

BAB II

RATIO LEGIS DIMASUKKAN TEMBAKAU SEBAGAI ZAT ADIKTIF DALAM UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN

2.1. Perspektif Yuridis

Kesehatan masyarakat merupakan investasi tertinggi dalam melakukan pembangunan nasional. Bambang Sukarno melakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan tembakau bukan sebagai zat adiktif mendapat perlawanan. Pemerintah secara tegas menyatakan pengaturan tembakau sebagai zat adiktif sudah sesuai perintah konstitusi.

Hal tersebut tercantum dalam tanggapan pemerintah terhadap *judicial review* Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang diajukan Bambang. Kepala Badan SDM Kementerian Kesehatan, Bambang Giatno Rahardjo, mengatakan pengaturan tembakau sebagai zat adiktif bukan tanpa alasan. Pengaturan tersebut pada hakikatnya bertujuan agar tembakau - sebagai bahan utama rokok - tidak mengganggu dan membahayakan perorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan. “

Menurut pemerintah pengaturan pengamanan zat adiktif dalam undang-undang Kesehatan, telah sesuai dengan amanat konstitusi utamanya dalam rangka meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat, ujarnya di ruang sidang MK, Kamis (20/5). Lebih lanjut, Bambang Giatno Rahardjo mengutarakan kesehatan

masyarakat merupakan investasi tertinggi bagi pembangunan sumber daya manusia (SDM) yang produktif secara sosial dan ekonomis. Ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, tambahannya. Sekedar mengingatkan, dalam permohonannya, Bambang Sukarno memang mengutarakan Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan akan mengakibatkan kerugian materiil bagi negara dan masyarakat. Seperti, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok dan pihak terkait lainnya.

Pasal yang diuji tersebut secara lengkap berbunyi *zat adiktif* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

Pemerintah tentu berpedoman pada faktor kesehatan memiliki peran yang penting dalam pembangunan. Karena mustahil pembangunan dapat dilaksanakan meski dengan dana yang melimpah tanpa sumber daya manusia yang sehat. Bambang Giatno Rahardjo, menjelaskan pembangunan kesehatan tersebut diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender, *nondiskriminatif*, dan norma-norma agama. Sebagai implementari dari tujuan dan asas ini maka pengaturan kesehatan dalam undang-undang harus secara menyeluruh juga menyangkut masalah yang berkaitan dengan zat adiktif, pungkasnya.

2.1.1. Perspektif Hukum

Dalam perspektif hukum, beberapa soal pengaturan periklanan untuk produk tembakau/rokok, ada beberapa hal menarik dari peraturan tersebut yang perlu dicermati, sebagai berikut:

1. Pasal 13 ayat 1 menyebutkan: “*setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau berupa rokok putih mesin dilarang mengemas kurang dari 20 (dua puluh) batang dalam setiap kemasan.*”
2. Pasal 14 ayat 1 menyebutkan: “*setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau ke wilayah indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan.*” Dan ayat 2 menyebutkan: “*peringatan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk gambar dan tulisan yang harus mempunyai satu makna.*” Isi dari peringatan dan gambar tersebut akan ditetapkan oleh Peraturan Menteri Kesehatan RI.
3. Pasal 24 ayat 1 menyebutkan: “*setiap produsen dilarang untuk mencantumkan keterangan atau tanda apapun yang menyesatkan atau kata-kata yang bersifat promotif.*” Dan ayat 2 menyebutkan: “*selain larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap produsen dilarang mencantumkan kata light, ultra light, mild, extra mild, low tar, slim, special, full flavour, premium atau kata lain yang mengindikasikan kualitas, superioritas, rasa aman, pencitraan,*

*kepribadian, ataupun kata-kata dengan arti yang sama.”*Aturan ini mengacu pada pernyataan pada kemasan produk tembakau/rokok.

4. Pasal 39 menyebutkan: *“setiap orang dilarang menyiarkan dan menggambarkan dalam bentuk gambar atau foto, menayangkan, menampilkan atau menampakkan orang sedang merokok, memperlihatkan batang rokok, asap rokok, bungkus rokok atau yang berhubungan dengan produk tembakau serta segala bentuk informasi produk tembakau di media cetak, media penyiaran, dan media teknologi informasi yang berhubungan dengan kegiatan komersial/iklan atau membuat orang ingin merokok.”* Ketentuan larangan menyiarkan dan menggambarkan produk tembakau ini dimaksudkan antara lain dalam film, sinetron, dan acara televisi lainnya kecuali tayangan/liputan berita.
5. Pasal 45 menyebutkan: *setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau dilarang memberikan produk tembakau dan/atau barang yang menyerupai produk tembakau secara cuma-cuma kepada anak, remaja, dan perempuan hamil.*Penjelasannya: Yang dimaksud dengan “barang yang menyerupai Produk Tembakau” antara lain makanan dan minuman termasuk permen yang berbentuk seperti Produk Tembakau.
6. Pasal 61 menyebutkan: *“setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor produk tembakau harus menyesuaikan dengan ketentuan*

pasal 14, pasal 15, dan pasal 17 paling lambat 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak peraturan pemerintah ini diundangkan.”

Menarik bahwa Pasal 61 (tentang Ketentuan Peralihan) tidak menyebutkan periode peralihan untuk Pasal 24 sehingga seharusnya Pasal 24 di atas berlaku seketika (Pasal 15 dan 17 merupakan penjabaran lebih lanjut mengenai pencantuman peringatan berupa tulisan dan gambar). Pasal-pasal yang mengatur mengenai periklanan pada PP ini jauh lebih banyak dan jauh lebih detil dari PP sebelumnya. Total ada 13 pasal yang mengatur iklan dan promosi rokok, ditambah satu pasal tentang Sanksi dan satu pasal tentang Ketentuan Peralihan.

Pasal-pasal yang mengatur tentang iklan dan promosi rokok selengkapnya saya kutipkan di bawah ini:

Pasal 26

- (1) Pemerintah melakukan pengendalian Iklan Produk Tembakau.
- (2) Pengendalian Iklan Produk Tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada media cetak, media penyiaran, media teknologi informasi, dan/atau media luar ruang.

Pasal 27

Pengendalian Iklan Produk Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, antara lain dilakukan sebagai berikut:

- a. mencantumkan peringatan kesehatan dalam bentuk gambar dan tulisan sebesar paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari total durasi iklan dan/atau 15% (lima belas persen) dari total luas iklan;

- b. mencantumkan penandaan/tulisan “18+” dalam Iklan Produk Tembakau;
- c. tidak memperagakan, menggunakan, dan/atau menampilkan wujud atau bentuk Rokok atau sebutan lain yang dapat diasosiasikan dengan merek Produk Tembakau;
- d. tidak mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah Rokok;
- e. tidak menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
- f. tidak menggunakan kata atau kalimat yang menyesatkan;
- g. tidak merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;
- h. tidak menampilkan anak, remaja, dan/atau wanita hamil dalam bentuk gambar dan/atau tulisan;
- i. tidak ditujukan terhadap anak, remaja, dan/atau wanita hamil;
- j. tidak menggunakan tokoh kartun sebagai model iklan; dan
- k. tidak bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Pasal 28

Selain memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, iklan Produk Tembakau di media cetak wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. tidak diletakkan di sampul depan dan/atau belakang media cetak, atau halaman depan surat kabar;
- b. tidak diletakkan berdekatan dengan iklan makanan dan minuman;
- c. luas kolom iklan tidak memenuhi seluruh halaman; dan
- d. tidak dimuat di media cetak untuk anak, remaja, dan perempuan.

\Pasal 29

Selain pengendalian Iklan Produk Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, iklan di media penyiaran hanya dapat ditayangkan setelah pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.

Pasal 30

Selain pengendalian Iklan Produk Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, iklan di media teknologi informasi harus memenuhi ketentuan situs merek dagang Produk Tembakau yang menerapkan verifikasi umur untuk membatasi akses hanya kepada orang berusia 18 (delapan belas) tahun ke atas.

Pasal 31

Selain pengendalian Iklan Produk Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, iklan di media luar ruang harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. tidak diletakkan di Kawasan Tanpa Rokok;
- b. tidak diletakkan di jalan utama atau protokol;
- c. harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang; dan
- d. tidak boleh melebihi ukuran 72 m² (tujuh puluh dua meter persegi).

Pasal 32 menyatakan bahwa: Dalam rangka memenuhi akses ketersediaan informasi dan edukasi kesehatan masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya menggunakan Produk Tembakau.

Pasal 33

Ketentuan lebih lanjut mengenai Iklan Produk Tembakau diatur dengan peraturan instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penyiaran.

Pasal 34

Ketentuan lebih lanjut mengenai Iklan Produk Tembakau di media luar ruang diatur oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 35

- (1) Pemerintah melakukan pengendalian Promosi Produk Tembakau.
- (2) Ketentuan pengendalian Promosi Produk Tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
 - a. tidak memberikan secara cuma-cuma, potongan harga, hadiah Produk Tembakau, atau produk lainnya yang dikaitkan dengan Produk Tembakau;
 - b. tidak menggunakan logo dan/atau merek Produk Tembakau pada produk atau barang bukan Produk Tembakau; dan
 - c. tidak menggunakan logo dan/atau merek Produk Tembakau pada suatu kegiatan lembaga dan/atau perorangan.

Penjelasan terhadap Pasal 35 ayat 2.a.: *“yang dimaksud dengan “produk lainnya” antara lain barang-barang selain produk tembakau yang menggunakan merek dagang, atau yang dapat menimbulkan persepsi baik langsung maupun tidak langsung dengan produk tembakau.”*

Pasal 36

- (1) Setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor Produk Tembakau yang mensponsori suatu kegiatan lembaga dan/atau perorangan hanya dapat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. tidak menggunakan nama merek dagang dan logo Produk Tembakau termasuk brand image Produk Tembakau; dan
 - b. tidak bertujuan untuk mempromosikan Produk Tembakau.
- (2) Sponsor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk kegiatan lembaga dan/atau perorangan yang diliput media.

Pasal 37

Setiap orang yang memproduksi dan/atau mengimpor Produk Tembakau yang menjadi sponsor dalam bentuk tanggung jawab sosial perusahaan hanya dapat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. tidak menggunakan nama merek dagang dan logo Produk Tembakau termasuk brand image Produk Tembakau; dan
- b. tidak bertujuan untuk mempromosikan Produk Tembakau.

Penjelasan terhadap Pasal 37 huruf a.: *“yang dimaksud dengan “brand image” termasuk diantaranya semboyan yang digunakan oleh produk tembakau dan warna yang dapat diasosiasikan sebagai ciri khas produk tembakau yang bersangkutan.”*

Selanjutnya dalam Pasal 38 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengendalian Sponsor Produk Tembakau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dan Pasal 37 diatur oleh Pemerintah Daerah.

Satu pasal yang mengatur mengenai sanksi terkait dengan iklan/promosi rokok:

Pasal 40

Setiap orang yang mengiklankan dan/atau mempromosikan Produk Tembakau tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 39, dikenakan sanksi administratif oleh Menteri dan/atau menteri terkait berupa:

- a. penarikan dan/atau perbaikan iklan;
- b. peringatan tertulis; dan/atau
- c. pelarangan sementara mengiklankan Produk Tembakau yang bersangkutan pada pelanggaran berulang atau pelanggaran berat. Dan 1 (satu) Ketentuan Peralihan: Pasal 62

(1) Setiap orang yang mempromosikan dan/atau mengiklankan Produk Tembakau harus menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 35 paling lambat 12 (dua belas) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan.

(2) Setiap orang memproduksi, mengimpor, dan/atau mengedarkan Produk Tembakau yang menjadi sponsor suatu kegiatan harus menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 36, dan Pasal 37 paling lambat 12 (dua belas) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan.

2.1.2. Perspektif Ekonomi

Rokok merupakan salah satu zat adiktif yang bila digunakan dapat mengakibatkan bahaya kesehatan bagi individu dan masyarakat baik selaku perokok aktif maupun perokok pasif karena dalam rokok terdapat kurang lebih 4.000(empat ribu) zat kimia antara lain nikotin yang bersifat adiktif dan tar yang bersifat karsinogenik yang dapat mengakibatkan berbagai penyakit antara lain kanker, penyakit jantung, impotensi, penyakit darah, *enfisema*, *bronkitis kronik* dan gangguan kehamilan.

Perokok mempunyai risiko 2-4 kali lipat untuk terkena penyakit koroner dan risiko lebih tinggi untuk kematian mendadak. Merokok merugikan kesehatan baik bagi perokok itu sendiri maupun orang lain di sekitarnya. Perlindungan terhadap perokok pasif perlu dilakukan mengingat risiko terkena penyakit.

Kanker bagi perokok pasif 30% (tiga puluh persen) lebih besar dibandingkan dengan perokok itu sendiri. Perokok pasif juga dapat terkena penyakit lainnya seperti jantung sistemik yang disebabkan oleh asap rokok. Pengamanan rokok adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka mencegah dan atau menangani dampak penggunaan rokok baik langsung maupun tidak langsung terhadap kesehatan.

Penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan bertujuan untuk mencegah penyakit akibat penggunaan rokok bagi individu dan masyarakat dengan:

- Melindungi kesehatan masyarakat terhadap insiden penyakit yang fatal dan penyakit yang dapat menurunkan kualitas hidup akibat penggunaan rokok.
- Melindungi penduduk usia produktif dan remaja dari dorongan lingkungan untuk

penggunaan rokok dan ketergantungan rokok;c. Meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan masyarakat terhadap bahaya kesehatan terhadap penggunaan rokok.

Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan dengan tujuan:

- a. melindungi kesehatan dari bahaya akibat merokok;
- b. membudayakan hidup sehat;
- c. menekan perokok pemula;
- d. melindungi kesehatan perokok pasif.

Penyelenggara pengamanan rokok bagi kesehatan di laksanakan dengan pengaturan :

- a. Kadar kandungan nikotin dan tar.
- b. Persyaratan produksi dan penjualan rokok
- c. Persyaratan iklan dan promosi rokok,
- d. Penetapan kawasan tanpa rokok

Kadar kandungan nikotin dan tar pada setiap batang rokok yang beredar di wilayah Indonesia tidak boleh melebihi kadar kandungan nikotin 1.5 mg dan kadar kandungan tar 20 mg Setiap orang yang memproduksi rokok berkewajiban melakukan pemeriksaan kadar kandungan nikotin dan tar pada setiap hasil produksinyadan wajib mencantumkan keterangan tentang kadar kandungan nikotin dan tar pada label dengan penempatan yang jelas dan mudah di baca.

Menurut estimasi *World Health Organization* (WHO) jumlah perokok di dunia diperkirakan sebanyak 1,1 miliar, dimana sepertiganya berumur 156 tahun dan 800 juta di antaranya berada di negara berkembang. Kecenderungan

peningkatan jumlah perokok terutama kelompok anak/remaja disebutkan oleh gencarnya iklan dan promosi rokok di berbagai media massa. Pengamanan rokok bagi kesehatan perlu diselenggarakan pada tempat umum, tempat kerja dan angkutan umum yang dilaksanakan dengan penetapan kadar kandungan nikotin dan tar yang boleh ada pada setiap rokok yang beredar, produksi dan penjualan rokok, periklanan dan promosi rokok dan penetapan kawasan tanpa rokok. Oleh karena itu diperlukan perlindungan terhadap bahaya rokok bagi kesehatan secara menyeluruh, terpadu, dan bekesinambungan.

Beberapa Peraturan Daerah tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas merokok antara lain :(1) Peraturan Gubernur provinsi daerah khusus Ibukota Jakarta Nomor 75 tahun 2005 Tentang Kawasan Dilarang Merokok Sebenarnya pada tahun 2004, Pemprov DKI sudah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur No 16/2004 tentang pengendalian rokok di tempat kerja di lingkungan Pemprov DKI. SK itu disosialisasikan di seluruh jajaran pemerintah daerah hingga kecamatan dan kelurahan, bahkan di lingkungan kerja di DKI harus ada kawasan tanpa rokok. SK Gubernur ini lalu dikembangkan menjadi Peraturan Daerah No. 75/2005 tentang Kawasan Dilarang Merokok Perda ini melarang merokok di tempat belajar mengajar, tempat bermain anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum. Namun, ini pun ternyata belum efektif.(2) Perda Bogor No. 12 tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok, menurut Perda Bogor Nomor 12 tahun 2009 ada delapan kawasan KTR, yaitu: tempat umum, perkantoran, sekolah,tempat ibadah, sarana transportasi, sarana olahraga, tempat hiburan dan tempat kesehatan. Dengan hukuman tahap pertama

adalah sanksi administrasi, sebanyak tiga kali berturut-turut kedapatan melakukan kesalahan yang sama akan dikenai sanksi tindak pidana ringan. Bagi masyarakat umum yang kedapatan melanggar aturan Perda akan didenda Rp100.000, minimal Rp50.000. Sedangkan bagi pejabat teknis yang membiarkan pegawainya merokok akan dikenai hukuman penjara selama tiga hari.(3) Perda Cirebon tahun 2006, Surabaya, Semarang dan Palembang, serta Padang Panjang pada tahun 2009, tetapi pada pelaksanaannya Perda tersebut belum efektif.

Masalah persaingan usaha sesungguhnya adalah merupakan urusan antar para pelaku dunia usaha, dimana negara tidak ikut campur. Namun demikian mengingat bahwa dalam dunia usaha perlu diciptakan *level playing field* yang sama antar pelaku usaha maka pada akhirnya negara sangat diperlukan untuk ikut campur.

Keterlibatan negara dibidang hukum termasuk masalah yang bersifat perdata dilakukan sepanjang ada pihak yang lemah yang perlu dilindungi agar terhindar dari tindakan eksploitasi oleh pihak yang kuat. Di Amerika Serikat hukum persaingan dikenal dengan sebutan *Antitrust Law*, di Jepang dikenal dengan sebutan *Antimonopoly Law*, sedangkan di Australia dikenal dengan sebutan *Restrictive Trade Practices Law*.

Secara umum tujuan pokok dari hukum persaingan usaha adalah untuk menjaga agar persaingan antar pelaku usaha tetap hidup, juga agar persaingan yang

dilakukan antar pelaku usaha dilakukan secara sehat, serta agar konsumen tidak dieksploitasi oleh pelaku usaha.⁹⁰

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada dasarnya mengatur 3(tiga) larangan pokok yaitu Perjanjian Yang Dilarang, Kegiatan Yang Dilarang, dan Larangan Yang Berkaitan Dengan Posisi Dominan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan perusahaan rokok di Sumatera Utara, maka menurut mereka persaingan usaha di Sumatera Utara mengenai industri rokok adalah bahwa: "Kami melihat iklim investasi/usaha sektor rokok saat ini sangat berat, dimana PT. Permona selaku produsen rokok SPM skala kecil harus dihadapkan ke Perusahaan Asing yang merupakan pabrik raksasa dunia seperti PT. Philip Morris Indonesia (PT. PMI) dan PT. British American Tobacco Indonesia (PT. BATI) dan Perusahaan Nasional lainnya seperti PT. Java Tobacco dan PT. PDITresno (*grouping* PT. BATI), PT. Pagi Tobacco Coy (PT. PTC), PT. Sumatera Tobacco Trading Coy (PT. STTC), dan lain-lain".⁹¹ *Roadmap* Pemerintah RI cq Depkeu -tentang Simplifikasi Tarif Cukai HT menuju ke *single* Tarif, jelas-jelas hal yang tidak ada dan tidak ada lagi perlindungan terhadap UKM".⁹²

Persaingan perusahaan-perusahaan rokok di Sumatera Utara sangat ketat karena perusahaan-perusahaan kecil dihadapkan kepada perusahaan asing yang sudah mendunia dan bermodal kuat. Lama kelamaan apabila dibiarkan terus oleh

⁹⁰Dhaniswara K. Harjono. Aspek Hukum Dalam Bisnis. Pusat Pengembangan Hukum Dan Bisnis Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 165.

⁹¹Wawancara dengan pengelola PT. Permona, pada 2 Desember 2016.

⁹²Ibid.

pemerintah maka perusahaan-perusahaan tersebut akan mati. Adanya implikasi bahwa apabila perusahaan-perusahaan rokok besar di dunia tersebut melakukan *eksport* tembakau ke luar negeri maka yang akan terjadi adalah bahan dasar dari Indonesia, yang mengerjakan buruh Indonesia, tapi hasilnya dinikmati oleh perusahaan-perusahaan luar negeri seperti PT. British American Tobacco Indonesia.

Hambatan-hambatan yang dikeluarkan pemerintah mengenai industri rokok sangat banyak. Seperti peraturan mengenai larangan merokok pada daerah-daerah tertentu dan juga Peraturan Menteri Keuangan No. 181/PMK.011/2009 yang berlaku saat ini. Produk-produk mereka akan kalah bersaing dikarenakan kenaikan cukai tembakau rokok sebesar 36% yang menyebabkan harga akan naik. Jika harga naik maka yang berlaku adalah hukum permintaan dan penawaran. Harga naik maka permintaan akan menurun, permintaan menurun begitu juga dengan penjualan. Penjualan menurun maka penghasilan perusahaan rokok akan menurun pula.

2.1.3. Perspektif Sosial Budaya

Parakan, Temanggung, Kendal dan Wleri dalam memori saya, pada 1970-1980-an dikenal sebagai sentra penghasil tembakau rajangan berkualitas tinggi. Namun sejak 1990-an saya tak lagi begitu tahu perkembangannya karena pada 1993 saya merantau ke tanah Deli dan menetap di Medan. Kedua orangtua saya, yang sudah almarhum dan kedua kakak saya yang tinggal di kampung tak meneruskan bisnis tembakau yang pernah dilakoni orangtua.

Saya sendiri lahir dan besar di desa Ajibarang, sekitar 18 kilometer arah utara kota keripik Purwokerto. Saya anak paling bontot dari tiga bersaudara. Di kalangan perokok di daerah saya, terutama para petani di pedesaan Banyumas, cita rasa tembakau rajangan dari ke empat daerah itu dikenal ciamik. Para penggemarcerutu kampung alias rokok lintingan itu menamakannya “mbekok”.

Ibaratnya kalau seseorang makan siang dan perutnya terasa kenyang, dan pita suara di kerongkongan sampai mengeluarkan suara, itu disebut “nendang”. Mbekok itu membuat dada perokok serasa ada palu godam yang memukulnya. “Harus sampai terasa deg, itu baru disebut mbekok.” Nah, kurang lebih begitulah gambaran kepuasan para petani ketika mengisap dalam-dalam “cerutu kampung” itu.

Tak heran jika pada masa itu, walau ekspansi rokok kretek sudah luas, dan mereka banyak memberi iming-iming hadiah berupa peralatan rumah tangga ketika melakukan promosi di alun-alun pada malam hari yang terkadang juga disertai pemutaran film bisu, namun minat untuk merokok kretek masih rendah. Rokok kretek rasanya terlalu ringan, nggak puas rasanya, begitu alasan yang saya dengar. Tak heran ayah saya kalau bepergian ke luar kota, walau di sakunya ada rokok kretek, namun jika rekanan yang dikunjungi menyediakan tembakau rajangan dan kemenyan, beliau lebih suka memilih mematikan rokok kretek dan melinting tembakau yang disediakan tuan rumah.

Namun walau kedua orangtua jualan tembakau, ayah dan abang saya juga perokok berat, namun saya sendiri bukan perokok, bahkan sampai sekarang. Memang sekali-sekali pernah juga ikut melinting dan mengisapnya, namun karena

hanya rasa pahit yang terasa dan malahan jadi tersedak, maka saya putuskan untuk tak dilanjutkan. Memang susah kalau sudah soal rasa atau selera.

Rokok linting itu sendiri biasanya berupa tembakau rajangan yang dibungkus selembar kertas tipis seukuran sekitar 6×10 centimeter. Orang Banyumas menyebutnya papir. Inilah bungkus rokok lintingan paling terkenal saat itu. Disamping itu ada kawung, atau klaras jagung istilah Banyumasannya. Klaras jagung atau kawung itu daun jagung yang telah dikeringkan dan digunakan untuk melinting tembakau garangan.

Tembakau garangan ini bentuknya seperti wajik berpetak-petak, warnanya hitam pekat, dengan ketebalan sekitar lima centimeter. Namun penggemar tembakau rajangan waktu itu sangat terbatas, dibanding tembakau rajangan yang dilinting dengan papir itu. Sebutan papir mungkin berasal dari bahasa Inggris *paper*. Mungkin karena lidah orang Banyumas susah melafalkan *pipe*, maka untuk mudahnya mereka melafalkan sebagai papir.

Kertas papir itu ada dua jenis rasanya. yang satu tawar dan yang lain manis. Namun perokok klinting umumnya lebih suka memakai papir tanpa rasa. Satu pak papir berisi 20-40 lembar papir. Papir yang terkenal waktu itu bermerk "Sinden" karena kertas pembungkus luarnya memang ada gambar seorang pesinden. Sedangkan kawung biasanya digunakan untuk tembakau.

Tembakau rajangan yang sudah digelar di atas papir umumnya ditambah kemenyan yang sudah dijadikan remah-remah, terkadang ada juga yang menambahkan dengan remah-remah klembak. Klembak adalah akar dari tumbuh-tumbuhan yang biasa digunakan untuk bahan wewangian. Bentuk, besar dan

panjangnya seperti ruas jari telunjuk orang dewasa. Warnanya coklat tua. Para perokok biasanya menggunakan pisau kecil, atau kuku jari jempol untuk mengopek kelembak. Biar rasa rokok lintingan menggigit ujung lidah, maka perokok lintingan juga kerap mencampurnya dengan wuwur, ini daun cengkeh yang telah ditumbuk halus.

Baru setelah itu, tembakau bersama kemenyan, wuwur dan klembak dilinting.. Jadilah rokok lintingan. Kemenyan itu fungsinya supaya api rokok tidak gampang mati, disamping untuk menambah cita rasa seperti juga fungsi klembak. Juga untuk menimbulkan aroma wangi. Konon para petani di sawah bisa bertahan berjam-jam bekerja tanpa merasa lapar jika rokok lintingan yang diisapnya “mbekok”.

Pada masa jayanya, di Banyumas banyak pedagang tembakau rajangan yang menjual barang dagangan mereka di pasar-pasar tradisional. Kedua orangtua saya almarhum, termasuk diantara mereka. Mereka berdagang tembakau sudah sejak 1970, waktu itu saya sudah duduk di bangku TK di kampung saya, Ajibarang. Para pedagang tembakau rajangan itu mengambil tembakau langsung dari para pedagang pengumpul di keempat daerah tersebut, yang umumnya aktif menawarkan ke sejumlah pedagang pengecer. Orangtua saya menyebut mereka “orang wetan”.

Wetan itu artinya timur. Memang secara geografis keempat kota penghasil tembakau rajangan itu terletak di sebelah timur kabupaten Banyumas. Sebutan orang wetan juga karena dialek bahasa Jawa mereka yang terdengar halus, seperti

gaya bahasa Jawa orang Solo, berbeda dengan bahasa Banyumasan yang ngapak-ngapak dan terdengar kasar di telinga.

Pada masa itu, tembakau rajangan dikirim dalam bentuk keranjang, atau disebut bal-balan. Keranjang itu terbuat dari anyaman bambu dan dibungkus kulit pohon pisang yang telah dijemur dan dikeringkan. Orang Banyumas menyebutnya gedebogan pisang. Fungsi gedebogan untuk membuat tembakau tetap lemas atau lembut selama beberapa hari. Jika tembakau kering, maka harganya menjadi sangat murah.

Nah keranjang bekas pembungkus tembakau itu, jika batang-batang bambunya kokoh, maka dapat difungsikan untuk kandang ayam atau burung dara. Sedangkan debogan batang pisang yang kering itu dijadikan bahan bakar di pawon untuk pengganti kayu bakar. Pawon adalah tungku yang terbuat dari tanah liat yang digunakan sebagai tempat menaruh teko, dandang atau panci untuk kegiatan masak-memasak sebelum era penggunaan kompor.

Satu keranjang tembakau beratnya rata-rata 50 – 60 kg. Tapi terkadang ada yang mencapai 80 kg bahkan 100 kg. Tembakau-tembakau itu dikirim dengan menggunakan truk. Satu truk bisa memuat sampai 50 keranjang. Begitu truk sampai ke tempat pengiriman, maka puluhan kuli angkut, disebut juga “kuli tagog”, dengan menggunakan pundak atau bahu mereka yang kokoh dan kekar berebut untuk menurunkan dan memasukan keranjang tembakau ke gudang milik pedagang tembakau. Pedagang tembakau, biasanya akan menggunakan daun jati untuk melapisi tembakau-tembakau setelah keranjang tembakau dibuka.

Pada tahun 1970-an pohon jati masih banyak terdapat di hutan-hutan yang ada di daerah Tipar, sebuah kawasan hutan yang terletak sekitar 10 kilometer arah selatan Ajibarang ke Kota Cilacap, sebuah kota nelayan yang juga dikenal berdekatan dengan Pulau Nusakambangan. Inilah pulau di tengah laut dimana terdapat penjara terkenal karena dihuni penjahat-penjahat kakap.

Daun jati banyak dipakai untuk membungkus tembakau agar warna tembakau menjadi semakin merah kehitaman. Daun-daun jati itu sendiri dibeli dari para pemetik daun jati, yang menjualnya secara kiloan. Satu ikat daun jati beratnya mencapai 20-30 kg. Saya masih ingat, ketika SD, bersama beberapa teman sekampung, pada pukul 04.00 dini hari, kami sering lari pagi ke arah kawasan hutan jati itu. Kabut pagi biasanya selalu menyergap kami. Nah, dalam keremangan kabut pagi itu, kami sering menyaksikan beberapa penjual daun jati tengah memanggul gulungan daun jati.

Para pemetik daun jati itu jalan berbaris menuju ke pasar tradisional Ajibarang untuk menjual dagangan mereka. Pada waktu itu, daun jati memang tak hanya dimanfaatkan untuk tembakau, tapi juga banyak digunakan sebagai pembungkus barang-barang sembako, termasuk daging sapi. Penggunaan kantong plastik waktu itu memang belum dikenal.

Begitulah sejarah ingatan saya terhadap “cerutu rakyat” alias rokok lintingan yang dalam pemahaman saya, telah menimbulkan mata rantai perdagangan yang cukup panjang. Ada pedagang kemenyan, klembak industri papir, pengrajin wuwur daun cengkeh, kuli angkut, pengrajin keranjang, pedagang daun jati sampai pedagang sirih. Perdagangan ala rakyat itu berdenyut karena jasa

para petani tembakau!Tentu, saya sekarang ini, saya sudah tak lagi tahu keberadaan mereka.

2.1.4. Perspektif Politik

Pengurus Komisi Nasional Pengendalian Tembakau (Komnas PT) Widyastuti Soerojo mengatakan meskipun mengandung zat adiktif, petani tidak dilarang untuk menanam tembakau sebagaimana ditudingkan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI).

"Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Tembakau Bagi Kesehatan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman," kata Widyastuti Soerojo dihubungi Antara di Jakarta, Kamis (21/2).

Koordinator Pengembangan Peringatan Kesehatan di Kemasan Rokok Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia (FKM UI) itu mengatakan UU Sistem Budidaya Tanaman menyebutkan petani memiliki kebebasan untuk menentukan jenis tanaman dan pembudidayaannya .Dalam UU Kesehatan dan PP Tembakau, kata Tuti -panggilan akrab Widyastuti-, juga tidak ada pasal yang melarang petani untuk menanam tembakau. PP Tembakau justru mendorong adanya diversifikasi produk tembakau.

"UU Kesehatan dan PP Tembakau juga tidak melarang masyarakat untuk merokok dan mengonsumsi tembakau. Namun, Kementerian Kesehatan memiliki kewajiban untuk memberi informasi yang benar bahwa tembakau mengandung zat adiktif dan berbahaya," tuturnya.Tuti mengatakan pemerintah juga memiliki

kewajiban untuk melindungi seluruh warga negara, termasuk di dalamnya yang tidak merokok. Karena itu, diperlukan aturan untuk mengatur pengamanan zat adiktif berupa tembakau."Kalau kemudian Kemkes sudah memberikan informasi bahwa tembakau mengandung zat adiktif dan berbahaya tetapi masyarakat tetap ada yang merokok, itu pilihan mereka," ujarnya.

Sebelumnya, ADKASI meminta DPR mengamandemen Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terutama pasal 113 dan pasal 116 yang menjadi payung hukum terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Tembakau Bagi Kesehatan. Permintaan tersebut disampaikan Ketua Umum ADKASI Bambang Sukarno usai diterima Wakil Ketua DPR Pramono Anung di Jakarta, Rabu (20/2).

Dalam pertemuan itu, Bambang mengemukakan, dalam kedua pasal tersebut tembakau dimasukkan sebagai zat adiktif. Artinya, tembakau ikut menjadi bahan yang dilarang untuk dikonsumsi. Akibat dari adanya pasal tersebut, Bambang Sukarno yang juga menjabat sebagai Ketua DPRD Temanggung mengatakan tidak sedikit petani tembakau yang merugi alias gulung tikar.

Menanggapi hal tersebut, wakil ketua DPR Pramono Anung mengatakan akan mendorong dibentuknya panitia khusus gabungan untuk membahas tuntutan tersebut. "Saya akan mendorong pembentukan pansus gabungan tentang tembakau. Namun sesuai mekanisme DPR, inisiatif pembentukan pansus juga harus berasal dari para anggota yang kemudian dibicarakan dalam Badan Musyawarah dan akhirnya didiskusikan oleh Badan Legislatif," kata Pramono.

Setelah menunggu sekian lama, akhirnya Peraturan Pemerintah (PP) tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan disahkan pada akhir tahun 2012. Banyak pihak yang merasa senang dengan disahkannya PP ini sehingga upaya untuk membebaskan negara ini dari asap rokok dan penyakitnya bisa dilakukan dengan lebih mudah. Seperti kita ketahui bersama bahwa didalam rokok terdapat zat adiktif serta zat berbahaya lainnya yang dapat menyebabkan berbagai gangguan kesehatan seperti penyakit jantung, kanker dan gangguan kehamilan. Adanya peraturan ini diharapkan mampu mengurangi penderita penyakit-penyakit tersebut sehingga upaya untuk meningkatkan derajat sehat masyarakat bisa optimal. Sudah banyak negara-negara di dunia yang membuat aturan untuk membatasi ruang gerak rokok di negaranya masing-masing termasuk pembatasan produksi, konsumsi dan impornya.

Undang-undang kesehatan tahun 2009 menyebutkan bahwa zat adiktif yang terkandung dalam tembakau merupakan salah satu zat yang berbahaya yang harus dibatasi peredarannya bahkan dilarang. Salah satu produk tembakau yang saat ini beredar luas di masyarakat yakni rokok. Tingkat konsumsi rokok di Indonesia sangat tinggi, pada tahun 2011 tercatat lebih dari 200 Miliar batang rokok yang dikonsumsi. Jika dirupiahkan mencapai 2 Triliun rupiah lebih yang dibelanjakan masyarakat untuk mengkonsumsi rokok. Angka yang cukup besar, apabila digunakan untuk peningkatan kesehatan tentu akan lebih baik. Lebih ironis lagi, justru masyarakat dalam kategori miskin yang lebih besar konsumsi rokoknya dibanding masyarakat yang lebih mampu secara ekonomi.

Adanya peraturan ini tidak kemudian membuat keberadaan rokok di Indonesia menjadi hilang. Hal ini dikarenakan aturan yang ada dalam peraturan tersebut kurang tegas sehingga masih memungkinkan terjadinya pelanggaran atas peraturan pemerintah tersebut. Seperti aturan anak usia dibawah tujuh belas tahun yang tidak diperbolehkan membeli rokok yang sulit untuk diawasi. Penjual yang masih menjual rokok kepada anak-anak juga tidak ada sanksi tegas atas pelanggaran tersebut dan sulit untuk dibuktikan karena tidak adanya pengawasan. Kelemahan lain dalam peraturan ini yaitu masih adanya celah bagi produsen rokok untuk terus memproduksi rokoknya dalam skala yang cukup besar karena memang tidak ada larangan untuk memproduksi. Peraturan ini juga dirasa cukup menguntungkan bagi industri rokok skala kecil karena tidak ada kewajiban untuk mengukur kadar nikotin serta mencantumkan gambar bahaya merokok. Kalau kita cermati bersama justru ini yang akan menimbulkan dampak negatif cukup besar karena industri kecil rokok tersebar luas di Indonesia. Ini nantinya yang akan menghambat perjuangan para aktifis dalam menekan konsumsi rokok di Indonesia karena tidak akan mengurangi angka konsumsi rokok secara signifikan. Belum lagi tidak semua jenis rokok diatur peredarannya, karena ini hanya berlaku untuk rokok putih saja dan dengan skala besar terutama rokok hasil impor. Akan tetapi untuk rokok jenis kelobot, klembak menyan, cerutu, dan tembakau iris tidak diberlakukan pengujian kadar nikotin serta mencantumkan peringatan bahaya rokok.

Sekali lagi kita diperlihatkan kepada peraturan yang tidak tegas yang dibuat oleh pemerintah. Upaya untuk mengkampanyekan bahaya rokok di negara

ini memang mengalami hambatan yang berat. Tentu masih ingat dimana pada saat pengesahan Undang-undang Kesehatan tahun 2009 yang sempat diwarnai insiden hilangnya pasal tembakau yang mengandung zat adiktif yang kasusnya menguap begitu saja. Sebelum disahkannya peraturan ini pun juga mengalami banyak pro dan kontra. Meskipun begitu kita tetap memberi apresiasi kepada pemerintah yang telah mengesahkan peraturan ini. Tentunya ada pihak-pihak yang merasa dirugikan dan ada pihak yang diuntungkan dengan keberadaan peraturan ini. Perlu ada pengawalan dalam pelaksanaan peraturan ini sehingga upaya untuk menurunkan penyakit akibat merokok bisa tercapai. Semangat mengkampanyekan bahaya merokok harus tetap tersulut dengan adanya peraturan tersebut sehingga peraturan ini perlu dikembangkan kedepannya.

Akhirnya, setelah 3 tahun menunggu, Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan ditanda-tangani oleh Presiden Republik Indonesia pada Desember 2012. Peraturan Pemerintah ini merupakan turunan dari Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan di mana dalam Bagian Ketujuh Belas (pasal 113 s/d 116) tercantum mengenai “Pengamanan Zat Adiktif”. Dengan lahirnya PP ini, maka PP No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Dokumen PP NO. 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan tersebut.⁹³

⁹³ http://depkes.go.id/index.php/component/depkesdownload/index.php?option=com_depkesdownload&itemid=24&folderid=62

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas sekaligus memberikan sorotan khusus pada hal-hal baru yang terdapat pada Peraturan Pemerintah tersebut, khususnya terkait dengan industri periklanan.

2.1.5. Perspektif Kesehatan

Ada 4 (empat) jenis Pajak baru bagi Daerah, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang sebelumnya merupakan pajak pusat dan pajak Sarang Burung Walet sebagai Pajak kabupaten/kota serta Pajak Rokok yang merupakan Pajak baru bagi Provinsi (Pasal 2).

Untuk meningkatkan akuntabilitas pengenaan pungutan, dalam Undang-undang ini sebagian hasil penerimaan Pajak dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan Pajak tersebut. Pajak Penerangan Jalan sebagian dialokasikan untuk membiayai penerangan jalan, Pajak Kendaraan Bermotor sebagian dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda sarana transportasi umum, dan Pajak Rokok sebagian dialokasikan untuk membiayai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum.

Pajak Rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah. Pasal 94 Hasil penerimaan Pajak provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 sebagian diperuntukkan bagi kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan : Hasil penerimaan Pajak Rokok diserahkan kepada kabupaten/kota sebesar 70% (tujuh puluh persen). Pasal 29 Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok diperhitungkan

dalam penetapan tarif cukai nasional. Pasal 31 Penerimaan Pajak Rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang. Pelayanan kesehatan masyarakat, antara lain pembangunan/pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana unit pelayanan kesehatan, penyediaan sarana umum yang memadai bagi perokok (smoking area), kegiatan masyarakat tentang bahaya merokok, dan iklan layanan masyarakat mengenai bahaya merokok.

Anda mungkin tahu bahwa di provinsi DKI Jakarta ada Perda/Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 2 tahun 2005 yang melarang merokok di tempat umum dengan sanksi yang cukup berat, yakni kurungan badan selama 6 bulan di penjara atau denda uang sebesar Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Kenyataan yang terjadi di lapangan adalah banyak warga masyarakat yang merupakan perokok aktif banyak yang merokok di tempat-tempat yang termasuk dalam kategori kawasan dilarang merokok.

Walaupun sudah ada tempat khusus merokok bagi para perokok, terkadang masih banyak orang yang merokok seaknyasendiri tanpa menghiraukan kenyamanan dan kesehatan orang lain. Merokok sangat merugikan kesehatan baik manusia maupun hewan karena mengandung racun yang sangat berbahaya. Orang yang merokok biasanya memiliki paru-paru yang busuk dan berwarna gelap, sangat berbeda dengan orang yang tidak menghisap batang rokok. Merokok adalah haram hukumnya dalam agama karena tidak ada dampak positif dari rokok, yang ada hanya efek negatifnya saja, sehingga merokok itu adalah perbuatan dosa.

Perokok juga termasuk dalam kegiatan yang boros, karena seseorang bisa menghabiskan ratusan ribu hingga jutaan rupiah per bulan untuk membeli bungkus-bungkus rokok. Kasihan dan menyedihkan sekali bagi pecandu rokok yang memiliki penghasilan kecil, karena dipaksa untuk membeli rokok akibat kecanduan. Anak dan istri pun jadi terkena imbas karena untuk makan, sekolah, rumah, biaya tagihan listrik, dan sebagainya kurang mencukupi. Seharusnya dibuat suatu mekanisme yang mengubah sanksi perdat tersebut menjadi alat untuk mengeruk pendapatan asli daerah.

Dengan mendapatkan lima puluh juta per orang kaya yang merokok maka dalam setahun mungkin bisa didapatkan masukan sebesar milyaran sampai trilyunan rupiah. Untuk orang yang ekonomi menengah kebawah dapat disiasati dengan potongan masa tahanan dengan pembayaran sebagai denda. Contohnya apabila seseorang bayar hanya 25 juta, maka hukuman penjaranya dikurangi jadi hanya 3 bulan penjara.

Penegakan hukum sanksi merokok di tempat umum harus ketat dan melibatkan partisipasi masyarakat dengan hadiah. Misal warga bisa merekam orang yang merokok di tempat umum untuk diadukan ke pihak yang berwajib dengan imbalan tertentu yang menggiurkan. Tentu saja hal ini akan membuat masyarakat *shock therapy* agar takut untuk merokok di kawasan umum. Namun hal ini belum tentu disukai banyak orang. Banyak oknum politisi yang suka merokok sembarangan di tempat umum sehingga pelaksanaan pemungutan denda tersebut bisa dihambat total.

2.2. Analisis Teoritik

2.2.1. Teori Negara Hukum

Efektifitas peraturan terkait pengendalian produk tembakau bermanfaat bagi pemerintah untuk mengetahui apakah dasar hukum upaya perlindungan kesehatan masyarakat terhadap dampak tembakau masih dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Upaya tersebut merupakan gambaran implementasi tanggung jawab negara melalui kewajiban pemerintah memberikan perlindungan atas hak asasi warga negara.⁹⁴ Sebagaimana termuat dalam norma dasar, yaitu Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 45), Bab tentang Hak Asasi Manusia, antara lain dalam Pasal 28H, ayat (1). Ketentuan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD RI 45 itu mengatur tentang kewajiban setiap orang menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Pasal 28J, ayat (1), menentukan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam kaitan dengan perwujudan tujuan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan, maka hukum dijadikan patokan utama, dalam melindungi kebutuhan hak asasi masyarakat.⁹⁵

Dalam berbagai aspek yang berpotensi sebagai investasi, antara lain kesehatan dalam menunjang berhasilnya pembangunan. Pelaksanaan tertib kehidupan bermasyarakat dalam lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan melalui kewajiban penghormatan hak asasi

⁹⁴ John Rawls, *State, Human Rights, and Protection*, Harvard University, Boston, Massachusetts, 2002, p. 132

⁹⁵ Roscoe Pound, *Law and Morals*, Ed. Edwin Prwindenth, Harvard University Published, England, 2002. h. 19.

manusia dilakukan pemerintah melalui pengaturan hak dan kewajiban, antara lain dalam memproduksi segala bahan yang dipergunakan agar terciptakesehatan, baik dikonsumsi masyarakat, maupun juga pengaruhnya terhadap orang lain, dalam UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan).

Secara filosofis, yuridis, dan sosiologis, UU Kesehatan mengatur antara lain, (Pasal 2 UU No. 36 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama”). Pembangunan kesehatan dilakukan berdasarkan asas perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, dan keadilan. UU ini bermaksud, (Pasal 3 UU No. 36 Tahun 2009 menentukan bahwa Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis).

Melindungi kesehatan masyarakat sebagai salah satu investasi pembangunan agar tercapai derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya melalui kesadaran, dan kemauan, dan kemampuan hidup sehat melalui pengendalian produk tembakau bagi kesehatan. Untuk itu maka diatur hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan. Terkait dengan pengendalian produk tembakau bagi kesehatan, pemerintah melakukan upaya melalui penentuan sumber daya kesehatan dalam Bab V, Teknologi dan

produk teknologi dalam Pasal 45, (asal 45 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2009 mengatur: “Setiap orang dilarang mengembangkan teknologi dan/atau produk teknologi yang dapat berpengaruh dan membawa risiko buruk terhadap kesehatan masyarakat”) berisi ketentuan tentang Setiap orangdilarang mengembangkan teknologi dan/atau produk teknologi yang dapat berpengaruh dan membawa risiko buruk terhadap kesehatan masyarakat.

Isi ketentuan dari Pasal 45 tersebut dihubungkan dengan produk tembakau dalam Pasal 113 Ayat (2) UU Kesehatan itu ditentukan bahwa: "Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan atau masyarakat sekelilingnya".

Pasal 113 Ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan mengatur tentang produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/ atau persyaratan yang ditetapkan. Pertimbangan pembentukan UU Kesehatan ini adalah akibat pemerintah menghadapi tantangan dan masalah dalam pelaksanaan pembangunan, baik di bidang perlindungan kesehatan masyarakat, efisiensi pemanfaatan fasilitas anggaran kesehatan (semakin meningkat akibat semakin banyaknya penderita dampak merokok), dan maraknya protes masyarakat atas pengobatan gratis, juga industri rokok menghadapi tekanan.

Kenyataannya, walaupun UU kesehatan telah dibentuk, namun implementasi ketentuan pasal 113 UU Kesehatan yang sudah diatur dalam UU tersebut belum secara optimal tercapai, bahkan menimbulkan keresahan di

kalangan petani dan pekerja tembakau, karena aturan ini mengandung makna dan ditafsirkan akan mematikan produsen tembakau. Keadaan tersebut sebagai akibat dalam isi ketentuan dalam Pasal 113 bersifat diskriminatif terhadap petani tembakau dan industri yang berbahan tembakau.

Hal itu diindikasikan dalam Ayat(1), yang berisi penjelasan tentang zat adiktif secara umum, namun dalam Ayat (2) hanya menentukan bahwa tembakau sebagai zat adiktif, sementara masih banyak tumbuhan lain yang mengandung zat adiktif. Ini sangat diskriminatif. Ayat (2) Pasal 113 UU No. 23/2009 tentang Kesehatan tersebut terkandung gambaran peraturan yang berisi imbauan keras untuk tidak mengonsumsi makanan atau barang yang terbuat dari tembakau, dan ketentuan ini memungkinkan suatu saat petani akan diberikan aturan larangan menanam tembakau.

Komitmen tersebut diimplementasikan dalam kesepakatan yang dituangkan dalam kesepakatan negara-negara di dunia. Secara umum sangat erat keterkaitannya dengan aturan WHO, demikian pula dengan aturan untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, yaitu tentang Kovenan Internasional mengenai Hak Ekosob (ekosob), yang telah diratifikasi, 28 Oktober 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005. Lebih penting lagi adalah aturan pembatasan tembakau yang merupakan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control* atau FCTC), walaupun Indonesia belum meratifikasinya. Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob, 28 Oktober 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005.

Dengan meratifikasi kovenan tadi, konsekuensi bagi Indonesia adalah harus melakukan proses harmonisasi, internalisasi dan implementasi isi kovenan dalam peraturan perundangan yang ada dan akan dibuat serta mewujudkan pemenuhan hak ekosob kepada semua warga negara termasuk pengendalian produk tembakau bagi kesehatan, yang tidak diatur dalam suatu undang-undang tersendiri, yang saat ini sedang dibahas untuk pengaturannya dalam suatu undang-undang tersendiri, yaitu RUU tembakau yang lebih berfokus pada kesehatan dan tidak semata pada industri rokok dan pengaturan promosi penjualan produk rokok.

Menurut Anggota Komisi IX DPR, Sumaryati Ariyoso, dalam menjawab pertanyaan wartawan tentang manfaat pengajuan RUU Tentang Dampak Tembakau Terhadap Kesehatan, bukan untuk membatasi tanaman tembakau di tingkat petani. "RUU tersebut bukan bertujuan untuk membatasi tanaman tembakau, tetapi untuk mengatur tentang rokok, misalnya anak-anak tidak boleh membeli rokok, anak di bawah umur dilarang menjajakan rokok."

RUU ini diusulkan dalam rangka mendorong inisiatif kepastian dan pembaruan hukum, juga mengharmonisasikan dengan aturan WHO, untuk menampung kebutuhan masyarakat dalam kehidupan tertib kesehatan, juga pemerintah dalam menciptakan dan melindungi kesehatan, di era teknologi saat ini.

Pemerintah berupaya dalam penyediaan anggaran kesehatan bagi masyarakat yang terus meningkat akibat rokok dan asap rokok melalui pengendalian produksi, antara lain dengan mengurangi zat adiktif melalui proses teknologi, penyadaran kepada masyarakat tentang pemakaian bahan produk

rokok, dsbnya. Selain itu RUU Tembakau juga dimaksudkan dalam rangka harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai akibat dari tuntutan WHO, yang dituangkan dalam UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (mengatur tentang produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/ atau persyaratan yang ditetapkan), ratifikasi Kovenan Ekosob yang diratifikasi dengan 28 Oktober 2005 melalui UU No 11 Tahun 2005. Dalam penelitian ini diteliti pula Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengendalian Tembakau (FCTC), walaupun Indonesia belum meratifikasi konvensi tersebut.

Kiranya laporan penelitian ini perlu mengemukakan data tentang isi dari konvensi tersebut sebagai data untuk digunakan sebagai referensi dalam penyusunan RUU. Data tersebut dibutuhkan sehingga RUU yang dibentuk sudah mengantisipasi kemungkinan apabila Indonesia menentukan sikap meratifikasinya atas desakan negara-negara dalam forum-forum pertemuan pembatasan tembakau. Indikasi nyata desakan itu antara lain dapat dilihat pada pernyataan Presiden APACT, Harley Stan-ton, dalam pidato penutupan konferensi di Sydney, Australia. Pada 9 Oktober 2010, dalam acarapenutupan Konferensi Asia-Pasifik tentang Pengendalian Tembakau dan Kesehatan (*Asia-Pacific Conference on Tobacco or Health* atau APACT), "Indonesia adalah satu-satunya negara di Asia yang belum meratifikasi konvensi ini." Stanton sebagai Ketua pernyataan mengatakan, seluruh 700 peserta konferensi dari 41 negara sepakat menekan pemerintah Indonesia agar segera menandatangani satu-satunya peraturan internasional mengenai kesehatan masyarakat ini. "Jika tidak, Indonesia

membahayakan efektivitas upaya pengendalian tembakau yang sudah dilakukan dengan amat baik di kawasan Asia," ujarnya.

Menurutnya absennya Indonesia dalam upaya pengendalian rokok mensabotase dampak dari upaya keras negara-negara lain dalam melindungi kesehatan warganya, akibatnya amat terasa. Ketika iklan, promosi, dan sponsor rokok sudah dilarang di hampir seluruh dunia, produk rokok Indonesia malah beriklan dengan amat gencar. Selain itu, tidak ada peringatan bergambar mengenai bahaya merokok untuk kesehatan di kemasan rokok, seperti yang banyak ditemui di negara lain. Dalam mengimplementasikan hak ekosob, maka secara internasional WHO merekomendasikan pemerintah untuk meminta pabrik tembakau agar secara teratur mengumumkan semua kandungan bahan yang terdapat dalam tembakau, kertas, atau filter dan sejumlah emisi (bahan dalam asap tembakau) penting yang sesuai dengan merknya masing-masing.

WHO merekomendasikan agar industri tembakau memberikan bukti empirik untuk setiap bahan tambahan, bahwa bahan tambahan tersebut tidak memberikan efek lebih lanjut yang berbahaya bagi kesehatan serta maksud penambahan bahan tersebut. Beban untuk pembuktian terletak pada industri untuk menunjukkan bahwa produknya tidak menyebabkan bahaya tambahan bagi konsumen. Lembaga yang membuat peraturan meminta instansi yang berwenang untuk mengatur/mengawasi penambahan bahan tambahan (bahan adiktif) jenis apapun dan meminta agar bahan tersebut dihilangkan sampai pabrik dapat memastikan bahwa tidak terdapat bahaya tambahan bagi masyarakat sebagai hasil

langsung atau tidak langsung dari penambahan bahan adiktif tersebut atau terjadinya perubahan perilaku yang diakibatkannya.

Beberapa bahan tambahan, seperti *amonia* telah dimasukkan oleh pabrik rokok untuk meningkatkan *absorpsi nikotin* dan juga meningkatkan ketagihan. Efektivitas peringatan kesehatan tergantung pada ukuran pesan, warna, bentuk huruf dan gambar. Apakah pesan tersebut selalu sama atau berubah-ubah. Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia tidak menetapkan ukuran minimum untuk tandaperingatan kesehatan, warna, atau kemudahan untuk dibaca. Ukuran pesan pada media luar ruangan (*billboards*) cenderung sangat kecil, dan hurufnya sulit dibaca. Pesan kesehatan hanya diminta untuk rokok dan tidak untuk produk tembakau lainnya. Peringatan kesehatan harus keras, karena kebanyakan perokok memandang enteng besarnya resiko kesehatan yang dihubungkan dengan penggunaan tembakau.

Peraturan yang ada sekarang hanya terdiri dari satu jenis pesan yang tidak diganti-ganti (dirotasi). Masyarakat menjadi terbiasa dengan pesan yang sama setiap kali untuk semua merek rokok, dan makna pesan kehilangan dampaknya. Pada masyarakat dengan pendidikan formal yang rendah, perokok mungkin tidak mengerti sepenuhnya tentang peringatan kesehatan, sehingga pencantuman gambar akan lebih efektif. Hubungan antara penyakit dan merokok telah diketahui sejak tahun 1950-an. Tetapi dari tahun 1954 hingga tahun 1980 an, industri tembakau berhasil memenangkan ratusan kasus hukum.

Pertama, industri tembakau menyangkal bahwa tembakau menyebabkan penyakit dan kematian. Menurut kalangannya bahwa sudah menjadi pengetahuan

umum rokok menyebabkan penyakit dan karena itu para perokok tahu resiko kesehatan. Kenyataannya, keberhasilan industri disebabkan karena kebijakan yang tidak membatasi sumber daya, bahkan untuk kasus terkecil sekalipun, untuk berargumentasi tentang hal-hal yang rinci, yang secara umum mengakibatkan kelambatan dan kekacauan.

Keberhasilan pertama di Amerika Serikat tahun 1983 membuahkan sebuah strategi penting: merubah persepsi masyarakat tentang industri tembakau dengan memusatkan pada perilaku yang salah dari industri dan bukan menyalahkan individu perokok. Hal-hal itu dijadikan pertimbangan upaya pemerintah menciptakan lingkungan sehat melalui kehidupan yang tertib. Hasil penelusuran sementara nikotin dalam rokok yang sangat mudah didapat memberikan ketergantungan yang kuat bagi 62 juta perokok Indonesia, yang terdiri dari orang dewasa, dan remaja (yang tidak memahami akan akibat dalam jangka panjang).

Penelitian ini ingin difokuskan pada bagaimana pengaturan pengendalian produk tembakau terhadap kesehatan, upaya pemerintah, dan tantangan yang dihadapi dalam menciptakan peningkatan kesehatan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai perwujudan hasil pembangunan nasional dengan melihat kebijakan yang dilakukan di negara-negara anggota WHO, juga Kovenan ekosob, juga sebagai bahan reerensi seperti Amerika Serikat, Thailand, dan Singapore, untuk dijadikan bahan masukan bagi penentu kebijakan.

2.2.2. Teori Perlindungan Hukum

Secara nasional peraturan perundang-undangan terkait pengendalian dampak tembakau terhadap kesehatan manusia, antara lain adalah:

1. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU No.36/2009 tentang Kesehatan, 2. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan Dirubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 81, 3. Beberapa Peraturan Daerah tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas merokok Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, 4. Undang Undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah & Retribusi Daerah.

Secara Internasional Peraturan Perundang-Undangan Dampak Tembakau Terhadap kesehatan antara lain:1. Konvenan International EKOSOB Mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. 2. Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Untuk Pengendalian Tembakau (FCTC). 3.Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU No.36/2009 tentang Kesehatan).

Undang-Undang ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Pembangunan kesehatan sebagai salah satu upaya pembangunan nasional diarahkan guna tercapainya kesadaran, kemauan dan kemampuan untuk hidup

sehat bagi setiap penduduk, agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. Untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat tersebut, pemerintah mengatur tentang upaya kesehatan bagi seluruh masyarakat khususnya mengatur tentang penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif yaitu tembakau dan produk yang mengandung tembakau karena dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya. Pengaturan tersebut dituangkan dalam Pasal 113, Pasal 114, Pasal 115 dan Pasal 199 Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Pasal 113 Undang-Undang ini menentukan 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. (3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan. Penjelasan pasal 113 ayat (3) dijelaskan bahwa : Penetapan standar diarahkan agar zat adiktif yang dikandung oleh bahan tersebut dapat ditekan untuk mencegah beredarnya bahan palsu. Penetapan persyaratan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif ditujukan untuk menekan dan mencegah penggunaan yang mengganggu atau merugikan kesehatan.

Pasal 114 menentukan bahwa: “Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan

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

Pasal 115 menentukan bahwa:

(1) Kawasan tanpa rokok antara lain:

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

(2) Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok diwilayahnya.

Penjelasan Pasal 115 Ayat (1) Khusus bagi tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok. Penjelasan Pasal 115 Ayat (2) Pemerintah daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok harus mempertimbangkan seluruh aspek secara holistik. Pada Penjelasan dijelaskan tentang penyediaan tempat khusus untuk merokok dalam Ayat (1), dan Ayat (2), sebagai berikut: Pasal 115 Ayat (1) Khusus bagi tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok. Ayat (2) Pemerintah daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok harus mempertimbangkan seluruh aspek secara holistik.

Pasal 199 menentukan bahwa:

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

(2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 115 dipidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Penjelasan Cukup Jelas.

Pasal 201 menentukan bahwa:

(1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192, Pasal 196, Pasal 197, Pasal 198, Pasal 199, dan Pasal 200 dilakukan oleh korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192, Pasal 196, Pasal 197, Pasal 198, Pasal 199, dan Pasal 200.

(2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:

- a. pencabutan izin usaha; dan/atau
- b. pencabutan status badan hukum.

Penjelasan cukup jelas.

Ketentuan dalam Pasal 113 bersifat diskriminatif terhadap petani tembakau dan industri yang berbahan tembakau. Hal itu diindikasikan dalam Ayat

(1), yang berisi penjelasan tentang zat adiktif secara umum, namun dalam Ayat (2) hanya menentukan bahwa tembakau sebagai zat adiktif.

Banyak tumbuhan lain yang mengandung zat adiktif. Ini sangat diskriminatif. Ayat (2) Pasal 113 UU No. 23/2009 tentang Kesehatan tersebut terkandung gambaran peraturan yang berisi imbauan keras untuk tidak mengkonsumsi makanan atau barang yang terbuat dari tembakau, karena dianggap mengandung zat adiktif dan membahayakan bagi diri sendiri maupun orang lain. Kalau tembakau dianggap mengandung zat adiktif, bagaimana nanti nasib ribuan petani tembakau yang tersebar di seluruh Indonesia jika seandainya suatu saat nanti para petani tembakau dilarang menanam tanaman itu karena berbahaya.

Kalau kita berpedoman dengan pasal ini seharusnya semua rokok yang beredar di Indonesia harus dengan peringatan bergambar tentang akibat atau dampak rokok terhadap kesehatan. Tetapi sangat disayangkan pada penjelasan pasal 114 tersebut telah memberi celah kepada industri rokok untuk tidak memberi peringatan kesehatan yang dalam bentuk gambar disebabkan penjelasan tersebut mencampurkan kata dapat yang bisa diasumsikan bukanlah suatu keharusan. Jadi penjelasan pasal 114 dengan pasal 199 Ayat (1) UU No. 36/2009 tentang Kesehatan jelas-jelas kontra produktif dimana pada Pasal 199 Ayat (1) mengharuskan peringatan kesehatan dengan gambar tetapi pada penjelasan Pasal 114 telah menganulirnya. Penegasan beberapa pasal dalam UU No. 36/2009 tentang Kesehatan tersebut tidak membuat perusahaan rokok bergeming, malahan terus beriklan secara gencar.

Arus globalisasi ekonomi yang menimbulkan hubungan interdependensi dan integrasi dalam bidang finansial, produksi dan perdagangan telah membawa dampak yang cukup luas pada perekonomian Indonesia. Dampak dari arus globalisasi ekonomi ini lebih terasa lagi setelah dikembangkannya prinsip liberalisasi perdagangan (*trade liberalization*) yang telah diupayakan dan didukung secara bersama-sama oleh negara-negara di dunia dalam bentuk kerjasama ekonomi regional.

Indonesia yang memiliki sistem perekonomian terbuka akan lebih mudah dipengaruhi oleh prinsip-prinsip ekonomi global dan liberalisasi perdagangan tersebut. Karena dalam hal ini, perekonomian Indonesia berhadapan secara langsung dan terbuka lebar dengan perekonomian negara lain, terutama melalui kerjasama ekonomi dengan mitra dagang Indonesia di luar negeri, seperti hubungan perdagangan di bidang *eksport import*, investasi baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung (*fortofolio investment*), pinjam meminjam dan bentuk-bentuk kerjasama lainnya. Implikasi globalisasi ekonomi terhadap hukum tidak bisa dihindarkan.

Pranata hukum suatu negara tidak bisa tidak harus mengikuti arus globalisasi ekonomi, dalam arti, substansi dari berbagai undang-undang dan perjanjian-perjanjian menyebar melewati batas-batas negara (*cross border*).⁹⁶ Sehingga tepatlah pandangan Lawrence M. Friedman, yang mengatakan bahwa hukum itu tidak bersifat otonom, tetapi sebaliknya hukum bersifat terbuka setiap waktu terhadap pengaruh luar. Trend globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas

⁹⁶John Braithwaite dan Peter Drahos, *Global Business Regulation*, (New York, Cambridge University Press, 2000), hal. 24-45

telah mempengaruhi hukum Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan pengaturan investasi dan perdagangan sesuai dengan batasan investasi dalam globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas.

Iklm usaha dan investasi di Indonesia saat ini menurun tajam dibandingkan dengan masa sebelumnya. Penurunan investasi tidak terlepas dari keadaan hukum dan peraturan perundang-undangan yang belum kondusif untuk mendukung jalannya investasi tersebut. Keadaan yang demikian akan dapat menghambat niat investor dalam dan luar negeri untuk segera berinvestasi di Indonesia. Untuk itu, perlu pembenahan undang-undang di bidang investasi karena hal itu menjadi prasyarat bagi meningkatnya kegiatan investasi di Indonesia.

Di Sumatera Utara, mengenai iklim investasi/dunia usaha dalam konteks IHT menurut hasil wawancara dengan Pengelola PT. STTC, mengatakan bahwa: "Pada prinsipnya sebagai pabrikan modal nasional, iklim ketidakseimbangan persaingan yaitu berhadapan langsung dengan pabrikan-pabrikan raksasa tersebut dengan sumber permodalan yang memadai untuk promosi, pengembangan dan penelitian (*research & development*) serta sumber daya lainnya jelas sangat memberatkan dan menyulitkan kami mempertahankan kelangsungan berusaha".⁹⁷

Sebagai pabrikan raksasa, segmen konsumen PT. PM dan PT. BAT adalah masyarakat atas yang tidak elastis terhadap kenaikan bebandan harga sedangkan

⁹⁷Wawancara dengan PT. STTC. Medan, 2 Desember 2016.

segmen konsumen kami adalah kalangan masyarakat menengah bawah yang sangat elastis terhadap kenaikan beban dan harga.⁹⁸

Dengan perbedaan karakteristik kemampuan pabrikan dan segmen konsumen tersebut, rencana dan wacana Pemerintah (Depkeu) menuju single tarif jelas tidak hanya menciptakan ketidakseimbangan persaingan namun juga menjerumuskan pabrikan-pabrikan SPM Modal Nasional menuju kebangkrutan. Saat ini Pabrikan SPM Modal Nasional yang berkedudukan di Sumatera Utara hanya tinggal 6 (enam) pabrikan saja setelah pada awal tahun 2008, PT. Kisaran Tobacco menghentikan kegiatannya.

Upaya yang harus segera dilakukan dalam membenahan undang-undang di bidang investasi tersebut adalah menitikberatkan pengaturannya, agar dapat berfungsi sebagai sarana mendorong investasi baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, antara lain melalui penyederhanaan prosedur investasi, desentralisasi beberapa kewenangan investasi dan peninjauan daftar negatif investasi secara berkala, serta menyempurnakan beberapa kelemahan berkenaan dengan jalannya investasi, seperti transparansi atas hasil-hasil produksi dari kegiatan investasi tersebut apabila akan diekspor ke luar negeri atau sebaliknya. Sedangkan di bidang perdagangan, banyak hal-hal mendasar yang perlu segera dibenahi antara lain seperti tarif *protektif*, kuota, *quality control* terhadap pertukaran barang, prosedur bea-cukai yang sulit dan rumit, monopoli pemerintah atau praktek monopoli lainnya. Unsur-unsur hukum dalam pembangunan ekonomi sangat

⁹⁸Ibid.

tepat untuk diterapkan dalam pembaharuan hukum investasi dan perdagangannya.

Program legislasi nasional di masa mendatang harus memberikan prioritas pada hukum yang berkaitan dengan kerangka ketentuan WTO dan konsep AFTA melalui CEPT, dimana hukum investasi dan perdagangan yang berlaku selama ini harus menjadi semakin terbuka, supaya arus investasi dapat berkembang dan sekaligus semakin mengurangi hambatan-hambatan dalam bentuk tarif maupun non tarif. Negara yang dapat memanfaatkan WTO dan AFTA tersebut secara luas akan meningkatkan arus investasi dan perdagangannya.⁹⁹

Oleh karena itu, pembaharuan hukum investasi dan perdagangan dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus dapat mengakomodasi ketentuan WTO dan konsep GATT melalui CEPT berikut semua naskah persetujuannya yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan kegiatan investasi bagi anggota-anggota negara ASEAN. Selain itu, perlu dikaji peraturan perundang-undangan yang berlaku selama ini yang berkaitan dengan akumulasi modal untuk pembiayaan pembangunan, standar wajib bagi mutu dan keamanan produk, pemilikan saham asing di Indonesia, perpajakan, bea cukai dan lain-lain peraturan yang dapat menghambat iklim usaha dan investasi di Indonesia.

Pada dasarnya Indonesia memiliki potensi besar untuk melakukan kegiatan investasi. Namun di antara potensi besar tersebut, terdapat beberapa kendala dan kelemahan dalam menarik investasi khususnya investasi langsung, yaitu.¹⁰⁰

⁹⁹H.S. Kartadjoemana, *GATT dan WTO*, Jakarta : UI-Press, 1996), hal. 77

¹⁰⁰Dhaniswara K. Harjono, *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Jakarta : Pusat Pembangunan Hukum Dan Bisnis Indonesia, 2009, hal. 49-50

1. Kurang terampilnya tenaga kerja yang ada; birokrasi yang kadang-kadangterlalu panjang dan dapat membengkakkan biaya awal danoperasional;
2. Stabilitas keamanan yang kurang stabil, sejak beberapa tahun terakhir (sejak 1997);
3. Kebijakan yang seringkali berubah-ubah;
4. Kurang adanya kepastian hukum;
5. Mekanisme penyelesaian sengketa yang kurang *credible* sehinggakurang menguntungkan investor;
6. Kurang adanya transparansi, dan lain lain.

Dengan adanya kondisi tersebut di atas mengakibatkan para investor (terutama) asing masih menahan diri dan menunggu adanya perkembangan yang lebih *favorable* untuk memulai atau memperluas investasinya.

Sehingga pemerintah RI perlu menggairahkan kembali iklim investasi, yaitu dengan melakukan pembangunan hukum di bidang investasi karena hukum pada hakikatnya berfungsi sebagai penjamin dan penegak ketertiban dan keadilan serta penunjang pembaharuan masyarakat ke arah modernisasi. Usaha pembangunan hukum padadasarnya ditujukan untuk menampung kebutuhan hukum menuruttingkat kemajuan di bidang-bidang non hukum.

Para investor atau pemilik modal selalu mengutamakan untuk melakukan investasi di negara yang dapat memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha. Hukum merupakan faktor yang sangat penting dalam kaitannya dengan perlindungan hukum yang diberikan suatu negara bagi kegiatan penanaman modal.

Melalui sistem hukum dan peraturan hukum yang dapat memberikan perlindungan, akan tercipta kepastian (*predictability*), keadilan (*fairness*) dan efisiensi (*efficiency*) bagi pihak penanam modal.¹⁰¹

Di sisi lain, investor yang hendak menanamkan modalnya juga tidak lepas dari orientasi bisnis (*business oriented*), apakah modal yang diinvestasikan aman dan bisa menghasilkan keuntungan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Jane P. Mallor: “*Before an American firm decides to establish a manufacturing operation abroad, its officers must examine a wide variety of legal issues. Some of the issues are protection of patents and trademarks. Foreign labor laws may be very different from American law and may impose long term obligations on the employer. For example, Japanese customs to hire an employee for life and in the Netherlands, an employer must obtain governmental approval to dismiss an employee.*”¹⁰²

Investor asing sebelum menanamkan modalnya harus melakukan penelitian pendahuluan lewat studi kelayakan (*feasibility study*), baik dari aspek hukum, finansial, maupun politik apakah kondusif untuk berbisnis di negara yang akan dituju. Hal ini penting untuk memprediksi risiko yang akan dihadapi. Adanya sifat kehati-hatian dari investor, dapat dimengerti mengingat modal yang dibawa tidak semata-mata dalam bentuk uang montan (*fresh Money*), akan tetapi berupa aset tidak berwujud (*intangible asset*) yakni Hak Kekayaan Intelektual, HKI (*Intellectual Property Rights/ IPR*).

¹⁰¹ Leonard J. Thaberge: Law and Economic Development, Journal of International and Policy, Vol 9, 1980.

¹⁰² Jane P. Mallor (et.al.), Business Law and the Regulatory Environment. Concepts and Cases. (Boston: Mc.Graw Hill, 1998), hal. 1130.

Sebagaimana diketahui untuk mendapatkan HKI membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Jadi cukup beralasan jika investor asing berharap, HKI yang dijadikan bagian dari modal dalam berinvestasi perlu mendapat perlindungan hukum di Negara tujuan investor asing menanamkan modalnya.¹⁰³

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa salah satu kendala para investor tidak melakukan aktivitas investasinya adalah tidak adanya kepastian hukum. Dapat dimaklumi mengapa investor membutuhkan adanya kepastian hukum, sebab dalam melakukan investasi selain tunduk kepada ketentuan hukum investasi, juga ada ketentuan lain yang terkait dan tidak bisa dilepaskan begitu saja. Ketentuan tersebut antaralain berkaitan dengan perpajakan, ketenagakerjaan, dan masalah pertanahan. Semua ketentuan ini akan menjadi pertimbangan bagi investor dalam melakukan investasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Charles Himawan yang menyatakan bahwa: "Peraturan-peraturan itu kadang-kadang demikian banyaknya sehingga menimbulkan keaburan akan hukum yang berlaku. Untuk memanfaatkan modal multinasional secara maksimal diperlukan kejernihan hukum." Selanjutnya dikemukakan: "Apabila hukum yang berwibawa berarti hukum yang ditaati orang, baik orang yang membuat hukum itu maupun orang terhadap siapa hukum itu ditujukan, akan terlihat di sini kaitan antara manusia dan hukum. Dirasakan pula perlunya hukum yang berwibawa untuk menunjang pembangunan. Dalam konteks

¹⁰³Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi : Pembahasan Dilengkapi Dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, Bandung : Nuansa Aulia, 2007, hal. 25-26.

yang berlainan diamatiperlunya kepastian hukum untuk menjamin arus modal (*capital law*) ke Indonesia.”¹⁰⁴

Pandangan yang senada diungkapkan oleh S.F. Marbun menyatakan bahwa:”Asas kepastian hukum menghendaki adanya stabilitas hukum bagi produk-produk Badan Tata Usaha Negara (BTUN) sehingga tidak menimbulkan citra negatif terhadap BTUN yang akhirnya dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap BTUN. Goyahnya asas kepastian hukum itu dapat disebabkan karena suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dicabut kembali oleh BTUN yang mengeluarkannya atau dapat karena dinyatakan berlakusurut. Suatu KTUN harus mengandung kepastian dan dikeluarkan untuk tidak dicabut kembali, bahkan sekalipun keputusan itu mengandung kekurangan. Karena itu setiap KTUN harus dianggap benar menurut hukum (*het Vermeaden van rechtmatigheid = presumptio justea Causa*) dan karenanya dapat dilaksanakan demi kepastian hukum selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga akhirnya bersifat melawan hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.”¹⁰⁵

Dari berbagai pemikiran yang dikemukakan oleh para ahli di atas, semakin menguatkan berbagai pendapat bahwa dalam menggerakkan iklim usaha dan investasi yang baik, sehingga para investor baik dalam negeri maupun asing melakukan kegiatan investasinya di negara Republik Indonesia, selain faktor politik, faktor ekonomi, dibutuhkan juga aturan hukum (faktor hukum) yang jelas dan kepastian hukum.

¹⁰⁴ Charles Himawan., *Hukum Sebagai Panglima*, Jakarta : Buku Kompas, 2003, Cet. 1, hal. 113.

¹⁰⁵ S.F. Marbun., *Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Jogjakarta : UII Press, 2002), Cet. 2, hal. 216.

2.3. Perspektif Filosofis

Dalam buku yang berjudul “Kretek Jawa” dituliskan tentang budaya rokok, di mana diuraikan bahwa “Merokok dilakukan untuk menjadi sarana membangun komunikasi, menciptakan komunikasi di ruang social. Dilakukan dalam perhelatan yang dihadiri oleh banyak orang. Rokok sebagai sajian ternyata masih banyak ditemukan dalam praktik masyarakat. Rokok disajikan dalam kesempatan khusus, jagong bayi, sunatan atau selamatannya lainnya.

Kadang, rokok sajian juga ditemukan ketika suatu keluarga mengirim bunga, dan beberapa sajian lainnya untuk leluhur yang sudah meninggal. Diantara sajian-sajian itu ada ditempatkan sebungkus rokok. Praktik ini menjadi kebiasaan yang terus diwariskan secara turun-temurun kepada generasi-generasi anak cucunya.¹⁰⁶ Budaya rokok dan merokok, dapat ditemukan di berbagai daerah yang ada di Indonesia. Salah satunya ditemukan di daerah Dataran Tinggi Dieng, dikenal adanya tradisi adat Ruwatan yang disertai dengan pelaksanaan 132idin (permintaan) dari setiap anak yang dipotong rambutnya. Dalam acara adat Ruwatan tersebut, sebatang rokok kawung, merupakan perantara komunikasi pelaku upacara adat dengan Kiai Tumenggung Kolodete agar upacara ruwatan berlangsung lancar, terhindar dari gangguan dan mara bahaya. Bahwa dalam sejarahnya mengenai tembakau yang kemudian menjadi bahan baku rokok, pernah dikemukakan oleh WS. Rendra sebagai ahli yang diajukan dari pemerintah pada banding di MK tentang pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

¹⁰⁶ Rudy Badil, *Kretek Jawa “Gaya Hidup Lintas Budaya”*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2011, hal xxi-xxii

Dalam keterangannya, Rendra mengatakan:“Bahwa tembakau itu sesuatu tanaman asing yang dipaksakan ditanam di Indonesia untuk pembentukan modal bagi kekuatan merkantilisme dan industri di negeri Belanda yang waktu itu menjajah Indonesia. Orang Indonesia menanam tanaman-tanaman seperti kopi, lalu termasuk tembakau dan lain sebagainya tanpa dia bisa mengekspornya sebagai tanaman yang sangat menguntungkan perdagangan luar negeri. Bayangkan saja para petani tembakau, getah, gula dan lain sebagainya tidak bisa mengekspornya, harus disetor kepada penjajah dan merekalah yang akan mengekspornya. Indonesia menanam tembakau dan kopi, tetapi yang menentukan harga dan penggunaan produk itu adalah Bremen dan Antwerpen berlangsung sampai sekarang. Jadi sebetulnya tertekan sekali keadaan para penanam tembakau itu, dari dahulu sampai sekarang. Tetapi kreativitas dari para leluhur dan para penduduk Indonesia luar biasa. Tembakau dicampur dengan klembak, tembakau dicampur dengan cengkeh, menjadi rokok klembak, menjadi rokok cengkeh dan ini suatu kreativitas yang luar biasa. Secara budaya dalam pengertian karya kreatif harus dilindungi itu rokok kretek atau rokok klembak atau semacam itu. Bahwa Indonesia pernah dipaksa menanam tembakau dan rakyat sudah menunjukkan kemampuan kalau tidak bisa diekspor diolah sendiri dan dikonsumsi sendiri dan sudah terbukti bisa bertahan sampai sekarang menghadapi krisis ekonomi yang macam apapun. Ini satu asset juga dalam membangun ekonomi bangsa”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VII/2009

Sejarah budaya telah membuktikan bahwa rokok dan budaya merokok menjadi bagian dalam suatu proses upacara adat yang memiliki nilai budaya yang tinggi. Proses budaya atau kebudayaan yang merupakan kreativitas dari masyarakat Indonesia tersebut di atas, seharusnya mendapatkan perlindungan hukum dan kepastian hukum dari Pemerintah. Sebagaimana Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, maka penting untuk melihat faktor budaya dalam hal mengambil suatu kebijakan. Budaya tentunya mempunyai implikasi yang luas, dan dapat menjadi sebuah kebiasaan umum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat. Rokok bukanlah barang yang dilarang peredarannya oleh hukum. Demikian pula halnya industri rokok, bukanlah industri yang dilarang keberadaannya oleh hukum. Dengan demikian rokok harus dipandang sebagai suatu komoditi selayaknya sebagai komunitas industri lainnya yang peredarannya sah dan dilindungi oleh hukum. Dan industri rokok harus dipandang sama kedudukannya dengan industri-industri pada bidang lainnya yang keberadaannya sah dan dilindungi oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Industri rokok khususnya industri rokok kretek merupakan salah satu produk asli Indonesia yang diakui dunia, dan bahan baku yang digunakan dalam produksi rokok kretek lebih dari 90% menggunakan kandungan lokal dari sumber daya alam Indonesia. Dari sisi kelibatan tenaga kerja, industri hasil tembakau merupakan industri yang memiliki mata rantai panjang dari hulu sampai ke

hilirnya melibatkan berbagai sektor pendukung, antara lain petani tembakau, petani cengkeh, pabrik kertas, lembaga penyiaran, agen periklanan, pedagang grosor dan eceran, percetakan, transportasi dan lain-lain.

Di samping tenaga kerja yang besar, industri hasil tembakau dan industri terkait merupakan sumber devisa yang besar, penerimaan negara dari pajak dan cukai dari industri rokok sendiri pada tahun 2014 diperkirakan 9,8% atau sebesar sebesar 154 triliun didapat dari sektor industri hasil tembakau. Tanaman tembakau yang merupakan jenis tanaman yang sudah turun temurun dari generasi ke generasi sejak jaman penjajahan *Nederlandse Indie* dan sampai sekarang, petani tembakau masih mendapatkan perlakuan kurang baik dari Pemerintah, mulai jaman penjajahan sampai sekarang, dalam alam yang sudah merdeka bahkan sudah dalam alam reformasi.

Keberlangsungan yang terus menerus dilakukan dari generasi ke generasi menjadikan suatu budaya atau kebudayaan dengan kreativitas yang cukup tinggi tidak hanya menghasilkan tanaman tembakau terbaik tetapi juga cara pembuatan kranjang, rigen (tempat menjemur tembakau), alat pemotong tembakau tradisional maupun yang modern. Ini menunjukkan suatu budaya luhur, dan juga petani tembakau dengan budaya tersebut telah menghasilkan produk tembakau *Srintil* dan jenis tembakau lainnya.

Dalam (Listiyati, Nurkalis, & Hestningsih, 2012), tembakau memiliki fungsi lain yang lebih bernilai positif dibandingkan dengan hasil produknya berupa rokok yang bernilai negatif yaitu sebagai bahan pestisida tanaman yang berjenis bahan organik. Nilai positif ini seharusnya juga disampaikan ke

masyarakat secara seimbang serta penelitian secara berkala agar kaum akademisi juga mampu menjadi penyeimbang norma yang dibangun oleh bidang kesehatan yang selalu memberikan informasi yang menyudutkan kadar kandungan tembakau. Selain itu tembakau memiliki unsur budaya yang harus dilestarikan oleh generasi selanjutnya karena merupakan warisan leluhur yang bertahun-tahun lamanya yang harus dijaga bukan malah dihilangkan. Leluhur menjaga dan menanam tembakau tidak mungkin hanya melihat dari kaca mata kerusakan kesehatan saja, pastinya ada kemanfaatan lainnya yang perlu dikaji lebih dalam tentang tembakau ini.

Sebagai tambahan agar lebih realistis dalam memandang tembakau adalah sebagai hasil ekonomi pendapatn petani sekaligus negara, hasil tembakau menyumbang pendapatan pemerintah, dari cukai rokok pada tahun 2010 sebesar Rp. 62.14 Triliun atau melampaui target yang ditetapkan APBN-perubahan sebesar Rp. 59.26 Triliun, membuatnya menjadi penyumbang terbesar kedua setelah migas.¹⁰⁸

Di sisi lain, tembakau sebagai bahan utama pembuatan rokok dilihat sebagai penghalang dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Secara filosofis, kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan UUD NRI 1945. Hal tersebut dapat dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang termuat secara jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan

¹⁰⁸Editor Andi Rahman Alamsyah, *Hitam-Putih Tembakau*, Depok, FISIP UI Press, 2011, hal 5.

nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial.

Kesehatan dalam perspektif hak asasi manusia memiliki pandangan bahwa adanya kondisi sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang produktif secara ekonomi. Oleh sebab itu, hak atas kesehatan memiliki aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Hak ini berusaha sedapat mungkin menjaga agar individu tidak menderita ketidakadilan sosial dan ekonomi berkenaan dengan kesehatannya. Tidak hanya berbicara perihal pelayanan, hak atas kesehatan juga mencakup hak atas sejumlah prasyarat dasar bagi kesehatan, seperti air minum bersih, sanitasi memadai, kesehatan lingkungan, dan kesehatan di tempat kerja.

Manusia tidak dapat menikmati kehidupan sebagai seorang manusia apabila kesehatannya terganggu. Pemenuhan hak atas kesehatan sebagai kondisi yang diperlukan untuk terpenuhinya hak-hak lainnya. Pemenuhan hak atas kesehatan oleh negara mengandung empat unsur, yakni ketersediaan, aksesibilitas, kualitas, dan kesetaraan. Maka daripada itu, UU No. 36 Tahun 2009 merupakan upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Rokok yang bebahan dasar tembakau dianggap menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia sehingga akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan Negara.

Persoalan kesehatan sebagai suatu faktor utama dan investasi berharga yang pelaksanaannya didasarkan pada sebuah paradigma baru yang biasa dikenal dengan paradigma sehat, yakni paradigma kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif tanpa mengabaikan kuratif dan rehabilitatif. Paradigma inilah yang mendasari terbentuknya UU No. 36 Tahun 2009.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MKNo. 19/PUU-VIII/2010 tanggal 1 November 2011 memperkuat landasan tersebut. Pada putusan MK disebutkan bahwa

“keberadaan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 36/2009 a quo merupakan suatu conditio sine qua non karena merupakan fundamen yang kuat untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan pada umumnya. Pengaturan Pengamanan Zat Adiktif dalam UU 36/2009 a quo telah sesuai dengan amanat konstitusi, utamanya dalam rangka meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945.”