menurut salah satu buku yang Pihak Terkait baca adalah obat atau zat apabila dikonsumsi oleh makhluk hidup menyebabkan aktifitas biologis, mendorong ketergantungan dan adiksi, sukar dihentikan dan bila dihentikan memberikan dampak keletihan dan rasa sakit yang diluar kebiasaan;
- Pasal 113 ayat (1) tidak membedakan bahaya zat adiktif di dalam tembakau dengan di dalam rokok. Kata zat adiktif seharusnya diganti dengan zat berbahaya di dalam rokok.

**[2.5.2]** Bahwa ***Tobacco Control Support Center – Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (TCSC-IAKMI)*** mengajukan sebagai Pihak Terkait dan memberikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Selasa, 29 Juni 2010, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Bahwa draft perubahan Undang-Undang tersebut disetujui dan/atau tepatnya pada tanggal 16 September 2009, Pihak Terkait bersama dengan beberapa organisasi kemasyarakatan mengetahui jika draft yang seyogyanya akan dikirimkan ke Sekretariat Negara untuk diperiksa sebelum ditandatangani oleh Presiden, pada Pasal 113 tidak mencantumkan 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";
- Bahwa Pihak Terkait beranggapan jika ketentuan Pasal 113 ayat (2) ini merupakan bukti keseriusan dan bentuk tanggung jawab konkrit dari pemerintah untuk melindungi warga negaranya secara umum dan memberikan perlindungan yang maksimal bagi anak dan remaja Indonesia dari bahaya zat adiktif khususnya tembakau dan produk turunannya, sehingga dengan menghilangkan ayat-ayat tembakau ini merupakan suatu tindak pidana;
- Bahwa dikarenakan pentingnya keberadaan ketentuan Pasal 113 ayat (2) ini bagi upaya perlindungan anak dan remaja dari bahaya zat adiktif khususnya bahaya rokok, maka Pihak terkait bersama-sama dengan beberapa organisasi yang tergabung dalam koalisi anti korupsi ayat rokok, diantaranya Komnas Perlindungan Anak, ICW, dan YLKI mengadakan *press conference* terkait dengan adanya upaya yang teratur dan sistematis dari beberapa oknum untuk menghilangkan ayat tembakau tersebut;
- Bahwa sebagai bentuk tanggung jawab moral, Pihak Terkait dan Koalisi Anti Korupsi Ayat Rokok kemudian melaporkan secara resmi ke Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat dan juga ke Polda Metro Jaya.

**[2.5.3] Bahwa Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA)** mengajukan sebagai Pihak Terkait dan telah memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis pada persidangan hari Selasa, 14 Desember 2010, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Bahwa rokok bermula dari sumber produk tembakau yang mengakibatkan korelasi langsung dengan anak karena prevalensi perokok pemula meningkat terbukti dengan data survei di mana prevalensi anak-anak usia 15 tahun

sampai 19 tahun yang merokok tahun 2001 meningkat dibandingkan tahun 2004;

- Bahwa rokok itu adalah zat adiktif telah bermetamorfosis menjadi barang yang seakan-akan normal;
- Bahwa rokok adalah sebuah epidemik global dan bukan barang normal dan karena bukan barang normal adalah tidak patut untuk dianggap seperti halnya barang-barang yang dapat diperjual belikan;
- Ketentuan Pasal 113 ayat (2) yang menggunakan frasa "pengamanan penggunaan" bukan "penghapusan" dan karena itu yang dimaksudkan adalah untuk perlindungan atau di dalam bahasa konvensi disebut sebagai "pengamanan penggunaan" atau "*tobacco control*";
- Bahwa merokok secara *quo scientific* maupun normatif telah terbukti bahwa merokok berbahaya bahkan mengancam kehidupan.

Bahwa pada keterangan tertulisnya Komnas PA menerangkan sebagai berikut:

**A. TIDAK ADA DISKRIMINASI DALAM PASAL 113 AYAT (1), (2), (3) UU KESEHATAN Justru PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL SELURUH RAKYAT TERMASUK HAK KONSTITUSIONAL ANAK.**

Ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan ("**UU Kesehatan**") adalah sebagai bentuk pemenuhan kewajiban negara terhadap rakyatnya dari ancaman bahaya kesehatan, berbagai penyakit dan kecacatan dan kematian yang ditimbulkan akibat tembakau dan produk tembakau, yang secara keilmuan sudah terbukti kebenarannya. Ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan merupakan realisasi hak konstitusional seluruh rakyat, oleh karena:

- (1) Perlindungan dan pemenuhan hak seluruh rakyat (*right to health*) atas kesehatan dan hak seluruh rakyat atas standar kesehatan tertinggi, yang dijamin dalam UUD 1945;
- (2) Perlindung dan pemenuhan serta jawaban atas epidemik global tembakau (*the globalization of the tobacco epidemic*), sehingga kehadiran Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan sebagai wujud tanggung jawab negara atas pemenuhan hak kesehatan yang dijamin dalam UUD 1945;

- (3) 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;
- (4) 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.

Demikian maka, ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan sama sekali tidak dapat dikualifikasi sebagai norma yang bersifat diskriminatif dan tidak merupakan pelanggaran atas hak atas keadilan, oleh karena memang secara substansial tembakau dan produk tembakau bersifat adiktif dan membahayakan kesehatan bahkan terbukti secara keilmuan mengakibatkan kematian. Perlindungan seluruh rakyat dari zat adiktif yang berbahaya bagi kesehatan melalui Pasal 113 UU Kesehatan tidak tepat dilekatkan dengan dimensi diskriminasi, namun justru wujud realisasi hak konstitusional atas kesehatan, hak hidup dan hak-hak anak yang dijamin dalam UUD 1945.

Amat janggal menurut rasional dan logika, bahwa upaya perlindungan rakyat termasuk perlindungan anak dari zat berbahaya didalilkan diskriminatif.

Dalam hal ini, patut diduga bahwa Pemohon tidak mampu memahami hak konstitusional perlindungan seluruh rakyat atas hak kesehatan dan hak hidup, kelangsungan hidup dan hak tumbuh dan berkembang, termasuk anak-anak dari bahaya tembakau dan produk tembakau. Kehadiran Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan justru dalam rangka melaksanakan kewajiban negara melindungi seluruh rakyat dan perlindungan anak.

Dalam hal penggunaan frasa atau istilah tembakau dalam Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan, sama sekali tidak relevan dipahami sebagai bentuk norma yang diskriminatif atau pembedaan perlakuan terhadap satu jenis tumbuhan, dalam hal ini tembakau, oleh karena:

- (1) Tembakau dan produk tembakau berdasarkan bukti ilmiah merupakan zat bersifat adiktif, dan karenanya sepatutnya dilakukan pengendalian (*tobacco*

*control*). Dalam ketentuan Pasal 113 UU Kesehatan sama sekali tidak ada norma yang mencantumkan secara tekstual sebagai upaya memberangus tanaman tembakau, mengeliminir petani tembakau atau industrinya. Frasa yang digunakan justru "**pengamanan penggunaan**" bukan penghapusan penggunaan, sehingga tidak benar sama sekali ada diskriminasi, justru yang benar adalah perlindungan (*protection*).

Kekuatiran dan ilusi mengenai penghapusan pertanian tembakau atau menghilangkan pendapatan petani tembakau adalah terlalu berlebihan dan hiperbolis oleh karena kua-normatif Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan sama sekali tidak mengandung norma atau maksud asli menghapuskan tembakau ataupun mengeliminir petani tembakau, akan tetapi yang benar bahwa norma Pasal 113 UU Kesehatan adalah norma pengendalian dampak tembakau (*tobacco control*). Sangat jauh korelasi ataupun *causal verband* antara pengendalian tembakau dengan ketakutan penghapusan pertanian tembakau.

Pendekatan data statistik ekonomi sebenarnya sudah dapat menjelaskan mengapa berkurangnya areal lahan tembakau, minimalnya pendapatan petani tembakau, padahal pendapatan pemilik usaha rokok paling jumbo dalam relasi industri tembakau.

Ada kesenjangan logika dan rasionalitas Pemohon yang secara tidak cermat mengkaitkan seakan-akan Pasal 113 UU Kesehatan secara *causal verband* menghilangkan pertanian tembakau, menurunkan pendapatan petani tembakau dan mengurangi areal lahan tembakau, menaikkan pengangguran tenagakerja akibat pengurangan produk rokok. Bahkan ironisnya, dengan terlatu berlebihan Pemohon menjadikan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan seakan-akan sebagai *causal verband* dari indikasi unsur kriminalisasi. Sungguh logika yang terlalu dipaksakan untuk membenarkan suatu ilusi dan spekulasi.

- (2) Istilah yang dipergunakan dalam konvensi internasional sebagaimana FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*) adalah *tobacco* (tembakau) sehingga penggunaan istilah tembakau dalam Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan sudah sesuai dengan norma hukum internasional dan karenanya

tidak diskriminatif akan tetapi justru protektif bagi perlindungan dan pemenuhan hak kesehatan dan hak hidup, hak kelangsungan hidup, hak tumbuh dan berkembang;

- (3) Secara yuridis formal, penggunaan istilah tembakau bukan hal baru dan telah dipergunakan dalam PP Nomor 19 Tahun 2003, yakni Pasal 1 butir 1 yang menyatakan tembakau mengandung nikotin dan tar *dengan atau tanpa bahan tambahan*"; Pasal 1 butir 2 menyatakan "*Nikotin adalah zat, atau bahan senyawa pirrolidin yang terdapat dalam Nikotiana Tabacum, Nicotiana Rustica dan spesies lainnya atau sintetisnya yang bersifat adiktif dapat mengakibatkan ketergantungan*".

Dengan demikian penggunaan frasa/istilah tembakau bukan hal baru dan yang pasti bukan diskriminatif dan tidak melanggar keadilan hukum, oleh karena pengaturan pengendalian tembakau adalah pro hak konstitusional atas kesehatan, hak hidup, hak kelangsungan hidup dan hak tumbuh kembang anak. Padahal Pemohon sangat mengakomodir dan mempertahankan PP Nomor 19 Tahun 2003 [*vide* halaman 18 permohonan Pemohon], walaupun Pasal 116 UU Kesehatan mengamanatkan pembuatan Peraturan Pemerintah (PP) yang baru menggantikan PP Nomor 19 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan Pasal 113 s.d. Pasal 115 UU Kesehatan.

- (4) Penggunaan istilah tembakau pada Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tidak diskriminatif oleh karena peneraannya dimaksudkan untuk pengendalian (*tobacco control*), yang dalam Pasal 113 ayat (1) UU Kesehatan disebut dengan frasa "pengamanan penggunaan". Penggunaan nama atau istilah tembakau juga diterima sebagai norma universal karena dipergunakan dalam term FCTC dan juga dalam *International Classification of Disease and Related Heart Problem* (ISCN 10 WHO 1992) dalam F 17 code yang berbunyi "*mental and behavior disorder due to use of tobacco*". Sehingga penggunaan nama/istilah tembakau sama sekali bukan diskriminasi namun perlindungan dari bahaya adiktifnya;
- (5) Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan justru tidak ada norma melarang

penggunaan tembakau atau produk tembakau sebagai zat adiktif, akan tetapi:

- (a) Melakukan "pengamanan penggunaan" agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan [Pasal 113 ayat (1)];
  - (b) Melakukan pengendalian atas "*produksi, peredaran dan penggunaan ...yang harus memenuhi standar dan atau persyaratan*" [Pasal 113 ayat (3)];
- (6) Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan justru upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional atas kesehatan dan hak hidup, kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak, oleh karena dalam konteks hak ekososial (ekonomi sosial dan budaya), Negara menjamin (*shall ensure*) dengan segala upaya maksimal yang mungkin dilakukan negara memenuhi hak-hak anak (*the maximum extent possible the survival and development*), sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) KHA.

Dengan alasan tersebut di atas maka tidak terdapat diskriminasi atau pelanggaran keadilan ataupun pelanggaran hak hidup petani tembakau, dan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak yang didalilkan Pemohon.

Justru sebaliknya ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan adalah wujud pelindung dan pemenuhan hak seluruh rakyat atas kesehatan, hak atas standar kesehatan, dan hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Dengan kata lain, Pasal 113 UU Kesehatan jelas dimaksudkan untuk pengendalian tembakau (*tobacco control*), dan sama sekali tidak ada norma yang menghapuskan tembakau (*tobacco abolition*). Keduanya sangat berbeda dan sangat jelas kualifikasinya.

Maksud asli dan tekstual Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan sebagai pengendalian tembakau, sebenarnya sudah dengan jujur diakui dan dibenarkan Pemohon yang dalam Permohonan (halaman 18-19) menyatakan bahwa "*...bahan yang mengandung zat adiktif penanganannya dilakukan dengan proses pengendalian sedangkan terhadap Narkotika dan Psikotropika penanganannya adalah melalui proses larangan..*".

Pernyataan Pemohon tersebut sangat jelas bahwa benar tidak adanya penghapusan dan diskriminasi terhadap tanaman tembakau, namun hanya pengendalian tembakau yang dirumuskan ke dalam Pasal 113 ayat (1) UU Kesehatan sebagai "pengamanan penggunaan", dan dirumuskan Pasal 113 ayat (3) UU Kesehatan mengharuskan standardisasi dan/atau persyaratan dalam produksi, peredaran dan penggunaan bahan zat adiktif.

Komnas PA sebagai Pihak Terkait memberi penekanan pada jaminan dan perlindungan hak-hak konstitusional anak. Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 sebagai reformasi konstitusi merupakan pengakuan dan penjaminan serta perlindungan hak-hak anak ke dalam konstitusi, yang tentunya menjadi hukum dasar untuk mengubah keadaan dan perlindungan anak yang lebih progresif sebelum adanya Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Tak berlebihan jika amandemen UUD 1945 tersebut semakin pro hak-hak anak, dan pada gilirannya derifasi hak-hak anak ke dalam Undang-Undang merupakan bentuk kepatuhan konstitusional dan menjadi ciri konstitusionalisme di negeri ini.

Oleh karena itu, perkenankan Pihak Terkait memohon agar pengujian materil atas Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan mempertimbangkan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, yang secara substantif dimaksudkan guna melindungi hak-hak anak atas kesehatan, dan hak-hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang dan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Dalam konteks perlindungan anak, hak kelangsungan hidup dan tumbuh kembang adalah sisi yang tak terpisahkan dan ada dalam satu tarikan nafas dengan hak hidup (*right to life*) yang merupakan hak utama (*supreme rights*) yang tidak bisa dikurangi, walaupun hanya sedikit saja.

Mengapa diperlukan dan absah secara konstitusional Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan khususnya bagi perlindungan hak-hak anak? Oleh karena anak-anak sebagai kelompok rentan (*vulnerable group*) paling berisiko terhadap bahaya zat adiktif. Dalam berbagai data resmi, prevalensi perokok anak semakin meningkat.

Konsideran FCTC meyakini bahwa terdapat bukti penelitian yang jelas pengaruh asap rokok pada bayi dalam kandungan dapat mempengaruhi kesehatan dan pertumbuhannya. Hal ini bersesuaian dengan kebenaran yang

kemudian dinormakan dalam Pasal 8 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2003, mengakui merokok dapat menyebabkan ... gangguan kehamilan dan janin.

Konsideran FCTC juga meyakini adanya fakta eskalasi merokok dan konsumsi tembakau oleh anak-anak dan remaja di seluruh dunia terutama merokok pada usia muda cenderung meningkat.

Secara substansinya, tembakau dan produk tembakau mengandung zat adiktif, yang karenanya bukan barang bebas (*free goods*) akan tetapi zat yang mengandung zat kimia berbahaya yang karsinogenik.

Oleh karena itu muskil memosisikannya sebagai barang bebas yang dikonsumsi tanpa pengamanan penggunaan atau dalam term FCTC disebut sebagai pengendalian (*tobacco control*). Tidak masuk akal sehat jika memosisikan tembakau dan produk tembakau yang merupakan zat adiktif [Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan] sebagai barang bebas seperti misalnya buah pisang atau jeruk manis, atau air *aqua*. Sehingga pisang, jeruk atau *aqua* sebagai bahan yang dibutuhkan tepat dikualifikasi sebagai barang bebas, dan karenanya tidak perlu pengendalian.

Sangat berbeda bahkan bertolak belakang dengan zat adiktif dalam hal ini tembakau atau produk tembakau yang berbahaya bagi kesehatan dengan segala akibatnya yang terbukti secara keilmuan, sehingga tembakau atau produk tembakau yang berbahaya tersebut absah dan tepat jika dilakukan pengendalian atau dalam Pasal 113 ayat (1) UU Kesehatan dikenal sebagai "pengamanan penggunaan".

Sebaliknya tidak tepat jika membiarkan penggunaan tembakau dan produk tembakau sebagai zat adiktif tanpa karena hal itu melanggar hak konstitusional atas kesehatan serta hak atas hidup, hak kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak. Dengan kata lain tidak tepat menggunakan asas Pilihan Bebas tiap personal (*Free of Choise*) terhadap penggunaan tembakau dan produk tembakau karena Negara wajib memberikan perlindungan pada rakyatnya dari bahaya zat adiktif.

Pada kesempatan ini, perkenalkan kami sekilas mengulas kualifikasi tembakau sebagai zat adiktif sudah terbukti secara keilmuan dan bahkan industri tembakau sendiri mengakui bahwa tidak ada rokok yang aman (*there are no such think as safe cigarettes*). Stanton A. Glantz dalam "The Cigarette Papers" menyebutkan "*Moreover, nicotine is addictive. We are, then, in the bussines of selling*

*nicotine, an addictive drug effective in the release of stress mechanisms. Of the thousand of chemical in tobacco smoke, nicotine is the most important. Nicotine makes tobacco addictive".*

[Stanton A. Glantz, Cs., "The Cigarette Papers", sub judul "Addiction and Cigarettes as Nicotine Delivery Devices", University of California Press, 1996, hal. 58].

Dalam hukum positif, kualifikasi zat adiktif penormaannya senantiasa dimasukkan ke dalam kelompok yang sama seperti halnya minuman keras, narkotika dan psikotropika.

- (a) Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2003 ("UU Ketenagakerjaan") menormakan bahwa *"Siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan-pekerjaan yang terburuk"*.

Selanjutnya Pasal 74 ayat (2) menormakan bahwa *"Pekerjaan-pekerjaan yang terburuk yang dimaksud dalam ayat (1) meliputi: a. ...; b...; c. segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan, atau melibatkan anak untuk produksi dan perdagangan minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya; dan/atau; d.... "*.

Dari Pasal 74 ayat (2) UU Ketenagakerjaan disimpulkan bahwa hukum positif menormakan bahwa "minuman keras", "narkotika", "psikotropika", dan "zat adiktif lainnya" adalah termasuk dalam satu kualifikasi (bahan atau zat) yang sama yakni bahan atau zat yang dilarang, dan dinormakan sebagai dilarang dalam kaitan pekerjaan;

- (b) Pasal 59 dan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Anak, anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus termasuk anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza). Dengan demikian Undang-Undang Perlindungan Anak menormakan bahan atau zat narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), termasuk dalam kualifikasi jenis yang sama.

Oleh karena tembakau dan produk tembakau sebagai zat adiktif yang perlu pengendalian atau pengamanan penggunaannya [Pasal 113 ayat (1)] dan

menormakan standardisasi dan/atau persyaratan dalam hal produksi, peredaran dan penggunaan bahan zat adiktif dimaksud, maka tepat jika upaya mengajak orang lain menggunakan, memasarkan atau mengenalkan produk tembakau juga tidak dibenarkan.

Rasio legis dalam Pasal 113 UU Kesehatan sangat jelas dan kuat untuk menjustifikasi pelarangan iklan, promosi dan pemberian sponsor rokok, seperti halnya pelarangan iklan minuman keras dan zat adiktif dalam norma Pasal 46 ayat (3) huruf b UU Penyiaran. Musykil sekali jika rokok sebagai zat adiktif dan karsinogenik masih dibenarkan diiklankan.

Urgensi perlindungan anak dari bahaya tembakau dan produk tembakau yang bersifat adiktif, secara faktual didasarkan kepada beberapa hal:

**(1) PREVALENSI PEROKOK PEMULA MENINGKAT.**

Bahwa berdasarkan data Survey Sosial Ekonomi (Susenas) Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2001 dan tahun 2004 maka telah terjadi peningkatan prevalensi anak-anak usia 15-19 tahun yang merokok dari tahun 2001 (sebelum adanya UU Penyiaran) dibandingkan dengan tahun 2004 (setelah adanya UU Penyiaran). Berdasarkan data Susenas tersebut di atas, terbukti prevalensi perokok kelompok umur 15-19 tahun pada tahun 2001 sebesar 12,7%, meningkat menjadi 17,3% pada tahun 2004, Selain itu juga terjadi penurunan usia inisiasi merokok ke usia yang semakin muda, yakni pada kelompok umur 15-19 tahun pada tahun 2001 mulai merokok (rata-rata) pada umur 15,4 tahun, tetapi pada tahun 2004 usia mulai merokok semakin muda (rendah) yakni pada umur 15,0 tahun;

**(2) PEROKOK ANAK MENURUT SURVEY GLOBAL.**

Berdasarkan data *Global Youth Tobacco Survey* (GYTS) 2006 yang diselenggarakan oleh Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) menunjukkan jika 24,5% anak laki-laki dan 2,3% anak perempuan usia 13-15 tahun di Indonesia adalah perokok, di mana 3,2% dari jumlah tersebut telah berada dalam kondisi ketagihan dan/atau kecanduan;

**(3) SUSENAS BPS: PENINGKATAN PREVALENSI PEROKOK PEMULA**

Adanya peningkatan anak-anak merokok pada usia dini terbukti dari fakta dan data dari pertanyaan "*pada umur berapa anda merokok?*", yang diperoleh fakta (jawaban), orang/anak yang mulai merokok pada umur 5-9 tahun, pada tahun 2001 sebesar 0,4%, sedangkan pada tahun 2004 meningkat menjadi 1,7%. Jadi ada peningkatan anak-anak merokok mulai usia 5-9 tahun sebanyak lebih dari 400%. Selanjutnya orang/anak mulai merokok pada umur 10-14 tahun, pada tahun 2001 sebesar 9,5%, sedangkan pada tahun 2004 meningkat menjadi 12,6%. Kemudian, orang/anak merokok pada umur 15-19 tahun, pada tahun 2001 sebesar 58,9%, sedangkan pada tahun 2004 meningkat menjadi 63,7%;

**(4) IKLAN ROKOK BERMETAMORFOSA DARI ZAT ADIKTIF DAN KARSINOGENIK MENJADI SEAKAN-AKAN BARANG NORMAL.**

Bahwa dengan adanya siaran iklan niaga promosi rokok (sebagai suatu bentuk informasi maupun produk seni) yang justru tidak benar atau setidaknya *misleading*, di mana kebenaran ilmiah dan fakta yang sebenarnya bahwa rokok terdiri atas 4.000 jenis zat kimia beracun dan sebanyak 69 zat di antaranya bersifat karsinogenik, dan bersifat adiktif.

Hakekat maupun defenisi yuridis-formil siaran iklan niaga rokok yang memang dimaksudkan untuk membujuk konsumen memakai rokok yang bersifat adiktif dan mengandung zat karsinogenik, dalam berbagai bentuk isi dan pesan iklan rokok, sudah bermetamorfosa dan secara tidak disadari telah menelusup ke pusat kesadaran konsumen (khususnya anak dan remaja) seakan-akan merokok dicitrakan sebagai suatu yang normal atau biasa. Sehingga tidak lagi dianggap zat berbahaya yang mengancam kesehatan dan kehidupan, dan bahkan lebih dari itu merokok dicitrakan secara curang (*fraudulent*) dan tidak adil, sebagai citra "kejantanan", "kegagahan", "persahabatan", "citra eksklusif", kebenaran yang "bukan basa basi", dan lain-lain;

Padahal, yang sebenarnya konsumsi rokok tersebut baik secara fakta empiris, ilmiah (*scientific*), maupun kebenaran formil-yuridis, sudah tidak terbantahkan lagi mengakibatkan serangan penyakit kanker, berbagai penyakit dan gangguan kesehatan, gangguan kehamilan dan janin sehingga adanya kausalitas atau *causal verband* menyebabkan timbulnya berbagai kerugian hak-hak konstitusional setiap orang termasuk anak-anak yakni hak hidup, hak kelangsungan hidup, dan hak tumbuh dan berkembang.

**(5) IKLAN ROKOK YANG MENJERAT ANAK.**

Bahwa industri rokok dalam praktiknya kerap kali menggunakan mekanisme *subliminal advertising* yaitu sebuah teknik mengekspose individu (dalam hal ini adalah anak dan remaja) tanpa individu tersebut mengetahui hal tersebut mengingat isi pesan (*message content*) tersebut dilakukan secara berulang-ulang (terjadi repetisi) yang pada akhirnya akan membentuk sebuah hubungan yang bersifat kuat namun irrasional antara emosi dengan produk yang diiklankan. [Presentasi Dr. Mary Lisa Japrie, "**Iklan dan Anak**", disampaikan pada workshop pembentukan Aliansi Total Ban, tanggal. 29 Oktober -1 November 2008, di Depok, diselenggarakan Komnas Perlindungan Anak];

**(6) MEROKOK MENYEBABKAN PENYAKIT.**

Bahwa, dari berbagai sumber laporan ilmiah tersebut telah mengungkapkan aneka ancaman berbahaya dari kegiatan merokok di antaranya, penyebab 90% kanker paru pada laki-laki dan 70% pada perempuan; penyebab 22% dari penyakit jantung dan pembuluh darah (kardiovaskular); penyebab kematian yang berkembang paling cepat di dunia bersamaan dengan HIV/AIDS; dan sebanyak 70.000 artikel ilmiah menunjukkan bahwa merokok menyebabkan kanker, mulai dari kanker mulut sampai kanker kandung kemih, penyakit jantung dan pembuluh darah, penyakit pembuluh darah otak, bronkitis kronis, asma, dan penyakit saluran nafas lainnya; [*Tobacco Control Support Center (TCSC)* - Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat

Indonesia (IAKMI), "**Profil Tembakau Indonesia**", Jakarta, 2008, halaman 16];

### **(7) ROKOK ADALAH EPIDEMI GLOBAL.**

Bahkan berdasarkan catatan Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization*), merokok merupakan penyebab kematian yang utama terhadap 7 dari 8 penyebab kematian terbesar di dunia [WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, "M-Power Package", 2008, halaman 15]. Lebih dari itu, rokok yang sudah ditetapkan badan kesehatan sedunia (*World Health Organization-WHO*) sebagai epidemi global (*global epidemic*) yang bukan hanya mengancam kesehatan dan penyebab penyakit, namun yang paling mengerikan konsumsi rokok adalah penyebab dari sampai 200.000 kematian setiap tahunnya. [Sarah Barber; Sri Moertiningsih Adioetomo; Abdillah Ahsan; Diahhadi Setyonaluri, "Ekonomi Tembakau di Indonesia", Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta 2008, halaman12].

Terkait dengan *global epidemic* tembakau, WHO juga mencatat terdapat tidak kurang dari 100 juta kematian akibat tembakau yang terjadi pada abad ke-20, yang jika tidak dilakukan upaya pencegahan akan meningkat drastis menjadi 1 milyar angka kematian akibat tembakau pada abad 21. [WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, "M-Power Package", 2008, halaman 2 dan halaman 4].

Oleh karena alasan dan data hasil studi ilmiah tersebut maka sudah terbukti secara faktual maupun rasional kausalitas atau *causal verband* munculnya kematian dan/atau ancaman kematian yang nyata dan serius termasuk terhadap anak dan remaja, sehingga merupakan fakta adanya pelanggaran hak hidup, hak kelangsungan hidup, dan hak tumbuh dan berkembang yang tidak lain adalah hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28A, Pasal 28B ayat (2) UUD 1945.

Lebih jauh lagi, kebenaran bahaya merokok merupakan kebenaran formil-yuridis sebagaimana PP Nomor 19 Tahun 2003 yang di dalam

Pasal 8 ayat (2) mengakui bahaya merokok, yakni *"merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung, impotensi dan gangguan kehamilan dan janin"*.

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) PP Nomor 19/2003 tersebut merupakan norma hukum (*legal norm*) yang mengakui bahaya merokok bagi kesehatan dan ancaman bagi kehamilan dan janin. Oleh karenanya bahaya merokok tersebut merupakan kebenaran faktual yang *notoire feiten*, sekaligus merupakan *curia novit ius* (*the court knows the law*).

#### **B. KETENTUAN PASAL 113 UU KESEHATAN MERUPAKAN DERIFASI HAK HIDUP, HAK KELANGSUNGAN HIDUP, HAK TUMBUH DAN BERKEMBANG ANAK YANG DIJAMIN DALAM PASAL 28B AYAT (2) UUD 1945.**

Bahwa, UUD 1945 sebagai hukum tertinggi menjadi acuan dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam kaitan pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak anak. Setelah amandemen maka dalam **Pasal 28 ayat (2) UUD 1945** secara eksplisit telah menegaskan hak-hak konstitusional anak yang berbunyi: ***"setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, dan perlindungan dari berbagai bentuk kekerasan dan diskriminasi"***.

Oleh karena itu, Negara Republik Indonesia secara eksplisit mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak konstitusional anak yakni:

- a. hak atas kelangsungan hidup;
- b. hak atas tumbuh dan berkembang; dan
- c. hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Bahwa, dengan disahkannya Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 yang secara khusus menegaskan mengenai hak-hak anak di atas, maka Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 itu menjamin, menghormati dan melindungi hak-hak konstitusional anak untuk kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang dan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Bahwa oleh karena Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 merupakan hasil amandemen konstitusi dan reformasi ketatanegaraan maka dengan demikian jaminan,

penghormatan dan perlindungan hak-hak anak berdasarkan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 sudah diterima dan menjadi hak konstitusional yang merupakan arah baru, keputusan politik tertinggi dan hukum dasar (*satat fundamental norm*) dalam pemenuhan hak anak dan karenanya absah dan sangat rasional apabila memberikan fokus dan perhatian secara konstitusional kepada hak-hak anak.

Di sisi lain, Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, dalam satu ayat dan pasal yang terintegrasi dan tidak terpisahkan menjamin hak anak atas kelangsungan hidup (*rights to survival*) dan hak tumbuh dan berkembang (*rights to development*) dan hak perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (*rights to protection*), mesti dipahami dalam satu kesatuan yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Bahwa, oleh karena "anak" bukan "orang dewasa dalam ukuran mini" melainkan "anak" merupakan subjek yang masih rawan dalam tahap perkembangan kapasitas (*evolving capacities*), yang sangat erat kaitannya dengan kausalitas antara pemenuhan dan perlindungan atas hak hidup dan hak kelangsungan hidupnya, hak atas tumbuh dan berkembang anak serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Dalam keadaan konkrit, misalnya gangguan atau pelanggaran atas pengabaian atas hak tumbuh dan berkembang anak yang tidak memperoleh gizi baik, malnutrisi, busung lapar, terserang epidemi penyakit menular dan berbahaya, termasuk serangan dari epidemi tembakau dan bahaya merokok yang mematikan (*tobacco kills*) secara yuridis konstitusional tidak hanya bisa dipahami dalam konteks hak atas pelayanan sosial dan pelayanan kesehatan saja, namun dipahami sebagai pengabaian atas hak-hak konstitusional anak untuk kelangsungan hidup dan hak tumbuh dan berkembang anak.

Bahwa, perlu ditegaskan bahwasanya hak hidup (*rights to life*) tidak dapat dilepaskan dengan hak kelangsungan hidup (*right to survival*), dan hak tumbuh dan berkembang (*rights to development*). Apalagi terhadap anak yang masih dalam masa pertumbuhan dan perkembangan, di mana setiap pencideraan, perusakan, atau pengurangan atas hak kelangsungan hidup anak akan berakibat serius dan fatal bagi hak hidup anak.

Berdasarkan Konvensi PBB tentang Hak Anak [*United Nation's Convention on the Rights of the Child (CRC)*]/Konvensi Hak Anak (KHA)], secara konseptual tidak memisahkan antara hak hidup dengan hak kelangsungan hidup anak dan hak tumbuh dan berkembang anak yang dirumuskan dalam satu pasal dan ayat yang bersamaan. Bahkan, pengakuan atas hak hidup anak tersebut dipertegas dengan pengakuan hak atas kelangsungan hidup (*rights to survival*) dan hak atas tumbuh kembang (*rights to development*).

Lebih dari itu, terhadap integrasi antara hak hidup anak, hak kelangsungan hidup anak dan hak tumbuh dan kembang anak tersebut, negara menjamin (*shall ensure*) dengan segala upaya maksimal yang mungkin dilakukan negara (*the maximum extent possible the survival and development*), sebagai-mana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) CRC.

Sebagai Negara Hukum (*rechtstaat*) yang menghormati dan menjadikan supremasi hukum sebagai orientasi, maka harmonisasi terhadap instrumen internasional atau konvensi internasional bukan hanya sebagai bentuk harmonisasi hukum saja.

UUD 1945 telah meresepsi prinsip-prinsip dasar Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai salah satu syarat dari negara hukum, khususnya prinsip dasar HAM yang terkait dengan hidup dan kehidupan dan merupakan simbol atau ikhtiar bangsa Indonesia dalam konteks menjadikan UUD 1945 menjadi UUD yang makin modern dan makin demokratis; [Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hal 144, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Jakarta, 2005].

Dengan demikian perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi anak yang terkandung dalam Konvensi Hak Anak dan *Framework on Convention on Tobacco Control* (FCTC) adalah dimaksudkan konstitusi sebagai suatu syarat negara hukum.

Oleh karena itu, resepsi hak-hak anak dalam mempertahankan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Kesehatan merupakan suatu upaya melaksanakan misi Negara Hukum yang dianut dalam UUD 1945.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas perkenankan kami memohon agar Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia menolak seluruh petitum Pemohon.

Untuk memperkuat keterangannya, Pihak Terkait Komnas PA mengajukan bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-21 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Akta Pendirian Komisi Nasional Perlindungan Anak tertanggal 17 Februari 1999;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan;
5. Bukti PT-5 : Fotokopi halaman 16 Profil Tembakau Indonesia yang diterbitkan oleh *Tobacco Control Support Centre (TCSC)-IAKMI* bekerjasama dengan *South East Tobacco Control Alliance (SEATCA)* dan WHO Indonesia;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi halaman 17 Profil Tembakau Indonesia yang diterbitkan oleh *Tobacco Control Support Centre (TCSC)-IAKMI* bekerjasama dengan *South East Tobacco Control Alliance (SEATCA)* dan WHO Indonesia;
7. Bukti PT-7 : Fotokopi halaman 13 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia" yang diterbitkan oleh *Tobacco Control Support Centre (TCSC)-IAKMI-Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekologi Status Kesehatan*;
8. Bukti PT-8 : Fotokopi halaman 14 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia" yang diterbitkan oleh *Tobacco Control Support Centre (TCSC)-IAKMI-Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekologi Status Kesehatan*;
9. Bukti PT-9 : Fotokopi halaman 5-6 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia" yang diterbitkan oleh *Tobacco Control Support Centre (TCSC)-IAKMI-Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekologi Status Kesehatan*;
10. Bukti PT-10 : Fotokopi buku karya Stanton A Glantz, CS, "*The Cigarette Papers*" sub judul "*Addiction and Cigarettes as Nicotine*

*Delivery Device*" University of California Press, 1996. halaman 58;

- 11.Bukti PT-11 : Fotokopi *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*;
- 12.Bukti PT-12 : Fotokopi peringatan kesehatan yang berada di bungkus rokok;
- 13.Bukti PT-13 : Fotokopi website resmi Philip Morris Internasional;
- 14.Bukti PT-14 : Fotokopi website resmi PT. HM Sampoerna;
- 15.Bukti PT-15 : Fotokopi website resmi PT. HM Sampoerna;
- 16.Bukti PT-16 : Fotokopi Surat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 1.842/K/PMT/VIII/2010;
- 17.Bukti PT-17 : *Video Baby Smoker*;
- 18.Bukti PT-18 : Road Map Industri Pengolahan Tembakau;
- 19.Bukti PT-19 : BFotokopi kliping koran Kontan tentang Buruh Rokok Kretek "Buruh Rokok Kretek Tangan Terancam" Senin 18 Oktober 2010;
- 20.Bukti PT-20 : Buku Mardiah Chamim berjudul "Kemunafikan dan Mitos di balik kedigdayaan Industri Rokok";
- 21.Bukti PT-21 : Presentasi Ibu Harkristuti Harkrisnowo berjudul "Larangan Merokok: Hak Asasi Manusia?";

Selain itu, Pihak Terkait Komnas PA juga mengajukan 4 (empat) orang saksi yang telah disumpah dan didengar keterangannya pada sidang hari Rabu, 5 Januari 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

### 1. Tony Karundeng

- Saksi mulai merokok di usia 15 tahun;
- Saksi sempat mengalami stroke ringan dan tahun 2010 kena kanker paru akibat rokok dan saksi tidak dapat berhenti merokok. Rokok mempunyai dampak racun dan adiktif;

### 2. Yanti Koorompis

- Saksi mulai merokok umur 13 tahun dan pernah menderita kanker stadium 3B;
- Merokok itu sangat adiktif dan anak-anak saksi menjadi ikut merokok.

### 3. Nani Rohayani

- Saksi adalah perokok di usia 17 tahun dan sampai sekarang untuk menghilangkan rokok bagi Saksi sangat sulit karena tanpa rokok Saksi tidak dapat bekerja;
- Saksi kena penyakit penyempitan pembuluh darah dan ingin sekali untuk berhenti merokok tetapi tidak dapat.

### 4. Fuad Baradja

- Saksi aktif di yayasan yang bergerak di bidang penanggulangan masalah merokok yaitu Yayasan Lembaga Menanggulangi Masalah merokok yang menjabat sebagai Ketua Bidang Penyuluhan dan pendidikan;
- Anak saksi mulai merokok di usia 13 tahun sampai sekarang tidak dapat berhenti merokok walaupun telah dilakukan dengan terapi berhenti merokok.

**[2.6.4] Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Yayasan Jantung Indonesia, dan Yayasan Kanker Indonesia** telah memberikan keterangan tertulis dan alat bukti tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 30 Desember 2010, dan telah memberikan keterangan lisan pada persidangan hari Rabu, 5 Januari 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **Keterangan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia**

- Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia mengajukan permohonan sebagai Pihak Terkait karena untuk melindungi hak konstitusional warga negara yang dijamin Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 dan melindungi penerapan hukum Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang dimaksudkan juga melindungi konsumen dari bahaya adiksi rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau;
- Bahwa Konsumen berhak untuk mendapatkan informasi yang jelas, jujur, utuh, terkait dengan bahaya merokok, bahaya tembakau bagi konsumen yang telah menjadi perokok aktif, perokok pasif maupun calon konsumen (calon perokok baru);
- Selama ini, informasi yang disajikan industri rokok melalui berbagai iklan, promosi, dan berbagai upaya penjualan lainnya tidak memberikan informasi

yang cukup perihal bahaya produk tembakau (rokok). Melalui iklan yang intensif dan masif tersebut, secara psikologis dan sosiologis, akhirnya cara pandang konsumen terhadap rokok mengalami "jungkir balik" karena rokok dianggap sebagai produk yang tidak berbahaya dikonsumsi;

- Akibat pengaruh iklan dan promosi tersebut, konsumen justru berpandangan bahwa orang yang merokok adalah keren, gagah, tampan, cantik, perkasa, berprestasi dalam olahraga, dan hal-hal positif lainnya. Sementara itu, informasi tentang bahaya rokok hanya disajikan dalam suatu narasi kalimat yang sangat kecil, sehingga tidak mudah dibaca dan ditangkap maknanya oleh konsumen;
- Oleh karenanya, Pasal 113 UU Kesehatan merupakan dasar normatif yang sangat kuat bagi konsumen untuk mendapatkan informasi yang jelas, jujur, utuh tentang bahaya rokok bagi kesehatan.

Pihak Terkait Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis yang diberi tanda bukti bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-9 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Akte Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia Nomor 22, tanggal 25 April 2008;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-2554.AH.01.02.Tahun 2008 tentang Pengesahan Yayasan;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Tanda Daftar Lembaga Perlindungan Konsumen (TDLPK) Nomor 4470/1.824.221, tanggal 31 Agustus 2005;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Keputusan Pembina Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia Nomor 02/Pembina/YLKI/2010 tentang Pergantian Antar Waktu Pengurus Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia Periode 2009-2014;
5. Bukti PT-5 : Fotokopi Surat Nomor AHU-AH.01.08-573, perihal Yayasan lembaga Konsumen Indonesia;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi Salinan Putusan Nomor 05 P/HUM/2005 Perkara Hak Uji Materiil;
7. Bukti PT-7 : Fotokopi klipping Koran Tempo, tanggal 2 Februari 2011 "Belanja Iklan Telekomunikasi Tumbuh Tertinggi";

8. Bukti PT-8 : Fotokopi klipping koran Kompas, tanggal 4 Februari 2011  
"Buruh Jambu Bol, Kemennakertrans diminta turun tangan";
9. Bukti PT-9 : Fotokopi "Buruh Rokok Kretek Tangan Terancam".

### **Keterangan Yayasan Jantung Indonesia**

- Yayasan Jantung Indonesia mengajukan sebagai Pihak Terkait karena untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 dan melindungi penerapan hukum Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang dimaksudkan juga melindungi masyarakat konsumen dari bahaya adiksi rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau;
- Yayasan Jantung Indonesia sangat berkepentingan terhadap keberadaan UU Kesehatan, khususnya Pasal 113 ayat (2), karena secara global produk tembakau bertanggung jawab terhadap 22% dari seluruh penyakit jantung dan pembuluh darah *cardiovaskular*. Tembakau juga dihubungkan dengan kejadian *arteriosclerosis*, hipertensi, dan gangguan pembuluh darah otak. Efek rokok terhadap jantung dan pembuluh darah adalah meningkatkan denyut jantung, meningkatkan tekanan darah, menyempitkan pembuluh darah, mengentalkan darah, dan bahkan penyebab 75% serangan jantung koroner yang telah terbukti secara ilmiah dan karena merupakan fakta yang tidak dapat ditolak lagi kebenarannya (*notoir feiten*);

Pihak Terkait Yayasan Jantung Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-9 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Akte Nomor 1, tanggal 2 Juni 2008, Pernyataan Keputusan Rapat;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Surat Nomor AHU-AH.01.08-562, perihal Yayasan Jantung Indonesia Dalam Bahasa Inggris Indonesia Heart Foundation, tanggal 29 Agustus 2008;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Tambahan Berita Negara, tanggal 7/7-2009 Nomor 54;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Surat Tanda Daftar Yayasan/Badan Sosial Nomor 31.71.06.1004, tanggal 25 Juni 2008 dari Surat Suku Dinas

Bina Mental Spritual dan Kesejahteraan Sosial Pemerintah Kotamadya Jakarta Pusat Provinsi DKI Jakarta;

5. Bukti PT-5 : Fotokopi Surat Keputusan Pembina Pusat Yayasan Jantung Indonesia Nomor 40/YJI/SK/IV/2008 tanggal 15 April 2008 tentang Pengukuhan Badan Pengurus Pusat Yayasan Jantung Indonesia masa bakti 2008-2012;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi klipping koran Tempo, tanggal 2 Februari 2011, "Belanja Iklan Telekomunikasi Tumbuh Tertinggi";
7. Bukti PT-7 : Fotokopi klipping koran Kompas, tanggal 4 Februari 2011, "Buruh Jambu Bol, Kemennakertrans diminta turun tangan";
8. Bukti PT-8 : Fotokopi klipping Koran "Buruh Rokok Kretek Tangan Terancam";
9. Bukti PT-9 : Fotokopi Kegiatan promotif-Preventif Yayasan Jantung Indonesia 2006-2010.

#### **Keterangan Yayasan Kanker Indonesia**

- Yayasan Kanker Indonesia mengajukan sebagai Pihak Terkait karena untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 dan melindungi penerapan hukum Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan yang dimaksudkan juga melindungi masyarakat konsumen dari bahaya adiksi rokok yang bahan bakunya berasal dari tembakau;
- Sudah seharusnya konsumen dilindungi dari bahaya adiksi rokok yang bersifat adiktif, karsinogenik (merangsang tumbuhnya kanker), dan membahayakan kesehatan bahkan mengakibatkan kematian akibat penyakit yang ditimbulkannya. Hal ini telah terbukti secara ilmiah dan karena merupakan fakta yang tidak dapat ditolak lagi kebenarannya (*notoir feiten*);
- Menurut data statistik yang diambil dari berbagai data rumah sakit di Indonesia, menunjukkan bahwa 9 (sembilan) dari 10 (sepuluh) penderita kanker paru adalah perokok berat. Hal ini menunjukkan dengan tegas bahwa pengaruh rokok/tembakau bagi penyakit kanker (terutama kanker paru) adalah sangat kuat.

Selain itu Pihak Terkait Yayasan Kanker Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-7 yang masing-masing sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Akta Perubahan Anggaran Dasar Yayasan Kanker Indonesia Nomor 5, tanggal 3 Juni 2008 dibuat di hadapan Notaris Ati Mulyati, S.H.,M.Kn.
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Surat Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementrian Hukum dan HAM melalui Surat Nomor AHU-AH 01.08-597, tanggal 10 September 2008, perihal Yayasan Kanker Indonesia disingkat YKI dalam Bahasa Inggris disebut The Indonesian Cancer Foundation;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Surat Keputusan Dewan Pembina Yayasan Kanker Indonesia Nomor 002/SK/Pemb/YKI/IV/2006 tentang Pengangkatan Anggota Pengurus Yayasan Kanker Indonesia Periode 2006-2011;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi klipping Koran Tempo, 2 Februari 2011, "Belanja Iklan Telekomunikasi Tumbuh Tertinggi";
5. Bukti PT-5 : Fotokopi klipping Koran Kompas, tanggal 4 Februari 2011, "Buruh Jambu Bol, Kemennakertrans diminta turun tangan";
6. Bukti PT-6 : Fotokopi "Buruh Rokok Kretek Tangan Terancam";
7. Bukti PT-7 : Fotokopi Daftar Kegiatan "Kegiatan Penanggulangan Tembakau Yayasan Kanker Indonesia (YKI)".

**[2.6.5]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 5 Januari 2011, Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait **Forum Warga Kota Jakarta**, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Pihak Terkait sebuah lembaga swadaya masyarakat yang memiliki badan hukum yang merupakan perkumpulan Forum Warga Kota Jakarta;
- Pihak Terkait sebagai lembaga swadaya masyarakat memiliki kepedulian khusus atau *special interest* terhadap kota Jakarta dan permasalahan kebijakan pembangunan di kota Jakarta serta penghormatan dan pengakuan pemenuhan hak asasi manusia;

- Bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan merupakan sebuah produk hukum yang Pihak Terkait nyatakan telah memberikan pengakuan secara *legal*, tentang keberadaan rokok sebagai zat adiktif. Undang-Undang Kesehatan juga merupakan bukti bahwa negara telah serius melindungi warga negaranya, terutama dalam memberikan perlindungan sebagai wujud pelaksanaan yang diamanatkan oleh konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945;
- Bahwa dalam sebuah fakta, dalam proses pembuatan Undang-Undang Kesehatan tersebut, yang sudah disahkan oleh presiden dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang dengan sengaja ingin menghilangkan isi ketentuan yang tertuang dalam Pasal 113 ayat (2) yang berbunyi "zat adiktif" dalam Undang-Undang tersebut;
- Pihak Terkait memiliki kepedulian, perhatian, serta keprihatinan tentang niat adanya sejumlah pihak untuk menghilangkan Pasal 113 ayat (2) tersebut. Pihak Terkait bersama dengan jaringan LSM yang tergabung dalam Koalisi Anti Korupsi Ayat Rokok atau KAKAR, telah melaporkan kejadian tersebut, yakni kejadian hilangnya Pasal 113 ayat (2) kepada Badan Kehormatan DPR dan kepada Polda Metro Jaya. Di mana Badan Kehormatan DPR menyimpulkan, jika hilangnya Pasal 113 ayat (2), bukanlah sekadar kesalahan administrasi semata, namun patut diduga merupakan upaya terstruktur dan terencana dari berbagai banyak oknum.

Selain itu Pihak Terkait Forum Warga Kota Jakarta mengajukan bukti tertulis yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-15 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Akta Pendirian dan Perubahan Perkumpulan Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA) dibuat di hadapan Notaris Ny. Siti Meinar Brillianty;
2. Bukti PT-2 : Buku Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan Bab I Ketentuan umum;

5. Bukti PT-5 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan;
7. Bukti PT-7 : Fotokopi Profil Tembakau Indonesia;
8. Bukti PT-8 : Fotokopi Profil Tembakau Indonesia;
9. Bukti PT-9 : Fotokopi halaman 13 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia Tahun 2009";
10. Bukti PT-10 : Fotokopi halaman 14 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia Tahun 2009";
11. Bukti PT-11 : Fotokopi halaman 5-6 buku yang berjudul "Fakta Tembakau Permasalahannya di Indonesia Tahun 2009";
12. Bukti PT-12 : Lembar Fakta "Dampak Tembakau dan Pengendaliannya di Indonesia;
13. Bukti PT-13 : Fotokopi website resmi HM. Sampoerna;
14. Bukti PT-14 : Fotokopi Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 88 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pasal 1 ayat (21);
15. Bukti PT-15 : Fotokopi Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2010 tentang Mengurangi Konsumsi Rokok.

**[2.6.6]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 5 Januari 2011, Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait *ad informandum* **Hakim Sorimuda Pohan, PT. Djarum, PT. H.M Sampoerna, PT. Gudang Garam dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia**, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Hakim Sorimuda Pohan**

- Yang bersangkutan pada tahun 2004-2009 sebagai anggota DPR dan anggota Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan. Dan terlibat karena pada waktu itu Undang-Undang tentang Kesehatan sudah selayaknya dilakukan amandemen oleh karena sudah terlalu banyak

perubahan sejak Undang-Undang yang pertama yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992;

- Bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia, salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud di dalam Pancasila dan UUD 1945;
- Bahwa kebiasaan merokok merupakan kebutuhan individual, tidak digolongkan pada hak asasi manusia;
- Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan dengan prinsip non diskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia serta meningkatkan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional;
- Bahwa setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia, tentu akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga diartikan sebagai investasi bagi pembangunan negara. Para ahli ekonomi kesehatan di tanah air sudah menghitung dan sejak lama mempublikasikan bahwa kerugian yang dapat ditimbulkan akibat rokok 4 sampai 5 kali besaran penerimaan cukai oleh negara;
- Bahwa setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan, dalam arti pembangunan nasional harus memerhatikan kesehatan masyarakat merupakan tanggung jawab semua pihak, baik industriawan, petani, tenaga-tenaga kesehatan, pemerintah maupun masyarakat.

## 2. PT. Djarum

- PT. Djarum adalah sebagai perusahaan swasta nasional yang berdiri berdasarkan hukum negara Republik Indonesia dan berdomisili hukum di Indonesia;
- PT. Djarum merasa diperlakukan seolah-olah sebagai industri *illegal*. Sehingga dengan diberlakukannya pasal *a quo* membuat dunia industri tembakau merasa was-was, terancam, cemas dan berakibat tidak nyaman dalam melaksanakan usaha;

- Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bagi PT. Djarum akan mengancam, merugikan dan tidak menutup kemungkinan akan berdampak terhadap kelangsungan usaha dan pekerja PT.Djarum.

### 3. **PT. H.M Sampoerna**

- PT. H.M Sampoerna tidak sepenuhnya mendukung ketentuan tembakau Undang-Undang Nomor 36/2009 tentang Kesehatan yang disisipkan pada saat-saat terakhir persidangan DPR Tahun 2004-2009, karena ketentuan tersebut tidak mempertimbangkan kepentingan seluruh pihak yang terkait. Oleh karena itu PT. Sampoerna menyambut gembira keputusan DPR untuk menjawab beberapa kekurangan dari Undang-Undang Kesehatan dengan memasukkan Undang-Undang Pengendalian Dampak Produk Tembakau dalam prioritas prolegnas untuk persidangan tahun 2011;
- PT. H.M Sampoerna maupun induk perusahaannya telah menyatakan dan mengkomunikasikan secara terbuka bahwa produk tembakau bersifat adiktif;
- Setelah Pasal 113 disahkan melalui Undang-Undang Kesehatan, saat ini Kementrian Kesehatan sedang menyusun peraturan pemerintah yang salah satu ketentuannya akan melarang industri tembakau secara total untuk mengkomunikasikan produknya kepada para konsumen dewasa. Padahal sebagai produk yang *legal*, industri tembakau memiliki hak untuk berkomunikasi kepada konsumen melalui saluran dan media komunikasi yang tersedia;
- Pasal 113 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dapat dikategorikan diskriminatif karena hanya menyebutkan tembakau sebagai zat adiktif yang harus diatur oleh Pemerintah.

### 4. **PT. Gudang Garam**

- PT. Gudang Garam mempekerjakan 37.000 karyawan dan apapun keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah supaya memperhatikan nasib karyawan tersebut;

- Apabila pengiklanan industri tembakau dilarang akan menimbulkan suatu *status quo* buat *brand-brand* yang sudah ada dalam artian akan sulit sekali buat *brand-brand* baru muncul apakah itu perusahaan besar ataupun perusahaan kecil;

#### 5. Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI)

- Fakta sejarah, sudah 100 tahun perjalanan kretek;
- Kretek memiliki pengaruh kuat terhadap ketahanan sosial, politik, ekonomi secara merata;
- Gappi adalah asosiasi yang sangat bertanggung jawab terhadap kelangsungan dari pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Namun secara material tidak dapat dibantah masih banyak kelompok-kelompok dominan baik domestik maupun internasional yang mampu memonopoli jalan suatu kekuasaan. Kelompok-kelompok dominan ini mempunyai banyak akses yang luas, pada sumber daya ekonomi dan politik yang acap memustahilkan perwujudan kedaulatan hukum;
- Gappi khawatir adanya tiga pilar nasional yang dipertaruhkan; Kedaulatan politik hukum di mana kelompok-kelompok dominan baik domestik maupun internasional yang mampu memonopoli jalan menuju kekuasaan yang dapat mempengaruhi regulasi. Kemandirian ekonomi, mencari industri dalam negeri yang kemandirian ekonominya dapat disejajarkan dengan kretek saat ini sulit ditemukan bahkan andaikan penerimaan cukai dapat disisihkan 10 tahun dan 15 tahun, utang negara dapat dibayar. Kretek wujud karya kearifan lokal pengusaha bangsa Indonesia yang dulu dijajah, ditindas, kemudian mampu meneruskan usaha dari aktor-aktor ekonomi kaum kolonial yang terdahulu, kemudian sekarang akan dicampakkan begitu saja membuat sangat resah;

Selain itu, Pihak Terkait GAPPRI juga mengajukan alat bukti tertulis berupa bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-8 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi *leave the pack behind*;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi USA *Nicorette Sales*;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi *Nicotine Replacement Therapy*;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi *World Smoking-Cessation Drug Market 2010-2025*;

5. Bukti PT-5 : Fotokopi *Are Public Smoking Bans Necessary*;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi *Smoking Out The Truth*;
7. Bukti PT-7 : Fotokopi *prejudice* dan propaganda;
8. Bukti PT-8 : Fotokopi *what we fund*.

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

Bahwa Pemohon menyampaikan Kesimpulan Tertulis bertanggal 14 Februari 2011, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Selasa, 15 Maret 2011 yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

Bahwa Pemerintah menyampaikan Kesimpulan Tertulis bertanggal 30 Juni 2011 untuk perkara Pemohon dalam perkara Nomor 19/PUU-VIII/2010, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 21 Juli 2011 yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

Bahwa Pihak Terkait Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Yayasan Jantung Indonesia, dan Yayasan Kanker Indonesia menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 14 Februari 2011 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Rabu, 16 Februari 2011, yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

Bahwa Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak menyampaikan Kesimpulan Tertulis bertanggal 16 Februari 2011, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Senin, 21 Februari 2011, yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

Bahwa Pihak Terkait Forum Warga Kota Jakarta menyampaikan Kesimpulan Tertulis bertanggal 17 Februari 2011, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, 17 Februari 2011, yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

[2.8] 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 Pemohon adalah mengenai pengujian materiil Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) 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 Pembukaan (preambule), Pasal 27, Pasal 28A, dan Pasal 28I 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*) 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 dalam hal ini UU 36/2009 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, 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-tidaknya 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 hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang hak-hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009, 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.*

Bahwa Pemohon selanjutnya mendalilkan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Pemohon selaku orang yang peduli terhadap masalah pertembakauan dan cengkeh Indonesia dan mendapat mandat untuk mewakili beberapa kepala desa serta warga desa Kabupaten Temanggung yang latar belakang kehidupannya sebagai penghasil tembakau dan cengkeh yang menjadi tumpuan dan harapan serta penggerak roda perekonomian masyarakat Kabupaten Temanggung;
- Pemohon telah memberikan mandatnya kepada Anggota DPR yang salah satu tugasnya adalah membuat Undang-Undang. Dengan tidak dilakukannya tugas dan kewajiban Anggota DPR dalam proses yang benar dan baik terkait dengan pembentukan UU 36/2009 *a quo*, maka Pemohon berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya;
- Pemohon merupakan warga negara pembayar pajak, sehingga hak dan kepentingan Pemohon terpaut pula dengan proses pembahasan UU Kesehatan *a quo* yang proses penyusunannya dibiayai oleh negara yang berasal dari pemasukan pajak yang telah dibayar Pemohon termasuk juga cukai rokok dan pajak hasil keringat petani tembakau dan cengkeh Indonesia serta para buruh pabrik rokok serta pihak terkait lainnya;
- Pemohon mendalilkan memiliki lahan persawahan sekitar 2 Ha yang oleh para penggarap sawah sering ditanami tanaman jenis Tembakau Sawah. Oleh karenanya, dengan berlakunya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan *a quo*, menurut Pemohon, memunculkan ketidakpastian hukum dan perasaan was-was mengalami kerugian materiil apabila tidak menanam tembakau;
- Hak untuk hidup dilindungi dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, dan Pasal 28I UUD 1945. Oleh karenanya, para petani tembakau, para petani cengkeh, dan para buruh pabrik di Indonesia serta pihak-pihak lain yang terkait dengan pertembakauan juga mempunyai hak hidup yang sama sehingga menanam tembakau dan cengkeh merupakan suatu kewajiban petani untuk melangsungkan kehidupannya;

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

Indonesia mempunyai hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, dan Pasal 28I UUD 1945 yang menurut Pemohon, dirugikan oleh berlakunya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009. Oleh karenanya, Pemohon *prima facie* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*, serta Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) 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;

[3.10] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh Pemohon (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-9) untuk membuktikan dalil-dalilnya yang daftar lengkapnya telah diuraikan dalam bagian Duduk Perkara di atas;

Bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan saksi yang diajukan oleh Pemohon, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### **1. H. Parmuji**

- Tembakau telah menjadi tumpuan hidup sejak nenek moyang dan merupakan sumber pencarian utama ekonomi;
- Budidaya tembakau melibatkan banyak pihak, tidak hanya petani tembakau;

#### **2. H. Mulyono**

- Saksi merasa prihatin karena mata pencaharian utama sebagai petani tembakau terancam;

**3. Tri Yuwono**

- Mayoritas penduduk di Desa Kledung sebagai petani tembakau akan terancam kehilangan mata pencarian dengan berlakunya Pasal 113 UU 36/2009 dan hal ini bertentangan dengan program pengentasan kemiskinan Pemerintah;

**4. Karyanto**

- Di Kabupaten Pamekasan 35.000 hektar lahan ditanami tembakau. Di Kabupaten Sumenep 28.000 hektar lahan ditanami tembakau. Di Kabupaten Sampang 18.000 hektar lahan ditanami tembakau;
- Di Kabupaten Pamekasan, Sumenep, dan Sampang, tembakau adalah suatu tanaman komoditi yang sudah lama dan menjadi tanaman turun-temurun yang tidak dapat dipisahkan dengan petani yang hidup-matinya bergantung pada tanaman tembakau;
- Berkat menanam tembakau, petani tembakau dapat menyekolahkan anaknya dan mencukupi kehidupannya;
- Apabila petani tembakau tidak dapat atau tidak boleh menanam tembakau akan membuat perekonomian lebih buruk lagi;

**5. Sumadi Danartono**

- Bahwa Saksi selaku Kepala Desa Wonolelo, Sawangan, Magelang. Saksi menerangkan bahwa di desa Saksi, 95% penduduk adalah petani dan pada waktu musim kering, tanaman yang dapat hidup adalah tanaman tembakau yang merupakan tanaman tulang punggung ekonomi masyarakat;

**6. Udi Wahyu**

- Saksi selaku Kepala Desa Pagerejo, Kabupaten Wonosobo, yang menerangkan bahwa di daerah Saksi, tembakau merupakan komoditi unggulan yang 50% hasil produknya masuk ke pabrikan dan 50% lainnya merupakan kerajinan dalam bentuk tembakau garangan atau tembakau asapan;

**7. Subakir**

- Seluruh warga desa di tempat Saksi adalah petani tembakau yang memiliki luas areal lebih-kurang 400 hektar;

- Tanaman tembakau menghasilkan mutu tembakau terbaik di dunia yang dinamakan tembakau serintil;
- Tembakau serintil sangat dibutuhkan oleh pabrik-pabrik rokok kretek asli Indonesia;

**8. Agus Setyawan**

- Saksi selaku Kepala Desa Tretep. Saksi lahir dan dibesarkan dari hasil tembakau yang ditanam oleh bapaknya selaku petani tembakau;
- Saksi merasa dirugikan ketika Pasal 113 UU 36/2009 hanya menyebutkan tembakau sebagai zat adiktif;

**9. dr. Subagyo**

- Saksi pernah menderita benjolan di rahang bawah yang dioperasi dengan hasil suatu *limfoma maligna* atau kanker kelenjar limfe;
- Saksi mengetahui adanya informasi penanganan atau pengobatan balur nano terapi dengan *define cigarette*;

**10. Allan Sulistiono**

- Saksi didiagnosa menderita kanker hati stadium 3;
- Saksi melakukan terapi balur dengan memakai tembakau dan hasilnya telah normal.

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

**1. Josi Ali Arifandi**

- Bahwa penanaman tembakau di Indonesia telah berlangsung di areal yang lokasinya spesifik sehingga memiliki ciri kualitas spesifik yang dikenal pasar dan konsumennya yang tidak bisa digantikan dengan produk tembakau dari hasil penanaman di lokasi lahan lainnya;
- Bahwa tembakau merupakan sumber pendapatan yang sangat besar bagi petani/pekebun di lahan marginal yaitu pada saat musim tanam tertentu (musim kemarau) ketika tanaman lain sudah tidak dapat memproduksi atau nilai ekonomisnya berada di bawah tembakau;
- Bahwa bagi negara, industri tembakau memiliki kontribusi cukai, pajak, dan devisa yang meningkat terus dari tahun ke tahun, yang pada tahun 2008 mencapai kisaran Rp. 57 triliun;

## 2. Mukti Ali Imran

- Bahwa zat adiktif diklasifikasikan atau dikelompokkan ke dalam jenis narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya atau yang sering disebut napza;
- Bahwa Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 secara tidak langsung telah mereduksi makna zat adiktif yang terbatas hanya pada tembakau semata dan produk turunannya dalam semua fasa (padat, cair, dan gas). Padahal tembakau bukanlah satu-satunya zat yang memiliki sifat adiktif. Hal ini memberikan pengertian yang bias;
- Bahwa untuk mengetahui pengaruh atau perbandingan adiksi suatu bahan terhadap adiksi bahan lainnya, harus melalui studi empiris yang menggabungkan pendekatan data faktual-kualitatif-kuantitatif;
- Penggunaan kata "zat adiktif" pada suatu bahan, sebaiknya atau seharusnya disertai dengan klasifikasi terhadap jenis adiktif tersebut, apakah stimulan, depressant, halusinogen, dan lain-lainnya sehingga jelas bagi konsumen;

## 3. Gabriel Mahal

- Nikotin dari tembakau tidak dapat dipatenkan karena berasal dari alam. Yang dapat dipatenkan adalah alat pengantar nikotin (*nicotine delivery device*) dan senyawa terapi yang mengandung nikotin sebagai bahan utama yang dihasilkan oleh korporasi-korporasi farmasi multinasional. Di sinilah letak salah satu kepentingan untuk mengontrol atau mematikan tembakau dan rokok itu;
- Ketentuan Pasal 113 UU 36/2009 merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan Proyek Prakarsa Bebas Tembakau dengan agenda anti tembakau global, dalam hukum nasional Indonesia;
- Membunuh tembakau dengan segala industrinya di Indonesia, termasuk industri terkait lainnya, akan menyebabkan naiknya angka pengangguran rakyat Indonesia. Setiap 10% kenaikan penganggur menyebabkan kematian naik menjadi 1,2%, serangan jantung 1,7% dan harapan hidup berkurang 7 tahun;

#### 4. Rinaldo Prima

- Bahwa Pasal 113 UU 36/2009 dapat memberikan pemahaman yang "menyesatkan", karena secara tendensius dapat membentuk opini dan sekaligus memberikan stigma bahwa hanya tembakau yang mengandung zat adiktif, padahal masih sangat banyak jenis-jenis tanaman dan produk yang mengandung zat adiktif;
- Bahwa Pasal 113 Undang-Undang *a quo* menjadi bersifat diskriminatif dan sekaligus dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- Sangat besar kemungkinan ketentuan Pasal 113 Undang-Undang *a quo* bertentangan atau setidaknya tidaknya kurang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Bahwa Pasal 113 Undang-Undang *a quo* berisikan rumusan yang sama sekali tidak memberikan "perlindungan hukum" bagi petani tembakau. Sebaliknya, secara diskriminatif, telah memberikan perlindungan hukum kepada petani yang menanam jenis tanaman lain yang mengandung zat adiktif;
- Bahwa ketentuan Pasal 113 UU 36/2009 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

#### 5. Prof. dr. Moch Aris Widodo MS., SpFK., PH.D

- Merokok, berdasarkan bukti eksperimental dan bukti klinik, tidak dapat dituduh sebagai penyebab tunggal kesakitan, oleh karena tidak semua perokok menderita penyakit kanker paru atau jantung koroner, sedang yang tidak merokok pun dapat terkena kedua penyakit tersebut;
- Tembakau dalam beberapa hal mirip dengan alkohol. Kedua bahan tersebut boleh beredar bebas di pasaran. Yang berbeda adalah efek alkohol dapat menimbulkan keracunan akut yang sering mematikan bahkan kematian dapat terjadi bukan karena alkoholnya tetapi oleh karena kecelakaan lalu lintas;

- Pembakaran daun tembakau pada rokok menghasilkan 4.000 bahan kimia, termasuk nikotin. Nikotin menimbulkan efek pada neuron atau saraf otak sehingga menyebabkan seseorang ingin menghisap rokok kembali, yang dikenal sebagai adiksi. Nikotin juga menyebabkan peningkatan kontraksi dan frekuensi jantung dan peningkatan tekanan darah;

#### 6. **Sutiman B. Sumitro**

- Ahli mengkhawatirkan isu rokok kretek merupakan bagian dari skenario perusahaan multinasional, yang aktivitas jangka pendeknya adalah fokus untuk mencaplok industri rokok lokal yang mulai anjang-ancang pindah *core business*. Oleh karenanya, Ahli mengusulkan yang pada pokoknya sebagai berikut:
  1. Melakukan penelitian sungguh-sungguh untuk menakar dampak rokok khususnya kretek;
  2. Industri rokok harus didorong memiliki unit penelitian dan pengembangan yang memadai dengan tujuan untuk mengembangkan teknologi rokok kretek yang lebih sehat dan menyehatkan;

#### 7. **Dr. dr. Jack Roebijoso, MSc**

- Tembakau dan nikotin dikelompokkan pada bahan yang dapat menimbulkan efek adiktif, namun dampak adiktif terhadap kesehatan (medis, psikologik, dan sosial), tergolong masih mudah diatasi dan tidak menimbulkan efek "kecanduan" seperti zat narkotika;
- Penemuan dan kemajuan teknologi pengendalian dampak kesehatan dari rokok (nano teknologi pada filter rokok) dan model pelayanan kesehatan yang memberdayakan masyarakat (dokter keluarga ala Indonesia), akan menjadi komoditi yang berharga bagi kemajuan pembangunan teknologi fabrikasi rokok, kedokteran, dan kesehatan di masa depan bagi kepentingan ekonomi dan pembangunan kesehatan/kedokteran di Indonesia;
- Faktor resiko kesehatan tidak pernah tunggal dan selalu multifaktor, sehingga tembakau atau merokok bukan merupakan penyebab utama (*causal factor*) bagi timbulnya berbagai penyakit dan kematian;

- Masih ada kesempatan melakukan edukasi dan advokasi kesehatan untuk mengurangi atau meniadakan dampak faktor resiko kesehatan untuk tujuan mencegah kejadian sakit dan kematian dari suatu penyakit tertentu;
- Pasal 113 UU 36/2009 yang menjadi dasar kebijakan menghapus komiditi tembakau dan rokok, belum menjadi kebijakan yang tepat sasaran untuk Indonesia saat ini;
- Tembakau, rokok, dan teknologi pengendalian dampak kesehatan justru akan menjadi andalan ekspor Indonesia, di kemudian hari.

[3.11] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan pemerintah yang pada pokoknya menerangkan bahwa keberadaan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009 *a quo* merupakan suatu *conditio sine qua non* karena merupakan fundamen yang kuat untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan pada umumnya. Pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam UU 36/2009 *a quo* telah sesuai dengan amanat konstitusi, utamanya dalam rangka 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 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945;

Bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan saksi yang diajukan oleh Pemerintah, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### **1. Rima Melati**

- Saksi seorang perokok dan akibat dari ketergantungan rokok, saksi sakit kanker stadium akhir;

#### **2. Yanti Sampurna**

- Suami Saksi meninggal setelah merokok selama 40 tahun dan tidak dapat berhenti merokok sampai wafatnya. Suami Saksi menderita kanker paru-paru dengan diketemukannya sel-sel yang khas sebagai sel kanker akibat merokok;

### 3. Pa Iswanto

- Saksi adalah petani tembakau sejak tahun 1970 dan telah menikmati hasil tembakau tersebut dengan mendirikan rumah dan mempunyai sepeda motor;
- Saksi sebagai petani tembakau khawatir apabila tembakau disingkirkan, maka akan kehilangan mata pencahariannya;

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

#### 1. Prof. Dr. Amir Syarief

- Setelah merokok tembakau, terdapat nikotin di dalam darah. Merokok tembakau dapat menimbulkan gangguan kesehatan yang menimbulkan kanker pada paru, rongga mulut, faring, laring, dan isofagus yang dapat menimbulkan masalah pada pembuluh darah jantung dan otak. Wanita hamil dapat mengalami abortus dan kelainan kongenital pada janin;
- Nikotin tergolong zat adiktif. Nikotin terdapat dalam tembakau, dalam kadar yang cukup besar. Rokok tembakau mengandung nikotin sehingga merokok tembakau dapat menimbulkan ketergantungan psikologis, fisik, dan toleransi. Asap rokok tembakau mengandung bahan kimia yang dapat memicu terjadinya penyakit kanker, penyakit paru-paru, serta gangguan kesehatan lainnya;

#### 2. Dr. Widyastuti Soerojo

- Bahwa UU 36/2009 memberikan perlindungan bagi seluruh warga masyarakat tanpa kecuali sesuai mandat UUD 1945;
- Perlindungan terhadap produk tembakau sebagai zat adiktif tidak melarang usaha pertanian tembakau, apalagi mematikan mata pencaharian petani dan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- Sifat adiktif pada nikotin sangat kuat. Studi menunjukkan bahwa berhentinya merokok lebih sulit daripada menghentikan ketagihan heroin dan kokain. Adanya 60 juta perokok aktif di Indonesia saat ini, sudah mengindikasikan jaminan kelangsungan pertanian tembakau beberapa dekade mendatang.

### 3. Ahmad Hudoyo

- Tembakau dapat dijadikan zat pengawet yaitu pengawet untuk bumbu, untuk kayu, dan dapat dipakai untuk mewarnai sutera;
- Daun tembakau, dari hasil penelitian, dapat dipergunakan sebagai obat kencing manis, dan apabila direkayasa genetik dapat dijadikan obat anti kanker;
- Daun tembakau dapat menjadi idola para dokter ahli genetika dan ahli biologi populer karena merupakan daun yang paling mudah direkayasa, cepat berubah DNA sifatnya, sehingga sangat efisien untuk penelitian-penelitian.

### 4. Arini Setiawati

- Nikotin dalam rokok tidak begitu berbahaya dan jauh lebih aman daripada merokok. Keracunan nikotin dalam jumlah kecil, jauh lebih aman dibandingkan merokok. Zat-zat dalam asap tembakau itulah yang berbahaya karena mengandung toksik dan menyebabkan kanker;
- Perokok pasif menghisap asap rokok yang berbahaya, tetapi tidak mendapatkan *pleasure* sebagaimana yang dialami oleh perokok aktif, sehingga alangkah tidak adilnya jika seorang bapak merokok, sedangkan istrinya dan anak-anaknya harus menghisap asap rokok tersebut;
- Perokok aktif harus berhenti merokok agar tidak mengalami penyakit yang berbahaya, karena perokok ringan dan sedang, kematiannya sama saja dengan perokok berat.

### 5. Abdillah Ahsan

- Bahwa ahli telah melakukan studi di Kendal, Bojonegoro, dan Lombok Timur. Ahli telah mewawancarai responden buruh tani sebanyak 450 orang dan telah mewawancarai 66 pengelola petani yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:
  - Mereka mengeluh bahwa usaha perkebunan tembakau sangat beresiko karena tembakau adalah tanaman semusim yang ditanam pada musim kemarau atau musim penghujan. Jika ditanam pada musim kemarau, dan panen ketika musim hujan, hal itu dapat merusak kualitas tembakau;

- Terdapat perubahan harga yang ditentukan oleh tengkulak, grader;
- Terdapat hama tanaman;
- Terjadi penurunan pembelian, karena pembeli utama daun tembakau adalah industri rokok. Apabila industri rokok tidak mau membeli, maka tembakau belum diketahui untuk apa penggunaannya.

#### **6. Ahmad Fattah Wibisono**

- Bahwa kata merokok atau rokok tidak tercantum dalam Al Quran;
- Baik yang mendalilkan makruh maupun yang mendalilkan haram, titik temunya adalah sama-sama menginginkan aktivitas merokok dihentikan;
- Apabila orang masih mau merokok, artinya orang tersebut tidak menjaga kesehatannya, tidak menjaga jiwanya, seperti yang menjadi tujuan utama syariat, tujuan utama Islam;

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca keterangan DPR yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pasal 113 UU 36/2009 telah sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yaitu untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang merupakan bagian dari hak asasi manusia dan merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 113 UU 36/2009 sama sekali tidak bertentangan dengan Pembukaan (*preamble*), Pasal 27, Pasal 28A, dan 28I UUD 1945;

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah juga telah mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait, serta memeriksa alat bukti tertulis yang diajukan oleh Pihak Terkait, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

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

- Bahwa yang berbahaya bagi kesehatan adalah asap rokok bukan tembakau;
- Penyusunan Undang-Undang tidak membedakan antara tembakau dengan asap rokok;
- Rokok terdiri dari rokok putih dan rokok kretek yang mana rokok putih sebagai standar untuk bahaya terhadap kesehatan yang mengandung

100% tembakau sedangkan rokok kretek mengandung 60% tembakau dan 40% cengkeh;

- Bahwa merokok bukan penyebab kematian tetapi menstimulasi penyakit tertentu yang dapat menyebabkan kematian;
- Tidak semua zat adiktif berbahaya, contohnya, teobromin di dalam coklat;
- Menurut kamus kedokteran di Indonesia, zat adiktif adalah suatu substansi atau zat yang menyebabkan kebutuhan fisiologis yang menimbulkan ketergantungan. Pengertian lainnya, zat adiktif adalah obat atau zat apabila dikonsumsi oleh makhluk hidup menyebabkan aktivitas biologis, mendorong ketergantungan, dan adiksi yang sukar diberhentikan, dan bila diberhentikan memberikan dampak keletihan dan rasa sakit di luar kebiasaan;
- Pasal 113 ayat (1) tidak membedakan bahaya zat adiktif di dalam tembakau dengan zat adiktif di dalam rokok. Kata "zat adiktif" seharusnya diganti dengan "zat berbahaya di dalam rokok".

## **2. *Tobacco Control Support Center* – Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (TCSC-IAKMI)**

- Ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 merupakan bukti keseriusan dan bentuk tanggung jawab konkrit dari Pemerintah untuk melindungi warga negaranya secara umum dan memberikan perlindungan yang maksimal bagi anak dan remaja Indonesia dari bahaya zat adiktif khususnya tembakau dan produk turunannya, sehingga dengan menghilangkan ayat-ayat tembakau ini merupakan suatu tindak pidana.

## **3. Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA)**

- Bahwa rokok bermula dari sumber produk tembakau yang mengakibatkan korelasi langsung dengan anak karena prevalensi perokok pemula meningkat terbukti dengan data survei di mana prevalensi anak-anak usia 15 sampai 19 tahun yang merokok tahun 2001 menjadi meningkat pada tahun 2004;
- Bahwa rokok adalah zat adiktif yang telah bermetamorfosis menjadi barang yang seakan-akan normal;

- Ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* yang menggunakan frasa "pengamanan penggunaan" bukan "penghapusan" yang dimaksudkan adalah untuk melindungi, atau di dalam bahasa konvensi disebut "*tobacco control*";
- Bahwa merokok secara *quo scientific* maupun normatif telah terbukti berbahaya bahkan mengancam kehidupan;
- Bahwa Pasal 113 Undang-Undang *a quo* 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;
- Pasal 113 ayat Undang-Undang *a quo* sama sekali tidak bersifat diskriminatif dan tidak merupakan pelanggaran hak atas keadilan, namun justru wujud realisasi hak konstitusional atas kesehatan, hak hidup, dan hak-hak anak yang dijamin dalam UUD 1945;

Selain itu Pihak Terkait Komisi Nasional Perlindungan Anak mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-21 yang secara lengkap telah tertera dalam bagian Duduk Perkara dan juga mengajukan 4 (empat) orang Saksi yang telah disumpah dan didengar keterangannya dalam persidangan, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **I. Tony Karundeng**

- Saksi mulai merokok di usia 15 tahun;
- Saksi sempat mengalami stroke ringan dan tahun 2010 kena kanker paru-paru akibat rokok dan Saksi tidak dapat berhenti merokok. Rokok mempunyai dampak racun dan adiktif;

#### **II. Yanti Koorompis**

- Saksi mulai merokok umur 13 tahun dan pernah menderita kanker stadium 3B;
- Merokok itu sangat adiktif dan anak-anak Saksi menjadi ikut merokok.

### III. Nani Rohayani

- Saksi adalah perokok di usia 17 tahun dan sampai sekarang untuk menghilangkan rokok bagi Saksi sangat sulit karena tanpa rokok Saksi tidak dapat bekerja;
- Saksi kena penyakit penyempitan pembuluh darah dan ingin sekali berhenti merokok, tetapi tidak dapat.

### IV. Fuad Baradja

- Anak saksi mulai merokok di usia 13 tahun sampai sekarang, dan tidak dapat berhenti merokok walaupun telah melakukan terapi berhenti merokok.

### 4. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

- Bahwa Konsumen berhak untuk mendapatkan informasi yang jelas, jujur, dan utuh, terkait dengan bahaya merokok, bahaya tembakau bagi konsumen yang telah menjadi perokok aktif, perokok pasif maupun calon konsumen (calon perokok baru);
- Selama ini, informasi yang disajikan industri rokok melalui berbagai iklan, promosi, dan berbagai upaya penjualan lainnya tidak memberikan informasi yang cukup perihal bahaya produk tembakau (rokok). Melalui iklan yang intensif dan masif tersebut, secara psikologis dan sosiologis, akhirnya cara pandang konsumen terhadap rokok mengalami "jungkir balik" karena rokok dianggap sebagai produk yang tidak berbahaya dikonsumsi;
- Akibat pengaruh iklan dan promosi tersebut, konsumen justru berpandangan bahwa orang yang merokok adalah keren, gagah, tampan, cantik, perkasa, berprestasi dalam olahraga, dan hal-hal positif lainnya. Sementara itu, informasi tentang bahaya rokok hanya disajikan dalam suatu narasi kalimat yang sangat kecil, sehingga tidak mudah dibaca dan ditangkap maknanya oleh konsumen;
- Oleh karenanya, Pasal 113 UU 36/2009 merupakan dasar normatif yang sangat kuat bagi konsumen untuk mendapatkan informasi yang jelas, jujur, dan utuh tentang bahaya rokok bagi kesehatan.

Bahwa selain itu, Pihak Terkait Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-9 yang secara lengkap telah tercantum dalam bagian Duduk Perkara;

## 5. Yayasan Jantung Indonesia

- Bahwa secara global produk tembakau bertanggung jawab terhadap 22% dari seluruh penyakit jantung dan pembuluh darah kardiovaskular. Tembakau juga dihubungkan dengan kejadian *arteriosclerosis*, hipertensi, dan gangguan pembuluh darah otak. Efek rokok terhadap jantung dan pembuluh darah adalah meningkatkan denyut jantung, meningkatkan tekanan darah, menyempitkan pembuluh darah, mengentalkan darah, dan bahkan penyebab 75% serangan jantung koroner yang telah terbukti secara ilmiah dan karena merupakan fakta yang tidak dapat ditolak lagi kebenarannya (*notoir feiten*);

Bahwa selain itu, Pihak Terkait Yayasan Jantung Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-9 yang secara lengkap telah tercantum dalam bagian Duduk Perkara;

## 6. Yayasan Kanker Indonesia

- Bahwa sudah seharusnya konsumen dilindungi dari bahaya adiksi rokok yang bersifat adiktif, karsinogenik (merangsang tumbuhnya kanker), dan membahayakan kesehatan bahkan mengakibatkan kematian akibat penyakit yang ditimbulkannya. Hal ini telah terbukti secara ilmiah dan karena merupakan fakta yang tidak dapat ditolak lagi kebenarannya (*notoir feiten*);
- Menurut data statistik yang diambil dari berbagai data rumah sakit di Indonesia, menunjukkan bahwa 9 (sembilan) dari 10 (sepuluh) penderita kanker paru-paru adalah perokok berat. Hal ini menunjukkan dengan tegas bahwa pengaruh rokok/tembakau bagi penyakit kanker (terutama kanker paru-paru) adalah sangat kuat.

Bahwa selain itu, Pihak Terkait Yayasan Kanker Indonesia juga mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-7 yang secara lengkap telah tercantum dalam bagian Duduk Perkara;

## 7. Forum Warga Kota Jakarta

- Bahwa UU 36/2009 merupakan sebuah produk hukum yang telah memberikan pengakuan secara legal, tentang keberadaan rokok sebagai zat adiktif dan juga merupakan bukti bahwa negara telah serius melindungi warga negaranya sebagaimana diamanatkan UUD 1945;

- Bahwa fakta, dalam proses pembuatan Undang-Undang *a quo* yang sudah disahkan oleh Presiden, ada pihak-pihak yang dengan sengaja menghilangkan isi ketentuan yang tertuang dalam Pasal 113 ayat (2) yang berbunyi "zat adiktif". Pihak Terkait bersama dengan jaringan LSM yang tergabung dalam Koalisi Anti Korupsi Ayat Rokok atau KAKAR, telah melaporkan kejadian tersebut kepada Badan Kehormatan DPR dan Polda Metro Jaya. Badan Kehormatan DPR menyimpulkan, jika menghilangnya Pasal 113 ayat (2) bukanlah sekedar kesalahan administrasi semata, namun patut diduga merupakan upaya terstruktur dan terencana dari berbagai banyak oknum.

Bahwa selain itu, Pihak Terkait Forum Warga Kota Jakarta mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-15 yang secara lengkap telah tercantum dalam bagian Duduk Perkara;

[3.14] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait *ad informandum* yaitu Hakim Sorimuda Pohan, PT. Djarum, PT. H.M Sampoerna, PT. Gudang Garam dan Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **1. Hakim Sorimuda Pohan**

- Bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia, salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud di dalam Pancasila dan UUD 1945;
- Bahwa kebiasaan merokok merupakan kebutuhan individual, tidak digolongkan pada hak asasi manusia;
- Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan dengan prinsip non diskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia serta meningkatkan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional;
- Bahwa setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia, tentu akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan

masyarakat juga diartikan sebagai investasi bagi pembangunan negara. Para ahli ekonomi kesehatan di tanah air sudah menghitung dan sejak lama mempublikasikan bahwa kerugian yang dapat ditimbulkan akibat rokok adalah empat sampai lima kali besaran penerimaan cukai oleh negara;

- Bahwa setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan, dalam arti pembangunan nasional harus memerhatikan kesehatan masyarakat merupakan tanggung jawab semua pihak, baik industriawan, petani, tenaga-tenaga kesehatan, pemerintah maupun masyarakat.

## **2. PT. Djarum**

- PT. Djarum adalah sebagai perusahaan swasta nasional yang berdiri berdasarkan hukum negara Republik Indonesia dan berdomisili hukum di Indonesia;
- PT. Djarum merasa diperlakukan seolah-olah sebagai industri ilegal. Sehingga dengan diberlakukannya pasal *a quo* membuat dunia industri tembakau merasa was-was, terancam, cemas, dan berakibat tidak nyaman dalam melaksanakan usaha;
- Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 bagi PT. Djarum akan mengancam, merugikan dan tidak menutup kemungkinan akan berdampak terhadap kelangsungan usaha dan pekerja PT.Djarum.

## **3. PT. H.M Sampoerna**

- PT. H.M Sampoerna tidak sepenuhnya mendukung ketentuan tembakau UU 36/2009 yang disisipkan pada saat-saat terakhir persidangan DPR Tahun 2004-2009, karena ketentuan tersebut tidak mempertimbangkan kepentingan seluruh pihak yang terkait. Oleh karena itu PT. H.M. Sampoerna menyambut gembira keputusan DPR untuk menjawab beberapa kekurangan dari Undang-Undang Kesehatan dengan memasukkan Undang-Undang Pengendalian Dampak Produk Tembakau dalam prioritas prolegnas untuk persidangan tahun 2011;

- PT. H.M Sampoerna maupun induk perusahaannya telah menyatakan dan mengkomunikasikan secara terbuka bahwa produk tembakau bersifat adiktif;
- Setelah Pasal 113 Undang-Undang *a quo* disahkan, saat ini Kementerian Kesehatan sedang menyusun Peraturan Pemerintah yang salah satu ketentuannya akan melarang industri tembakau secara total untuk mengkomunikasikan produknya kepada para konsumen dewasa. Padahal sebagai produk yang *legal*, industri tembakau memiliki hak untuk berkomunikasi kepada konsumen melalui saluran dan media komunikasi yang tersedia;
- Pasal 113 UU 36/2009 dapat dikategorikan diskriminatif karena hanya menyebutkan tembakau sebagai zat adiktif, yang harus diatur oleh Pemerintah.

#### **4. PT. Gudang Garam**

- PT. Gudang Garam mempekerjakan 37.000 karyawan dan apapun keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah supaya memperhatikan nasib karyawan tersebut;
- Apabila pengiklanan industri tembakau dilarang akan menimbulkan suatu *status quo* buat brand-brand yang sudah ada dalam artian akan sulit sekali buat brand-brand baru muncul apakah itu perusahaan besar ataupun perusahaan kecil;

#### **5. Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI)**

- Fakta sejarah, sudah 100 tahun rokok kretek diproduksi. Kretek memiliki pengaruh kuat terhadap ketahanan sosial, politik, dan ekonomi secara merata;
- GAPPRI adalah asosiasi yang sangat bertanggung jawab terhadap kelangsungan dari pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Namun secara material tidak dapat dibantah masih banyak kelompok-kelompok dominan baik domestik maupun internasional yang mampu memonopoli jalannya suatu kekuasaan. Kelompok-kelompok dominan ini mempunyai

banyak akses yang luas pada sumber daya ekonomi dan politik yang acap memustahilkan perwujudan kedaulatan hukum;

- GAPPRI khawatir adanya tiga pilar nasional yang dipertaruhkan: (1) Kedaulatan politik hukum, di mana terdapat kelompok-kelompok dominan, baik domestik maupun internasional, yang mampu memonopoli jalan menuju kekuasaan yang dapat mempengaruhi regulasi. (2) Kemandirian ekonomi, mencari industri dalam negeri yang kemandirian ekonominya dapat disejajarkan dengan kretek saat ini sulit ditemukan. Bahkan andaikan penerimaan cukai dapat disisihkan 10 dan 15 tahun, utang negara dapat dibayar. (3) Kretek merupakan wujud karya kearifan lokal pengusaha bangsa Indonesia yang dulu dijajah dan ditindas, kemudian mampu meneruskan usaha dari aktor-aktor ekonomi kaum kolonial yang terdahulu, kemudian sekarang akan dicampakan begitu saja, sehingga membuat sangat resah;

Bahwa selain itu GAPPRI juga mengajukan alat bukti tertulis berupa Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-8 yang secara lengkap telah tercantum dalam bagian Duduk Perkara;

### **Pendapat Mahkamah**

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

**[3.15.1]** Bahwa masalah utama yang harus dipertimbangkan dan diputuskan oleh Mahkamah dalam permohonan ini adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009 yang didalilkan bertentangan terhadap Pembukaan, Pasal 27, Pasal 28A, dan Pasal 28I UUD 1945;

**[3.15.2]** Bahwa dari uraian dalil-dalil permohonan Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan DPR, dan keterangan Pihak Terkait serta fakta-fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, ada persoalan konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah, yang pada pokoknya, yaitu apakah Pasal 113 UU 36/2009 yang menyatakan tembakau dan produk yang mengandung tembakau (padat, cair, dan gas) digolongkan sebagai zat adiktif adalah bersifat diskriminatif dan melanggar hak konstitusional Pemohon serta melanggar asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas kemanfaatan, sehingga bertentangan dengan konstitusi;

**[3.15.3]** Bahwa terhadap dalil Pemohon di atas, Mahkamah berpendapat, terhadap diskriminasi yang selalu dihubungkan dengan adanya perlakuan yang berbeda terhadap sesuatu hal, tidaklah berarti bahwa secara serta-merta perlakuan yang berbeda tersebut akan menimbulkan diskriminasi hukum. Suatu pembedaan yang menimbulkan diskriminasi hukum, haruslah dipertimbangkan menyangkut pembedaan apa dan atas dasar apa pembedaan tersebut dilakukan. Pembedaan yang akan menimbulkan status hukum yang berbeda tentulah akan diikuti oleh hubungan hukum dan akibat hukum yang berbeda pula antara yang dibedakan. Dari pembedaan-pembedaan yang timbul dalam hubungan hukum dan akibat hukum karena adanya pembedaan status hukum akan tergambar aspek diskriminasi hukum dari suatu pembedaan, karena daripadanya akan diketahui adanya pembedaan hak-hak yang ditimbulkan oleh diskriminasi. Oleh karena itu, pembedaan yang dapat mengakibatkan diskriminasi hukum adalah pembedaan yang dapat menimbulkan hak yang berbeda di antara pihak yang dibedakan. Dengan demikian, hanya pembedaan yang melahirkan hak dan/atau kewajiban yang berbeda saja yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum. Karena pendukung hak dan/atau kewajiban adalah subjek hukum, maka hanya pembedaan yang menimbulkan kedudukan hukum yang berbeda terhadap subjek hukum saja yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum. Tembakau bukanlah subjek hukum karena tembakau bukanlah pemangku hak, melainkan hanya sebagai objek hukum yang dalam Pasal 113 Undang-Undang *a quo* menurut Pemohon dibedakan dengan produk lainnya, karena disebutkan sebagai zat adiktif sedangkan barang dan produk lain yang juga mengandung zat adiktif tidak

disebutkan dalam pasal *a quo*. Hal demikian sejalan dengan UUD 1945 yang melindungi setiap orang dari perbuatan diskriminatif, yaitu setiap orang sebagai subjek hukum;

**[3.15.4]** Bahwa tembakau bukan subjek hukum tetapi sebagai objek hak yang berupa benda (*ius ad rem*). Hukum justru telah sejak lama mengadakan pembedaan terhadap objek hak. Perbedaan antara benda publik dan benda privat dalam hukum administrasi negara tidak didasarkan atas wujud bendanya tetapi lebih kepada peruntukannya. Tanah yang digunakan jalan umum termasuk dalam pengertian benda publik sementara tanah yang digunakan sebagai jalan dalam lingkungan perumahan pribadi termasuk benda privat yang oleh karenanya dapat menjadi objek hukum perdata secara penuh. Padahal, bentuk fisik keduanya adalah sama. Demikian juga kapal dengan tonase tertentu termasuk sebagai benda tidak bergerak yang terhadapnya dapat dijadikan objek hipotek sedangkan perahu atau kendaraan darat seperti truk yang secara fungsi dan teknologi tidak banyak berbeda dengan fungsi dan aspek teknologi kapal, namun termasuk sebagai benda bergerak yang berbeda dengan kapal. Meskipun wujudnya sama tetapi hukum juga memperlakukan berbeda. Sebagai contoh, dalam aturan lalu lintas dapat ditetapkan untuk satu jalan tertentu kendaraan umum dilarang masuk, sedangkan kendaraan pribadi tidak dilarang. Mobil dengan merek dan kapasitas yang sama dibedakan oleh hukum, yaitu yang satu sebagai mobil angkutan umum sedangkan yang lain sebagai mobil pribadi. Dengan demikian, pembedaan yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum adalah pembedaan terhadap subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban, bukan pembedaan terhadap objek hak;

**[3.15.5]** Bahwa Kantor Komisi Tinggi untuk Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Komentar Umum (General Comment Nomor 18 *Non-discrimination: 10/11/89*) dari *Covenant on Civil and Political Rights* pada angka 1 menyatakan, "*Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights*". Selanjutnya dinyatakan, "*Thus, article 2 paragraph 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights*

*obligates each State party to respect and ensure to all persons within its territory ...*”. Dengan demikian, larangan diskriminasi adalah ditujukan kepada “*persons*” dan berkaitan dengan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam beberapa Konvensi Internasional jelas bahwa diskriminasi yang dilarang adalah diskriminasi terhadap manusia atau person sebagai subjek hukum dan tidak pernah ada larangan diskriminasi terhadap objek hak. Deklarasi umum PBB tanggal 20 November 1963 mengenai *United Nations Declaration of All Forms of Racial Discrimination* menegaskan larangan diskriminasi atas dasar ras, jenis kelamin, bahasa, agama, warna kulit, bangsa, dan suku bangsa. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* yang diadopsi oleh PBB tanggal 21 Desember 1965 menyebutkan larangan diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, bangsa, dan suku. *International Convention on the Suppression and Punishment of Crime of Apartheid* yang diadopsi tanggal 30 November 1973 melarang segregasi sosial dan apartheid di dalam praktik-praktik olah raga;

**[3.15.6]** Bahwa dari konvensi-konvensi internasional tersebut jelas bahwa larangan diskriminasi tidak pernah ditujukan kepada objek hak tetapi kepada manusia yang diakui sebagai subjek hukum pemegang hak. Dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* ditemukan ada sepuluh dasar diskriminasi yaitu *race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status* yang kesemuanya berkaitan dengan *person* sebagai subjek hukum dan tidak berkaitan dengan objek hak. Perbedaan dalam menikmati hak-hak yang dipunyai oleh seseorang terhadap satu objek hak tertentu dibandingkan dengan objek hak yang lain mempunyai implikasi dalam bidang ekonomi. Hal demikian tidak dapat dielakkan dan tidak melanggar larangan diskriminasi. Seseorang yang mempunyai tanah dengan status hak milik pasti akan berakibat secara ekonomis atas haknya dibandingkan dengan mereka yang misalnya hanya memiliki hak guna bangunan, karena lebih tinggi nilai ekonomi yaitu menjadikan harga tanah tersebut lebih mahal. Pengusaha angkutan umum pada jurusan atau trayek tertentu dapat saja lebih kecil pendapatannya dibandingkan dengan angkutan umum jurusan lainnya, tetapi perbedaan penghasilan tersebut tidak berarti telah mendiskriminasikan antar pengusaha angkutan. Pemerintah sebagai regulator dapat melakukan kebijakan-kebijakan

tertentu dan bahkan harus mengambil kebijakan apabila ternyata terdapat perbedaan penghasilan yang sangat mencolok apalagi mengarah pada kerugian bagi pengusaha angkutan. Penetapan beras sebagai bahan sembako (sembilan bahan kebutuhan pokok) menjadikan Pemerintah perlu untuk menyediakan stok beras nasional yang cukup, sebab apabila tidak, maka akan terjadi kelangkaan beras nasional. Jika terjadi kelangkaan beras, dapat dipastikan harga beras akan naik. Secara ekonomi, kenaikan beras akan mempengaruhi juga kenaikan pendapatan petani dan semakin langka beras akan mendorong kenaikan harga beras semakin tinggi. Kenaikan harga beras yang sangat tinggi justru tidak dikehendaki oleh Pemerintah, oleh karenanya untuk menjaga stok beras nasional dilakukan impor beras. Dengan dimasukkannya beras menjadi sembako, petani padi tidak akan mungkin menikmati kenaikan pendapatan yang disebabkan oleh kenaikan harga beras dikarenakan kekurangan persediaan beras nasional, sebab Pemerintah selalu menjaga kecukupan persediaan beras sebagai salah satu bahan sembako dan mengadakan usaha-usaha agar harga beras stabil murah. Keputusan pemerintah untuk menetapkan beras sebagai salah satu bahan sembako adalah membedakan beras dengan bahan makanan lain, yang penetapan demikian mengakibatkan adanya pengendalian harga beras di pasar agar tidak menjadi terlalu mahal. Secara langsung, akibatnya petani padi tidak akan pernah mendapatkan keuntungan ekonomi yang cukup besar dari hasil tanaman padinya karena beras dimasukkan dalam kategori bahan sembako. Hal demikian, tidaklah dapat dijadikan dasar bahwa telah terjadi diskriminasi karena Pemerintah menetapkan beras sebagai bahan sembako. Demikian juga adanya perbedaan antara kendaraan bermotor yang dibedakan antara jenis kendaraan mewah dan bukan kendaraan mewah sebagai dasar pengenaan pajak, tidaklah termasuk sebagai perlakuan diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena yang dibedakan adalah objek hak dan bukan subjek hukumnya. Apabila hak atas non-diskriminasi sebagai hak asasi manusia diterapkan kepada benda sebagai objek hak, maka akan merusak sendi-sendi hukum karena hukum justru membedakan benda atas dasar status hukumnya meskipun wujud dari benda tersebut sama;

[3.15.7] Bahwa Pemohon lebih lanjut mendalilkan tidaklah adil Pasal 113 UU 36/2009 *a quo* hanya mencantumkan tembakau sebagai zat adiktif, sedangkan ganja tidak dimasukkan sebagai zat adiktif padahal ganja nyata-nyata sebagai zat adiktif. Terhadap dalil tersebut, Mahkamah berpendapat, bahwa adanya ketentuan Pasal 113 Undang-Undang *a quo* yang hanya menyebutkan tembakau sebagai zat adiktif tidaklah berarti bahwa jenis tanaman lain yang tidak disebutkan dalam Pasal *a quo*, secara serta-merta tidak termasuk zat adiktif, kalau memang nyata-nyata mengandung zat adiktif. Pasal 113 UU 36/2009 tidak menutup Undang-Undang lain untuk menyebutkan ada zat adiktif lain selain tembakau. Jauh sebelum UU 36/2009 diundangkan, pada 1976 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika. Dalam UU Narkotika 1976 tersebut, diatur antara lain:

- Pasal 2 menyatakan bahwa Menteri Kesehatan berwenang menetapkan: (i) alat-alat penyalahgunaan narkotika; (ii) bahan-bahan yang dapat dipakai sebagai bahan dalam pembuatan narkotika sebagai barang di bawah pengawasan;
- Pasal 3 menyatakan bahwa narkotika hanya digunakan untuk kepentingan pengobatan dan/atau tujuan ilmu pengetahuan dan terhadap narkotika tertentu yang sangat berbahaya dilarang digunakan untuk kepentingan pengobatan dan/atau tujuan ilmu pengetahuan;
- Pasal 4 menyatakan bahwa untuk kepentingan pengobatan dan/atau tujuan ilmu pengetahuan kepada lembaga ilmu pengetahuan dan/atau lembaga pendidikan dapat diberi izin oleh Menteri Kesehatan untuk membeli, menanam, menyimpan untuk memiliki atau untuk persediaan ataupun menguasai tanaman **papaver, koka, dan ganja**. Lembaga yang menanam **papaver, koka, dan ganja** wajib membuat laporan tentang luas tanaman, hasil tanaman, dan sebagainya, yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

[3.15.8] Bahwa meskipun dalam UU Narkotika 1976 belum digunakan penyebutan zat adiktif, tetapi dalam bagian "Menimbang huruf b" Undang-Undang tersebut dinyatakan, "bahwa sebaliknya, narkotika dapat pula menimbulkan

ketergantungan yang sangat merugikan apabila dipergunakan tanpa pembatasan dan pengawasan yang saksama". Dengan demikian dasar pengaturan terhadap narkoba sama dengan dasar pengaturan terhadap tembakau dalam UU 36/2009 yaitu, "dapat menimbulkan ketergantungan yang merugikan" yang artinya sebagai zat adiktif. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 huruf a UU Narkotika 1976, narkoba adalah bahan yang disebutkan pada Pasal 1 angka 2 sampai dengan angka 13, dan dalam angka 12 disebutkan, "tanaman ganja adalah semua bagian dari semua tanaman genus Cannabis, termasuk biji dan buahnya". Dengan demikian, terhadap tanaman ganja telah dilakukan pengawasan dan bahkan larangan penanaman jauh sebelum UU 36/2009 diundangkan, yaitu sejak tahun 1976. UU Narkotika 1976 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 dan terakhir digantikan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, yang dalam Undang-Undang terbaru ini, pengawasan dan larangan terhadap tanaman ganja masih tetap diberlakukan. Dengan demikian ternyata bahwa terhadap tanaman ganja telah diatur pengawasannya sejak tahun 1976. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penyebutan tembakau sebagai zat adiktif pada Pasal 113 UU 36/2009 tidak menjadikan hanya tembakau saja yang termasuk sebagai zat adiktif secara eksklusif. Berdasarkan uraian tersebut di atas, ketentuan Pasal 113 UU 36/2009 tersebut tidak melanggar larangan diskriminatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

**[3.15.9]** Bahwa dalam persidangan terdapat ahli yang menyatakan bahwa penempatan pengaturan tembakau dalam Pasal 113 UU 36/2009 *a quo* adalah tidak tepat berdasarkan teori pembentukan Undang-Undang yang baik dan UU 36/2009 tersebut kurang sempurna pembuatannya karena Pasal 113 UU 36/2009 *a quo* terkesan tiba-tiba saja diatur, yang tidak terkait secara sistematis dengan materi lain yang diatur oleh UU 36/2009 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Terhadap hal tersebut, Mahkamah dalam beberapa putusannya telah menyatakan bahwa terhadap dalil bahwa sebuah norma adalah kabur yang dapat menimbulkan multitafsir, tidaklah serta-merta diputus sebagai norma yang tidak menjamin kepastian hukum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28D UUD 1945, tetapi Mahkamah menyatakan hal demikian termasuk dalam implementasi dari

norma tersebut sehingga tidak bertentangan dengan asas kepastian hukum yang dimaksud oleh Pasal 28D UUD 1945. Dalam putusan-putusan yang lain, Mahkamah juga menyatakan bahwa apabila suatu norma yang dimohonkan untuk diuji ternyata dapat ditafsirkan secara berbeda dan perbedaan tafsir tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum yang menyebabkan dilanggarnya hak konstitusi warga negara, maka Mahkamah memberi putusan *conditionally constitutional* yaitu dengan memberi penafsiran tertentu supaya tidak menimbulkan ketidakpastian hukum atau terlanggarnya hak-hak warga negara. Dalam Pasal 113 *a quo* sama sekali tidak bersangkut paut dengan soal diskriminasi terhadap subjek hukum, termasuk Pemohon, melainkan berkaitan dengan tembakau sebagai objek yang diatur oleh hukum sebagai zat adiktif. Dengan demikian, maka dikabulkan atau ditolaknya permohonan pengujian mengenai Pasal 113 Undang-Undang *a quo* tidak ada subjek hukum yang diuntungkan ataupun dirugikan secara konstitusional. Jaminan dan perlindungan yang dimaksud oleh Pasal 28D UUD 1945 adalah jaminan terhadap pengakuan serta perlindungan hukum kepada Pemohon, sedangkan Pasal 113 UU 36/2009 *a quo* sama sekali tidak mengubah pengakuan terhadap Pemohon. Dan juga pasal *a quo* tidak bersangkut paut dengan larangan untuk menanam tembakau. Sekiranya sekarang terdapat anjuran untuk beralih dari tanaman tembakau sebagaimana terjadi di wilayah Pemohon, hal demikian merupakan kebijakan yang tidak berkaitan dengan ketentuan Pasal 113 UU 36/2009;

**[3.15.10]** Bahwa pembentukan Pasal 113 UU 36/2009 *a quo* dimaksudkan untuk menyatakan bahwa tembakau adalah termasuk zat adiktif, dan karena termasuk zat adiktif, maka akan diatur produksi, peredaran, dan penggunaannya, sebagaimana kemudian ditentukan dalam Pasal 114, Pasal 115, dan Pasal 116 UU 36/2009. Apabila Pasal 113 Undang-Undang *a quo* dipandang kurang tepat penempatannya di dalam UU 36/2009, dan seandainya pun kemudian ditempatkan dalam Undang-Undang lain, hal demikian tidak akan mengubah daya berlaku dari substansi Pasal 113 tersebut. Artinya, substansi tersebut tetap menjadi sah meskipun tidak dicantumkan dalam UU 36/2009. Bahkan seandainya pun frasa "zat

adiktif” dalam Pasal 113 Undang-Undang dihilangkan, hal demikian tidak akan mengubah fakta bahwa senyatanya tembakau memang mengandung zat adiktif;

**[3.15.11]** Bahwa jaminan dan perlindungan hukum oleh Pasal 27 ayat (2) *juncto* Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 tidaklah dimaksudkan bahwa negara harus menjamin penghasilan setiap warga negara, yang dalam perkara ini, melindungi penghasilan yang didapatkan dari harga jual tanaman tembakau. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa petani padilah yang sangat rentan terhadap rendahnya penghasilan karena harga beras yang tinggi tidak diinginkan terjadi karena Pemerintah dengan segala kewenangannya harus menjaga agar harga beras, yang termasuk bagian dari sembako, tidak terlalu tinggi. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (2) *juncto* Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 adalah termasuk hak asasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya yaitu generasi kedua dari hak asasi manusia. Terhadap hak untuk bekerja ini perlu kiranya dikutip apa yang disampaikan oleh Matthew Craven dalam “*The International Convention On Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*”, bahwa, “...any States would not accept an obligation to “guarantee” the right to work in the sense of ensuring full employment or eliminating unemployment. In particular, it was feared that such a guarantee would bind States to a centralized system of government and require that all labour be under the direct control of the State.” Dengan demikian, pengertian bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan tidaklah dimaksudkan bahwa negara harus menyediakan lapangan kerja untuk seluruh warganya, karena jika hal demikian dilakukan, maka akan terjadi sentralisasi pemerintahan dan bahwa semua warga harus tunduk kepada pemerintah untuk bekerja dalam bidang yang disediakan oleh Pemerintah, padahal setiap warga negara mempunyai hak konstitusi untuk memilih lapangan kerja yang disukainya. Menyediakan lapangan kerja sesuai dengan keinginan setiap warga adalah sesuatu hal yang tidak mungkin dipenuhi oleh pemerintahan manapun juga. Kewajiban Pemerintah terhadap hak asasi ekonomi, sosial, dan budaya adalah untuk mengusahakan kesempatan seluas mungkin dengan cara bersungguh-sungguh agar setiap warga negara dapat menikmati hak tersebut dan bukannya negara harus bisa menyediakan lapangan kerja untuk setiap warga negaranya;

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, permohonan Pemohon tidak beralasan hukum.

#### 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] Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan Pemohon tidak beralasan 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

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh Sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, 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, Maria Farida Indrati, M. Akil Mochtar, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, dan Hamdan Zoelva, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, 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**

**Harjono**

**ttd**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd**

**Anwar Usman**

**ttd**

**Hamdan Zoelva**

**ttd**

**Maria Farida Indrati**

**ttd**

**M. Akil Mochtar**

## 6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*) DAN ALASAN BERBEDA (*CONCURRING OPINION*)

Terhadap putusan perkara ini terdapat 2 (dua) orang Hakim Konstitusi yang pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar dan Hakim Konstitusi Hamdam Zoelva serta 1 (satu) orang Hakim Konstitusi yang memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*) yaitu Hakim Konstitusi Achmad Sodiki sebagai berikut:

### [6.1] **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar**

Bahwa pasal 113 termasuk dalam Bagian Ketujuh Belas UU 36/2009 yang mengatur tentang Pengamanan Zat Adiktif. Bagian Ketujuh Belas UU 36/2009 terdiri dari 4 (empat) pasal yaitu Pasal 113 sampai dengan Pasal 116. Dari bagian yang mengatur tentang zat adiktif tersebut, kata “tembakau”, “produk yang mengandung tembakau”, dan “rokok” dapat ditemukan pada Pasal 113 ayat (2), Pasal 114 dan Pasal 115. Sedangkan bentuk zat adiktif lain tidak disebut secara khusus dalam Bagian Ketujuh Belas UU *a quo*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “adiktif” berarti (1) bersifat kecanduan atau (2) bersifat menimbulkan ketergantungan pada pemakainya. Dengan demikian, yang termasuk zat adiktif tidak hanya terdiri atas tembakau dan produk yang mengandung tembakau sebagaimana disebut pada Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan. Terdapat beragam jenis zat yang masuk dalam kategori “zat adiktif” misalnya Narkotika dan Psikotropika.

Oleh karena itu, terdapat inkonsistensi antara judul bagian ketujuh belas UU *a quo* yang bertujuan mengatur tentang Pengamanan Zat Adiktif dengan isi (*content*) pasal yang terdapat dalam bagian ketujuh belas UU *a quo* yang memberikan porsi lebih besar dengan mengatur secara khusus mengenai rokok dan tembakau tanpa mengatur zat adiktif lainnya secara spesifik. Selain itu, terdapat inkonsistensi dari ketentuan Pasal 116 UU Kesehatan yang menyebutkan bahwa pengamanan zat adiktif lainnya agar diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Padahal, pengaturan zat adiktif lain, selain rokok dan tembakau, telah

diatur dalam Undang-Undang dan tidak dengan Peraturan Pemerintah, yaitu zat adiktif berupa psikotropika diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Zat Adiktif berupa Narkotika diatur dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Melalui penalaran semantik dapat disimpulkan bahwa, sejatinya, Bagian Ketujuh Belas UU 36/2009 adalah mengatur secara khusus mengenai Pengamanan Zat Adiktif berupa rokok dan tembakau. Setiap frasa “bahan yang mengandung zat adiktif” pada pasal yang berada dalam Bagian Ketujuh Belas UU 36/2009 cenderung mengarah pada rokok dan produk yang mengandung tembakau. Secara semantik, penyusunan bagian ketujuhbelas memiliki inkonsistensi karena penyebutan frasa “bahan yang mengandung zat adiktif”. Pembentuk Undang-Undang telah mempersempit makna zat adiktif yaitu hanya meliputi tembakau dan produk-produk tembakau, namun frasa ini mengandung pengertian luas yang juga mencakup zat adiktif lain, seperti psikotropika dan narkotika.

Pengaturan yang tidak konsistens dalam UU 36/2009 serta dibaca dalam konteks semantik dipastikan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan konstitusi.

Pandangan masyarakat mengenai tembakau berbeda dengan zat adiktif lainnya. Secara umum, masyarakat melihat Psikotropika dan Narkotika sebagai zat adiktif adalah barang ilegal yang tidak boleh dikonsumsi terkecuali bila digunakan untuk kepentingan tertentu dan oleh pihak yang berwenang seperti untuk pengobatan oleh para dokter. Lain halnya dengan rokok atau produk tembakau yang dapat dengan mudah ditemui atau diperoleh secara bebas. Rokok atau produk tembakau lainnya bukanlah barang ilegal. Sehingga, pandangan masyarakat tentang tembakau atau rokok sangat terbelah. Faktor kesehatan menjadi salah satu alasan yang menyebabkan perbedaan pandangan di masyarakat soal rokok dan produk tembakau. Setidaknya perubahan paradigma yang menekankan pada faktor demi melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya rokok dan tembakau tergambar pada kalangan masyarakat

internasional yang diwakili oleh *World Health Organization* yang mengeluarkan kerangka kerja konvensi mengenai pengendalian tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control-FCTC*) dan berlaku sejak 27 Februari 2005. FCTC dinyatakan sebagai *global trendsetter* yang mengubah pandangan masyarakat akan bahaya rokok dan produk tembakau lainnya. Indonesia menjadi satu-satunya negara di Asia Tenggara yang belum meratifikasi konvensi ini.

Dalam UU 36/2009 sangat terlihat adanya pengaruh FCTC dalam pengaturan mengenai pengendalian atau pengamanan rokok dan produk tembakau pada UU Kesehatan. Pasal 114 UU 36/2009 yang mewajibkan pencantuman peringatan kesehatan selaras dengan *article 11* FCTC yang mengatur tentang *Packaging and Labelling of Tobacco Products*, dan Pasal 115 UU 36/2009 yang menetapkan kawasan tanpa rokok sejalan dengan *article 8* FCTC yang menetapkan *Protection from Exposure to Tobacco Smoke*. Pengaturan ketentuan pada bagian ketujuh belas UU Kesehatan yang mengatur mengenai pengamanan zat adiktif menjadi dasar untuk mengatur lebih lanjut tentang rokok dan produk tembakau dengan Peraturan Pemerintah. Pengaturan mengenai rokok dan produk tembakau menjadi hal yang tidak mudah karena melibatkan industri rokok yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang besar, dari mulai sektor pertanian tembakau hingga produksi rokok. Selain itu, bagi masyarakat Indonesia rokok menjadi bagian dari warisan tradisi budaya masyarakat, terutama rokok kretek dari sebagian daerah di Indonesia. Sehingga kebijakan pemerintah dalam menetapkan pengaturan tentang rokok dan produk tembakau harus mampu melindungi hak konstitusional warga negara antara menikmati lingkungan yang sehat dan menjaga kelestarian warisan budaya masyarakat sekaligus mengakomodasi kepentingan petani tembakau dan tenaga kerja yang terlibat pada industri rokok dan produk tembakau.

Memperhatikan ketentuan yang termuat di dalam Bagian Ke Tujuh Belas UU 36/2009 jelas terlihat kepentingan tersembunyi yang bertujuan agar tanaman tembakau yang merupakan bahan baku utama dari industri rokok adalah satu-satunya zat yang mengandung adiktif, yaitu kepentingan bisnis perdagangan produk-produk *Nicotine Replacement Therapy* (NRT) dan tanpa memperhatikan

dampak yang akan terjadi kepada petani tembakau yang memiliki hak ekonomi sosial dan budaya yang dijamin oleh UUD 1945;

Pembatasan tembakau sebagai zat adiktif telah tidak memperhatikan fakta bahwa ada kurang lebih 6 juta rakyat Indonesia yang hidup dan perikehidupannya bergantung pada tembakau dengan segala industrinya. Apalagi industri tembakau merupakan salah satu kontributor terbesar pendanaan APBN.

Pembatasan dapat saja dilakukan asalkan dalam kerangka untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain (*vide* Pasal 28J ayat (2) UUD 1945). Jangan hanya demi satu kepentingan kemudian mengabaikan hak warga negara Indonesia, karena jika demikian maka telah terjadi pengingkaran terhadap nilai-nilai yang terdapat dalam UUD 1945;

Dengan memperhatikan uraian di atas, menurut pendapat saya, seharusnya Mahkamah mengabulkan sebagian permohonan Pemohon, yaitu menyatakan sepanjang frasa "tembakau" dan "produk yang mengandung tembakau" pada Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 tentang Kesehatan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

[6.2] **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi Hamdan Zoelva**

Pokok persoalan yang dimohonkan para Pemohon kepada Mahkamah adalah dicantumkannya secara spesifik tembakau dan produk yang mengandung tembakau dalam rangka pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan dalam Pasal 113 UU 36/2009.

Keresahan Pemohon beserta para petani tembakau atas adanya ketentuan tersebut seharusnya dapat dipahami oleh Mahkamah mengapa hanya tembakau dan produk tembakau yang disebutkan secara kongkrit sebagai zat adiktif yang mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan, dan sama sekali tidak menyinggung zat adiktif lainnya. Hal itu

menimbulkan rasa ketidakadilan oleh Pemohon dan para petani tembakau yang seharusnya dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan rasa kekhawatiran akan terancamnya sumber kehidupan mereka yang secara turun temurun menanam tembakau untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya seperti yang dijamin dalam Pasal 28A UUD 1945.

Benar, rokok mengganggu kesehatan bagi para penggunanya. Tetapi apakah dengan sendirinya tembakau dan produk lainnya membahayakan bagi perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan adalah sesuatu yang masih perlu penelitian lebih lanjut. Oleh karena itu, yang seharusnya dikendalikan dan dibatasi adalah produk rokok yang sudah jelas membahayakan bagi kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan, dan bukan tembakau. Tembakau sudah merupakan bagian kehidupan para petani yang secara turun temurun bergantung hidupnya dari hasil tanaman tembakau. Apabila tembakau dikendalikan, dan dibatasi produknya pasti akan mengancam kelangsungan kehidupan ekonomi dari para petani tembakau yang mencederai jaminan konstitusi kepada setiap orang untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya berdasarkan Pasal 28A UUD 1945. Hal itu, juga mencederai rasa keadilan para petani tembakau yang hanya menyebutkan tembakau dan segala produk tembakau sebagai zat adiktif, tanpa menyebutkan zat adiktif yang bersumber dari produk lain yang menurut berbagai penelitian terkandung dalam banyak sekali jenis tanaman. Dengan adanya kewenangan pengendalian dalam pasal *a quo*, tanpa batasan oleh undang-undang, akan memungkinkan pemerintah membatasi penanaman tembakau, serta jumlah produksi tembakau yang dapat dipastikan akan merugikan para petani yang menggantungkan ekonominya pada produksi tanaman tembakau.

Untuk memulihkan rasa ketidakadilan dari para petani tembakau dan menjamin kelangsungan kehidupan ekonomi masyarakat sebagai petani tembakau seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu dengan menyatakan Pasal 113 ayat (2) UU 36/2009 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dihilangkannya Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo* tidak dengan sendirinya menghilangkan kewenangan pemerintah untuk melakukan pengendalian terhadap tembakau dan

segala produknya karena kewenangannya masih dimungkinkan berdasarkan Pasal 116 UU 36/2009. Dengan dikabulkannya Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, Mahkamah memberikan keadilan kepada para petani tembakau, sehingga yang dikendalikan oleh Pemerintah tidak hanya zat adiktif dari tembakau dan segala produknya, tetapi juga seluruh zat adiktif yang bersumber dari bahan-bahan lainnya.

[6.3] **Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) Hakim Konstitusi Achmad Sodiki**

Persoalan yang dikemukakan oleh Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009. Alasannya karena:

- Pertama pasal tersebut ***hanya mencantumkan tanaman tembakau sebagai zat adiktif***, sedangkan tanaman lainnya misalnya ganja tidak, padahal ganja mempunyai dampak tidak baik terhadap kesehatan. Tembakau yang disebut zat adiktif dianggap bertentangan dengan asas keadilan karena hanya mencantumkan tanaman tembakau sedangkan tanaman lainnya seperti ganja yang mengandung juga zat adiktif dan dilarang tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009.
- Kedua dengan dicantumkannya tembakau sebagai zat adiktif ***memunculkan ketidakpastian hukum*** dan perasaan was was mengalami kerugian materiil apabila menanam tembakau. Dengan demikian Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 36/2009 bertentangan dengan Pasal 27, Pasal 28A dan Pasal 28I UUD 1945. Pemohon juga mengingatkan adanya Putusan Mahkamah Nomor 6 PUU/VII/2009 tentang pengujian Pasal 46 ayat (3) huruf c sepanjang frasa “yang memperagakan wujud rokok” yang telah ditolak oleh Mahkamah untuk dibatalkan.
- **Tentang dimasukkannya tembakau sebagai zat adiktif.** Tembakau merupakan produk pertanian yang di dalamnya termuat hak Pemohon yakni kepentingannya guna memenuhi kebutuhannya sebagai petani. Hak merupakan kepentingan yang dilindungi (*das subjective Recht ist rechtlich geschutztes Interesse*). Bahkan Van Appeldoorn beranggapan hak adalah

suatu kekuatan yang diatur oleh hukum (*Het objective recht is een ordende macht, het subjective recht is een door objective recht geordende macht. Recht is macht*). Oleh sebab itu gangguan apapun bentuknya atas hak dapat berarti gangguan atas kepentingan subjek hukum. Jika kepentingan itu demikian kuat peranannya dalam kehidupan orang yang mempunyai hak, maka perubahan hak akan berpengaruh juga terhadap orang yang mempunyai hak tersebut, yang bisa bersifat menguntungkan dan dapat pula bersifat merugikan si empunya hak. Jika kepentingannya berupa kepentingan ekonomi, maka perlakuan yang berbeda atas kepentingan ekonomi tersebut dapat merugikan yang bersangkutan. Terlebih lagi jika kepentingan ekonomi tersebut berupa kepentingan yang menyangkut hajat hidup seseorang atau orang banyak. Hak tersebut berkaitan dengan objek hukum yakni segala sesuatu yang berguna bagi subyek hukum dan yang dapat menjadi pokok (objek) perhubungan hukum. Jika perbedaan itu sekedar ingin membedakan antara jenis benda misalnya benda bergerak dengan benda tidak bergerak, hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tidaklah akan merugikan siapapun. Tetapi yang menjadi persoalan seringkali adanya perubahan dari status hak milik menjadi hak yang dikuasai langsung oleh negara atau sebaliknya hal ini menyangkut kepentingan yang mempunyai hak. Di dunia ini hampir tidak ada sejengkal tanahpun yang tidak ada pemilik atau penguasanya, sehingga mustahil memisahkan suatu benda/hak dengan pemiliknya atau antara subjek hukum dengan haknya. Hal itu hanya terjadi pada zaman perbudakan tatkala sebagian manusia dianggap tidak mempunyai hak yakni menjadi budak. Budak disamakan dengan barang atau binatang karena diambil tenaga kerjanya, yang dapat dihaki dan dapat dijual belikan oleh yang empunya budak. Hanya manusia yang mempunyai hak yang disebut orang (*person atau persoon*). Sekarang semua manusia adalah subjek hukum, oleh sebab itu ia merupakan pendukung hak, maka memisahkan dan tidak mengaitkan antara subjek hukum dengan objek hukum (hak) tidaklah tepat, karena zaman perbudakan telah berakhir.

Penggolongan suatu benda dapat menimbulkan kerugian apabila benda tersebut yang semula tidak digolongkan sebagai benda yang dilarang menjadi

benda yang dilarang, misalnya daun ganja semula bukan merupakan barang yang dilarang tetapi kemudian dimasukkan sebagai barang yang dilarang mengedarkan, mengkonsumsi dan menjual belikan. Jadi terjadi politik kriminalisasi terhadap benda tersebut, karena bagi siapa yang mengedarkan, mengkonsumsi dan menjual belikan dikenakan ancaman pidana. Dampaknya, bagi masyarakat yang secara tradisi mengkonsumsi daun ganja menjadi tidak bebas lagi menggunakannya.

Dalam dunia perdagangan juga terjadi hal demikian, dapat terjadi suatu benda yang semula dapat masuk bebas ke Indonesia menjadi benda yang dilarang masuk. Misalnya import daging sapi yang tadinya tidak terkena syarat halal .Karena diadakan klasifikasi daging yang halal dengan daging yang tidak halal terpaksa jika daging sapi diimport harus mendapatkan sertifikasi halal. Dengan demikian tidak semua daging sapi dapat diimport ke Indonesia, sehingga dapat merugikan para importer daging sapi, sebaliknya hal demikian menguntungkan pihak konsumen yang menghendaki kehalalan daging sapi. Dengan demikian perbedaan perlakuan yang didasarkan pada kepentingan secara langsung dapat berakibat merugikan suatu kelompok masyarakat tetapi dapat pula menguntungkan kelompok masyarakat lainnya. Hal inilah yang menyebabkan tidak mungkin dipisahkan antara subjek hukum yang berupa orang/badan hukum dengan kepentingan yang dimiliki oleh subjek hukum tersebut.

- Pemohon mempersoalkan penggolongan tembakau sebagai zat adiktif dengan kepentingannya yang dengan digolongkan menjadi/ termasuk zat adiktif akan berakibat merugikannya, sedangkan zat lain yang juga mengandung zat adiktif tidak dimasukkan dalam pasal ganja, yaitu Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 36/2009. Pasal ini tidak mengandung maksud bahwa zat lain dengan sendirinya yang tidak disebut dalam pasal *a quo* dikecualikan sebagai zat adiktif misalnya ganja dan sebagainya. Pasal ini hanya menyatakan, zat adiktif meliputi tembakau dan seterusnya yang dihubungkan dengan ayat (1) nya diperlukan pengamanan dalam penggunaannya yakni tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan

lingkungan. Ada perbedaan antara tembakau dan ganja sekalipun ada persamaannya yaitu sebagai zat adiktif. Tembakau dan produk rokok masih bersifat *legal* dijual bebas dan boleh dikonsumsi secara umum (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008, terbukti dengan dikenakannya cukai terhadap rokok dan tembakau), sekalipun terdapat pembatasannya seperti yang dimaksud oleh ayat (1) dan ayat (3) pasal *a quo*. Sedangkan ganja jelas bukan merupakan produk yang legal untuk dijual dan dikonsumsi oleh masyarakat, maka tidak bisa disamakan kedudukannya antara tembakau dengan ganja. Di sini **tidak ada persoalan kepastian hukum** karena permohonan Pemohon sekarang tidak termasuk persoalan yang dimohonkan pengujiannya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008 sekalipun menyinggung masalah tembakau.

Dalam dunia modern dengan kemajuan ilmu pengetahuan di bidang kesehatan nampak upaya manusia untuk hidup sehat bukan hanya untuk diri sendiri tetapi juga bagi orang lain. Produk-produk yang dikonsumsi oleh manusia juga semakin beragam, sehingga kontrol terhadap bahaya yang ditimbulkan oleh beragamnya zat-zat yang dikandung oleh makanan tersebut tidak mungkin dilakukan sendiri oleh perseorangan. Hal itu merupakan tugas negara untuk melindungi kepentingan kesehatan orang banyak. Sudah menjadi keyakinan dunia modern bahwa merokok dapat membahayakan kesehatan. Oleh sebab itu meningkatnya jumlah perokok juga akan meningkatkan potensi kerugian yang akan diderita baik di bidang kesehatan, produktivitas kerja, sekalipun negara memperoleh pajak yang diambil dari produk rokok (tembakau). Kesadaran untuk menghindari rokok justru lebih banyak dari kalangan yang cukup berpendidikan dari pada dari kalangan yang berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan. Akan tetapi membatasi meluasnya bahaya merokok tidak mungkin hanya digantungkan pada kesadaran dari mereka yang terdidik, tetapi negara harus melakukan tindakan antisipatif agar dengan demikian kita akan mewarisi generasi yang sehat. Justru kebijakan yang dilakukan saat sekarang ini akan menjadi tidak adil jika tidak berdampak baik bagi generasi yang akan datang, karena generasi yang akan datang tidak dapat ikut serta menentukan kebijakan yang sekarang diambil oleh negara. Tidak dapat dipertanggung

jawabkan secara moral, generasi yang akan datang menderita karena kesalahan kebijakan generasi sekarang. Lagi pula seseorang tidak boleh menarik keuntungan dari perbuatannya yang nyata-nyata membahayakan orang lain. Tembakau sebagai zat adiktif sekaligus merupakan bahan rokok utama tidak dapat disangkal dapat menyebabkan penyakit kanker, serangan jantung, impotensi dan gangguan kehamilan serta janin sebagaimana dicantumkan pada label peringatan setiap bungkus rokok. Oleh sebab itu maka permohonan Pemohon sudah tepat ditolak oleh Mahkamah.

**PANITERA PENGANTI,**

**ttd**

**Ida Ria Tambunan**