



**PUTUSAN**  
**Nomor 55/PUU-IX/2011**

**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 permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] 1. **Perkumpulan Forum Pengusaha Rokok Kretek**, berkedudukan di Jalan KH. Turaikhan Nomor 82 Kudus, Jawa Tengah, yang dalam hal ini diwakili oleh Hafash Gunawan, Ketua Badan Pengurus Forum Pengusaha Rokok Kretek;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I**;

2. Nama : **Zaenal Musthofa**  
Warga negara : Indonesia  
Tempat, tanggal lahir : Kudus, 21 Agustus 1966  
Pekerjaan : Pemilik Perusahaan Rokok Hendra Jaya  
Alamat : Laggardalem RT/RW. 003/003 Desa  
Laggardalem, Kecamatan Kota Kudus,  
Kabupaten Kudus, Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II**;

3. Nama : **Erna Setyo Ningrum**  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Tempat, tanggal lahir : Kudus, 22 Juni 1977  
Pekerjaan : Pemilik Perusahaan Rokok Sendang  
Mulyo  
Alamat : Desa Lau RT/RW.01/03, Kecamatan  
Dawe, Kabupaten Kudus, Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon III**;

Berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 27 Juli 2011 memberi kuasa kepada Catur Agus Saptono, S.H., dan Ahmad Suryono, S.H., keduanya adalah Advokat/Konsultan Hukum yang tergabung dalam Saptono Agusdiana Law Offices yang berkantor di Kompleks Bangun Cipta Sarana Blok Emesde D Nomor 34 Jalan Kemang Selatan XII Jakarta Selatan, yang bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.3] Membaca permohonan dari para Pemohon;  
Mendengar keterangan dari para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 5 Agustus 2011 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 8 Agustus 2011, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 293/PAN.MK/2011 dan diregistrasi pada tanggal 15 Agustus 2011 dengan Nomor 55/PUU-IX/2011, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 23 September 2011 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 September 2011, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **A. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)**

1. Mengenai kedudukan hukum/*legal standing* maka mengacu pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan: "*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. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa untuk dapat dikatakan terdapat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
  - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa Pemohon I adalah Ketua Badan Pengurus Perkumpulan Forum Pengusaha Rokok Kretek, dimana tujuan dari dibentuknya perkumpulan tersebut adalah untuk mengakomodasi aspirasi para pengusaha rokok; memperjuangkan aspirasi anggota sedemikian hingga terakomodasi dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan Pemerintah; dan memperjuangkan hak-hak anggota yang bermodal lemah, sehingga tidak mendapat perlakuan yang diskriminatif dan tidak wajar dalam memperjuangkan kepentingannya;
4. Bahwa Pemohon II adalah pemilik perusahaan rokok yang memperkerjakan ratusan pekerja untuk menghasilkan produk tembakau dalam bentuk rokok sigaret, baik sigaret kretek tangan maupun sigaret kretek mesin, dimana dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini merasakan tekanan terhadap kelangsungan usahanya dengan berkurangnya secara signifikan jumlah pekerja baik karena regulasi yang telah ada maupun regulasi yang direncanakan akan terbit;
5. Bahwa Pemohon III adalah pemilik perusahaan rokok yang memperkerjakan puluhan pekerja untuk menghasilkan produk tembakau dalam bentuk sigaret kretek tangan, dimana untuk melakukan produksi perusahaan tersebut

bergantung dari faktor-faktor eksternal seperti harga dan ketersediaan cengkeh sebagai bahan baku campuran pembuatan sigaret kretek tangan. Secara spesifik perusahaan yang dimiliki oleh Pemohon III hanya akan memproduksi jika situasi kondusif dan memungkinkan, sehingga para pekerja yang bekerja akan bergantung dari faktor-faktor eksternal tersebut;

6. Bahwa para Pemohon akan dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan peringatan kesehatan secara keseluruhan baik berupa tulisan dan gambar sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan), karena pengaruh bahaya rokok terhadap kesehatan merupakan klaim yang bersifat sepihak dan *debatable*. Apalagi dalam peringatan kesehatan berupa tulisan, bahaya tersebut tidak berbentuk kepastian melainkan kecenderungan yang diwakili dengan kata “dapat membahayakan kesehatan...dan seterusnya”;
7. Bahwa para Pemohon akan dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan peringatan kesehatan berupa gambar sebagaimana tersebut pada frase “... dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya”, seperti yang termaktub dalam Penjelasan Pasal 114 UU Kesehatan, dimana jika ketentuan tersebut diberlakukan maka perusahaan rokok kecil akan mengeluarkan biaya produksi yang lebih besar dari sebelumnya yang berpotensi akan menambah beban produksi dan berpotensi akan mematikan produksi serta kelangsungan pekerja yang bekerja di perusahaan rokok tersebut;
8. Bahwa para Pemohon juga akan dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan kriminalisasi terhadap perbuatan sebagaimana dimaksud pada poin ke-6 dalam ketentuan Pasal 199 ayat (1), dimana sebuah perbuatan yang bersifat fakultatif kemudian diberikan sanksi pidana. Dengan kata lain pembentuk undang-undang dengan sadar telah melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan yang dasar hukumnya bersifat tendensius, diskriminatif dan rancu;
9. Bahwa para Pemohon akan dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan peringatan kesehatan secara keseluruhan baik berupa tulisan dan gambar sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan, karena para Pemohon dijamin haknya

oleh konstitusi sebagaimana dilindungi oleh ketentuan Pasal 28F UUD 1945 yang berbunyi, *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*, sebagaimana juga dijamin oleh ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi *“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”*, kemudian dilindungi oleh ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi *“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu,”* dan sebagaimana juga dilindungi oleh dan dijamin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*;

10. Bahwa para Pemohon akan dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan kriminalisasi terhadap perbuatan memproduksi rokok dalam ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, dimana dengan berlakunya ketentuan tersebut berpotensi akan menimbulkan ketidakpastian hukum dengan mengkriminalisasi produsen rokok. Hak tersebut dilindungi oleh UUD 1945 sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum”*;
11. Bahwa berdasarkan uraian tersebut diatas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke hadapan Mahkamah;

## **B. Kewenangan Mahkamah**

12. Bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang kemudian ditegaskan ulang dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Nomor 98, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia 4236, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358) adalah untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

13. Bahwa ketentuan 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, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum"*. Lebih lanjut, Pasal 10 ayat (1a) UU MK antara lain menyatakan, *"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, ...."*.

### **C. Alasan Permohonan**

#### **C.1. Materi Muatan Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) melampaui kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan dari UU Kesehatan**

14. Bahwa Pasal 114 UU Kesehatan yang mengatur tentang kewajiban adanya peringatan kesehatan tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a UU Nomor 12 Tahun 2011 (bukti P-11) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mensyaratkan bahwa UU harus memiliki kejelasan tujuan;
15. Bahwa menurut Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan kejelasan tujuan adalah "bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai";
16. Bahwa tujuan dari UU Kesehatan dirumuskan dalam Pasal 3 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”. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 3 disebutkan bahwa “Mewujudkan derajat kesehatan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan keadaan kesehatan yang lebih baik dari sebelumnya. Derajat kesehatan yang setinggi-tingginya mungkin dapat dicapai pada suatu saat sesuai dengan kondisi dan situasi serta kemampuan yang nyata dari setiap orang atau masyarakat. Upaya kesehatan harus selalu diusahakan peningkatannya secara terus menerus agar masyarakat yang sehat sebagai investasi dalam pembangunan dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomis”;

17. Bahwa tujuan pengaturan UU Kesehatan secara umum berhubungan dengan segala sesuatu yang mendukung pembangunan kesehatan (Pasal 3 UU Kesehatan) , menjadi menyimpang dari kejelasan tujuan tersebut karena secara tiba-tiba mengatur tentang tata niaga rokok yang meliputi memproduksi dan memasukkan rokok ke wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 114 UU Kesehatan berikut dengan penjelasannya;

### **C.2. Pertentangan Norma dengan Pasal 28F UUD 1945**

18. Bahwa Pasal 28F UUD 1945 berbunyi “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”
19. Bahwa kalimat “peringatan kesehatan” sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan yang selengkapnya berbunyi “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan” bertentangan dengan hak asasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 28F UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”
20. Bahwa para Pemohon selaku pengusaha rokok memiliki hak konstitusional seperti dimaksud dalam Pasal 28F UUD 1945 yaitu pada frase “...*memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*”, dimana hak tersebut merupakan hak

konstitusional atas informasi yang dimiliki oleh para Pemohon selaku produsen rokok;

21. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya Nomor 6/PUU-VII/2009 pada tanggal 10 September 2009, menyebutkan bahwa *“industri rokok memiliki hak yang sama dalam kegiatan pemasaran termasuk hak menggunakan sarana komunikasi yang tersedia antara lain media cetak, media luar ruang, internet, media elektronik seperti televisi dan radio maupun kegiatan sponsor dan promosi lainnya yang keseluruhan merupakan kegiatan komunikasi kepada konsumen sehingga dapat memberikan informasi yang benar mengenai produk-produknya.”*
22. Bahwa dalam konteks informasi yang berkaitan dengan suatu produk, terdapat kewajiban konstitusional untuk menyampaikan informasi tersebut secara netral, baik dalam sisi keunggulan, sisi kelemahan, sisi manfaat maupun sisi kerugian atas suatu produk produk-produknya;
23. Kewajiban konstitusional dimaksud telah diatur lebih jauh di dalam Pasal 7 huruf B UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (bukti P-10) yang menyatakan bahwa kewajiban produsen atau pelaku usaha adalah untuk memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
24. Bahwa Pasal 114 UU Kesehatan yang mengatur tentang peringatan kesehatan hanya membebani kewajiban bagi Pemohon untuk memberikan informasi yang tidak netral, karena hanya mewajibkan untuk menyampaikan informasi yang bersifat negatif. Sementara Pemohon, memiliki hak konstitusional untuk *“... memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia,”* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28F UUD 1945. Dengan kata lain, Pasal 114 UU Kesehatan tersebut seharusnya juga memberikan hak konstitusional kepada Pemohon untuk menampilkan informasi yang bersifat positif, sehingga pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28F UUD 1945 menyangkut hak konstitusional Pemohon selaku produsen rokok. Dengan memberikan informasi baik yang bersifat positif maupun negatif, produsen rokok juga tidak menghalangi hak konstitusional konsumen rokok atas informasi yang netral/berimbang, sehingga

konsumen rokok tetap dapat melakukan pilihan untuk membeli atau tidak membeli rokok bahkan dapat juga menentukan pilihan untuk tidak merokok;

### **C.3. Pertentangan Norma dengan Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945**

25. Bahwa kalimat “peringatan kesehatan” sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan yang selengkapnya berbunyi “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan” juga bertentangan dengan hak asasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”
26. Secara spesifik, hak asasi para Pemohon yang dijamin oleh Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 adalah frase “...*berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*”, dimana rasa aman dan perlindungan yang dimiliki para Pemohon adalah dalam hal perlindungan dari ancaman ketakutan dalam memproduksi rokok, yang merupakan hak asasi dari Pemohon;
27. Bahwa kalimat “peringatan kesehatan” sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan yang selengkapnya berbunyi “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan” juga bertentangan dengan hak asasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*”;
28. Bahwa pekerjaan memproduksi rokok merupakan upaya untuk menghasilkan pendapatan dalam rangka untuk mencapai taraf penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, sehingga pernyataan “peringatan kesehatan” seolah-olah menempatkan pekerjaan memproduksi rokok sebagai pekerjaan yang tidak sesuai dengan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dimana sesungguhnya memproduksi rokok merupakan suatu aktifitas ekonomi biasa yang tidak tercela dan tidak merendahkan martabat kemanusiaan;

#### C.4. Pertentangan Norma dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945

29. Bahwa Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

30. Bahwa Pasal 114 UU Kesehatan adalah norma primer yang memberikan kewajiban bagi produsen rokok untuk mencantumkan peringatan kesehatan. Dalam Hukum Administrasi, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan di dalam suatu UU, manakala aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan. Sanksi-sanksi hukum administrasi tersebut meliputi:

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (ijin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*);
- e. Sanksi pidana.

(Pengantar Hukum Administrasi Indonesia; Philipus M. Hadjon, dkk, Maret 2005, hal. 245-265)

31. Ketentuan Pasal 199 ayat (1) adalah norma sekunder dari Pasal 114 UU Kesehatan berupa sanksi pidana sebagai akibat pelanggaran kewajiban Pasal 114 yang mewajibkan adanya peringatan kesehatan. Akan tetapi sebagai kewajiban yang bersifat administratif, semestinya sanksi yang ada dapat diupayakan berupa sanksi administrasi yang lebih ringan, misalnya peringatan yang ditindaklanjuti dengan pencabutan izin. Terutama karena sanksi pidana adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*) dan bukan merupakan tindakan pertama (*premium remedium*) atas pelanggaran administratif peringatan kesehatan. Lalu di mana letak keadilannya ketika pelanggaran administratif yang tidak benar-benar membahayakan orang lain dan merugikan negara, tiba-tiba diberikan ancaman pemidanaan?

32. Bahwa norma primer (Pasal 114) dan norma sekunder [Pasal 199 ayat (1)] juga sangat tendensius, diskriminatif, rancu, dan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dibandingkan dengan perlakuan Undang-Undang Kesehatan yang nyata-nyata tidak mengatur tentang produk makanan atau minuman yang jelas-jelas juga membahayakan kesehatan seperti minuman

berakohol, makanan yang mengandung kolesterol tinggi, dan lain-lain. Dengan demikian ketentuan Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan tentang peringatan kesehatan, sangat bersifat tendensius, diskriminatif, dan rancu sehingga merugikan hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

#### **C.5. Pertentangan Norma dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

33. Bahwa dengan pemberlakuan ketentuan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, juga akan bertentangan dengan hak yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dimana *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum”*;
34. Bahwa para pemohon merasa memiliki hak untuk diperlakukan sama di depan hukum, dimana UU Kesehatan telah mengatur tata niaga produk rokok, namun di sisi lain juga mengkriminalkan para pemohon sebagai produsen rokok. Perlakuan ini sangat tidak berimbang dibandingkan dengan produk-produk yang lain yang juga memiliki potensi yang sama bahkan lebih buruk dari rokok;
35. Bahwa ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan secara tiba-tiba melakukan pengaturan administrasi atas proses produksi rokok berupa kewajiban adanya peringatan kesehatan, dimana pengaturan tersebut tidak menjelaskan tujuan tentang kesehatan itu sendiri. Pengaturan ini tidak memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi produsen rokok, karena seolah-olah menempatkan produk rokok sebagai satu-satunya produk yang membahayakan kesehatan, padahal bahaya rokok bagi kesehatan masih harus diuji lebih lanjut, sementara juga terdapat hasil pengujian tentang manfaat penggunaan tembakau (bukti P-12; halaman 6-12)

#### **C.6. Kerugian dan Potensi Kerugian**

36. Bahwa dengan peringatan kesehatan yang tercantum Pasal 114, produsen rokok akan menambah biaya produksi berupa gambar peringatan kesehatan yang tercantum di dalam bungkus rokok. Padahal bagi produsen rokok kecil, setiap penambahan komponen biaya produksi akan dapat berpengaruh secara langsung kepada skala produksi yang juga akan berakibat langsung pada kemampuan menyerap tenaga kerja sehingga akan lebih banyak pekerja yang dirumahkan jika produksi rokok dibebani dengan biaya produksi tambahan;

37. Bahwa selain akan menambah biaya produksi, kewajiban peringatan kesehatan berupa gambar juga akan mempengaruhi kemampuan produsen rokok kecil untuk bersaing di pasar karena setiap bungkus rokok tidak hanya memiliki fungsi sebagai wadah pembungkus bagi batang rokok, namun juga berfungsi sebagai media promosi yang efektif untuk memperkenalkan produk rokok. Dengan keadaan tersebut, potensi hilangnya pangsa pasar produsen rokok kecil akan semakin tinggi, yang juga akan berpengaruh langsung terhadap kemampuan produsen dalam memproduksi rokok;
38. Jika ditelusuri sejarahnya maka disimpulkan bahwa munculnya Pasal 114 dan Pasal 119 dalam UU Kesehatan merupakan bagian dari kampanye internasional anti tembakau yang dikenal dengan nama *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), yang merupakan kerangka kerja pembatasan tembakau dan rokok dibawah rezim kesehatan *World Health Organization* (WHO). Regulasi internasional ini hendak membatasi produksi, perdagangan dan konsumsi tembakau dengan alasan kesehatan. Secara keseluruhan instrumen utama yang digunakan dalam FCTC sangat beragam, mulai dari pengalihan tanaman, cukai tinggi, pengurangan kandungan tar, pelarangan iklan, dan perlindungan merek dagang. Pada intinya FCTC hendak mengurangi produksi rokok, mengurangi kemampuan produksi industri rokok dan menekan konsumsi tembakau. Lahirnya regulasi ini adalah muara dari persaingan dinamik tiga pihak yakni, *pertama* antara negara maju dengan negara berkembang; *kedua*, antara perusahaan raksasa internasional dengan perusahaan nasional (bukti P-13; halaman 11 – 45) dan *ketiga*, persaingan antara perusahaan rokok dengan perusahaan farmasi dalam memperebutkan pasar nikotin (bukti P-12; halaman 7 - 15). Sehingga dapat di duga kampanye anti tembakau dan rokok dengan alasan kesehatan berpotensi dimanfaatkan oleh produsen besar internasional dalam mematikan usaha sejenis yang lebih kecil;
39. Bahwa upaya memasukkan kaidah-kaidah FCTC dalam hukum nasional yang didalangi oleh WHO maupun yang dibiayai langsung oleh perusahaan-perusahaan farmasi internasional di Indonesia sangatlah agresif. Kedua aktor utama internasional tersebut di atas adalah yang paling berkepentingan menjadikan prinsip-prinsip FCTC sebagai hukum positif nasional di Indonesia, sebagai bagian dari strategi mereka mengambil alih pasar nikotin. Akibat

tekanan internasional yang bertubi-tubi dan disertai dengan dukungan keuangan dalam jumlah besar menjadi penyebab pemerintah mengeluarkan UU Kesehatan yang menempatkan nikotin tembakau sebagai zat adiktif, mengatur secara khusus tentang produksi rokok dan sanksi pidana yang berat atas pelanggarannya. Selain itu pemerintah juga telah mengusulkan rancangan UU Pembatasan Rokok dan Tembakau untuk kepentingan kesehatan yang saat ini tengah dibahas DPR. Tidak hanya melalui pemerintah pusat, rezim internasional juga menyusup langsung ke pemerintah daerah, membiayai pembuatan Peraturan Daerah (Perda) untuk menekan produksi dan konsumsi rokok. Berbagai kota di Indonesia saat ini telah mengeluarkan Perda yang membatasi perdagangan tembakau dan rokok dengan mengacu pada rezim WHO FCTC. Keseluruhan agenda diatas merupakan bentuk kriminalisasi produsen rokok yang membahayakan eksistensi usaha ini di tanah air (bukti P-13; halaman 141 – 185);

40. Bahwa upaya rezim WHO FCTC sangat sistematis untuk mematikan pertanian tembakau dan industri rokok nasional. Usaha mematikan pertanian tembakau dilakukan dengan mempromosikan pergantian tanaman. Sedangkan berbagai upaya menekan industri dilakukan melalui UU kesehatan, dan menaikkan cukai. Akibat dari tindakan pemerintah menaikkan cukai rokok sebagai bentuk komitmen terhadap FCTC secara sistemik menyebabkan bangkrutnya perusahaan rokok nasional kecil (bukti P-13; halaman 45 - 49). Data lainnya menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah menaikkan cukai tembakau telah menyebabkan ribuan perusahaan kecil menengah yang bergerak dalam industri ini gulung tikar. Unit industri tembakau Indonesia menurun dari 4.793 perusahaan pada 2008 menjadi sekitar 3.255 perusahaan pada 2009 (Depkeu, 2010). Ditengah bangkrutnya perusahaan nasional maka perusahaan rokok besar asing secara otomatis mengambil alih pangsa pasar tembakau dan rokok nasional. Demikian pula dengan adanya Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, akan menyebabkan semakin meningkatnya biaya produksi rokok, pencetakan kemasan baru, biaya promosi tambahan, yang sangat memberatkan produsen kecil yang pada akhirnya secara sistematis mematikan produsen rokok kecil;
41. Apa yang dilakukan pemerintah indonesia berpotensi menimbulkan dampak sistemik terhadap tenaga kerja. Badan PBB di bidang perburuhan yakni

*International Labour Organization* (ILO) menyebutkan bahwa di Indonesia sedikitnya terdapat 10 juta orang bekerja dalam rantai produksi tembakau dan rokok di Indonesia. Dengan demikian jumlah tersebut setara dengan 35 % lebih jumlah tenaga kerja sektor formal di negara ini. Industri tembakau juga merupakan penyumbang cukai terbesar, dimana sumbangan perusahaan rokok dalam bentuk cukai mencapai 62,7 triliun rupiah pertahun, melebihi seluruh pendapatan yang diperoleh pemerintah dari eksploitasi tambang, dan melebihi nilai seluruh deviden yang disetorkan 140 BUMN di Indonesia. Sumbangan tersebut belum termasuk pajak lainnya dan upah yang diterima oleh pekerja serta *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan rokok;

42. Besarnya manfaat keberadaan industri tembakau merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan pemerintah sangat berhati-hati dalam mengadopsi FCTC. Selain derasnya penolakan kalangan industri dan petani menjadi pertimbangan politik tersendiri, karena FCTC memiliki konsekuensi pemberangusan industri rokok dan sekaligus pertanian tembakau. Alasan kehati-hatian lainnya adalah kuatnya indikasi kepentingan internasional dalam mengambil alih pasar tembakau dan rokok di Indonesia. Beberapa tahun terakhir perusahaan internasional seperti *Philip Morris*, *British American Tobacco*, *Japan Internasional Tobacco*, semakin aktif melakukan akuisisi perusahaan-perusahaan sejenis di negara berkembang dan mengambil alih pasar sekaligus. Di Indonesia dua perusahaan rokok terbesar nasional telah dikuasai oleh perusahaan asing tersebut (bukti P-13; halaman 17 – 21). Besarnya arus impor tembakau akibat perdagangan bebas ASEAN menyebabkan impor tembakau tidak terbandung. Indonesia mengalami defisit perdagangan yang besar dalam komoditi tembakau dan produk olahan tembakau dalam 10 tahun terakhir. Kondisi semacam ini secara potensial merugikan usaha kecil dan menengah dalam industri tembakau dan rokok nasional;
43. Bahwa kampanye dan kebijakan anti tembakau dan rokok yang tidak jelas kebenarannya serta diyakini memiliki agenda ekonomi politik, telah menciptakan hambatan bagi petani, produsen rokok kretek nasional dalam melakukan produksi, mempertahankan eksistensi dalam produksi serta kesulitan dalam melakukan penjualan tembakau dan produk olahan tembakau. Kebijakan dan kampanye anti rokok semacam itu telah merugikan secara

langsung produsen rokok kretek skala kecil dan usaha lainnya yang terkait langsung dengan produsen rokok kretek skala kecil yang dimaksud (bukti P-14);

44. Bahwa kebijakan anti rokok dan tembakau seperti kenaikan harga cukai telah secara langsung memukul industri rokok kretek skala kecil nasional. Ratusan produsen rokok rumahan di wilayah Kecamatan Losari, Kabupaten Cirebon bangkrut akibat regulasi yang dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 203/PMK.011/2008 tentang Tarif Cukai Hasil Tembakau Tahun 2008 yang berlaku sejak tanggal 1 Februari 2009. Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Cirebon, H. Haki menyatakan, pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah membuat keputusan yang tidak prorakyat sehingga pabrik rokok rumahan gulung tikar. (Pikiran Rakyat, 19 Maret 2011). Bangkrutnya perusahaan rokok skala kecil tersebut juga dipicu oleh kebijakan lainnya seperti tidak adanya subsidi tembakau, naiknya harga cengkeh, dan berbagai kampanye anti rokok serta fatwa yang mengharamkan rokok menjadi pemicu bangkrutnya perusahaan rokok kretek nasional;
45. Bahwa kewajiban mencantumkan kalimat peringatan kesehatan dan gambar atau bentuk lainnya pada kemasan rokok akan semakin meningkatkan biaya produksi rokok kretek skala kecil. Pencantuman peringatan kesehatan dan gambar akan menyebabkan perusahaan rokok terpaksa mengganti seluruh kemasan yang sudah ada dan sudah dicetak, mencetak kemasan baru, mendesain ulang kemasan, mempromosikan kembali kemasan baru yang membutuhkan tambahan biaya. Padahal dengan biaya produksi saat ini yang semakin mahal para produsen sudah semakin kesulitan untuk mempertahankan eksistensi usaha. Sehingga pencatuman peringatan kesehatan secara langsung merugikan perusahaan rokok kretek skala kecil. Untuk biaya cetak peringatan kesehatan berupa gambar saja, produsen kretek skala kecil membutuhkan tambahan biaya produksi sekitar 4% dari total biaya produksi, belum termasuk biaya investasi dan biaya promosi;

#### **D. Petitum**

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

- 5063) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
  4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
  5. Atau apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*Ex aequo et Bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Akta Perubahan Anggaran Dasar Terakhir Perkumpulan Forum Pengusaha Rokok Kretek (FPRK);
2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Hafash Gunawan;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Susunan Pengurus FPRK Periode 2009 – 2014;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Zaenal Musthofa;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) atas nama H. Zaenal Musthofa;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Erna Setyo Ningrum;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) atas nama Erna Setyo Ningrum;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

12. Bukti P-12 : Buku Nicotine War, Wanda Hamilton;
13. Bukti P-13 : Buku Kriminalisasi Berujung Monopoli, Salamuddin Daeng, Dkk;
14. Bukti P-14 : Buku Kretek Kajian Ekonomi & Budaya 4 Kota, Roem Topatimasang, Dkk;

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah untuk menguji Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 5063, selanjutnya disebut UU 36/2009) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

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

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK 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 Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya

disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian Undang-Undang *in casu* Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, 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 para Pemohon dalam permohonan *a quo* mendalilkan masing-masing dirinya sebagai berikut:

1. Pemohon I adalah Ketua Badan Pengurus Perkumpulan Forum Pengusaha Rokok Kretek yang memperjuangkan aspirasi dan hak-hak anggota yang bermodal lemah yang mendapat perlakuan diskriminatif dan tidak wajar oleh berlakunya pasal dalam Undang-Undang *a quo*;
2. Bahwa Pemohon II dan Pemohon III adalah pemilik perusahaan rokok yang memperkerjakan ratusan pekerja untuk menghasilkan produk tembakau dalam bentuk rokok sigaret, baik sigaret kretek tangan maupun sigaret kretek mesin yang merasa tertekan dalam kelangsungan usahanya oleh berlakunya pasal dalam Undang-Undang *a quo*;

Berdasarkan bukti P-1 berupa Akta Perubahan Anggaran Dasar Forum Pengusaha Rokok Kudus, bukti P-2, bukti P-4, dan bukti P-6 berupa KTP atas nama Hafash Gunawan, Zaenal Musthofa dan Setyo Ningrum, maka para Pemohon tersebut mempunyai kedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama untuk mengajukan pengujian UU 36/2009;

Bahwa para Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28G UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1)

UU 36/2009 yang menyatakan:

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

Menurut para Pemohon, Pasal 114 UU 36/2009 yang mewajibkan mencantumkan peringatan kesehatan secara keseluruhan baik berupa tulisan dan gambar akan berpengaruh terhadap pengeluaran biaya produksi yang lebih besar oleh para Pemohon, sedangkan berlakunya Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 yang mengkriminalisasi produsen rokok berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum;

Terhadap dalil para Pemohon mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon I selain mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan *a quo*, berdasarkan bukti P-1 dan bukti P-3, juga mempunyai hak untuk mewakili perkumpulan di dalam maupun di luar pengadilan untuk: **(i)** memperjuangkan aspirasi para pengusaha rokok sehingga membawa rasa keadilan; **(ii)** memperjuangkan aspirasi anggota sehingga terakomodasi dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah; **(iii)** memperjuangkan hak-hak anggota yang bermodal lemah sehingga tidak mendapat perlakuan yang diskriminatif dan tidak wajar dalam memperjuangkan kepentingannya. Adapun Pemohon II dan Pemohon III mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan pengujian pasal dalam Undang-Undang *a quo*, karena dengan berlakunya Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 yang mewajibkan kepada Pemohon II dan Pemohon III sebagai pengusaha rokok dengan suatu sanksi pidana untuk mencantumkan peringatan kesehatan telah menyebabkan Pemohon II dan Pemohon III mengeluarkan biaya produksi yang lebih banyak dari yang sebelumnya, sehingga berpotensi menambah beban produksi dan berpotensi mematikan produksi serta kelangsungan pekerja di perusahaan rokok tersebut. Berdasarkan penilaian dan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengujian pasal dalam Undang-Undang *a quo*;

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

### **Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon pada pokoknya mendalilkan peringatan kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Kalimat peringatan kesehatan dalam Pasal 114 Undang-Undang *a quo* hanya membebani para Pemohon sebagai pengusaha rokok untuk memberikan informasi yang tidak netral dan informasi yang negatif, padahal para Pemohon memiliki hak konstitusional untuk memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28F UUD 1945;
- b. Kalimat peringatan kesehatan dalam Pasal 114 Undang-Undang *a quo* telah menyebabkan para Pemohon dalam memproduksi rokok tidak mendapatkan perlindungan dari ancaman, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945;
- c. Kalimat peringatan kesehatan dalam Pasal 114 Undang-Undang *a quo* seolah-olah telah menempatkan pekerjaan memproduksi rokok sebagai pekerjaan yang tidak sesuai dengan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, padahal hak tersebut dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945;
- d. Kalimat peringatan kesehatan dalam Pasal 114 Undang-Undang *a quo* tidak memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi produsen rokok karena seolah-olah telah menempatkan produk rokok sebagai satu-satunya produk yang membahayakan kesehatan, padahal kebenaran bahaya rokok tersebut masih harus diuji lebih lanjut;
- e. Menurut para Pemohon, semestinya sanksi yang tercantum dalam Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bukan sanksi pidana tetapi sanksi administrasi karena sanksi pidana merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*) dan bukan merupakan tindakan pertama (*premium remedium*) atas pelanggaran

- terhadap peringatan kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 114 UU 36/2009;
- f. Norma Pasal 114 dan norma Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* sangat tendensius, diskriminatif, rancu, dan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena Undang-Undang *a quo* tidak mengatur mengenai produk makanan atau minuman yang jelas-jelas juga membahayakan kesehatan, seperti minuman berakohol dan makanan yang mengandung kolesterol tinggi;
  - g. Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan hak para Pemohon yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena Undang-Undang *a quo* telah mengatur tata niaga produk rokok, namun juga mengkriminalkan para Pemohon sebagai produsen rokok. Perlakuan ini sangat tidak berimbang dibandingkan dengan produk-produk yang lain yang juga memiliki potensi lebih buruk dari rokok;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.10] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu mengutip Pasal 54 UU MK yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden” dalam melakukan pengujian atas suatu Undang-Undang. Dengan kata lain, Mahkamah dapat meminta atau tidak meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, tergantung pada urgensi dan relevansinya. Oleh karena permasalahan hukum dalam permohonan *a quo* sudah jelas, Mahkamah memandang tidak ada urgensi dan relevansinya untuk meminta keterangan dan/atau risalah rapat dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, sehingga Mahkamah langsung memutus permohonan *a quo*;

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, dan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.12] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 terhadap Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28F, Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 34/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011;

[3.13] Menimbang bahwa Pasal 60 UU MK menyatakan, *“Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”*. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi di dalam praktiknya membuka kemungkinan diajukan kembali pengujian pasal, ayat, frasa, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji sebagaimana dimuat dalam Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan, *“Terlepas dari ketentuan ayat (1) di atas, permohonan pengujian Undang-Undang terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda”*;

[3.14] Menimbang bahwa Putusan Mahkamah Nomor 34/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011 adalah pengujian antara lain Pasal 114, Penjelasan Pasal 114, dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009. Dalam putusan tersebut Mahkamah menyatakan kata “dapat” dalam Penjelasan Pasal 114 dan frasa “berbentuk gambar” dalam Pasal 199 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945. Adapun mengenai Pasal 114, Penjelasan Pasal 114 kecuali kata “dapat” dan Pasal 199 ayat (1) kecuali frasa “berbentuk gambar” dalam putusan *a quo* ditolak dengan pertimbangan sebagai berikut:

“Bahwa meskipun maksud para Pemohon adalah untuk meniadakan ketentuan Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya serta Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 dengan tujuan untuk menghilangkan kewajiban dari produsen dan importir rokok untuk mencantumkan peringatan kesehatan berupa tulisan yang jelas dan gambar secara bersamaan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, namun menurut Mahkamah, alternatif yang timbul dari Penjelasan Pasal 114 UU 36/2009 harus diberi makna yang pasti sehingga tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Menurut Mahkamah, Pasal 114 UU 36/2009 dan Penjelasannya harus dimaknai bahwa kewajiban bagi produsen dan importir rokok adalah **mencantumkan peringatan yang berupa tulisan**

**yang jelas dan gambar.** Hal demikian berkaitan dengan jaminan dan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk memperoleh informasi sebagaimana ketentuan Pasal 28F UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, 'Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia';

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

Dengan demikian, dalam putusan tersebut Mahkamah berpendapat Pasal 114, Penjelasan Pasal 114 kecuali kata "dapat" dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 kecuali "berbentuk gambar" adalah konstitusional;

[3.15] Menimbang bahwa meskipun para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan batu uji yang sedikit berbeda, yaitu Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28F UUD 1945, namun substansi dari Pasal 114 dan Pasal 199 ayat (1) UU 36/2009 telah dinilai dan dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Nomor 34/PUU-VIII/2010, tanggal 1 November 2011, sehingga pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 34/PUU-VIII/2011 *mutatis mutandis* berlaku sebagai pertimbangan dalam putusan *a quo*. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon *a quo* adalah *ne bis in idem*;

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan para Pemohon *ne bis in idem*;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;

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

**KETUA,**

ttd.

**Moh. Mahfud MD**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Sunardi**