

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Industri tembakau Indonesia khususnya di Jawa Timur merupakan industri yang telah resmi ditetapkan oleh pemerintah Indonesia sebagai salah satu industri prioritas nasional sejak tahun 2008, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional¹, sekaligus tembakau telah ditetapkan sebagai salah satu komoditas strategis perkebunan yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan sosial, ekonomi, dan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.²

Tembakau mempunyai posisi sangat penting dalam peta tanaman perkebunan, dibudidayakan secara beragam hampir di seluruh Indonesia dan khususnya di Jawa Timur. Dengan kata lain, tembakau dan hasil olahan tembakau selain menjadi bagian penting dalam budaya bangsa Indonesia, juga menjadi sumber daya alam hayati yang telah memberikan sumbangan besar bagi

¹Pasal 3 (1) Dalam rangka pengembangan kompetensi inti industri daerah yang tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) : a. Pemerintah Provinsi menyusun peta panduan pengembangan industri unggulan provinsi; dan b. Pemerintah Kabupaten/Kota menyusun peta panduan pengembangan kompetensi inti industri Kabupaten/Kota.

² Penyelenggaraan Perkebunan bertujuan untuk: a. meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; b. meningkatkan sumber devisa negara; c. menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha; d. meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar; e. meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri; f. memberikan perlindungan kepada Pelaku Usaha Perkebunan dan masyarakat; g. mengelola dan mengembangkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan h. meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan.

kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Jawa Timur.

Tembakau dimanfaatkan untuk membuat rokok, bersama dengan cengkeh telah menjadi bahan utama rokok kretek. Kretek merupakan hasil olahan tembakau asli dan khas serta menjadi budaya bangsa Indonesia. Kretek berbeda dengan rokok pada umumnya, karena mengandung bahan baku lain yang tidak dimiliki oleh hasil olahan tembakau lainnya karena kretek dihasilkan dengan penambahan produk lain yaitu cengkeh.

Pada dasarnya pengusaha atau petani industri tembakau sebagai mata perdagangan yang sangat strategis memiliki peran yang sangat besar terhadap perekonomian negara dan ekonomi rumah tangga masyarakat Indonesia khusus petani tembakau. Realitasnya perkembangan industri perkebunan tembakau menunjukkan ragam nuansa yang sangat khas dan memberikan investasi sosial bagi keanekaragaman budaya dagang produk perkebunan tembakau di Indonesia. Industri hasil tembakau Indonesia yang lebih dikenal dengan rokok kretek maupun rokok klobot memiliki kelebihan dan keunikan tersendiri dan telah diakui dunia, sehingga perlu dilestarikan dan diselamatkan sebagai bagian dari warisan budaya nasional.

Industri rokok merupakan salah satu industri nasional yang masih cukup kuat hingga saat ini, selain kontribusi materiil berupa penerimaan negara dari cukai dan lapangan kerja, industri berbahan baku tembakau ini diakui merupakan

bagian dari masyarakat Indonesia. Industri ini melibatkan secara langsung maupun tak langsung, hingga menjadi lapangan kerja bagi 6,1 juta orang³.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945, yang berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Maksud dari bunyi pasal 27 ayat (2) di dalam UUD 1945 adalah setiap warga negara indonesia berhak mendapatkan pekerjaan yang layak. Pekerjaan yang sesuai dengan keahlian serta minatnya dan bukan pekerjaan yang dipaksakan kepadanya. Setelah mendapat pekerjaan seorang warga negara Indonesia juga berhak memperoleh penghidupan yang layak. Layak di sini adalah penghidupan yang pantas bagi manusia.

Selain itu, dilindungi pula dengan ketentuan Pasal 28A ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan, “Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Kemudian ketentuan Pasal 28D ayat (2) menegaskan, “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.” Maka ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap orang termasuk petani tembakau, industri rokok dan tenaga kerjanya begitu juga para Pemilik Perusahaan mempunyai hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan serta perlakuan yang adil dan layak untuk kehidupannya.

Kondisi tersebut dikuatkan pada Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan Wilayah Geografis Penghasil Produk Perkebunan Spesifik Lokasi menyatakan bahwa

³Finance.detik.com/ memperin: industri rokok libatkan tenaga kerja 61-jutaorang

“Produk perkebunan adalah produk yang dihasilkan dari usaha perkebunan baik budidaya maupun pengolahan”. Pasal 3 ayat (1) bahwa “Produk perkebunan spesifik lokasi yang dilindungi kelestariannya dihasilkan dari tanaman kopi, tembakau, kayu manis, lada, kakao, dan tanaman teh”.

Dengan adanya ketentuan frasa “... tembakau, produk yang mengandung tembakau,” dalam ketentuan Pasal 113 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) menyatakan bahwa:

- (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.

Pasal 114 UU Kesehatan menyatakan bahwa: Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan. Pasal 199 ayat (1) UU kesehatan menyatakan bahwa: “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan”. Demikian juga dengan ketentuan Pasal 114 UU Kesehatan menyatakan bahwa: “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan”. Ketentuan ini juga tidak memberikan perlakuan hukum yang sama karena ketentuan itu diatur dalam Bagian Ketujuh

Belas, tentang Pengamanan Zat Adiktif. Pertanyaan mendasar mengapa tiba-tiba muncul ketentuan Pasal 114 tersebut yang mengatur tentang rokok. Apalagi dalam proses pembuatan undang-undang tersebut muncul kontroversi, hal mana dalam ketentuan itu diselundupkan secara tiba-tiba, bahkan ketentuan itu tidak ada dalam naskah yang diserahkan kepada Sekretariat Negara pasca rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memutuskan UU Kesehatan tersebut.

Adanya peraturan pemerintah yang cenderung disalahartikan dalam pelaksana undang-undang, kajian ini perlu dipertajam melalui analisa bagaimana agar menempatkan posisi Zat Adiktif berupa produk tembakau sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang No.36/2009 tentang kesehatan. Implementasi yang kurang tepat terhadap undang-undang akan merugikan beberapa pihak dalam hal ini adalah petani tembakau. Undang-undang kesehatan mengamanatkan pembuatan peraturan yang bersifat mengatur terkait ruang lingkup produk jenis zat adiktif. Apa yang sebenarnya dilakukan oleh Peraturan Pemerintah No. 109/2012 semestinya seirama dengan undang-undang, inilah nantinya yang akan dianalisis secara mendalam dalam penelitian ini.

Investasi sosial adalah pertumbuhan jaringan sosial *network* yang kemudian menumbuhkan rasa saling percaya. Dalam bahasa investasi, sebuah investasi memerlukan modal. Demikian pula dengan investasi sosial, yaitu modal sosial. Terbentuknya modal sosial adalah rasa percaya. Kepercayaan menjadi pengikat masyarakat. Kepercayaan (*trust*) berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi berkorelasi dengan kehadiran modal sosial. Pertumbuhan ekonomi masyarakat akan baik apabila ciri-ciri berikut ini dimiliki

masyarakat, yaitu (1) hadirnya hubungan yang erat antar anggota masyarakatnya, dan (2) adanya para pemimpin yang jujur dan egaliter yang memperlakukan dirinya sebagai bagian dari masyarakat bukan sebagai penguasa.

Modal sosial akan memungkinkan manusia bekerjasama untuk menghasilkan sesuatu yang besar. Akumulasi pengetahuan sebagai hasil dari interaksi sosial menjadi kekuatan organisasi, karena dapat menciptakan berbagai inovasi. Petani padi, tembakau dan tanaman semusim lainnya memiliki keterampilan (*skill*) dan merupakan keuntungan masing-masing tanaman. Misalnya tanaman padi untuk memenuhi kebutuhan makan, petani tembakau menanam tembakau sebagai komoditas bisnis sehingga petaninya berani mengambil resiko.

Secara umum tanaman tembakau mampu menciptakan hubungan antara petani, perusahaan, dan tenaga kerja yang bergerak di usaha tani tersebut. Tanaman tembakau mampu menyerap tenaga kerja yang banyak. Penyerapan tenaga kerja tersebut secara sosial akan menimbulkan interaksi antara buruh dengan buruh, petani penggarap dengan buruh maupun petani penggarap dengan petani penggarap, petani dengan pedagang, dan pedagang dengan pihak gudang atau perusahaan (*stakeholder*). Berdasarkan hasil wawancara lebih lanjut (*indepth interview*) diketahui bahwa efek sosial dari penanaman tembakau adalah terjalinnya keakraban antar pelaku usaha tembakau tersebut, terlebih lagi bagi

tenaga kerja yang berasal dari luar daerah, yaitu berupa tumbuhnya rasa persaudaraan.⁴

Selanjutnya, tanaman tembakau juga sudah dibudidayakan dari jaman dahulu dan ini merupakan budaya yang sulit terhapuskan. Tembakau merupakan komoditas tanaman yang paling diharapkan mampu menjadi penopang kebutuhan keluarga, sehingga para anggota keluarga bersemangat untuk bekerjasama saling bahu membahu. Secara internal keluarga, usaha tani tembakau lebih memerlukan tenaga kerja baik dari dalam keluarga maupun luar keluarga, sehingga hal ini secara tidak langsung menjadi wadah memperkuat ikatan keluarga.

Pasal 199 ayat (1) UU Kesehatan, jelas pula tidak memberikan jaminan penghidupan yang layak, dan tidak memberikan kepastian hukum yang adil, dan cenderung diskriminatif terlanjur pula mendapatkan stigma negatif dibandingkan dengan kelompok orang yang terlibat produksi kopi, teh, anggur, dan lain sebagainya. Terkait pengertian tentang diskriminasi sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, batasan diskriminasi pada pokoknya adalah tidak membeda-bedakan perlakuannya terhadap manusia berdasarkan agama, ras, suku, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.

Santoso memberi perspektif lugas mengenai dinamisasi tembakau di kalangan masyarakat petani dan interaksinya menjadi sebuah keselarasan atau harmoni di masyarakat sejak ratusan tahun yang lalu hingga sekarang. Untuk daerah-daerah tertentu, usaha tani tembakau memunculkan adat-adat tertentu yang

⁴ Kabul Santoso, *Tembakau dan Konsumsi Rokok: Kontribusi terhadap Perekonomian Nasional, Serapan Tenaga Kerja Perilaku Konsumsi dan Perspektif Petani*, 2008, Jember: LPM UNEJ.

tidak dapat dihapuskan. Misalnya di Madura, pengusaha tembakau mampu memperkuat keharmonisan antar petani pemilik lahan dengan petani penggarap, maupun antar petani penggarap melalui aktivitas gotong royong. Tahapan pengusaha tembakau mulai persiapan lahan sampai penanganan pasca panen (rajang) dilakukan dengan sistem gotong royong. Dalam sistem gotong royong petani pemilik tidak perlu memberikan upah (meskipun ada sebagian kecil petani tembakau yang menerapkan sistem borongan dan harian, terutama penanganan pasca panen), namun hanya sekedar menyediakan konsumsi (makanan berat/ringan, kopi dan rokok). Penyediaan konsumsi untuk penggarap tidak dianggap sebagai biaya usaha tani tembakau, karena petani pemilik akan memperoleh konsumsi yang sama di lahan petani lain atau dengan kata lain sebagai bentuk kompensasi “*take and give*”.

Industri Hasil Tembakau (IHT) hampir seluruhnya diabdikan oleh dan untuk bangsa sendiri. Mulai dari tembakau, kertas sigaret, dan bahan lainnya—dengan komposisi sekitar 96 persen—berasal dari dalam negeri. Pabrik dan proses produksinya di dalam negeri. Konsumennya pun dalam negeri. Seluruh nilai tambah dinikmati bangsa sendiri. Nasionalisme ekonomi sektor IHT sangat kuat. Ini sangat berbeda dengan hasil tambang migas dan tambang lain yang sebagian besar diekspor, dan nilai tambahnya dinikmati bangsa lain.

Selain itu, sektor IHT terbukti lebih tahan menghadapi krisis perekonomian. Pada krisis ekonomi nasional 1998, misalnya, industri sektor ini sama sekali tidak goyah. Sementara, hampir semua konglomerasi di luar usaha IHT terseok, dan memaksa pemerintah melakukan kebijakan *bailout* sistem

keuangan nasional melalui rekap bank senilai Rp 660 triliun. Hingga kini beban bunga rekap itu masih membebani APBN. Bahkan, yang lebih ekstrim, salah satu konglomerasi sektor IHT mampu menunjukkan kekuatannya dengan membeli aset BPPN berupa Bank BCA sesaat pasca krisis. Ini bukti bahwa sektor IHT lebih konkrit pengabdianya pada perekonomian nasional.

Pada saat krisis keuangan global 2007 menimpa Indonesia, tidak sedikit usaha lain yang runtuh. Tetapi tidak pada saat sektor IHT. Bahkan, keberadaannya menjadi penguat ketahanan ekonomi nasional. Banyak konglomerasi di Indonesia yang kerajaan bisnisnya dimulai dari basis usaha pertembakauan dan IHT yang notabene sektor agraris, kemudian mengembangkan dan menggerakkan bisnis lainnya secara kuat.

Kondisi inilah yang tidak disukai asing. Sehingga peran penguat ekonomi oleh IHT lantas diganggu. Isu soal kesehatan dimanipulasi. Asing menugaskan sejumlah Ormas dan LSM kekasihnya yang notabene anak bangsa untuk ikut melemahkan peran sektor IHT. Propaganda di media massa dengan dana tidak sedikit terus digerakkan. Sungguh ironis. Para penggiat gerakan anti rokok tidak sadar kalau bangsanya sendiri sedang dikerdilkan secara ekonomi. Sedang dilucuti statusnya sebagai Negara Agraris dengan aneka hasil kebun. Juga tidak sadar bahwa asing sedang menyimpan agenda besar, yakni menguasai usaha IHT nasional manakala keberadaannya mulai lemah.

Bukan hanya itu, Asing juga masuk ke ranah regulasi untuk menghadang sektor tembakau dan IHT, agar lemah perannya dalam struktur perekonomian nasional. Lebih ironis lagi ketika aparat pemerintah secara sadar menyetujui

semua perjuangan asing dalam menyelipkan agenda kepentingannya pada struktur legal-formal regulasi, misal hadirnya Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Akibatnya sedikit sekali pengambilan keputusan yang berpihak kepada kepentingan nasional yang lebih besar, sehingga semakin sulit menggapai cita-cita bersama yakni sebagai bangsa yang berdaulat, mandiri dan merdeka secara otonomi.

Agenda lain yang tengah digalakkan asing adalah terobosan bisnis sektor farmasi multinasional ke pasar Indonesia dengan membidik perokok sebagai pasar produk obat-obatan penghenti rokok. Jumlah perokok di Indonesia diduga mencapai 34 juta yang mengkonsumsi 250 miliar batang per tahun. Modus ini tengah menjadi model pengembangan bisnis farmasi di seluruh dunia dengan propaganda kasar bahwa rokok adalah racun dan merupakan *public healthy enemy* (musuh kesehatan bersama).

Menurut Angel M., menyatakan bahwa:“Melalui strategi memanfaatkan pasar perokok inisejumlah perusahaan farmasi multinasional dikabarkan telah meraih keuntungan sangat besar”.⁵ Jurus yang tengah digalakkan kalangan farmasi dunia ini dikhawatirkan semakin menenggelamkan bisnis pertembakauan dan IHT dalam negeri ke depan. Ironisnya, investasi besar sektor farmasi untuk obat-obatan penghenti rokok ini juga menggunakan nikotin, sehingga ke depan perusahaan-perusahaan farmasi berkepentingan menguasai nikotin sebagai bahan dasar produk-produk *Nicotine Replacement Therapy*(NRT). Produk NRT

⁵*The Pharmaceutical Industry To Whom Is It Accountable?. Public Citizen's Health Research Group, Vol. 16, No 8, Tahun 2000.*

adalah: “Obat-obatan penghenti kebiasaan merokok seperti permen karet nikotin, koyo, semprot hidung, obat hirup dan *zynbun*”.⁶

Dari gambaran di atas jelas bahwa kampanye kesehatan tentang bahaya tembakau hanyalah kedok bagi kepentingan bisnis asing, termasuk memasarkan produk-produk NRT dan upaya mencaplok pabrikan IHT yang telah dilemahkan posisinya. Ini adalah praktik neo-kolonialisme di sektor ekonomi sebagaimana telah dilakukan pada komoditas lain seperti kopra, gula, garam dan jamu. Yang mengerikan dari praktik ini justru mendapat dukungan dari lembaga-lembaga resmi internasional maupun pemerintah setempat, seolah aksi korporasi asing itu baik mensejahterahkan masyarakat. “Padahal yang terjadi adalah sebaliknya yakni praktik kolonialisme yang mematikan”.⁷

Memang pemerintah belum meratifikasi kesepakatan WTO soal FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*) dan itu perlu diapresiasi. Namun, anehnya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia melebihi poin-poin penting dalam FCTC. Misalnya di Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 11 ayat (2) menyatakan secara jelas bahwa: Tembakau mengandung zat adiktif. Bahkan khusus pasal ini akan diatur melalui Peraturan Pemerintah yang RPP-nya kini tinggal menunggu persetujuan Presiden. Demikian juga pada Pasal 115 di UU Kesehatan yang mengatur tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tidak diatur dalam FCTC.

⁶ Wanda Hamilton dalam *Nicotin War*, 2010, Yogyakarta: Insispress.

⁷ Ahbisan DM, et.al., 2012, *Membunuh Indonesia: Konspirasi Global Penghancuran Kretek*, Jakarta: Kata-Kata.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Ratio legis dimasukkan tembakau sebagai zat adiktif dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
2. Implikasi hukum dimasukkan tembakau sebagai zat adiktif dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
3. Perlindungan hukum terhadap petani tembakau dalam perspektif Peraturan Perundang-undangan.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menemukan Ratio legis Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan memasukan tembakau sebagai zat adiktif.
2. Untuk menganalisis dan menemukan implikasi hukum dimasukkan tembakau sebagai zat adiktif dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
3. Untuk menganalisis dan menemukan bentuk perlindungan hukum terhadap petani tembakau dalam perspektif perundang-undangan di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara teoritis hasil Penelitian ini bermanfaat sebagai:

1. Memberikan temuan dari suatu analisis terhadap perencanaan Pembuat Undang-Undang harus menganut prinsip-prinsip Perlindungan Hukum.

2. Memberikan temuan bahwa Petani Tembakau akan melakukan upaya untuk melindungi kepentingan mereka manakala prinsip-prinsip Penyusunan Peraturan Perundang-undangan tidak sesuai materi muatannya.
3. Memberikan temuan dari suatu analisis bahwa membuat Peraturan Pemerintah harus mencakup sudut pandang ekonomi, sosial, politik, budaya, kesehatan, dan produktifitas petani tembakau.

Secara praktis hasil penelitian akan bermanfaat:

1. Bagi para pembuat Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, sebagai sumbangan pemikiran dalam penyempurnaan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
2. Bagi petani tembakau, penelitian ini bisa digunakan untuk melakukan dialog kembali kepada Pemerintah untuk merevisi UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas pengetahuan hukum bagi mereka.
3. Bagi pemerintah, melakukan revisi Peraturan Pemerintah RI Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

1.5.1. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia, dapat dijelaskan sebagai berikut:

No	Nama Dan Asal Kampus	Rumusan Masalah	Kesimpulan	Temuan
1	Abdillah Ahsan Fakultas Ilmu Sosial	1. Bagaimana peran dan argumen	1. Dalam penyusunan UU Cukai ini,	1. Pencabutan dukungan

	<p>Dan Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok, Januari 2018. Judul Disertasi Peran Kekuatan-Kekuatan Politik Dalam Perdebatan Penentuan Tarif Cukai Rokok Maksimal Pada Pembahasan Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 Tentang Cukai</p>	<p>pemerintah, anggota DPR, bisnis rokok dan masyarakat sipil pro kesehatan dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal pada pembahasan UU No. 39/2007 tentang cukai?</p> <p>2. Apa yang melandasi argumen masing-masing kekuatan politik dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal tersebut?</p> <p>3. Bagaimana relasi masing-masing kekuatan politik dan relasi kekuatan politik manakah yang paling kuat pengaruhnya dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal tersebut?</p>	<p>pemerintah bersikap hati-hati dengan cara membahas dan menyebarluaskan RUU ini dengan instansi terkait, akademisi, dunia usaha dan masyarakat pada umumnya. Namun pemerintah pada saat itu hanya berkonsultasi dengan industri rokok. Pemerintah mengadakan pertemuan dengan beberapa Asosiasi Pengusaha Hasil Tembakau. Namun sebaliknya pemerintah tidak pernah mengadakan</p>	<p>terhadap kesepakatan Bogor menunjukkan keberpihakan partai politik pada bisnis rokok lebih besar daripada keberpihakan mereka terhadap kesehatan masyarakat. Hal ini juga mengindikasikan adanya intervensi bisnis rokok dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal karena</p>
--	---	--	---	--

			<p> pertemuan dengan kelompok masyarakat sipil pemerhati kesehatan. Tidak dilibatkannya masyarakat sipil pemerhati kesehatan memperlihatkan bahwa peran masyarakat sipil dalam mempengaruhi pembahasan RUU Cukai ini lebih lemah dibandingkan dengan posisi bisnis rokok pada saat itu. </p> <p> 2. Dari hasil analisis terdapat pola peran dan interaksi antara LSM, pemerintah, </p>	<p> pencabutan ini terjadi setelah bisnis rokok beraudiensi dengan Pansus RUU Cukai pasca kesepakatan Bogor. </p> <p> 2. Partai politik penguasa menentang usulan pemerintah merupakan diskoneksi kekuasaan eksekutif dan legislatif. </p> <p> Kekuasaan partai politik di eksekutif dan legislatif akan menjamin implementasi </p>
--	--	--	--	---

			<p>DPR dan bisnis rokok. Pemerintah terlihat lebih akrab dan lebih dituju oleh LSM penggiat pengendalian rokok dan WHO. Sementara bisnis rokok memfokuskan usahanya untuk mempengaruhi politisi di DPR. Interaksi antara bisnis rokok dan politisi di DPR lebih bertujuan untuk menghambat usul kenaikan tarif cukai rokok maksimal menjadi 65% dengan alasan ekonomi dan melindungi kepentingan bisnis</p>	<p>idealisme partai politik dalam membangun bangsa dan negara. Oleh karena itu, seharusnya usulan perubahan kebijakan yang diajukan oleh pemerintah didukung oleh anggota parlemen dari parpol atau koalisi parpol yang berkuasa. Namun untuk kasus ini hal itu tidak terjadi.</p>
--	--	--	---	--

			<p>rokok. Sementara interaksi antara LSM-WHO dengan Kementerian Keuangan lebih kepada pembekalan materi dan penyiapan argumen untuk mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal demi kesehatan masyarakat dan peningkatan penerimaan negara.</p> <p>3. Pemerintah dan masyarakat sipil pro kesehatan lebih akrab karena pemerintah memerlukan masukan <i>best</i></p>	
--	--	--	--	--

			<p><i>practice</i> kebijakan cukai rokok dari mereka yang fokus menggeluti hal ini. Masyarakat sipil pro kesehatan juga lebih mudah mengakses pemerintah karena mereka memiliki agenda yang sama yaitu meningkatkan kualitas kesehatan melalui penurunan konsumsi rokok dan meningkatkan penerimaan negara dari cukai rokok. Di sisi lain, bisnis rokok lebih mendekati politisi di DPR karena politisi dapat menggagalkan</p>	
--	--	--	--	--

			<p>proposal peningkatan tarif maksimal yang diajukan pemerintah ketika proses pembahasan di DPR.</p>	
2.	<p>DisertasiR. Wasis Sumartono Fakultas Kesehatan Masyarakat Program Doktor IlmuKesehatan Masyarakat Universitas Indonesia Depok 25 Juli 2015 judul: Intensitas Merokok Dan Keparahan Karies Gigi Pada Pria Indonesia.</p>	<p>Apakah intensitas merokok yang tinggi atau merokok berat merupakan faktor risiko karies gigi parah pada pria Indonesia dan seberapa besar kontribusinya?.</p>	<p>Pria Indonesia, prevalensi karies gigi parah ($DMFT \geq 8$) berbeda antara yang tidak pernah merokok, perokok ringan dan perokok berat. Semakin tinggi intensitas merokok, makin tinggi pula prevalensi karies gigi parahnya. Prevalensi karies gigi parah ($DMFT \geq 8$) pada yang tidak pernah merokok ($BI = 0$), perokok ringan ($BI 1-399$) dan perokok</p>	<p>Mengkonfirmasi hipotesis bahwa merokok merupakan salah satu faktor risiko karies gigi parah pada pria Indonesia dan semakin berat intensitas merokoknya, semakin besar pula risikonya.</p>

			<p>berat ($BI \geq 400$) berturut turut adalah 24,9%; 32,5% dan 38,7%.</p> <p>Dibandingkan dengan yang tidak pernah merokok, OR karies gigi parah pada perokok ringan 1,45 (95% CI: 1,37-1,53) dan pada perokok berat adalah dan 1,70 (95% CI:1,59-1,81).</p>	
--	--	--	--	--

1.5.2. Penjelasan Hasil Penelitian Terdahulu

Penjelasan hasil penelitian sebelumnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Disertasi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Depok, Januari, 2018 Oleh Abdillah Ahsan, Judul: Peran Kekuatan-Kekuatan Politik Dalam Perdebatan Penentuan Tarif Cukai Rokok Maksimal Pada Pembahasan Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 Tentang Cukai, dengan rumusan masalah: (1) Bagaimana peran dan argumen pemerintah, anggota DPR, bisnis rokok dan masyarakat sipil pro kesehatan dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal pada pembahasan UU No. 39/2007 tentang cukai? (2) Apa yang melandasi argumen masing-masing kekuatan politik dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal

tersebut? (3) Bagaimana relasi masing-masing kekuatan politik dan relasi kekuatan politik manakah yang paling kuat pengaruhnya dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal tersebut?

Hasil penelitian sebagai berikut: Berdasarkan hasil analisis, berikut adalah beberapa kesimpulan yang terkait dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam penyusunan UU Cukai ini, pemerintah bersikap hati-hati dengan cara membahas dan menyebarluaskan RUU ini dengan instansi terkait, akademisi, dunia usaha dan masyarakat pada umumnya. Namun pemerintah pada saat itu hanya berkonsultasi dengan industri rokok. Pemerintah mengadakan pertemuan dengan beberapa Asosiasi Pengusaha Hasil Tembakau. Namun sebaliknya pemerintah tidak pernah mengadakan pertemuan dengan kelompok masyarakat sipil pemerhati kesehatan. Tidak dilibatkannya masyarakat sipil pemerhati kesehatan memperlihatkan bahwa peran masyarakat sipil dalam mempengaruhi pembahasan RUU Cukai ini lebih lemah dibandingkan dengan posisi bisnis rokok pada saat itu.

Apabila dilihat lebih dalam lagi, pihak akademisi yang dijadikan rujukan saat itu tidak ada yang berlatar belakang ilmu kesehatan. Padahal konsumsi rokok, bahkan pada periode pembahasan UU ini, sudah terbukti meningkatkan risiko terkena penyakit kronis seperti kanker, serangan jantung dan stroke. Tidak dilibatkannya LSM kesehatan juga akan berpengaruh pada saat pemerintah mempertahankan usulan peningkatan tarif cukai rokok maksimal. Jika LSM kesehatan dilibatkan saat itu, kemungkinan besar mereka akan mendukung pemerintah dan akan menekan DPR untuk menyetujui usul pemerintah tersebut demi perlindungan kesehatan masyarakat. Dilibatkannya LSM kesehatan akan mengimbangi kekuatan bisnis rokok yang intens mempengaruhi politisi di DPR. Rendahnya pemahaman kebijakan cukai rokok sebagai instrumen kesehatan di kalangan politisi. Kebijakan cukai rokok di Indonesia masih

dianggap sebagai instrumen untuk meningkatkan penerimaan negara. Padahal tujuan utama kebijakan cukai adalah pengurangan konsumsi. Pemahaman ini akan berpengaruh pada sikap politisi pada perdebatan penentuan tarif cukai rokok maksimal. Apabila politisi memandang kebijakan cukai sebagai alat penerimaan negara maka dia akan lebih condong menghambat peningkatan tarif cukai rokok maksimal. Sebaliknya, jika para politisi menganggap bahwa kebijakan cukai rokok merupakan instrumen pengendalian konsumsi maka kemungkinan besar mereka akan mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal.

Sebagian besar fraksi di DPR tidak menyebut tarif cukai rokok maksimal dan hanya satu fraksi yang konsisten mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal yaitu: Fraksi Partai Persatuan Pembangunan(FPPP). Hal ini menunjukkan rendahnya pemahaman politisi mengenai tujuan utama kebijakan cukai rokok sebagai upaya pengendalian konsumsi. Kesimpulan berikutnya adalah argumen teknokratis pemerintah berhadapan dengan argumen politik anggota DPR. Pemerintah sebagai eksekutif dalam menyusun kebijakan selalu berdasarkan atas landasan teknokratis yang berfokus pada efektivitas kebijakan. Pada kasus ini, pemerintah menyusun perubahan kebijakan guna mencapai tujuan kebijakan cukai yaitu pengendalian konsumsi barang kena cukai dan peningkatan penerimaan negara.

Di sisi lain, politisi DPR menggunakan argumen-argumen yang didasarkan pada kepentingan politiknya. Argumen politisi bertujuan untuk memperkuat posisi politik mereka. Sehingga seringkali usulan perubahan kebijakan oleh pemerintah yang bersifat teknokratis akan mentah ketika berhadapan dengan argumen politik para politisi. Sebagian besar fraksi di DPR menolak rencana kenaikan tarif cukai rokok maksimal dengan alasan ekonomi. Di sini memperlihatkan bahwa DPR lebih memperjuangkan kepentingan ekonomi bisnis rokok. Pencabutan kesepakatan Bogor

sebagai indikasi keberpihakan partai politik pada bisnis rokok. Fraksi-fraksi di DPR pada awalnya mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal ke 65% dari harga jual eceran. Namun setelah itu fraksi-fraksi di DPR mencabut dukungan terhadap kesepakatan Bogor yang menyetujui kenaikan tarif cukai rokok maksimal tersebut. Tiga fraksi yang mengawali pencabutan persetujuan ini adalah FPDIP, FPG dan FPD kemudian diikuti oleh fraksi-fraksi lainnya kecuali FPPP.

Pencabutan dukungan terhadap kesepakatan Bogor menunjukkan keberpihakan partai politik pada bisnis rokok lebih besar daripada keberpihakan mereka terhadap kesehatan masyarakat. Hal ini juga mengindikasikan adanya intervensi bisnis rokok dalam perdebatan tarif cukai rokok maksimal karena pencabutan ini terjadi setelah bisnis rokok beraudiensi dengan Pansus RUU Cukai pasca kesepakatan Bogor. Partai politik penguasa menentang usulan pemerintah merupakan diskoneksi kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Kekuasaan partai politik di eksekutif dan legislatif akan menjamin implementasi idealisme partai politik dalam membangun bangsa dan negara. Oleh karena itu, seharusnya usulan perubahan kebijakan yang diajukan oleh pemerintah didukung oleh anggota parlemen dari parpol atau koalisi parpol yang berkuasa. Namun untuk kasus ini hal itu tidak terjadi.

Fraksi Partai Demokrat beserta dengan fraksi koalisi pemerintah lainnya seperti FPG, justru menentang usulan pemerintah dalam meningkatkan tarif cukai rokok maksimal. Kemungkinan mereka melakukan hal ini karena dukungan politik yang bisa mereka peroleh dari bisnis rokok akan jauh lebih besar daripada dukungan politik dari masyarakat sipil pro kesehatan.

Dari perspektif teori politik anggaran negara, kasus perdebatan penentuan tarif cukai rokok maksimal merefleksikan beberapa hal.

Pertama, hasil akhir tarif cukai rokok maksimal merefleksikan bahwa negara lebih memprioritaskan kinerja industri rokok daripada melindungi keinginan untuk mengurangi konsumsi rokok dan meningkatkan kualitas kesehatan. Kedua, pemerintah pusat masih kuat dalam pengelolaan dana cukai rokok karena hanya 2% dari penerimaan cukai hasil tembakau yang dibagikan ke daerah penghasil cukai. Ketiga, kekuatan politik bisnis rokok sangat besar. Hal ini diindikasikan dengan kuatnya usaha anggota parlemen menolak usulan pemerintah menaikkan tarif cukai rokok maksimal. Keempat, hasil akhir tarif cukai rokok maksimal yang hanya naik sedikit menunjukkan preferensi warga negara terhadap komoditas rokok.

Pendekatan politik anggaran negara yang paling relevan dalam kasus ini adalah pendekatan inkrementalis. Pendekatan ini melihat proses pembuatan anggaran sebagai negosiasi antara pihak yang rutin terlibat yaitu birokrasi, staf penyusun anggaran, pejabat tinggi, pihak legislatif dan pihak yang berkepentingan. Proses ini berjalan secara terbuka dimana semua pihak dapat bermain, dapat menang dan hasilnya akan memuaskan para pihak dengan sebisa mungkin menekan adanya konflik. Pendekatan inkrementalis ini relevan karena tiga ciri utama dari pendekatan ini telah terpenuhi yaitu rutinitas pertemuan diantara para pihak, keterbukaan proses yang terjadi dan hasil akhir kebijakan telah memuaskan keinginan para pihak yang terlibat di dalamnya. Lemahnya ideologi partai dalam kasus perdebatan tarif cukai rokok maksimal.

Dari hasil analisis terlihat bahwa satu-satunya fraksi yang sesuai dengan prediksi dan konsisten memegang sikap mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal adalah Partai Persatuan Pembangunan. Partai-partai berasaskan Islam dan basis pendukungnya berada di perkotaan seperti PAN, PKS dan PBB yang diprediksi akan mendukung namun pada kenyataannya mereka menolak usulan pemerintah

tersebut. PBR yang pada awal masa persidangan secara eksplisit mendukung peningkatan tarif maksimal cukai rokok pada akhirnya juga mencabut dukungannya. Sehingga secara kuantitatif hanya 1 dari 10 (10%) fraksi yang konsisten mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal sedangkan 90% fraksi lainnya berubah sikap menolak usulan tersebut. Pola interaksi kekuatan politik dimana bisnis rokok lebih akrab dengan parpol sementara pemerintah lebih akrab dengan masyarakat sipil pro kesehatan.

Dari hasil analisis terdapat pola peran dan interaksi antara LSM, pemerintah, DPR dan bisnis rokok. Pemerintah terlihat lebih akrab dan lebih dituju oleh LSM penggiat pengendalian rokok dan WHO. Sementara bisnis rokok memfokuskan usahanya untuk mempengaruhi politisi di DPR. Interaksi antara bisnis rokok dan politisi di DPR lebih bertujuan untuk menghambat usul kenaikan tarif cukai rokok maksimal menjadi 65% dengan alasan ekonomi dan melindungi kepentingan bisnis rokok. Sementara interaksi antara LSM-WHO dengan Kementerian Keuangan lebih kepada pembekalan materi dan penyiapan argumen untuk mendukung peningkatan tarif cukai rokok maksimal demi kesehatan masyarakat dan peningkatan penerimaan negara.

Pemerintah dan masyarakat sipil pro kesehatan lebih akrab karena pemerintah memerlukan masukan *best practice* kebijakan cukai rokok dari mereka yang fokus menggeluti hal ini. Masyarakat sipil pro kesehatan juga lebih mudah mengakses pemerintah karena mereka memiliki agenda yang sama yaitu meningkatkan kualitas kesehatan melalui penurunan konsumsi rokok dan meningkatkan penerimaan negara dari cukai rokok.

Di sisi lain, bisnis rokok lebih mendekati politisi di DPR karena politisi dapat menggagalkan proposal peningkatan tarif maksimal yang diajukan pemerintah

ketika proses pembahasan di DPR. Hubungan antara politisi DPR dengan bisnis rokok juga bagaikan penawaran yang bertemu dengan permintaan. Politisi DPR memerlukan bisnis rokok karena sumber daya mereka yang sangat besar yang bisa dikapitalisasi untuk mendukung agenda politik para politisi.

2. Disertasi Fakultas Kesehatan Masyarakat Program Doktor Ilmu Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia Depok 25 Juli 2015 oleh R. Wasis Sumartono, judul: Intensitas Merokok Dan Keparahan Karies Gigi Pada Pria Indonesia, dengan rumusan masalah: Apakah intensitas merokok yang tinggi atau merokok berat merupakan faktor risiko karies gigi parah pada pria Indonesia dan seberapa besar kontribusinya?.

Hasil penelitian: Pada pria Indonesia, prevalensi karies gigi parah ($DMFT \geq 8$) berbeda antara yang tidak pernah merokok, perokok ringan dan perokok berat. Semakin tinggi intensitas merokok, makin tinggi pula prevalensi karies gigi parahnya. Prevalensi karies gigi parah ($DMFT \geq 8$) pada yang tidak pernah merokok ($BI = 0$), perokok ringan ($BI 1-399$) dan perokok berat ($BI \geq 400$) berturut turut adalah 24,9%; 32,5% dan 38,7%. Dibandingkan dengan yang tidak pernah merokok, OR karies gigi parah pada perokok ringan 1,45 (95% CI: 1,37-1,53) dan pada perokok berat adalah 1,70 (95% CI: 1,59-1,81). Temuan ini mengkonfirmasi hipotesis bahwa merokok merupakan salah satu faktor risiko karies gigi parah pada pria Indonesia dan semakin berat intensitas merokoknya, semakin besar pula risikonya.

Berdasarkan penelusuran hasil penelitian terdahulu dapat diketahui bahwa penelitian dengan judul: Perlindungan Hukum Petani Tembakau merupakan penelitian yang baru dan berbeda sekali dengan penelitian disertasi sebelumnya.

1.6. Landasan Teori dan Penjelasan Konsep

1.6.1. Landasan Teori

1.6.1.1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum sebagai redefinisi pembahasan penulisan disertasi ini yakni asas *legalitas* (kepastian hukum), dan perlindungan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat, serta keadilan dan lebih mengakomodasi kekhususan kesatuan masyarakat hukum adat didalam memberi landasan dan pengakuan kedudukan untuk memanfaatkan hak-hak masyarakat hukum adat itu sendiri. “Teori negara hukum digunakan untuk menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintah (supremasi hukum)”.⁸

Indonesia sebagai negara hukum dilandasi falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan bentuk dari perlindungan dan kepastian hukum bagi warga negara. Sehubungan dengan negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila, tentang hal ini Padmo Wahjono menegaskan bahwa :

Penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum dapat diketahui dari pendapat beberapa pakar yang mengatakan negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) berdasarkan Pancasila. Dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbergip*). Disesuaikan dengan keadaan Indonesia, artinya digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara kita”.⁹

Pendapat Padmo Wahjono tentang Indonesia negara hukum Pancasila menghendaki budaya Indonesia dipakai tolok ukur dalam menentukan kewajiban

⁸ Bagir Manan, 1994, *Dasar-dasar Sistem Ketata Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945*, Universitas Pedjajaran, Bandung, h. 18

⁹ Padmo Wahjono, 1982, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.7

wajib pajak kepada negara dengan kegotong royongan dalam memenuhi kewajiban oleh setiap wajib pajak. Dalam kaitan ini, untuk mengetahui ciri-ciri suatu negara sebagai negara hukum sebagaimana pendapat Wirjono Prodjodikoro, yakni :

- a. Semua alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dan pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan hukum yang berlaku.
- b. Semua penduduk dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada hukum yang berlaku.¹⁰

Memperhatikan hukum yang berlaku dan semua harus tunduk pada hukum dalam suatu negara hukum dapat terlihat dari unsur/elemen yang mendukungnya, berikut A.Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnenbelt, lebih lanjut mengemukakan beberapa unsur/elemen didalam suatu negara hukum, yakni :

- a. pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagian-bagiannya tentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum ;
- b. perlindungan hak-hak asasi ;
- c. perlindungan hak-hak asasi dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang pengawasan dan kontrol ;
- d. pengawasan oleh kekuasaan peradilan.¹¹

Unsur-unsur pada pendapat diatas dijumpai juga dalam ciri-ciri minimal negaraberdasarkan atas hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl maupun Sri Soemantri.

Menurut F.J Stahl, adapun ciri-ciri negara hukum adalah :

¹⁰ibid...h 37.

¹¹ A.Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahanan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, h. 311

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori trias politika;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.¹²

Selanjutnya menurut Sri Soemantri, mengemukakan ada 4 (empat) hal yang dapat dijumpai dalam suatu negara hukum, yakni :

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke control*).¹³

Uraian diatas menunjukkan unsur *pertama* dalam negara hukum adalah mengharuskan adanya pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*). Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang atau undang-undang dasar. Unsur *kedua* mengharuskan adanya jaminan hak-hak asasi manusia atau warga negara dicantumkan dalam undang-undang dasar, unsur *ketiga* mengharuskan adanya pembagian kekuasaan negara.

Unsur ini adalah: “Perkembangan lebih lanjut dari pemikiran John Locke tahun 1690 yang membagi kekuasaan kepada (i) Kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative power*), (ii) Kekuasaan melaksanakan undang-undang (*executive power*), (iii) Kekuasaan federatif (*federative power*)”.¹⁴ Dilanjutkan

¹² Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co, Jakarta, h. 151

¹³ Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, h. 29-30.

¹⁴ E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unpad, Bandung, h. 2

oleh Montesquie tahun 1748 yang mengemukakan: “Konsep pemisahan kekuasaan negara kepada tiga elemen, yakni *Ia puissance legislative* (kekuasaan pembentuk undang-undang), *Ia puissance executive* (pelaksana undang-undang), dan *Ia Puissance de juger* (pelaksana kekuasaan kehakiman)”.¹⁵ Sedangkan unsur keempat mengharuskan adanya sarana perlindungan kepada rakyat melalui lembaga peradilan yang netral.

“Konsep negara hukum pada hakekatnya mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang semuanya itu ditujukan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan”.¹⁶ Secara teoritis, konsep negara hukum dibedakan atas negara hukum formal dan negara hukum material. Negara hukum yang dianut negara Indonesia tidaklah dalam artian formal, namun negara hukum dalam artian material yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran.¹⁷

Muchsan dalam kaitan ini menunjukkan beberapa bukti dari negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, yakni :

1. Salah satu sila dari Pancasila sebagai dasar falsafah negara (sila kelima) adalah keadilan sosial, ini berarti tujuan negara adalah menuju kepada kesejahteraan dari para warganya;
2. Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dikatakan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum.¹⁸

¹⁵ Kuncoro Purbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, h. 23

¹⁶ S.W. Couwenberg, 1981, *Modern Constitutioneel Recht en Emancipatie van den Mens*, Deel I, van Grocum, Assen, h. 41

¹⁷ E. Utrecht, *Op. Cit*, h. 21-22

¹⁸ Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, h. 70

“Pengertian negara kesejahteraan tersebut lebih lanjut Abdoel Gani dengan mengikuti pemikirannya P. Den Haan berpendapat bahwa: “corak negara hukum Indonesia tidak hanya merupakan negara hukum yang demokratis, tetapi juga merupakan negara hukum kesejahteraan yang demokratis.”¹⁹

Gagasan negara hukum dipopulerkan oleh A.V. Dicey dalam bukunya “*Intruduction to the study of the law of the constitution*” menurutnya unsur-unsur dari *the rule of law*, adalah :

1. Supremasi hukum, (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan (*due froress of law*).

Perumusan negara hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey tersebut, kemudian ditinjau ulang oleh “*International Commition of Jurist*” pada konfrensinya di Bangkok pada tahun 1965 menegaskan ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut :

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat, berorganisasi, dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.²⁰

Menurut Jimly Assidiqie prinsip negara hukum mengandung pengertian:

- (i) pengakuan prinsip supremasi hukum dan konstitusi,

¹⁹ Abdul Mukhti, 1985, *Konsep Negara Hukum dan Pembangunan*, Tesis, Universitas Airlangga, Surabaya, h. 64

²⁰ Fatkurrahman, et.al, 2004, *Memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, h. 6

- (ii) dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional,
- (iii) adanya jaminan-jaminan hak-hak asasi manusia, dan
- (iv) adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak.²¹

Makin kompleksnya permasalahan negara, dan makin tingginya tuntutan masyarakat, bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik dibidang sosial maupun dibidang ekonomi, bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat yang berlandaskan “*welfare state*” atau “*negara hukum material*” dengan ciri-ciri yang berbeda dengan yang dirumuskan oleh F.J Stahl dan A.V. Dicey dalam konsep negara hukum klasik (formal). “Sehingga perlu ditetapkan standar baru tentang syarat-syarat pemerintahan demokratis yang menekankan di samping hak-hak politik bagi rakyat, harus diakui pula adanya hak-hak ekonomi, sosial budaya, sehingga perlu ditetapkan standar dasar baru di bawah *rule of law* yang dinamis”.²² “Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari A.V. Dicey tahun 1885 dengan judul “*Introduction to the study of the law of the constitutional*”.²³ Sebagaimana demokrasi *the rule of law* juga merupakan konsep yang dinamis, berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Indonesia adalah negara hukum dalam perkembangannya tercantum dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan), yaitu negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*) dan perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001

²¹ Jimly Assidique, 2008, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Garfika, Jakarta, h. 57

²² Anwar. C, 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya pada Lembaga Negara*, In-Trans, Malang, h. 17

²³ Wairocana I Gusti Ngurah, 2005, *Op Cit*, h.123

yang menetapkan prinsip negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (perubahan ketiga) yaitu Negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum sebagai instrument pemerintahan tidak saja harus pasti (kepastian hukum) dan dibuat secara demokratis, tapi juga harus menjamin keadilan dankemanfaatan bagi kesejahteraan rakyat, hal ini sesuai dengan konsepsi negara hukum yang dianut Indonesia yang dituangkan dalam pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah :

- a. Pasal 18 B ayat (2) (perubahan kedua), yakni: “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang”.
 - b. Pasal 23 A (perubahan ketiga) menyatakan bahwa: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara diatur dengan undang-undang”.
 - c. Pasal 24 ayat (1) (Perubahan ketiga) menyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”
 - d. Pasal 28 D ayat (1) (perubahan kedua) menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”
- Terkait dengan negara hukum Indonesia yang tertuang dalam UUD NRI 1945

tersebut, pendekatan alternatif negara hukum oleh Adriaan Bedner dibagi menjadi

3 (tiga) katagori,yaitu:

Katagori pertama: *elemen prosedural*, yang meliputi : (1) hukum sebagai instrument pemerintah; (2) tindakan negara tunduk pada hukum; (3) legalitas formal; dan (4) demokrasi. Katagori kedua: *elemen substantif* yang meliputi : (1) prinsip moral dan keadilan; (2) hak asasi individual; (3) hak asasi sosial; dan (4) hak kelompok dan budaya. Katagori ketiga:*elemen konstitusional*, yang mencakup mekanisme pengawasan dan lembaga pelaksana.²⁴

Pendekatan alternatif negara hukum terhadap UUD NRI Tahun 1945 tersebut, secara teoritik bahwa kesatuan masyarakat hukum adat sebagai suatu kelompok

²⁴ Adriaan Bedner, 2011, *Suatu Pendekatan Elementer Terhadap Negara Hukum*, Epistema Institut dan Huma, Jakarta, h. 151-170

atau kolektivitas mendapat tempat pada teori negara hukum, sebagaimana dikemukakan Adriaan Bedner bahwa:

Sebagai suatu kelompok, kesatuan masyarakat hukum adat memiliki hak kolektif dan budaya yang harus mendapat perlindungan. Perlindungan merupakan jaminan suatu kepastian hukum dalam memenuhi kewajibannya. Secara etimologis, perlindungan diartikan sebagai tempat berlindung, perbuatan melindungi, artinya mewajibkan pemerintah mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran terhadap hak penguasaan dan pemilikan tanah adat yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bukan negara dengan menegakkan hukum yang berlaku. Jadi perlindungan dianggap ada, jika ada proses penegakkan hukum oleh pemerintah (struktur hukum) terhadap adanya klaim pelanggaran dari masyarakat hukum adat.²⁵

Bagi Roscoe Pound hukum tidak boleh dibiarkan menerawang dalam konsep-konsep logis-analitis ataupun tenggelem dalam ungkapan-ungkapan teknis yuridis yang terlalu eksklusif, sebaliknya hukum itu diibaratkan sebagai dunia nyata yaitu dunia sosial yang penuh sesak dengan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Roscoe Pound berteori bahwa hukum adalah alat untuk memperbaharui (merekayasa) masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Untuk dapat memenuhi peranannya sebagai alat tersebut, Pound lalu membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, sebagai berikut :

1. Kepentingan umum (*public interest*) :
 - a. Kepentingan negara sebagai badan hukum;
 - b. Kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat.
2. Kepentingan masyarakat (*social interest*) :
 - a. Kepentingan akan kedamaian dan ketertiban;
 - b. Perlindungan lembaga-lembaga sosial;
 - c. Pencegahan kemerosotan akhlak;
 - d. Pencegahan pelanggaran hak;
 - e. Kesejahteraan sosial.
3. Kepentingan pribadi (*privat interest*) :
 - a. Kepentingan individu;
 - b. Kepentingan keluarga;

²⁵ I Made Suwitra, *Op. Cit*, h. 61

c. Kepentingan hak milik.²⁶

Teori yang dikemukakan Roscoe Pound, digunakan untuk membahas pembentukan hukum khususnya berkait dengan pembentukan undang-undang apakah telah memenuhi kepentingan-kepentingan umum, masyarakat, dan pribadi yang dipersyaratkan.

Mochtar Kusumaatmadja, hukum sebagai kaidah sosial tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku disuatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.²⁷

Perlindungan atas kepentingan masyarakat sebagai perwujudan dari pelaksanaan hukum, yang pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat adat bertujuan dalam rangka adanya suatu kepastian hukum dan kedudukan hukum yang jelas, sebagaimana tujuan hukum itu sendiri dapat memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum harus seimbang, demikian halnya dengan undang-undang perpajakan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995), bagi masyarakat hukum adat itu sendiri harus ada suatu kepastian hukum.

1.6.1.2. Teori Tujuan Hukum

1.6.1.2.1. Keadilan

Oleh Aristoteles keadilan secara umum dibagi menjadi 3

1. Keadilan Legal (*Iustitia Legalis*) :

²⁶ Darji Darmodihardjo dan Shidarta, 1999, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 128

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, h. 10

Pengertian keadilan legal adalah keadilan menurut undang-undang dimana objeknya adalah masyarakat yang dilindungi UU untuk kebaikan bersama atau *banum commune*. Keadilan berarti tidak berat sebelah, menempatkan sesuatu ditengah-tengah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, tidak sewenang-wenang. Keadilan juga memiliki pengertian lain yaitu suatu keadaan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara memperoleh apa yang menjadi haknya sehingga dapat melaksanakan kewajibannya.

2. Keadilan Komutatif

Keadilan komutatif ini adalah suatu perlakuan kepada seseorang dengan tanpa melihat jasa-jasa yang telah diberikan. Keadilan ini mengatur hubungan yang adil antara orang yang satu dan yang lain atau antara warganegara yang satu dengan warga negara lainnya. Keadilan komutatif menyangkut hubungan horizontal antara warga yang satu dengan warga yang lain. bisnis, keadilan komutatif juga disebut atau berlaku sebagai keadilan tukar. Dengan kata lain, keadilan komutatif menyangkut pertukaran yang adil antara pihak-pihak yang terlibat.

3. Keadilan Distributif

Prinsip dasar keadilan distributif yang dikenal sebagai keadilan ekonomi adalah distribusi ekonomi yang merata atau yang dianggap adil bagi semua warga negara. Keadilan distributif punya relevansi dunia bisnis, khususnya perusahaan. Berdasarkan prinsip keadilan ala Aristoteles,

setiap karyawan harus digaji sesuai dengan prestasi, tugas, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Lon Fuller buku *The Morality Of Law* “*The only formula that might be called a definition of law offered in these writings is*” by now thoroughly familiar: law is the enterprise of subjecting human conduct to the governance of rules. Unlike most modern theories of law, this view treats law as an activity and regards a legal system as the product of a sustained purposive effort. Artinya (Satu-satunya formula yang bisa disebut definisi hukum yang ditawarkan tulisan-tulisan tersebut adalah "sekarang benar-benar akrab: hukum adalah perusahaan dari menundukkan perilaku manusia dengan tata aturan. Tidak seperti kebanyakan teori modern hukum, pandangan ini memperlakukan hukum sebagai suatu kegiatan dan menganggap sistem hukum sebagai produk dari *effor purposive* berkelanjutan) .”²⁸

Jhon Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Rawls menekankan pada “*the primary subject of the principles of social justice is the basic structure of society, the arrangement of major social institutions into one scheme of cooperation*”.²⁹(subyek utama dari prinsip-prinsip keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, penataan institusi sosial yang besar ke dalam satu skema kerjasama). Berdasarkan pendapat tersebut yang menjadi tujuan dari hadirnya institusi sosial adalah keharmonisan dari seluruh institusi masyarakat. Akan tetapi, menurutnya, kebaikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau mengganggu rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan yang menyatukan semua kepentingan-kepentingan yang berbeda dari seluruh warga masyarakat,dengan melalui keseimbangan kepentingankepentingan tersebut, tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentinganitu sendiri

²⁸Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven and London: Yale University Press, 1969) h.106

²⁹ John Rawls, 1999, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, USA, hal.47.

disebut sebagai justice as fairness (keadilan sebagai kelayakan), jadi yang pokok adalah prinsip keadilan mana yang paling fair.³⁰

Secara spesifik, Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan posisi asli dan selubung ketidaktahuan³¹. Rawls berusaha untuk memposisikan adanya situasi yang sama dan setara antara tiap-tiap orang di dalam masyarakat serta tidak ada pihak yang memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, seperti misalnya kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kemampuan, kekuatan, dan lain sebagainya. Tujuan dari kesamaan tersebut adalah agar orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang

Posisi asli yang dimaksud oleh Rawls, bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Konsep selubung ketidaktahuan diterjemahkan oleh Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang³²

Melalui dua teori tersebut, Rawls mencoba menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip kesamaan yang adil. Itulah sebabnya mengapa Rawls

³⁰Ibid, hal.4-6.

³¹ Ibid, hal.15

³²Ibid, hal.20

menyebut teorinya tersebut sebagai justice as fairness (keadilan sebagai kelayakan). Di dalam teorinya terdapat dua prinsip utama: Prinsip pertama bahwa setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain, yang dikenal dengan prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), serta kebebasan beragama (*freedom of religion*).³³

Prinsip kedua dari teori Rawls bahwa ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga dapat diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, disebut dengan prinsip perbedaan. Jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil. dinamakan dengan prinsip persamaan kesempatan. Prinsip perbedaan dapat dibenarkan sepanjang menguntungkan yang lemah, sehingga ketidaksamaan kesempatan akibat adanya perbedaan kualitas kemampuan, kemauan dan kebutuhan dapat dipandang sesuatu yang adil menurut Rawls, asalkan memberi manfaat pada orang yang kurang beruntung atau lemah.³⁴

Rawls berusaha untuk memposisikan kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai yang tertinggi untuk mewujudkan masyarakat yang adil. Hal ini harus diikuti dengan adanya jaminan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menduduki jabatan atau posisi tertentu. Adanya pembedaan tertentu juga

³³*Ibid.* hal.52-53.

³⁴*Ibid.* hal.52-53.

dapat diterima sepanjang meningkatkan atau membawa manfaat terbesar bagi orang-orang yang paling tidak beruntung. Bagi teori Rawls ini, setiap orang mempunyai hak yang sama untuk kaya, bukan hak untuk memiliki kekayaan yang sama. Dari dua prinsip dasar dari keadilan yakni prinsip kebebasan bahwa setiap orang berhak mempunyai prinsip kebebasan yang terbesar sepanjang tidak menyakiti orang lain dan prinsip ketidaksamaan bahwa ketidaksamaan sosial dan ekonomi, harus menolong seluruh masyarakat serta para pejabat tinggi harus terbuka bagi semuanya atau dengan kata lain ketidaksamaan sosial dan ekonomi, dianggap tidak ada kecuali jika ketidaksamaan ini menolong seluruh masyarakat. Prinsip pertama lebih utama dari prinsip kedua, artinya prinsip kebebasan tidak dapat diganti oleh tujuan-tujuan untuk kepentingan sosial ekonomi dari prinsip kedua. Menurut Achmad Ali,³⁵ teori keadilan dari John Rawls sebagai suatu teori yang menggabungkan antara prinsip kebebasan dan prinsip persamaan yang didasarkan pada kontrak sosial yang digagas oleh John Locke, Immanuel Kant. Dari teori tersebut menunjukkan bahwa tidak mengharuskan bagian semua orang adalah sama, seperti kekayaan, status, pekerjaan dan hal lainnya, karena itu hal tidak mungkin, melainkan bagaimana ketidaksamaan diatur sedemikian rupa, sehingga terjadi ikatan dan kerjasama yang saling menguntungkan diantara mereka.³⁶

Pemakaian teori keadilan dari John Rawls, untuk menerangkan bahwa keadilan itu tidak harus sama (keadilan sebagai kelayakan). Ukuran yang pokok

³⁵ Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta (selanjutnya disebut Achmad Ali I), hal.272-284.

³⁶ *Ibid.*

adalah prinsip keadilan mana yang paling layak, yakni prinsip kebebasan bahwa setiap orang berhak mempunyai prinsip kebebasan yang terbesar dengan pembatasan tidak menyakiti atau tidak merugikan kepentingan orang lain.

Teori keadilan dari John Rawls yang mengedepankan teori keadilan berbasis kontrak dijiwai oleh asas keseimbangan dan asas proporsionalitas. Asas menurut The Liang Gie merupakan “suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.³⁷” Asas keseimbangan menekankan pada kesetaraan para pihak, sedangkan asas proporsionalitas lebih pada proses dan mekanisme pertukaran hak dan kewajiban yang berlangsung secara adil.

a. Asas keseimbangan.

Kesetaraan para pihak dalam membuat sebuah perjanjian merupakan landasan dari asas keseimbangan. Asas keseimbangan diterangkan oleh Mariam Darus Badruzaman yakni;

Asas ini menghendaki kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian itu. Asas keseimbangan merupakan kelanjutan dari asas persamaan. Kreditur mempunyai kekuatan untuk menuntut pelaksanaan prestasi melalui kekayaan debitur, namun kreditur memikul pula beban untuk melaksanakan perjanjian itu dengan itikad baik. Dapat dilihat di sini bahwa kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik, sehingga kedudukan kreditur dan debitur seimbang.³⁸

Menurut Agus Yudha Hernoko yang mengutip pendapat AB Massier dan Marjanne Termorshuizen-Arts bahwa dalam hubungan perikatan, makna

³⁷ The Liang Gie, *Op.Cit.*, h.8.

³⁸ Mariam Darus Badruzaman, 2011, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung (selanjutnya disebut Mariam Darus Badruzaman I), h.43

seimbang adalah menurut imbangan, dengan memberi contoh pelunasan harus dianggap berlaku untuk masing-masing utang menurut imbangan jumlah masing-masing³⁹. Keseimbangan diartikan dengan kesamaan, sebanding dalam jumlah, ukuran atau posisi. Dalam kaitan dengan perjanjian, maka asas keseimbangan diartikan pada keseimbangan posisi para pihak. Asas keseimbangan, menurut Herlien Budiono, dilandaskan pada upaya mencapai suatu keadaan seimbang yang sebagai akibat darinya harus memunculkan pengalihan kekayaan secara absah. Tidak terpenuhinya keseimbangan berpengaruh terhadap kekuatan yuridikal suatu perjanjian. Dalam terbentuknya perjanjian, ketidakseimbangan dapat muncul, karena perilaku para pihak sendiri maupun sebagai konsekuensi dari substansi (muatan isi) perjanjian atau pelaksanaan perjanjian. Keadaan seimbang diharapkan dapat mencegah kerugian di antara para pihak dalam suatu perjanjian.⁴⁰

Penekanan pada asas keseimbangan pada keseimbangan posisi para pihak. Dalam hal terjadi ketidaseimbangan posisi yang menimbulkan gangguan terhadap isi perjanjian diperlukan campur tangan dari badan kekuasaan (hakim). Tujuan dari asas keseimbangan adalah hasil akhir yang menempatkan posisi para pihak seimbang (equal) dalam menentukan hak dan kewajibannya

b. Asas proporsionalitas.

Asas proporsionalitas menekankan pada bagian masing-masing pihak yang tidak harus selalu sama, namun pada proporsi pembagian kewajiban dan hak. Asas

³⁹ Agus Yudha Hernoko, 2011, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal.75

⁴⁰ Herlien Budiono, 2006, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, (selanjutnya disebut Herlien Budiono I), hal.317-318

ini menekankan pada pendekatan prosedural yang menitikberatkan pada kebebasan berkehendak dan pendekatan substantif pada substansi perjanjian⁴¹. Asas proporsionalitas bermakna sebagai asas yang mendasari pertukaran hak dan kewajiban para pihak sesuai proporsi atau bagiannya dalam seluruh proses kontraktual⁴². Menurut Agus Yudha Hernoko, terdapat beberapa faktor yang dapat dijadikan ukuran proporsionalitas, diantaranya didasarkan pada nilai-nilai kesetaraan, kebebasan, distribusi proporsional, terdapatnya asas kecermatan, kelayakan dan kepatutan⁴³. Faktor-faktor tersebut bukan merupakan diukur berdasarkan ilmu pasti atau angka-angka matematis (kesamaan hasil) melainkan pada proporsi pembagian hak dan kewajiban diantara para pihak yang berlangsung secara layak dan patut.

Asas proporsionalitas dalam hal terjadinya kegagalan pelaksanaan perjanjian berfungsi sebagai alat penilai apakah kegagalan tersebut bersifat fundamental sehingga mengganggu pelaksanaan sebagian besar perjanjian atau hanyalah hal-hal yang merupakan hal ringan/tidak mempengaruhi pelaksanaan perjanjian. Fungsi tersebut mencegah terjadinya penyalahgunaan klausul pelaksanaan perjanjian, demi keuntungan salah satu pihak. Hal ini terjadi dalam suatu perjanjian dimana posisi para pihak tidak seimbang atau salah satu pihak memiliki kedudukan yang kuat (dominan) dan di pihak yang lain memiliki kedudukan yang lemah.

⁴¹ Agus Yudha Hernoko, *Op.Cit*, hal.87.

⁴² Agus Yudha Hernoko, *Op.Cit*, hal.87

⁴³ *Ibid*, hal.89.

1.6.1.2.2. Kepastian

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku ber-masyarakat, baik hubungan dengan sesama individu maupun hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴⁴

Kepastian hukum akan tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. undang-undang tersebut terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.

⁴⁴Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, h.158.

Lon Fuller bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
3. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
4. Dibuat rumusan yang dimengerti oleh umum;
5. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
7. Tidak boleh sering diubah-ubah;
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.⁴⁵

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

1.6.1.2.3. Kemanfaatan

Secara etimologi, kata "kemanfaatan" berasal dari kata dasar "manfaat", yang menurut Kamus Bahasa Indonesia, berarti faedah atau guna. Hukum merupakan urat nadi kehidupan suatu bangsa untuk mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Bagi Hans Kelsen hukum itu sendiri adalah suatu *sollens kategorie* (kategori keharusan) bukannya *seinkategorie* (kategori faktual). Yang maksudnya adalah hukum itu dikonstruksikan sebagai suatu keharusan yang mengatur tingkah laku manusia sebagai makhluk rasional.

⁴⁵Lon Fuller, *the Morality of Law*, Cambridge, London, UK Kingdom 1971, h..54-58

Hal ini yang dipersoalkan oleh hukum bukanlah ‘bagaimana hukum itu seharusnya’ (*what the law ought to be*) melainkan ‘apa hukumnya’ (*what is the law*). Sebagian orang berpendapat bahwa kemanfaatan hukum (*utility*) sangat berkorelasi dengan tujuan pemidanaan terutama sebagai prevensi khusus agar terdakwa tidak mengulangi kembali melakukan perbuatan melawan hukum, dan prevensi umum setiap orang berhati-hati untuk tidak melanggar hukum karena akan dikenakan sanksinya. Oleh karena itu putusan hakim harus memberi manfaat bagi dunia peradilan, masyarakat umum dan perkembangan ilmu pengetahuan.⁴⁶

Disertasi ini mencoba mengkaitkan dengan aliran Utilitarianisme dari Rudolf von Jhering dikenal sebagai penggagas teori Sosial Utilitarianisme atau *Interessen Jurisprudence* (kepentingan). Teorinya merupakan penggabungan antara teori Bentham dan Stuart Mill dan *positivisme* hukum dari John Austin. Pusat perhatian filsafat hukum Jhering adalah tentang tujuan, seperti bukunya yang menyatakan bahwa tujuan adalah pencipta dari seluruh hukum, tidak ada suatu peraturan hukum yang tidak memiliki asal usul pada tujuan ini, yaitu pada motif yang praktis.

Lebih lanjut menurut Jhering, posisi saya dunia bersandar pada tiga proposisi : Pertama, saya di sini untuk saya sendiri, Kedua, dunia ada untuk saya, dan Ketiga, saya disini untuk dunia tanpa merugikan saya. Kemudian selanjutnya Jhering mengintrodusir teori kesesuaian tujuan sebagai jawaban atas kepentingan individu kehidupan sosial. Kesesuaian tujuan atau lebih tepat penyesuaian tujuan ini merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama yakni kemanfaatan. Sehingga hukum berfungsi selain menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian, hukum juga bertugas mengorganisir tujuan dan kepentingan individu agar terkait serasi dengan kepentingan orang lain.⁴⁷

Menurut Jhering ada empat kepentingan-kepentingan masyarakat yang menjadi sasaran hukum baik yang egoistis adalah pahala dan manfaat yang biasanya didominasi motif-motif ekonomi. Sedangkan yang bersifat moralistis

⁴⁶Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, h. 15.

⁴⁷Bernard *et al*, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2013, h. 98-99

adalah kewajiban dan cinta. Hukum bertugas menata secara imbang dan serasi antara kepentingan-kepentingan tersebut.⁴⁸

1.6.1.3. Teori Perundang-Undangan

Istilah perundang-undangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (*eksekutif*) disahkan oleh parlemen (*legislatif*) ditandatangani oleh kepala negara (presiden) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.⁴⁹

Dalam perundang-undangan terdapat istilah hirarki yang oleh Maria Farida Indriati Soeprapto diterjemahkan dengan tata atau susunan secara berjenjang, dan berlapis-lapis di mana peraturan yang lebih rendah selalu bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen tentang hirarkhi yang menyatakan bahwa, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku yang bersumber pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar.⁵⁰

Kerangka teoritik tentang hierarki peraturan perundang-undangan berikut kekuatan hukum mengikat merujuk pada teori hierarkhi norma-norma dari Hans Kelsen, yang dapat dirinci sebagai berikut :

⁴⁸Bernard *et all*, Ibid. h.98-99

⁴⁹E. Fernando M. Manulang, *Op. Cit*, h.92.

⁵⁰Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russel, New York, 1961,P.113),dalam MariaFarida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan : dasar-dasar dan pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, h.25, juga bandingkan pada alih bahasa Soemardi, 1995, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Rindi Press, Jakarta, h. 126

1. Hukum mengatur pembentukannya sendiri, yakni suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain dan menentukan isi dari norma hukum yang lain itu.
2. Suatu norma adalah valid, karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma yang lain, dan norma yang lain ini menjadi alasan validitas dari norma yang pertama.
3. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma yang lain dapat diungkap sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam kiasan mengenai ruang.
4. Norma yang menentukan pembuatan norma yang lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibuat ini adalah norma yang lebih rendah.
5. Tata hukum bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu hierarki norma-norma dari tingkatan yang berbeda.
6. Kesatuan norma-norma ini disusun oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* ini diakhiri oleh norma yang lebih tinggi yang merupakan norma dasar, yang menjadi alasan utama validitas dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁵¹

Berdasarkan teori mengenai hierarki norma-norma dari Hans Kelsen, diperoleh pemahaman mengenai makna hierarki norma hukum, bahwa suatu norma hukum memperoleh validitas apabila pembentukannya ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi, dan pembentukan norma hukum tersebut meliputi cara pembentukan dan isi norma hukum. Dengan demikian, ketika dibuat suatu norma hukum bersumber dari norma hukum yang lebih tinggi, pada dasarnya norma hukum yang lebih rendah itu melaksanakan norma hukum yang lebih tinggi.

Menurut A. Hamid S Attamimi dalam pembentukan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia harus mengacu pada asas-asas hukum umum yakni “Pancasila, Negara berdasarkan atas hukum, dan Pemerintahan berdasarkan

⁵¹Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Translated by : Anders Wedberg (Russel & Russel, New York), h. 123-124

sistem konstitusi”. Pancasila berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini disebabkan, bahwa Pancasila adalah menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis.⁵²

Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan atau memandu materi muatan perundang-undangan yang baik yakni berisi kebenaran, keadilan dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani.

Pembentukan peraturan perundang undangan diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memuat peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian ini menunjukkan unsur-unsur agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, diantaranya :

1. Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
2. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
3. Pembentukan dan penetapannya melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁵² A. Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, h. 308

Unsur pertama menunjukkan bahwa jenis dari peraturan perundang-undangan itu, bersifat peraturan tertulis. Pemaknaan dari peraturan tertulis ini bukan dimaksudkan sekedar bentuknya yang dituliskan saja, jika dipahami demikian, maka awig-awig (peraturan desa pakraman) yang ditulis memenuhi sebagai unsur ini. istilah peraturan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda “*wettelijke regeling*”.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan dalam cakupannya tidak hanya terbatas pada peraturan yang merupakan produk legislatif bersama pemerintah melainkan meliputi juga peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh badan eksekutif yang bersifat mengatur.⁵³

Selanjutnya dikatakan bahwa, membedakan antara “Teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan, yang menurutnya teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif, sedangkan ilmu perundang-undangan (dalam arti sempit) berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif. Jadi teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan merupakan cabang atau bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan”.⁵⁴

Selanjutnya Rosjidi Ranggawidjaja, menguraikan “Teori perundang-undangan berorientasi pada usaha menjelaskan pemahaman (yang bersifat dasar) antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentuk undang-undang,

⁵³A. Hamid S. Attamimi dalam H.Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 14-15.

⁵⁴*Ibid*, hlm.14.

fungsi perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, dan sebagainya dan bersifat kognitif”.⁵⁵

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur dan melaksanakannya sesuai dengan konstitusi dan kewenangan yang ada dalam negara hukum, pada hakekat dari negarahukum memiliki empat elemen hukum, yakni : “(a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi keberadaan manusia, (c) pembagian kekuasaan, dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah. Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundang-undangan hingga memenuhi syarat baik”.⁵⁶

Secara yuridis elemen tersebut menjiwai :

- a. bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- b. bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;
- c. bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;
- d. bahwa setiap perundang-undangan memberikan kesempatan untuk dilakukan *yudisial review* oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat secara tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

⁵⁵Ibid, hlm. 15.

⁵⁶ A. Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, hlm. 311.

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian norma hukum adalah keabsahan norma hukum supaya norma hukum bersangkutan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Secara teoritik, pada dasarnya ada 3 (tiga) aspek yang mesti dipenuhi supaya norma hukum itu absah, yakni *filosofi*, *sosiologis*, dan *yuridis*, yang masing-masing berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, selain itu ada yang menambahkan dengan landasan politis.

Landasan keabsahan norma hukum peraturan perundang-undangan dari filosofi, sosiologis, dan yuridis mendapatkan perhatian bahasan dari para sarjana Indonesia, dan dapat dirangkum, sebagai berikut :

- a. Landasan *Filosofi*, mencerminkan nilai-nilai filosofi atau nilai yang terdapat dalam cita hukum (*rechtsidee*), diperlukan sebagai sarana untuk menjamin keadilan.
- b. Landasan *Sosiologis*, mencerminkan tuntutan atau kebutuhan masyarakat yang memerlukan penyelesaian, diperlukan sebagai sarana untuk menjamin kemanfaatan.
- c. Landasan *yuridis*, konsistensi ketentuan hukum, baik menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, maupun jenis dan materi muatan, serta tidak adanya kontradiksi antar ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi, diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Norma hukum tersebut, menjadikan bagian dari pembentuk undang-undang didalam pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai landasan atau dasar pikiran. Dalam dasar atau landasan pembentukan itu (*filosofi, sosiologis dan yuridis*), untuk menjadi dasar sebagai bagian dari kebangsaan diperlukan landasan *idiologis*, artinya bahwa pembuat undang-undang untuk tetap menjadikan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesiayakni bertanah air, berbangsa, dan berbahasa satu Indonesia.

Peraturan yang baik selain norma hukum juga diperlukan substansi hukum (materi) yang akan menjadikan bagian penting suatu peraturan perundang-undangan, dimana hirarkhi perundang-undangan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya (keharmonisan peraturan).

Beberapa ajaran dalam konsep dan hirarkhi norma hukum yang dikemukakan oleh para sarjana seperti Achmad Ali menyatakan tentang ajaran Hans Kelsen terdiri dari tiga konsep, yaitu :

- a. Ajaran *Hukum Murni (Pure theory of law)* yang menyatakan ilmu hukum bebas dari anasir-anasir non hukum seperti sejarah, moral, sosiologi, politik dan sebagainya. Kelsen menolak masalah keadilan di jadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum, baginya keadilan adalah masalah idiologi yang ideal yang irasional, jadi Kelsen ingin menerima hukum apa adanya yaitu peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.
- b. Ajaran tentang *Groundnorm*, yakni merupakan induk yang melahirkan peraturan perundang-undangan dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu, *groundnorm* ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum yang memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan hukum.
- c. Ajaran tentang *Stufentheori, teori stufenbau* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa “norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkhis dimana norma yang dibawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada

dasar atau groundnorm atau besik norm atau fundamental norm yang tidak dapat ditelusuri lagi pada siapa pembentuknya dan dari mana asalnya.”⁵⁷

Teori Hans Kelsen yang telah dikenal dalam ilmu hukum tersebut, seperti antara lain :(1)Teori tentang *Reine Rechtslehre*; (2)Teori tentang *Grundnorm*; dan (3)Teori tentang *Stufenbau des Rechts*.⁵⁸Dalam penulisan desertasi ini adalah teori tentang hierarki norma hukum (*Stufenbau Theory*) dengan didukung dengan norma dasar (*grundnorm*). Selanjutnya disebutkan *Grundnorm voraussetzt, das heibt* : “*wie es dem subjektiven Sinn des Verfassunggebenden Willensaktes, den Vorschriften des Verfassunggebers, entspricht*”.⁵⁹Max Knight menterjemahkan menjadi :

“*The basic norm that one ought to behave as the constitution prescribes, that is one ought to behave in accordance with the subjective meaning of the constitution-creating act of will-according to the prescriptions of the authority creating the constitution*”.⁶⁰(Norma dasar yang seseorang harus lakukan seperti yang dinyatakan oleh konstitusi adalah seseorang harus bertindak berdasarkan makna subjektif dari tindakan pembentukan konstitusi yang tertuang dalam pernyataan/preskripsi otoritas pembentukan konstitusi).

Grundnorm adalah seseorang seharusnya bertindak (menaati) sebagaimana yang ditetapkan dalam konstitusi, artinya orang seharusnya berperilaku

⁵⁷Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Candra Pratama, Jakarta, 1996, h. 284-285.

⁵⁸Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 71

⁵⁹Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, (Zweite : vollstandig neu bearbeitete und erweiterte Auflage), 1960, h. 205

⁶⁰Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, (Translated by Max Knight), Los Angeles : University of California Press, 1970, h. 202.

sebagaimana makna subjektif dari tindakan/kehendak/kemauan yang membentuk konstitusi.

A.Hamid S Attamimi, *grundnorm* disebutnya sebagai norma tertinggi, mengatakan bahwa :

“Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, kemudian norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, melainkan diperkirakan (*presupposed*, *voorondersteld*) atau ditetapkan terlebih dahulu (*vorausgesetzt*) keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini adalah *Grundnorm*.”⁶¹

Menurut B.Arief Sidharta dalam makalah *Grundnorm*-nya Hans Kelsen menyatakan bahwa :

“Norma dasar (*grundnorm*) merupakan landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tatanan hukum namun dia sendiri bukanlah suatu kaidah hukum karena ia tidak memiliki positivitas. Norma dasar (*grundnorm*) itu bukan kaidah hukum positif, yakni kaidah yang ditetapkan oleh orang yang memiliki kewenangan untuk menetapkan kaidah hukum norma dasar (*grundnorm*) bukanlah kaidah yang ditetapkan oleh orang/manusia secara eksplisit ataupun secara diam-diam. Lebih dari itu, terhadap ketidakpatuhan terhadap norma dasar (*grundnorm*) tidak terdapat sanksi atau tidak ada sanksinya seperti yang terjadi pada kaidah hukum. *Grundnorm* adalah kaidah yang diandalkan dalam pemikiran manusia dan bukan kaidah yang dikehendaki. *Grundnorm* itu adalah sebuah kaidah hipotetikal atau sebuah fiksi sebagaimana yang telah dikatakan oleh Kelsen sendiri”.⁶²

Grundnorm dalam pengertian Hans Kelsen merupakan norma yang paling tinggi yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya, atau dari mana asalnya. Keberlakuannya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara *presupposed* yaitu diandaikan keberadaannya lebih dahulu oleh akal budi manusia.

⁶¹A.Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, h. 358.

⁶²B.Arief Sidharta, *Grundnorm*-nya Hans Kelsen, Makalah, tidak dipublikasikan, tt, h. 2.

Dalam hubungannya dengan itu, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa :
“Semua hukum yang berada dalam kawasan rezim *grundnorm* harus bisa mengait kepadanya. Oleh karena itu, ia bisa juga dilihat sebagai induk yang melahirkan peraturan-peraturan hukum dalam suatu tatanan sistem tertentu. *Grundnorm* ibarat mesin yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Dialah yang menjadi dasar mengapa hukum itu harus dipatuhi dan dia pula yang memberi pertanggungjawaban, mengapa hukum disitu harus dilaksanakan. Ia lebih merupakan dalil dari pada peraturan biasa. Dalil itu akan tetap menjadi tata hukum manakala yang mempercayai, mengakui dan mematuhi. Tetapi apabila orang sudah mulai menggugat kebenaran dari dalil akbar tersebut, maka keseluruhan bangunan hukumnya pun akan runtuh. Inilah yang disebut revolusi.”⁶³

Berkaitan dengan masalah penelitian yang menganalisis tentang kepastian hukum dan kedudukan hukum pihak petani tembakau dengan dimasukkannya zat adiktif dalam undang-undang kesehatan, tidak akan terlepas dari sudut pandang substansi dari undang-undang yang terbentuk dengan undang-undang yang membentuknya yakni dari tata susunan adalah tidak boleh suatu undang-undang bertentangan dengan perundangan di atasnya yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan bertujuan untuk kesejahteraan rakyat yang didasari atas suatu nilai-nilai dasar seperti kepastian hukum, keadilan dan kegunaan, serta kesahan berlakunya berdasarkan atas keberlakuan secara filosofi, yaitu kebijakan yang dibuat berdasarkan nilai suatu pandangan hidup suatu bangsa. Sedangkan keberlakuan secara sosiologis bahwa peraturan perundang-undangan dapat diterima dan diakui oleh masyarakat karena memberi manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk nilai kepastian hukum yang secara *yuridis* merupakan landasan hukum sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan dibuat oleh lembaga yang berwenang.

⁶³Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 274-275

Hirarki peraturan perundang-undangan dalam pembentukan perundang-undangan di Republik Indonesia harus mengacu pada asas-asas hukum umum, yang oleh A. Hamid S Attamimi disebutkan bahwa: “Pancasila, negara berdasarkan atas hukum, dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.”⁶⁴

Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, hal ini disebabkan bahwa Pancasila menjad *cita hukum (rechtsidee)* yang menguasai hukum dasar yang tertulis maupun tidak tertulis. Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan atau memandu terbentuknya materi muatan perundang-undangan yang baik yakni yang berisi kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani.

Sebagai negara hukum pada hakekatnya memiliki empat elemen hukum, yakni : “(a) pemerintahan menurut hukum, (b) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, (c) pembagian kekuasaan dan (d) pengawasan yustisia terhadap pemerintah.”⁶⁵

Keempat elemen tersebut berfungsi untuk mengontrol perundang-undangan hingga memenuhi syarat baik. Secara yuridis elemen tersebut menjiwai:

- a. bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber aslinya;
- b. bahwa setiap perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia termasuk hak warga negara dan masyarakat;

⁶⁴A.Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, h. 308-311.

⁶⁵A.Hamid S Attamimi, *Op. Cit*, h. 311

- c. bahwa setiap perundang-undangan dibuat harus berdasarkan hukum positif yang mendasarinya;
- d. bahwa setiap perundang-undangan memberi kesempatan untuk dilakukan *yudisial review* oleh lembaga peradilan kehakiman (Mahkamah Agung) yang berwenang untuk itu.⁶⁶

Pendapat para sarjana tersebut mengenai teori perundang-undangan berlandaskan filosofi, sosiologis, yuridis dan idiologis yang temuat dalam suatu norma hukum, dimana norma hukum yang lebih rendah berpedoman pada norma hukum yang lebih tinggi, sehingga nantinya dapat terjadi harmonisasi hukum dalam peraturan tersebut.

1.6.1.4. Teori Perlindungan Hukum

Teori tentang perlindungan hukum merupakan salah satu teori yang sering dijadikan pisau analisis dalam penelitian hukum. Ada beberapa ahli yang menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Phillipus M Hanjon dan Lily Rasyidi.

Menurut Fitzgerald yang mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh

⁶⁶*Ibid.*

masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁶⁷

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁶⁸

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁶⁹

Sedangkan menurut Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk menghujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.⁷⁰

Dari uraian para ahli di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

⁶⁷Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 53

⁶⁸*Ibid*, h. 69

⁶⁹*Ibid*, h. 54

⁷⁰Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1993) h. 118

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

1.6.1.5. Teori Kewenangan

Konsep hukum publik, “wewenang merupakan suatu konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi”.⁷¹ Wewenang dalam arti yuridis adalah: “Suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat menimbulkan akibat-akibat hukum”.⁷²

Lain halnya dengan yang dikemukakan oleh Philipus M Hadjon, bahwa membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara utama, yaitu a) *atribusi*; b) *delegasi*; dan kadang-kadang juga *mandat*. *Atribusi* merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. Atribusi ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dari pengertian tersebut jelas tampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. *Delegasi* diartikan sebagai *penyerahan* wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain tersebut.

⁷¹Philipus M Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegheid)*, Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 1 Januari, h. 90.

⁷²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 68.

Kata penyerahan, ini berarti ada perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain :

- a. Delegasi harus difinitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁷³

“*Mandat* diartikan suatupelimpahan wewenang kepada bawahan.

Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tatausaha negara yang memberi mandate”.⁷⁴

Dari pengertian tersebut maka tampak bahwa tanggung jawab tidak berpindahkepada mandataris, dengan kata lain tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi *mandate*, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama (a/n), dengan demikian semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Pendapat yang dikemukakan oleh F.A.W. Stroink dan J.G. Steenbeek, bahwa cara memperoleh wewenang pada hakekatnya melalui cara atribusi dan delegasi, sebagai dapat disimak dari pendapatnya :“...hanya ada dua cara organ memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi) kepada organ lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Mandat tidak mengakibatkan perubahan wewenang apapun, sebab

⁷³Indroharto, *Op. Cit*, h. 94.

⁷⁴ Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, h. 95

yang ada hanyalah hubungan internal, seperti Menteri dengan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ Kementrian. Pegawai memutuskan secara teknis, sedangkan Menteri secara yuridis.”⁷⁵

Pendapat dari H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt mengemukakan cara memperoleh wewenang pemerintahan diklasifikasikan atas 3 (tiga) cara melalui :

- a. *Atributie* : *Toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgan*, atau atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. *Delegatie* : *Overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgan aan een ander*, atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. *Mandat* : *Een bestuursorgan laat zijn bevoegheid names huwes uitoefenen door een ander*, artinya mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengijinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁷⁶

Berdasarkan berbagai pandangan diatas, maka dapat disimak bahwa *atribusi* adalah pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi. Pada *atribusi* terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh pembuat undang-undang kepada organ administrasi negara. *Delegasi* adalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah atas dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini suatu badan (organ) yang telah memiliki wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan kepada suatu badan untuk membuat peraturan perundang-undangan atas dasar kekuasaan dan tanggung jawabnya sendiri.

⁷⁵ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 105-106.

⁷⁶ *Ibid*, h. 104-105

Menurut Indroharto, dinyatakan bahwa: “penerima wewenang atas dasar *delegasi* (delegetaris) dapat pula mendelegasikan wewenang yang diterimanya dari pemberi wewenang asli (delegans) kepada organ atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN) lainnya”.⁷⁷ Pelimpahan wewenang ini disebut sub delegasi, yang tata cara terjadi dan akibatnya berlaku sama seperti delegasi. Selanjutnya yang dimaksud dengan *mandat* ialah pemberian kuasa (biasanya disertai dengan perintah) dari badan/pejabat TUN kepada badan/pejabat TUN lainnya yang melaksanakan suatu wewenang atas nama dan tanggung jawab pemberi kuasa (madans). Berbeda dengan atribusi dan delegasi, pada *mandat* tidak terjadi pemberian atau pelimpahan suatu wewenang baru sehingga tidak terjadi suatu perubahan pada wewenang yang telah ada. Cara memperoleh wewenang dan tanggung jawab seperti tersebut, secara jelas dan sederhana dikemukakan oleh para ahli, karena menurut hemat penulis dalam praktek administrasi negara tiga cara perolehan kewenangan itu yang sering terjadi.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo ada beberapa persyaratan pelimpahan wewenang yang harus dipenuhi, yaitu :

- a. *Efektifitas*, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan;
- b. *Legimitas*, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
- c. *Yuridikitas*, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melawan atau melanggar hukum dalam arti luas;
- d. *Legalitas*, merupakan syarat yang menyatakan bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar atau dasar suatu ketentuan undang-undang

⁷⁷Indroharto, *Op. Cit.*, h. 66

(tertulis). Dalam arti luas, bila sesuatu dijalankan dengan dalih „*keadaan darurat*“ maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian. Bila mana kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;

- e. *Moralitas*, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi, perbuatan tidak senonoh, sikap kasar kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan;
- f. *Efisiensi*, wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
- g. *Teknik dan Teknologi* yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.⁷⁸

Keberadaan produk hukum itu sangat penting bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan maupun berhubungan dengan masyarakatnya. Ada beberapa faktor yang menyebabkan makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan, yakni karena alasan sebagai berikut :

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi) mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas.
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidah mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan.⁷⁹

⁷⁸Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, h. 78-80.

⁷⁹Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, h. 7-8

Selanjutnya dalam hal pemerintah daerah menjalankan wewenang mengaturnya melalui penetapan berbagai produk hukum, menurut Sjachran Basah ada beberapa persyaratan yang perlu diperhatikan, yakni :

- a. Memenuhi asas legalitas (*wetmatige*) dan asas yuridis (*rechtmatige*);
- b. Tidak menyalahi atau menyimpang dari ketaatan asas hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. Tidak melanggar hak dan kewajiban asasi warga masyarakat;
- d. Ditetapkan dalam rangka mendukung (memperlancar) upaya mewujudkan atau merealisasi kesejahteraan umum.⁸⁰

Untuk tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di dalam pembentukan Peraturan Daerah, dasar hukum keberadaanlegislasi daerah diatur secara jelas di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

Untuk tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di dalam pembentukan Peraturan Daerah, dasar hukum keberadaanlegislasi daerah diatur secara jelas di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Paragraf 3 tentang tugas, wewenang, kewajiban, dan hak kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam ketentuan Pasal 65 ayat (2), kepala daerah berwenang :a. mengajukan rancangan Peraturan Daerah; b. menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangatdibutuhkan oleh Daerah

⁸⁰Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1986,h. 4

dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. BAB IX tentang Perda dan Perkada, Bagian kesatu tentang Perda Paragraf 1 tentang Umum dalam Pasal 236 disebutkan : Ayat (2) : Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Ayat (3) : Peraturan Daerah sebagaimana ayat (1) memuat materi muatan : a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Pasal 237 ayat (1) disebutkan : Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidakbertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pasal 246 ayat (1) disebutkan : Untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).
5. Paragraf 8 tentang evaluasi rancangan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dalam Pasal 325 Ayat (1) : Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota, paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.

Undang Undang Pemerintahan Daerah tersebut, menjelaskan tentang kewenangan kepala daerah baik gubernur, bupati/walikota didalam penyusunan produk-produk hukum daerah dengan tetap memperhatikan pedoman mengenai bentuk produk hukum daerah yang dibuat.

Mengenai bentuk peraturan kepala daerah di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas dilingkungan Pemerintah Provinsi, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 48 Tahun 2000 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas dilingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota. Keputusan tata naskah dinas dilingkungan pemerintah Provinsi dibagi atas dua jenis, yaitu :

1. Naskah dinas yang dirumuskan dalam susunan dan bentuk produk-produk hukum, terdiri atas Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota), Keputusan bersama Kepala Daerah (gubernur, Bupati/Walikota), dan Instruksi Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota).
2. Naskah dinas yang dirumuskan dalam susunan dan bentuk surat yang terdiri atas 27 jenis.

Ketentuan Kepmendagri-Otda tersebut di atas, maka bentuk naskah dinas yang dapat dikeluarkan oleh kepala daerah ada dua bentuk, yaitu naskah dinas yang dirumuskan dalam susunan dan bentuk produk-produk hukum dan naskah dinas yang dirumuskan dalam susunan dan bentuk surat. Walaupun secara tegas ditentukan dasar kewenangan Kepala Daerah membentuk peraturan dan keputusan, secara teoritik untuk sahnya suatu keputusan harus memenuhi

beberapa syarat seperti apa yang disampaikan oleh Philipus M Hadjon dalam bukunya yang berjudul “*Pengertian-pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*” menarik inti dasar dari sahnya suatu keputusan yaitu :

1. Kewenangan (*bevoegdheid*) organ administrasi negara;
2. *Rechtmatigheid* keputusan pemerintah;
3. Tidak ada kekurangan dalam *wilsvorming* (pembentuk kehendak) organ administrasi negara;
4. *Doelmatigheid* dari pada keputusan pemerintah;
5. *Prosedur pembuatan keputusan*;
6. Penuangan keputusan dalam bentuk yang tepat.⁸¹

1.6.2. Penjelasan Konsep

1.6.2.1. Konsep Ratio Legis

Ratio legis atau alasan hukum merupakan refleksi atas substansi atau isi konseptual secara umum suatu hukum. Ratio legis bagi praktisi dapat melihat relevansi filosofis dan argumentasi yang diterapkan secara umum dalam praktek hukum.

Melalui asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditentukan suatu ratio legis dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Ratio legis inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

⁸¹Philipus M Hadjon, 1993, *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuursandeling)*, Djumali, Surabaya, 1993, h. 11.

Ratio legis penting bagi teori dan argumentasi hukum. Paling tidak terdapat dua alasan. Pertama, mengaitkan relevansi ketika terdapat berbagai interpretasi dalam memutuskan muatan materi suatu peraturan atau regulasi. Kedua, melalui argumentasi hukum yang tepat dapat dipergunakan untuk mendukung pembenaran publik.

1.6.2.2. Konsep Zat Adiktif

Konsep Zat Adiktif Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Pasal 113

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

Pasal 116

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009, Zat adiktif meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya. Dari norma tersebut, menimbulkan pertanyaan apakah hanya tembakau atau produk yang mengandung tembakau saja

yang dapat dikategorikan mengandung zat adiktif. Bagaimana produk obat dan makanan yang mengandung zat ini. Bukankah juga dapat menimbulkan hal yang sama, jika zat ini dinyatakan menimbulkan efek negatif? Mengapa tidak diatur dan dilarang dalam RPP ini.

Masalah lain dari Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009 adalah terkait interpretasi/penafsiran hukum. Kata "... padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif" melekat pada obyek 'tembakau dan produk yang mengandung tembakau' atau berdiri sendiri yang ditunjukkan dengan tanda baca koma (,). Hal ini menimbulkan konsekuensi hukum terhadap obyek yang diaturnya. Selain itu, kata 'dapat' dalam kalimat '... dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya', bermakna tentative. Artinya, bahwa zat adiktif tersebut belum tentu menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Ketentuan Pasal 116 UU No. 36 Tahun 2009 menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Materi yang didelegasikan pengaturannya ke Peraturan Pemerintah ini nomenklturnya berbeda dengan nomenklatur yang ada dalam judul RPP, yaitu "Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan". Artinya, RPP ini hanya akan mengatur tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif pada produk tembakau. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa muatan RPP ini telah menyimpangi pendelegasian pengaturan sebagaimana diatur dalam Pasal 116 UU No. 36 Tahun 2009.

1.6.2.3.Konsep Implikasi

Arti kata implikasi itu sendiri sesungguhnya memiliki cakupan yang sangat luas dan beragam, sehingga dapat digunakan dalam berbagai kalimat, dan dalam berbagai bahasa. Kata implikasi dapat dipergunakan dalam berbagai keadaan maupun situasi yang mengharuskan seseorang untuk berpendapat atau berargumen.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat. Sehingga setiap kata imbuhan dari implikasi seperti kata berimplikasi atau mengimplikasikan yaitu berarti mempunyai hubungan keterlibatan atau melibatkan dengan suatu hal. Implikasi dapat juga menunjukkan suatu dampak atau akibat dari keadaan atau peristiwa tertentu.

Kata implikasi memiliki persamaan kata yang cukup beragam, diantaranya adalah keterkaitan, keterlibatan, efek, sangkutan, asosiasi, akibat, konotasi, maksud, siratan, dan sugesti. Persamaan kata implikasi tersebut biasanya lebih umum digunakan dalam percakapan sehari-hari. Hal ini karena kata implikasi lebih umum atau cocok digunakan dalam konteks percakapan bahasa ilmiah dan penelitian.

Menurut Islamy implikasi adalah segala sesuatu yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan. Dengan kata lain implikasi adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan

dilaksanakannya kebijakan atau kegiatan tertentu.⁸² Jika menilik dari pengertian ini maka implikasi merupakan tindak lanjut yang harus dilakukan atau sesuatu yang harus dijalankan atas dasar adanya suatu kebijakan atau aturan atau perundang-undangan.

Terbitnya suatu kebijakan yang berbentuk aturan, akan membawa dampak atau pengaruh terhadap sektor-sektor yang dikenai kebijakan tersebut. Hal ini tentu akan berakibat pula pada adanya kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh para pelaku yang bergerak dalam sektor yang dikenai suatu kewajiban.

1.6.2.4. Konsep Petani Tembakau

Menurut ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan.

Usaha tani merupakan kegiatan dalam bidang Pertanian, mulai dari sarana produksi, produksi/budi daya, penanganan pascapanen, pengolahan, pemasaran hasil, dan/atau jasa penunjang. Berdasarkan konsep ini maka petani tidak hanya terbatas pada perseorangan dan/atau keluarganya yang terlibat pada proses penanaman saja. Tetapi justru lebih luas termasuk pada persorangan atau anggota keluarganya yang melakukan usaha pada level pemasaran hasil pertanian ataupun yang terlibat pada jasa penunjang dalam kegiatan usaha tani.

⁸²Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bina Aksara, Jakarta: 2003, h.114-115

Menurut Slamet petani adalah orang yang memiliki dan menggarap tanah/lahan miliknya sendiri.⁸³ Pengertian tersebut tentu terlalu sempit karena hanya terbatas pada perseorangan atau keluarga yang menggarap lahannya sendiri atau memiliki lahan. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) petani dibagi dalam beberapa sub sektor. Berikut pembagian sub sektor petani menurut Badan Pusat Statistik (BPS):

1. Sub Sektor Tanaman Pangan seperti: padi, palawija
2. Sub Sektor Hortikultura seperti : Sayur-sayuran, buah-buahan, tanaman hias & tanaman obat-obatan
3. Sub Sektor Tanaman Perkebunan Rakyat (TPR) seperti: kelapa, keramba ikan robusta, cengkeh, tembakau, dan kapuk odolan. Jumlah komoditas ini juga bervariasi antara daerah
4. Sub Sektor Peternakan seperti : ternak besar (sapi, kerbau), ternak kecil (kambing, domba, babi, dll), unggas (ayam, itik, dll), hasil-hasil ternak (susu sapi, telur, dll)
5. Sub Sektor Perikanan, baik perikanan tangkap maupun perikanan budidaya

Berdasarkan pembagian sub sektor diatas, petani tembakau berada pada sub sektor Tanaman Perkebunan Rakyat (TPR). Sehingga secara sederhana maka petani tembakau dapat diartikan sebagai perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman perkebunan. Dalam hal ini adalah petani yang melakukan usaha tani dengan komoditas pertanian berupa tembakau baik dari yang menyediakan sarana produksi, produksi/budidaya, penanganan pascapanen, pengolahan, pemasaran hasil, dan/atau jasa penunjang produksi tembakau.

⁸³Slamet, *agrikultur*, LPN-IPB-Bogor, Bogor:2000, h. 20

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum dimana penelitian hukum untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, adapun hasil yang akan dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya. Adapun jenis penelitian hukum yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi yaitu Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia.

Hal ini sejalan dengan pendapat Sudikno Mertokusumo mengemukakan asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret, yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif. Asas hukum dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkret tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.⁸⁴

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Di samping itu asas hukum layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan

⁸⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, h. 5.

ratio legis dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, maka hukum bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan, karena itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.⁸⁵

Sementara itu menurut Peter Mahmud Marzuki, asas-asas hukum juga dapat mengalami perubahan. Akan tetapi mengingat asas ukum merupakan sesuatu yang bersifat abstrak, perubahan asas hukum amatlah lambat dibandingkan dengan perubahan peraturan hukum.⁸⁶

1.7.2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum normatif digunakan pendekatan perundang-undangan karena yang akan ditelaah adalah berbagai peraturan hukum di bidang “Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia” sejalan dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki bahwa “pendekatan perundang-undangan akan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.⁸⁷

Disamping menggunakan pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual yaitu pendekatan dengan berusaha membangun suatu konsep di bidang hukum yang berkaitan dengan “Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia” hal ini sejalan dengan pendapat Aminuddin Ilmar yang mengatakan bahwa “pendekatan konseptual, yaitu adalah pendekatan dengan berusaha membangun suatu konsep

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000, h. 85.

⁸⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 79.

⁸⁷ *Ibid.*, h. 89.

yang akan dijadikan acuan di dalam penelitian dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum”⁸⁸.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini ada beberapa sumber hukum yang berupa:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu Undang-Undang dan Regulasi yang berkaitandengan “Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia” adapun hukum primer yang digunakan adalah:
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
 - 3) Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;
 - 4) Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai;
 - 5) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 - 6) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan Wilayah Geografis Penghasil Produk Perkebunan Spesifik Lokasi;
 - 7) Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan;
 - 8) Peraturan Menteri Keuangan No. 200/PMK.04/2008 tentang Tata Cara Pemberian, Pembekuan, dan Pencabutan Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC) untuk Pengusaha Pabrik dan Importer Hasil Tembakau;

⁸⁸ Aminuddin Ilmar, *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, Hasanudin University Press, Makassar, 2009, h. 137.

- 9) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pencantuman Peringatan Kesehatan dan Informasi Kesehatan pada Kemasan Produk Tembakau.
 - 10) Peraturan Bersama Dua Menteri, SPB/188/Menkes/PB/1/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok;
 - 11) Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2013 tentang Pengawasan Produk Tembakau yang Beredar, Pencantuman Peringatan Kesehatan dalam Iklan dan Kemasan Produk Tembakau, dan Promosi.
- a. bahan hukum sekunder, berupa publikasi hukum tentang tembakau dan hukum yang mengatur tentang kesehatan serta mengatur tentang zat adiktif, juga berupa buku-buku hukum, jurnal hukum, kamus hukum, kliping media massa.

1.7.4. Tehnik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Proses yang digunakan di dalam pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran bahan hukum. Dimana penelusuran diawali dengan studi kepustakaan yaitu mengumpulkan bahan hukum sekunder relevan sesuai dengan rumusan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Setelah itu dilakukan penelusuran bahan hukum primer, utamanya mengenai peraturan hukum di bidang “Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Di Indonesia” kemudian dilakukan telaah atas rumusan permasalahan hukum yang diajukan dalam penelitian ini berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis yang digunakan adalah deskriptif-analisis yaitu uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non-hukum. Hal ini dapat dilakukan dengan cara:

1. Evaluatif yaitu melakukan penilaian/mengevaluasi tepat atau tidak tepat, benar atau tidak benar, sah atau tidak sah terhadap suatu pandangan, proposisi, pernyataan rumusan norma, keputusan baik yang tertera dalam bahan hukum primer, sekunder maupun tersier.
2. Interpretatif yaitu menggunakan jenis penafsiran menurut perundangundangan.
3. Konstruksi yaitu pembentukan konstruksi-konstruksi yuridis dengan melakukan analogi dan pembalikan proposisi.⁸⁹

Argumentatif, tidak bisa dilepaskan dengan teknik evaluasi, karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, dengan mengadakan logika deduksi, yang bermula dari bahan hukum yang bersifat umum, selanjutnya dianalisa dengan menariknya menjadi bahan hukum yang khusus untuk memudahkan menjawab permasalahan dalam disertasi.

1.8. Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian ini secara garis besar terdiri dari empat bab, dimana masing-masing berisi tentang :

Bab I: Pendahuluan, menjelaskan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, landasan teori dan penjelasan konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.

⁸⁹Aminuddin Ilmar, Op.Cit, h.139.

Bab II: Tentang Ratio Legis Dimasukkannya Tembakau Sebagai Zat Adiktif Dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Dalam bab ini sebagai pembahasan untuk menjawab permasalahan pertama. Dalam bab ini akan diuraikan dalam sub-sub bab yaitu: Implikasi Dimasukkan Tembakau Sebagai Zat Adiktif, Perspektif Hukum, Perspektif Ekonomi, Perspektif Sosial Budaya, Perspektif Politik, Perspektif Kesehatan, Analisis Teoritis, Teori Negara Hukum, Teori Perlindungan Hukum, dan Temuan Penelitian.

Bab III: Tentang Implikasi Hukum Dimasukkan Tembakau Sebagai Zat Adiktif Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Dalam Bab ini sebagai pembahasan untuk menjawab permasalahan kedua. Dalam bab ini akan diuraikan dalam sub-sub bab sebagai berikut: Fakta Seputar Tembakau, Dampak Tembakau bagi Kesehatan, Politik Cukai dan Kedermawanan Industri Rokok, Ratifikasi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau (*Framework Convention On Tobacco Control*), Analisis Kebijakan Pemerintah Terkait Pengendalian Dampak Penggunaan Tembakau, Perbandingan Pokok-pokok Isi FCTC dengan Peraturan-Peraturan yang ada di Indonesia, Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dibawah Umur Dalam Jual Beli Rokok, Petani Tembakau, Rokok, Dan Hak Hidup Sehat Berkualitas, Undang-Undang Kesehatan No. 36 TAHUN 2009.

Bab IV: Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Petani Tembakau Dalam Perspektif Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Dalam bab ini sebagai pembahasan untuk menjawab permasalahan

ketiga. Dalam bab ini akan diuraikan dalam sub-sub bab sebagai berikut: Kontribusi Tembakau Terhadap Petani, Sejarah Pengendalian Tembakau, Dampak konsumsi tembakau terhadap kesehatan, Tekanan Perdagangan Produk Tembakau, Kampanye anti tembakau, Resistensi atas Pengendalian Tembakau, Petani, Tembakau Dan Bahaya Produk Utama Tembakau, Daerah Penghasil Tembakau, Nilai Ekonomi Tembakau Dan Kerugian Petani, Industri Hasil Tembakau, Pengaruh Liberalisasi Perdagangan Dunia, Urgensi Rancangan Undang-Undang Tembakau, Indonesia Satu-satunya negara di Asia yang tidak menandatangani FCTC, Reaksi Industri Tembakau, Potensi FCTC, Pengendalian Dampak Tembakau Bukan Penyebab Petani Sengsara.

Bab V: Penutup, sebagai penutup mengenai Kesimpulan dan Saran/Rekomendasi. Kesimpulan ini merupakan jawaban atas tiga rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini. Saran merupakan temuan penelitian yang dapat digunakan sebagai konsep dalam mengkaji lebih lanjut.