ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

TESIS

Oleh :

RINALDO PRIMA

No. Mahasiswa : 09912468

BKU : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2011

ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36/2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD 1945

TESIS

Oleh:

RINALDO PRIMA

Nomor Mahasiswa : 09912468

BKU : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian Tesis

Pembimbing I

Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum Tanggal 26-4-2011

Pembimbing II

Zairin Harahap, S.H., M.Si Tanggal 28-4-2011

Mengetahui

Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum Tanggal 26-4-2011

ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

TESIS

Oleh :

RINALDO PRIMA

No Mhs : 09912468
BKU : HTN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 5 Mei 2011
dan dinyatakan LULUS
Tim Penguji

Ketua

Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum Tanggal

Anggota

Zairin Harahap, S.H., M.Si Tanggal

Anggota

Ridwan HR., S.H., M.Hum Tanggal

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum Tanggal

MOTTO

"Janganlah kamu jadikan (nama) Allah dalam sumpahmu sebagai penghalang untuk berbuat Kebajikan, bertakwalah dan mengadakan ishlah diantara manusia. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui"

(Qur'an Surat Al- Baqarah : 224)

Ikhlas bukan sekedar bersih hati
Bukan berarti pasrah dalam cobaan
Juga bukan mengikuti arus air
Karena air yang mengalir begitu saja
belum tentu menuju tempat yang benar.

Sabar, menjadi cara kita berlapang dada
atas musibah yang menimpa,
dan memahaminya sebagai takdir
yang harus dijalani sambil terus berusaha
mencari pemecahannya.

(Enno el Khairity)

"Impossible Is Nothing" Tidak ada segala sesuatu yang tidak mungkin apabila segala sesuatu itu diselesaikan dengan cara berniat terlebih dahulu"

(Rinaldo Prima)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan untuk:
Almarhum Ayahanda Tercinta (Ir. H. Mahdili, MT) dan Ibunda (Hj. Supriati, S. Sos)
Abangku (Ricardo Prima, ST)
Kakakku (dr. Sari Wardhani MP)
Adikku (Aidilia Tiatumela)
Kluarga Besar yang ada di RIAU
My Soulmate dan sahabat-sahabat sejatiku
Civitas Akademika Universitas Islam Indonesia
Kota Yogyakarta Dengan Sejuta Rasa

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah hirobbil alamin, puji syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat dan karunia-NYA kepada kita semua sehinnga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar dan tanpa hambatan suatu apapun yang berarti, dan tidak lupa shalawat serta salam senantiasa penulis senandungkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat serta seluruh umatnya sampai pada akhir zaman.

Sebagai tugas akhir dan merupakan syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Universitas Islam Indonesia maka penulis menyusun Tesis dengan judul :

"ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945".

Penulisan Tesis ini dimaksudkan untuk mencoba menerapkan teori yang pernah penyusun peroleh baik dibangku perkuliahan maupun literatur dengan menerapkan fakta yang terjadi sesungguhnya, sehingga besar harapan penyusun agar dapat bermanfaat dan menyumbangkan sedikit masukan bagi ilmu pengetahuan pada umumnya.

Dalam penyusunan skripsi ini, penyusun tidak lepas dari bantuan berbagai pihak yang membantu dari awal hingga terselesaikannya skripsi ini. Oleh karena itu penyusun mengucapkan terima kasih kepada :

1. Almarhum Ayahanda & Ibunda yang selalu aku rindukan yang senantiasa memberikan doa, kasih sayang, dan pengertian serta perhatian dan pengorbananya dalam mencari rezeki untuk mendidik dan membesarkan penulis. Dan juga keluargaku yang selalu memberikan dorongan baik material maupun spritual yang tiada henti-hentinya memberikan naungan berupa doa kepada penulis.
2. Keluarga besar Ayah dan Ibu yang telah memberi semangat.
3. Ibunda Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum dan Bapak Zairin Harahap, SH., M.Si Yang menjadi dosen pembimbingku, dan memberikanku banyak arahan dan motivasi dengan kesabaran dan keikhlasannya dalam membantu penyusunan skripsi ini, Lewat Beliau penulis memperoleh pelajaran bermakna dalam penyusunan skripsi ini.
4. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang bermanfaat dan semoga penulis dapat mengimplementasikan dalam masyarakat.
5. Bapak Bambang Soekarno yang telah memberikan semangat kepada saya dalam penyelesaian tugas akhir ini.
6. My Soulmate,..... Love of My Life and Just the Way U Are.
7. Sahabat-sahabat sealmamater, Thanks a lot dan semuanya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.
8. Berbagai Pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam penulisan skripsi ini.

Tidak ada yang dapat penulis lakukan untuk membalas semua bantuan dan dukungan yang telah diberikan, melainkan hanya ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya. Penulis berharap agar skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, dan penulis menyadari keterbatasan serta kekurangan dan jauh dari sempurna dalam hasil hasil yang telah di capai, dengan segala kerendahan hati

penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya dan mengharapkan adanya saran dan kritik demi penyempurnaan skripsi ini.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, Juni 2011

Rinaldo Prima

ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul: **ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Penelitian ini dilatar belakangi oleh adanya permohonan pengujian Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh Bambang Soekarno sebagai Pemohon, Karena menurut Pemohon telah merugikan hak konstitusional khususnya para petani tembakau. Karena dengan adanya Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan tersebut, para petani tembakau akan terancam kehilangan lapangan pekerjaan dan Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta bersifat diskriminatif.

Permasalahan utama yang ingin dijawab dengan penelitian ini adalah mengenai latar belakang Pemohon mengajukan permohonan pengujian tersebut dan mengenai apa apakah materi muatan Pasal 113 UU No. 36/2009 bertentangan dengan UUD 1945. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, mengingat yang dibahas adalah permohonan pengujian Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian dianalisis menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggalian data dilakukan dengan studi pustaka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 10

C. Tujuan Penelitian 11

D. Landasan Teori 11

E. Metode Penelitian 33

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN **35**

A. Peristilahan dan Pengertian Peraturan Perundang-undangan 35

B. Jenis-jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-undangan serta Implikasi Hukumnya 40

C. Undang-undang 42

1. Peristilahan dan Pengertian 42

2. Lembaga dan Proses Pembentukan undang-undang 44

3. Materi Muatan Undang-undang 51

a. Menurut UUD 1945 51

b. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 59

D. Partisipai Masyarakat dalm Pembentukan Undang-undang 62

BAB III ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD 1945 NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 ..... **67**

A. Pembahasan Pasal 113 UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan di DPR 67

B. Kontroversi Pasal 113 UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan..... 82
C. Judicial Review Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 Tentang kesehatan di Mahkamah Konstitusi..... 84
D. Analisis Yuridis terhadap Pasal 113 UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan..... 93

BAB IV PENUTUP..... 107
A. Kesimpulan..... 107
B. Saran..... 108

DAFTAR PUSTAKA..... 110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sudah saatnya kita melihat 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. Dalam rangka implementasi paradigma sehat tersebut, dibutuhkan sebuah undang-undang yang berwawasan sehat, bukan undang-undang yang berwawasan sakit.[1]

Perkembangan ketatanegaraan bergeser dari sentralisasi menuju desentralisasi yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang tersebut memuat ketentuan yang menyatakan bahwa bidang kesehatan sepenuhnya diserahkan kepada daerah masing-masing yang setiap daerah diberi kewenangan untuk mengelola dan menyelenggarakan seluruh aspek kesehatan. Sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,

[1] http://www.madani-ri.com/2009/10/19/hilangnya-pasal-tembakau/ 20 September 2010.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan PemerintahNomor 38 Tahun 2007 yang mengatur tentang pembagian urusan antara Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan perlu disesuaikan dengan semangat otonomi daerah. Oleh karena itu, perlu dibentuk kebijakan umum kesehatan yang dapat dilaksanakan oleh semua pihak dan sekaligus dapat menjawab tantangan era globalisasi dan dengan semakin kompleksnya permasalahan kesehatan dalam suatu Undang-Undang Kesehatan yang baru untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

UU kesehatan No.36 tahun 2009 merupakan salah satu Undang-Undang yang dikeluarkan Pemerintah untuk menjalankan kewajibannya dalam bidang kesehatan . UU tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menegakkan peraturan tentang kesehatan dan memberikan penjelasan tentang kesehatan, pengaturan pemberian sediaan farmasi, serta aturan-aturan yang mendukung segala kegiatan medis.[2]

Pedoman UU kesehatan No.36 tahun 2009 berlandaskan Pasal 20, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang isinya secara garis besar mengatur tentang tanggung jawab negara untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya dengan cara penyediaan fasilitas kesehatan, peraturan perundangan, serta persamaan hak dan keadilan warga negaranya.

[2] http://pharzone.com/blog/48-artikel/111-uu-kesehatan-no36-tahun-2009-diujung-tanduk.html. 20 September 2010.

Sedangkan bila dilihat dari sisi pertimbangan pemerintah UU ini mempunyai empat pertimbangan yaitu: **pertama**; kesehatan merupakan hak asasi manusia dan merupakan kesejahteraan yang harus diwujudkan, **kedua**; upaya prinsip kesehatan yang nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan, **ketiga**; upaya pembangunan harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan tanggung jawab semua pihak baik pemerintah dan masyarakat, **keempat**; menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang kesehatan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Dari ringkasan di atas kita dapat sedikit mengerti isi UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009 yang telah mencakup peraturan kesehatan yang luas yang artinya seluruh tujuan dan harapan pemerintah telah tercakupi dalam UU tersebut seperti tujuan dalam UUD 1945 yang telah dimasukkan dalam UU no 36 tahun 2009. Walaupun begitu masih terdapat beberapa kekurangan dalam UU tersebut seperti tidak diperuntukkan untuk masyarakat sebagai pemilik kesehatan, pemilik partisipatif, pemilik investasi kesehatan, pemilik hak asasi kesehatan dan sebagai subjek pembangunan kesehatan karena isi UU tersebut diperuntukkan untuk petugas kesehatan dan pemerintah sebagai landasan hukum mereka. Beberapa pasal dalam UU tersebut memiliki fungsi yang sangat vital seperti ancaman pidana dan prosedur pemberian obat-obatan.[3]

Hanya saja Undang-Undang Kesehatan yang baru ini (no. 36 tahun 2009) tidak memuat konsep yang jelas tentang **"kesehatan masyarakat"**, mungkin karena undang-undang ini hanya menyangkut tentang kesehatan saja. Sebagaimana inti dari

[3] http://www.madani-ri.com/2009/10/19/hilangnya-pasal-tembakau/ 20 September 2010 *Op. cit.*

paradigma sehat, yaitu pendekatan promotif dan preventif yang tentunya sasaran utamanya adalah masyarakat, kemudian masuk kepada induvidu-induvidu atau perorangan, tapi biasanya membatasi diri pada induvidu atau perorangan bukan kuratif dan rehabilitative yang sasarannya adalah dari induvidu-induvidu kemudian meluas pada masyarakat, yang seharusnya tidak bisa diklaim sebagai kesehatan masyarakat karena sifatnya yang homogen, menyangkut individu masyarakat itu sendiri sifat heterogen. Bahkan masyarakat ini sendiri tidak dicantumkan dalam ketentuan umum dalam undang-undang kesehatan terbaru ini, sehingga undang-undang kesehatan ini kalau boleh dikatakan hanya diperuntukkan untuk pemerintah pusat dan daerah termasuk petugas kesehatan sebagai payung hukum untuk menyelenggarakan pembangunan kesehatan. Tetapi tidak diperuntukkan untuk masyarakat sebagai pemilik kesehatan, pemilik partisipatif, pemilik investasi kesehatan, pemilik hak asasi kesehatan dan sebagai subjek pembangunan kesehatan.[4]

Undang-Undang Kesehatan no. 36 tahun 2009 akan semakin kurang jelas bila dikaitkan dengan mereka yang bekerja dalam lingkup kesehatan masyarakat karena **"pengertian kesehatan Masyarakat"**. Pengertian tentang "kesehatan" memang ada dalam undang-undang ini (Bab 1 ketentuan umum pasal 1 ayat 1) yaitu **"Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis."** Namun pengertian tentang kesehatan masyarakat sebagai kunci dari paradigma sehat sama sekali tidak ditemukan.

---

[4] *Ibid.*

Kasus hilangnya ayat tentang tembakau dalam UU kesehatan kian menjadi isu nasional. Pada 13 Oktober lalu, Mensesneg Hatta Rajasa mengaku telah meminta Ketua DPR Agung Laksono untuk melakukan pemeriksaan atas kasus tersebut. Agung dinilai turut bertanggung jawab karena surat yang menyertai UU itu ditandatanganinya.[5]

Korupsi di negara ini tak hanya menjarah uang negara tapi juga 1 ayat di UU Kesehatan. Pasal 113 ayat 2 dihilangkan setelah disahkan pada 14 September 2009. Ayat itu berkaitan dengan rokok. Demikian disampaikan Indonesia Corruption Watch (ICW), Tobacco Control Support Center (TCSC), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Komnas Perlindungan Anak.[6]

Pada waktu disahkan dalam rapat paripurna, Pasal 113 UU Kesehatan masih berisi 3 ayat. Namun pada waktu UU itu dikirim ke Presiden untuk ditandatangani, ternyata pasal itu hanya berisi 2 ayat, di mana ayat 2 yang ikut disahkan dalam rapat paripurna ternyata dihapus.

Ayat 2 Pasal 113 UU Kesehatan itu 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." Namun, karena tergesa-gesa dan tidak cermat penghapusan pasal tersebut ternyata tidak diikuti dengan penghapusan penjelasan pasal per pasal.

---

[5] *Ibid.*

[6] http://www.dakwatuna.com/2009/pasal-rokok-dihapus-di-uu-kesehatan/ 20 September 2010.

Pasal 113 yang sudah berisi 2 ayat ternyata masih tetap memiliki 3 ayat penjelasan pasal. Karena itu ICW, YLKI TCSC dan Komnas Anak menuntut pada Presiden Republik Indonesia untuk tidak menandatangani UU Kesehatan dan mengembalikan ayat yang dihilangkan sebagaimana aslinya seperti yang disahkan di paripurna.

Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD menyatakan penghapusan ayat dalam Pasal 113 ayat 2 Undang-Undang Kesehatan dari lembaran negara sebagai kejahatan yang tidak ada rumus hukumnya. Dia mengatakan penghapusan ayat yang berkaitan dengan rokok itu baru terjadi untuk pertama kalinya di Indonesia.[7] "Itu kejahatan politik yang tidak ada rumus hukumnya di Indonesia.

Bunyi Pasal 113 Ayat 2 UU Kesehatan itu berbunyi, "Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan atau masyarakat sekelilingnya."

Pasal tersebut telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada 14 September 2009. Namun, dalam lembaran negara Pasal 113 yang terdiri dari tiga pasal berubah menjadi dua pasal dalam lembaran negara. Pasal 113 Ayat 2 UU tersebut dihapuskan, padahal pada waktu pengesahan oleh pemerintah dan DPR, pasal itu tercantum. Anehnya, penghapusan pasal itu tidak diikuti penghapusan penjelasan pasal itu.

---

[7] http://politik.vivanews.com/news/read/95663-mahfud__penghilangan_ayat_tak_ada_deliknya 20 September 2010.

Mahfud mengatakan kasus seperti itu belum pernah ada. Oleh sebab itu, lanjut dia, penyelesaian berkaitan dengan kasus ini memang belum ada. "Ini akan menjadi preseden buruk, karena kalau dibiarkan akan diulangi lagi,".[8]

Menurut Mahfud, untuk menyelesaikan kasus ini, presiden dapat mengundangkan kembali undang-undang yang telah disepakati antara pemerintah dengan DPR. Caranya, lanjut dia, dengan memperbaiki lembaran negaranya. Lembaran negara yang lama dicabut, terus dikeluarkan lembara negara yang baru. "Menurut saya harus diundangkan lagi dengan mengambil apa yang telah disepakati bersama antara pemerintah dan DPR. Tentunya disampaikan kepada DPR,".[9]

Sikap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah yang menyatakan tembakau merupakan zat adiktif dalam undang-undang kesehatan menuai protes dari berbagai golongan masyarakat. Utamanya, para petani tembakau dan para penikmat tembakau. Bambang Sukarno adalah salah seorang yang protes tembakau disebut sebagai barang yang bersifat adiktif. Bambang meminta Mahkamah Konstitusi (MK) untuk membatalkan Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Ketentuan tersebut memang menyatakan secara jelas bahwa tembakau merupakan zat adiktif.

Secara lengkap, pasal itu berbunyi 'Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan

---

[8] *Ibid.*
[9] *Ibid.*

gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.'

Menurut Bambang, pasal ini bertentangan dengan asas keadilan karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian -tanaman tembakau- yang dianggap menimbulkan kerugian. "Padahal masih banyak jenis tanaman pertanian lainnya yang juga mempunyai dampak tidak baik bagi kesehatan,"[10]

Dinilai menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan digugat oleh Bambang Sukarno, seorang petani tembakau di Temanggung ke Mahkamah Konstitusi. "Pasal 113, sangat bertentangan dengan pembukaan dan beberapa pasal tentang hak asasi manusia di UUD 1945 ".

Selain bertentangan dengan UUD, uji materi diajukan karena Pasal 113 UU Nomor 36 Tahun 2009 tidak sinkron dengan UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang memberi kebebasan pada rakyat untuk menanam komoditas yang dinilai bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan.

Pada pasal 113 ayat (1) UU Nomor 36 Tahun 2009 menyebut pengamanan penggunaan bahan mengandung zat adiktif diarahkan tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.

Ayat (2) menyatakan bahwa zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk tembakau yang mengandung tembakau padat, cairan, dan

---

[10] *Ibid.*

gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan atau masyarakat sekelilingnya.

Sedang pada ayat (3) tertulis produk, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan atau persyaratan yang ditetapkan.

Bambang yang kini jadi ketua DPRD Temanggung itu menanyakan mengapa UU tersebut hanya menyebut satu jenis tanaman pertanian yakni tembakau, sedangkan tanaman yang mengandung zat adiktif lainnya masih banyak, seperti ganja atau tanaman lain penghasil heroin.[11]

Bambang menambahkan ketentuan tersebut merupakan bukti pemerintah tidak berpihak kepada kepentingan petani tembakau. Pasal itu, dinilai dapat menghambat dan mengurangi produk jenis tanaman tembakau yang mengakibatkan kerugian materiil petani tembakau dan cengkeh Indonesia karena rokok kretek pasti menggunakan tembakau dan cengkeh Indonesia.

Disampaikan pasal 113 UU Nomor 36 Tahun 2009 adalah payung hukum atas Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi Kesehatan yang ditentang masyarakat pertembakauan. Menurutnya seharusnya pemerintah melindungi petani tembakau dan cengkih karena tanaman itu banyak dibudidayakan di Indonesia antara lain di Temanggung, Madura, Mataram, dan Sumatera Utara, bukan justru membuat rakyat sengsara.

---

[11] *Ibid.*

"Jangan hanya karena alasan kesehatan kemudian membuat aturan yang justru membuat petani tembakau was-was. Pembuatan suatu UU harus berasas keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan," tegasnya. Bambang berharap MK menyatakan ketiga ayat di Pasal 113 UU Nomor 36 Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum.

"Dengan ditetapkannya Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan ini, maka akan berdampak psikologis dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam kelangsungan kehidupan bagi petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok, dan pihak terkait lainnya,".[12]

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang pengajuan pengujian Pasal 113 UU No.36/2009 tentang kesehatan di Mahkamah Konstitusi?
2. Apakah materi muatan Pasal 113 UU No. 36/2009 bertentangan dengan UUD 1945?

[12] *Ibid.*

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui latar belakang Pemohon mengajukan pengujian Pasal 113 UU No.36/2009 tentang kesehatan di Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa apakah materi muatan Pasal 113 UU No. 36/2009 bertentangan dengan UUD 1945.

D. Landasan Teori

Konstitusi

Secara etimologis antara kata "konstitusi", "konstitusional", dan "konstitusionalisme" inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.[13]

---

[13] Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Kedua, 1991, hlm. 521.

Konstitusi sebagai undang-undang dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan "Konstitusi Modern", baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya "sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme". Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang memunculkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.[14]

Konstitusi pada umumnya bersikat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisian aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal). namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi.[15]

Warga negara adalah unsur konstitusi dari suatu negara. Warga negara diartikan dengan orang-orang sebagai bagian dari suatu penduduk yang menjadi unsur negara serta mengandung arti peserta, anggota atau warga dari suatu negara, yakni peserta dari suatu persekutuan yang didirikan dengan kekuatan bersama. Istilah

---

[14] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, ctk. Keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 5.

[15] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 95.

warga negara dahulu biasa disebut hamba atau kawula negara yang dalam bahasa Inggris (*object*) berarti orang yang memiliki dan mengabdi kepada pemiliknya.[16]

Warga negara juga memiliki hak konstitusional terkait dengan kehidupannya dalam berbangsa dan bernegara yang meliputi hak persamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan; memperoleh kesempatan dalam pemerintahan; perlindungan dan kepastian hukum yang adil; upaya pembelaan negara; kemerdekaan berserikat dan berkumpul; kemerdekaan menyatakan pikiran dan sikap serta pendapat; memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif; berkomunikasi dan memperoleh informasi; mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi; bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat kemanusiaan, memperoleh suaka politik; mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat; hak atas jaminan sosial; serta bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut.

Teori Perundang-undangan dan Pengujian Perundang-undangan

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar

[16] http://www.wikipedia.com/warganegara. 20 September 2010.

pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:[17]

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*),
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Dengan *judicial review* inilah maka dijamin adanya perlindungan hukum terhadap rakyat dari tindakan sewenang-wenang atau kekeliruan Pemerintah di bidang hukum. Tetapi jaminan sedemikian itu tidak hanya tercermin dengan adanya *judicial review* saja, yang pada hakikatnya merupakan tindakan represif sesudah dilakukannya suatu perbuatan atau dikeluarkannya putusan Pemerintah. Masih ada tindakan represif lainnya tetapi yang tidak dilakukan oleh suatu badan peradilan, melainkan oleh badan-badan pemeriksa yang secara khusus dibentuk berdasarkan suatu Act of Parliament yang disebut badan-badan Administrative tribunal. Bahkan dari segi tindakan preventif untuk menghindari kesewenang-wenangan atau kekliruan

Pemerintah dalam mengambil putusan, dikenal adanya prosedur angket publik atau hearing, yang merupakan serangkaian syarat-syarat prosedural yang harus diperhatikan pemerintah. Di samping itu masih dikenal pula bentuk pengawasan lainnya terhadap Pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara, yaitu oleh suatu lembaga yang disebut *Parliamentary Commissioner for Administration*.[18]

---

[17] Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3.

[18] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 23-24.

Judicial review adalah merupakan penilaian hakim tentang sah tidaknya suatu tindakan pemerintah, dan untuk itu dalam doktrin Anglo Saxon tolok ukur/ kriteria yang dipakai sebagai dasar penilaian adalah: apakah tindakan pemerintah itu mengandung ultra vires atau tidak? Suatu putusan atau tindakan pemerintah yang dikeluarkan atau dilakukan secara ultra vires adalah batal. Apakah artinya ultra vires itu? Konsepsi dasar dari *judicial review* ini berarti bahwa pejabat pemerintah atau badan tribunal itu telah bertindak di luar batas-batas wewenang yang telah ditentukan padanya. Pokok pemikiran tersebut dilandaskan pada ide bahwa badan-badan peradilan (hakim) itu mempunyai tugas untuk menjaga agar pejabat administrasi ataupun tribunal dan peradilan bawahan selalu bertindak di dalam batas-batas wewenang mereka yang telah ditentukan oleh Parlemen (atau oleh sumber-sumber hukum lainnya bila hal itu menyangkut masalah pemerintahan daerah).[19]

Meskipun belum ada definisi yang baku mengenai *Judicial Review* Indonesia, tetapi pada umumnya *Judicial Review* diberi pengertian sebagai "hak uji materiil", yaitu "wewenang untuk menyelidiki, menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajadnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verodenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.[20]

---

[19] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm. 79.

[20] Bintan R. Saragih, *"Dimensi Konstitusional Judicial Review"*, dalam Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review, diedit oleh Benny K. Hariman dan Hendardi (Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991), hlm. 97.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa hak menguji (*toetsingsrecht*) berkaitan dengan apakah undang-undang yang lebih rendah dari undang-undang sesuai atau tidak dengan undang-undang yang bersangkutan. Menurut Bintan R. Saragih, konsep *Judicial Review* diberi pengertian seperti di Amerika, yaitu hak menguji yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai secara materiil apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Bersamaan dengan itu, Mahkamah Agung juga memiliki hak untuk menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak berlaku atau tidak sah karena bertentangan dengan konstitusi.[21]

Dari konsep di atas, dapat ditarik satu definisi bahwa *Judicial Review* adalah hak uji materiil yang melekat pada Mahkamah Agung sebagai lembaga legislatif untuk menguji, menilai, menyatakan sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dengan ukuran konstitusi, apabila sesuai, maka peraturan tersebut dapat dijalankan, tetapi apabila bertentangan, maka Mahkamah Agung dapat menyatakan tidak sah dan tidak dapat diberlakukan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara teknis pengertian *Judicial Review* adalah lebih luas dari pada pengujian peraturan. *Judicial Review* berarti peninjauan kembali; menilai kembali; atau menguji kembali. Dalam literatur Inggris, *Judicial Review* termasuk semuanya yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum baik dari legislatif; pejabat hukum atau pejabat tata usaha negara; dan hukum.[22]

---

[21] *Ibid*, hlm. 98.

[22] Jimly Asshiddiqie, "Pembukaan Kuliah Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum, UII Yogyakarta, 2 Oktober 2004.

Jadi secara harfiah *Judicial Review* tidak sama dengan pengujian undang-undang. Dalam peristilahan Belanda adalah "*toetsingrecht*" diartikan sebagai hak menguji. Jika pengujian itu dilakukan terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dinamai dengan "hak menguji material (*materiele toetsingrecht*)". Apabila pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, maka dikenal dengan istilah hak menguji formal (*formale toetsingrecht*). Dalam peraturannya, pelaksanaannya hak uji tersebut, baik formal maupun material dapat mengakibatkan suatu klasik bahwa suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan batal demi hukum (*null and void*).

Sedangkan *Judicial Review* di Inggris berbeda dengan di Amerika, walaupun keduanya menganut *common law* di Inggris tidak ada *Judicial Review* terhadap undang-undang dari parlemen (*supremasi parlemen*).[23]

Adapun di Indonesia, setelah amandemen UUD 1945, kegiatan pengujian undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap undang-undang ke bawah.

---

[23] *Ibid.*

Definisi Judicial Review

Meskipun belum ada definisi yang baku mengenai *Judicial Review* Indonesia, tetapi pada umumnya *Judicial Review* diberi pengertian sebagai "hak uji materiil", yaitu "wewenang untuk menyelidiki, menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajadnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verodenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.[24]

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa hak menguji (*toetsingsrecht*) berkaitan dengan apakah undang-undang yang lebih rendah dari undang-undang sesuai atau tidak dengan undang-undang yang bersangkutan. Menurut Bintan R. Saragih, konsep *Judicial Review* diberi pengertian seperti di Amerika, yaitu hak menguji yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai secara materiil apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Bersamaan dengan itu, Mahkamah Agung juga memiliki hak untuk menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak berlaku atau tidak sah karena bertentangan dengan konstitusi.[25]

Dari tiga konsep di atas, dapat ditarik satu definisi bahwa *Judicial Review* adalah hak uji materiil yang melekat pada Mahkamah Agung sebagai lembaga legislatif untuk menguji, menilai, menyatakan sah atau tidaknya suatu peraturan

[24] Bintan R. Saragih, "Dimensi Konstitusional Judicial Review", dalam Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review, diedit oleh Benny K. Hariman dan Hendardi (Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991), hlm. 97.
[25] Ibid, hlm. 98.

perundang-undangan dengan ukuran konstitusi, apabila sesuai, maka peraturan tersebut dapat dijalankan, tetapi apabila bertentangan, maka Mahkamah Agung dapat menyatakan tidak sah dan tidak dapat diberlakukan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara teknis pengertian *Judicial Review* adalah lebih luas dari pada pengujian peraturan. *Judicial Review* berarti peninjauan kembali; menilai kembali; atau menguji kembali. Dalam literatur Inggris, *Judicial Review* termasuk semuanya yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum baik dari legislatif; pejabat hukum atau pejabat tata usaha negara; dan hukum.[26]

Jadi secara harfiah *Judicial Review* tidak sama dengan pengujian undang-undang. Dalam peristilahan Belanda adalah "*toetsingrecht*" diartikan sebagai hak menguji. Jika pengujian itu dilakukan terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dinamai dengan "hak menguji material (*materiele toetsingrecht*)". Apabila pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, maka dikenal dengan istilah hak menguji formal (*formale toetsingrecht*). Dalam peraturannya, pelaksanaannya hak uji tersebut, baik formal maupun material dapat mengakibatkan suatu klasik bahwa suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum (*null and void*).

[26] Jimly Asshiddiqie, "Pembukaan Kuliah Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum, UII Yogyakarta, 2 Oktober 2004.

Sedangkan *Judicial Review* di Inggris berbeda dengan di Amerika, walaupun keduanya menganut *common law* di Inggris tidak ada *Judicial Review* terhadap undang-undang dari parlemen (*supremasi parlemen*).[27]

Adapun di Indonesia, setelah amandemen UUD 1945, kegiatan pengujian undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap undang-undang ke bawah.

Urgensi *Judicial Review*

Para ahli hukum pada umumnya sepakat bahwa urgensi *Judicial Review* adalah sebagai alat kontrol terhadap konsistensi antara produk perundang-undangan dan peraturan-peraturan dasarnya, untuk itu diperlukan *Judicial Activision.*

Menurut Moh. Mahfud,[28] minimal ada tiga alasan yang mendasari pernyataan pentingnya *Judicial Activision* :

Pertama, hukum sebagai produk politik senantiasa memiliki watak yang sangat ditentukan oleh konstelasi politik yang melahirkannya. Hal ini memberi kemungkinan bahwa setiap produk hukum akan mencerminkan visi dan kekuatan politik pemegang kekuasaan yang dominan (pemerintah) sehingga tidak sesuai

---

[27] Ibid.

[28] Moh. Mahfud. MD, Cetakan Pertama, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 327-328.

dengan hukum-hukum dasarnya atau bertentangan dengan peraturan yang secara hirarkis lebih tinggi.

Kedua, karena kemungkinan, sering terjadi ketidaksesuaian antara suatu produk peraturan perundangan dengan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi, maka muncul berbagai alternatif untuk mengantisipasi dan mengatasi hal tersebut melalui pembentukan atau pelembagaan Mahkamah konstitusi, Mahkamah Perundang-undangan, *Judicial Review*, uji material oleh MPR dan lain sebagainya.

Ketiga, dari berbagai alternatif yang pernah ditawarkan, pelembagaan *Judicial Review* adalah lebih kongkrit bahkan telah dikristalkan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan kendati cakupannya masih terbatas sehingga sering disebut sebagai *Judicial Review* terbatas. Namun, tidak sedikit orang yang mengira bahwa dari penerimaan terbatas terhadap *Judicial Review* akan benar-benar dapat dilaksanakan dan telah mendapat akomodasi pengaturan yang cukup. Padahal ketentuan tentang *Judicial Review* yang ada di berbagai peraturan perundang-undangan itu memuat kekacauan teoritis yang sangat mendasar sehingga tidak dapat dioperasionalkan. Oleh karena itu diperlukan perombakan total terhadap peraturan-peraturan mengenai *Judicial Review,* termasuk Perma No.1 Tahun 1993.

Pendelegasian perundang-undangan yang diberikan kepada pemerintah dapat membuka peluang yang besar untuk membuat peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari setiap undang-undang. Hal ini juga akan membuka kemungkinan bagi diciptakannya peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak sesuai bahkan mungkin bertentangan dengan UU yang diatur lebih

lanjut atau lebih tinggi, oleh sebab itu, untuk menjamin tertib tata hukum, perlu dilembagakan atau diefektifkan pelaksanaan *Judicial Review* atau hak uji material oleh lembaga yang berwenang.[29]

Selanjutnya dalam rangka tertib tata hukum, meskipun tidak ada ketentuan eksplisit di dalam UUD 1945, hak menguji material terhadap UU itu perlu dikembangkan di Indonesia. Dengan tidak dicantumkannya di dalam UUD bukan berarti dilarang untuk dilembagakan seperti halnya pelembagaan atas pemilu atau hal-bal lainnya. Bahkan Sri Soemantri berpendapat bahwa UUD 1945 memberi peluang bagi pelaksanaan hak uji material terhadap UU, karena UU bukanlah produk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Urgensinya adalah agar UU yang sebenarnya merupakan produk politik itu dapat dikontrol konsistensi dan relevansinya dengan UUD atau dengan Tap MPR.

Judicial Review dalam Konteks Hirarki Peraturan Perundang-undangan.

a. Teori Hirarki

Dianutnya prinsip negara hukum, mengandung konsekuensi adanya supremasi hukum yaitu setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dikenal dengan teori ***Stufenbauw***

---

[29] Moh. Mahfud. MD, *Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Produk Hukum*, Disertasi Doktor, 1996, hlm. 56.

des Recht The Hierarchy of law Theory yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam hal ini Kelsen menyatakan :[30]

> "Suatu tata hukum bukan merupakan suatu sistem kaidah-kaidah hukum yang berhubungan satu sama lain dalam kedudukan yang sederajat melainkan merupakan hierarchi dari kaidah-kaidah yang berbeda derajatnya."

Oleh karena itu teori Hans Kelsen dapat dikatakan pula bahwa hukum yang hierarkhis adalah hukum yang di bawah harus mempunyai sumber di atasnya demikian seterusnya, merupakan suatu tertib hukum (*legal order*) atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya dapat dibatalkan (*void able*).[31]

Jadi dalam teori Kelsen terkandung suatu ajaran tertib hukum (*legal order*). Yaitu hukum merupakan suatu sistem yang mempunyai kaitan sebagai berikut : bahwa yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan yang di atas; harus mempunyai hubungan sistematik satu sama lain baik secara internal maupun eksternal serta harus ada mekanisme yang menjamin agar tertib hukum tidak terganggu. Untuk itu harus ada suatu mekanisme yang menjaga konstitusi dalam suatu negara. Untuk itu hak uji merupakan konsekuensi dari hukum tertulis.[32]

---

[30] Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Pilar Media, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 2005, hlm. 42.
[31] *Ibid.*, hlm. 43.
[32] *Ibid.*, hlm. 43.

b. Hirarki Peraturan Perundang-undangan RI

Di Indonesia sudah ada ketentuan mengenai tertib hukum (*legal order*), yaitu diatur dalam Ketetapan TAP MPRS No./XX/ MPRS/1966 pada butir kedua yang mengatur tata urutan peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang secara tegas dinyatakan :

Pertama, sesuai dengan sistem konstitusi seperti dalam penjelasan otentik UUD 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam negara.

Kedua, sesuai prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.[33]

Adapun Tata urutan peraturan perundangan-undangan terdiri dari : UUD 1945, Tap MPR/MPRS, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Peperpu), Peraturan Pemerintah Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan Pelaksana seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain.

Dari tata urutan itu menunjukkan bahwa setiap produk hukum seperti UU, PP ataupun Keputusan Presiden atau kebijakan lainnya yang dikeluarkan harus mendasarkan kepada Peraturan yang lebih tinggi. Hal itu mengingat produk peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan membuatnya. Di mana semakin ke bawah menunjukkan bahwa yang mengeluarkan

[33] *Ibid.*, hlm. 44.

adalah instansi yang mempunyai kewenangan lebih rendah dari pada instansi yang mengeluarkan peraturan di atasnya. Oleh karena peraturan perundangan yang di bawah harus mendasarkan atau tunduk serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya.

c. Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusio nalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas.[34]

Dalam Pasal 24C ayat (l) UUD 1945 jelas ditentukan, "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan...*". Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar, seperti di Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian

[34] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 6.

legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian konstitusionalitas menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[35]

Obyek yang diuji pun jelas berbeda. Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang. Karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji *the constitutionality of legislative law or legislation,* sedangkan Mahkamah Agung menguji *the legality of regulation.*[36]

Di samping itu, persoalan kedua yang penting dicatat sehubungan dengan konsep pengujian konstitusionalitas ini adalah persoalan cakupan pengertian konstitusionalitas itu sendiri. Apakah yang menjadi alat pengukur untuk menilai atau menguji sesuatu undang-undang itu, secara materiil ataupun formil (*formele of materiile toetsing*), dapat dikatakan konstitusional, inkonstitusional, atau ekstra konstitusional ? Apakah konstitusi itu dapat diidentikkan dengan pengertian undang-undang dasar (*grondwet* atau *gerundgesetz*)?

Konstitusi jelas tidak identik dengan naskah undang-undang dasar. Kerajaan Inggris adalah contoh yang paling mudah untuk disebut mengenai negara yang tidak mempunyai naskah konstitusi dalam arti yang tertulis secara terkodifikasi seperti umumnya negara lain di dunia.[37] Akan tetapi, semua ahli sepakat menyebut Kerajaan

---

[35] *Ibid.*, hlm. 6.
[36] *Ibid.*. hlm. 6.
[37] A.W Bradley and K.D Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13rd edition, Longman, pearson education, 2003, hlm. 4-5.

Inggris (*United Kingdom*) sebagai salah satu contoh negara berkonstitusi atau *constitutional state* atau monarchi konstitusional (*constitutional monarchy*).[38]

Artinya, konstitusionalitas itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Karena itu, dalam Penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa undang-undang dasar itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketata negaraan.

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara.[39]

---

[38] Michael T. Molan, *textbook of Constitutional law: The Machinery Of Government*, 4th edition, Old Bailey Press, London, 2003, hlm. 7.

[39] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 8.

Dengan demikian, pengertian konstitusionalitas itu bukanlah konsep yang sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD 1945 saja. Keempat hal tersebut adalah termasuk ke dalam pengertian sumber dalam keseluruhan tatanan hukum tata negara atau *constitutional law* yang dapat dijadikan alat pengukur atau penilai dalam rangka pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.

d. Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.[40] Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun bengisnya perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.

Asal-usul gagasan mengenai hak asasi manusia seperti dipaparkan di atas bersumber dari teori hak kodrati (*natural rights theory*). Teori kodrati mengenai hak

[40] Rhona K.M Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 11.

itu bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*), yang terakhir ini dapat dirunut kembali sampai jauh ke belakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern melalui tulisan-tulisan hukum kodrati Santo Thomas Aquinas.[41] Hugo de Groot -- seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai "bapak hukum internasional", atau yang lebih dikenal dengan nama Latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrati Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaisans, John Locke, mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di lnggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18.[42]

Dalam bukunya yang telah menjadi klasik, "*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*" Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara.[43] Melalui suatu kontrak sosial (*social contract*), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan kepada negara. Tetapi, menurut Locke, apabila penguasa negara mengabaikan kontrak sosial

---

[41] Dalam teori hukum kodratinya, Thomas Aquinas berpijak pada pandangan thomistik yang mempotulasi hukum kodrati sebagai bagian dari hukum Tuhan yang sempurna dan dapat diketahui melalui penggunaan nalar manusia.

[42] Rhona K.M Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia,..... Op.Cit.*, hlm. 12.

[43] John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, disunting oleh J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964.

itu dengan melanggar hak-hak kodrati individu, maka rakyat di negara itu bebas menurunkan sang penguasa dan menggantikannya dengan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak tersebut. Melalui teori hak-hak kodrati ini, maka eksistensi hak-hak individu yang pra-positif mendapat pengakuan kuat.

Gagasan hak asasi manusia yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun "*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*" mempropagandakan "rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia". Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan "ide-ide yang tidak benar dan harapan-harapan yang sia-sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalani hidup yang tidak jelas dengan susah payah." [44] Tetapi penentang teori hak kodrati yang paling terkenal adalah Jeremy Bentham, seorang filsuf utilitarian dari Inggris. Kritik Bentham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak-hak kodrati itu tidak bisa dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagaimana mungkin mengetahui dari mana anal hak-hak kodrati itu, apa sajakah hak itu dan apa isinya?

Bentham dengan sinis menertawakan teori hak-hak kodrati itu dengan mengatakan: "Bagi saya, hak sebagai kata benda (berlawanan dengan kata sifat), adalah anak kandung hukum: dari hukum riil lahir pula hak-hak riil; namun dari hukum imajiner; hukum kodrati -- yang dikhayal dan direka para penyair, ahli-ahli

[44] Edmund Burke, *Reflection on the Revolution in France*, ed. Collor Cruise O'Brien, London, 1968.

pidato dan saudagar dalam rupa racun moral dan intelektual-- lahirlah hak-hak rekaan. Hak-hak kodrati adalah omong kosong yang dungu: hak yang kodrati dan tidak bisa dicabut adalah omong kosong yang retorik, atau puncak dari omong kosong yang berbahaya!".[45] Lebih lanjut, dalam sebuah risalahnya yang lain, Bentham mengulang kembali cercaan sinisnya pada teori hak-hak kodrati. Ia menulis, "Bagi saya hak dan hukum merupakan hal yang sama, karena saya tidak mengenal hak yang lain. Hak bagi saya adalah anak kandung hukum: dari berbagai fungsi hukum lahirlah beragam jenis hak. Hak kodrati adalah seorang anak yang tidak pernah punya seorang ayah."[46] Serangan dan penolakan kalangan utilitarian itu kemudian diperkuat oleh mazhab positivisme,[47] yang dikembangkan belakangan dengan lebih sistematis oleh John Austin. Kaum positivis berpendapat bahwa eksistensi dan isi hak hanya dapat diturunkan dari hukum negara. Satu-satunya hukum yang sahih adalah perintah dari yang berdaulat.[48] Ia tidak datang dari "alam" atau "moral".

Namun demikian, kecaman dan penolakan dari kalangan utilitarian dan positivis tersebut tidak membuat teori hak-hak kodrati dilupakan orang. Jauh dari anggapan Bentham, hak-hak kodrati tidak kehilangan pamornya, ia malah tampil kembali pada masa akhir Perang Dunia II. Gerakan untuk menghidupkan kembali

---

[45] H.L.A. Hart, Essays on Bentham, Oxford University Press, London, 1982, hlm. 82.

[46] Bentham, Supply Without Burden or Escheat Vice Taxation, dikutip dari Hart, Essays on Bentham, Oxford University Press, London, 1982.

[47] Mazhab positivisme adalah anak kandung dari "Abad Pencerahan" yang kental dengan naetode¬metode empiris. Adalah David Hume yang pertama mengembangkannya. Lihat bukunya, A Treatise of Human Nature, Fontana Collins, London, 1970.

[48] John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, W. Rumble (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1995, first published, 1832.

teori hak kodrati inilah yang mengilhami kemunculan gagasan hak asasi manusia di panggung internasional.[49] Pengalaman buruk dunia internasional dengan peristiwa Holocaust Nazi, membuat dunia berpaling kembali kepada gagasan John Locke tentang hak-hak kodrati. "Setelah kebiadaban luar hiasa terjadi menjelang maupun selama Perang Dunia II, gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati menghasilkan dirancangnya instrumen internasional yang utama mengenai hak asasi manusia," tulis Davidson. Hal ini dimungkinkan dengan terbentuknya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1945, segera setelah berakhirnya perang yang mengorbankan banyak jiwa umat manusia itu. Dengan mendirikan PBB, masyarakat internasional tidak ingin mengulang terjadinya kembali Holocaust di masa depan, dan karena itu "menegaskan kembali kepercayaan terhadap hak asasi manusia, terhadap martabat dan kemuliaan manusia, terhadap kesetaraan hak-hak laki-laki dan perempuan, dan kesetaraan negara besar dan kecil".[50]

Dari sinilah dimulai internasionalisasi gagasan hak asasi manusia. Sejak saat itulah masyarakat internasional bersepakat menjadikan hak asasi manusia sebagai "suatu tolok ukur pencapaian bersama bagi semua rakyat dan semua bangsa" ("*a commond standard of achievement for all peoples and all nations*"). Hal ini ditandai dengan diterimanya oleh masyarakat internasional suatu rezim hukum hak asasi

---

[49] David Weissbrodt, *"Hak-hak Asasi Manusia: Tinjauan dan Perspektif Sejarah:"* dalam Peter Davies, *Hak Asasi Manusia: Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 1-30.

[50] Dikutip dari Preamble Piagam PBB.

manusia internasional yang disiapkan oleh PBB atau apa yang kemudian lebih dikenal dengan "*International Bill of Human Rights*".

Dari paparan di atas cukup jelas bahwa teori hak-hak kodrati telah berjasa dalam menyiapkan landasan bagi suatu sistem hukum yang dianggap superior ketimbang hukum nasional suatu negara, yaitu norma hak asasi manusia internasional. Namun demikian, kemunculannya sebagai norma internasional yang berlaku di setiap negara membuatnya tidak sepenuhnya lagi sama dengan konsep awalnya sebagai hak-hak kodrati. Substansi hak-hak yang terkandung di dalamnya juga telah jauh melampaui substansi hak-hak yang terkandung dalam hak kodrati (sebagaimana yang diajukan John Locke). Kandungan hak dalam gagasan hak asasi manusia sekarang bukan hanya terbatas pada hak-hak sipil dan politik, tetapi juga mencakup hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Bahkan belakangan ini substansinya bertambah dengan munculnya hak-hak "baru", yang disebut "hak-hak solidaritas". Dalam konteks keseluruhan inilah seharusnya makna hak asasi manusia dipahami dewasa ini.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

   Analisis yuridis materi muatan Pasal 113 UU No. 36/2009 tentang kesehatan terhadap UUD 1945.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berbentuk bahan hokum, yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer:

- Undang-Undang Dasar 1945
- UU No. 36/009 tentang kesehatan
- UU No. 12/1992 tentang sistem budidaya tanaman

b. Bahan hukum sekunder

Buku-buku ilmiah dibidang hukum, kumpulan tulisan, makalah-makalah, artikel, literature-literature yang berkaitan dengan obyek penelitian

3. Metode Pengumpulan Data:

Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

5. Analisa Data

Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif atau data digambarkan melalui penguraian kalimat dan analisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi selanjutnya disistematisasikan

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Peristilahan dan Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving,* atau *Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.

Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, [51] istilah wetgeving diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan daripada undang-undang negara[52], sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.[53]

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. **Perundang-undangan** merupakan **proses pembentukan** atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. **Perundang-undangan** adalah **segala peraturan negara**, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.[54]

---

[51] John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, cet. XV, Jakarta: PT. Gramedia, 1987, hal. 353.

[52] S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta: VI. Ichtiar Baru-van Hoeve, 1985, hal. 802.

[53] Adolf Heiken, SJ., *Kamus Jerman-Indonesia*, cet. 111, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992. hal. 202.

[54] S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, Groningen/ Batavia: J.B. Wolters, 1948.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1) Setiap keputusan tertulis yang di keluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.

2) Merupakan aturan-aturan tingkah iaku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara. lain: *de supranationale algemeen verbindende vonrschriften, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gerneentelirne raadsverordeningen, de provinciale stater verordeningen.*[55]

[55] Bagir Manan. "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional" (makalah disampaikan pada Pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994). hal. 1-3.

Dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dirumuskan pula tentang kedua pengertian tersebut dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan** adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.
2. **Peraturan Perundang-undangan** adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat serara umum.

Walaupun Pasal I Undang-Undang No. I 0 Th. 2004 memberikan penjelasan terhadap istilah proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dan produk dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam definisi tersebut, namun penulis berpendapat bahwa pengertian tersebut perlu diberikan catatan, antara lain sebagai berikut:

1. Mengenai pengertian **pembentukan peraturan perundang-undangan** dalam definisi tersebut terdapat hal-hal yang tidak tepat, yaitu:
   a. Penulisan kata "perumusan" dan "teknik penyusunan" adalah perumusan yang berlebihan (duplikasi), oleh karena dalam melakukan perumusan peraturan perundang-undangan setiap perancang akan selalu mengikuti teknik penyusunan yang telah ditetapkan.

b. Pemakaian istilah "pengesahan" dalam definisi tersebut berakibat yang di maksud peraturan perundang-undangan hanyalah Undang-Undang, oleh karena peraturan perundang-undangan yang lain tidak memerlukan pengesahan, tetapi cukup dengan suatu penetapan. Sebaiknya dituliskan "pengesahan atau penetapan"

c. Pemakaian istilah "penyebarluasan" adalah tidak tepat, oleh karena penyebarluasan (sosialisasi) selama ini dilakukan setelah suatu peraturan perundang-undangan selesai dibentuk, artinya setelah disahkan atau ditetapkan, dan diundangkan. Dengan demikian memasukkan kata penyebarluasan dapat berakibat peraturan perundang-undangan tersebut dianggap belum selesai proses pembentukannya, apabila seluruh masyarakat di Indonesia belum mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

2. Mengenai pengertian **peraturan perundang-undangan** terdapat beberapa unsur yaitu:

   a. merupakan suatu keputusan yang tertulis.

   b. dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.

   c. mengikat umum

Rumusan dalam definisi tersebut tidak sepenuhnya dapat memberikan pemahaman yang tegas tentang apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, oleh karena peraturan dan suatu lembaga Negara atau pejabat yang berwenang belum tentu merupakan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan

perkataan lain, suatu peraturan yang tertulis tersebut dapat bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus sebagai suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan di bidang pemerintahan, dan dapat juga sebagai peraturan yang berlaku secara intern (*interne regelingen*). Selain itu, lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam definisi tersebut haruslah dibaca dengan "**yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan**". Penegasan tersebut perlu dikemukakan oleh karena suatu negara yang diakui oleh Undang-Undang Dasar 1945, belum tentu mempunyai wewenang membentuk peraturan perundang-undangan, misalnya,Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan sebagainya.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di alas, pembahasan ilmu bidang Perundang-undangan akan mencakup pembahasan tentang proses pembentukan atau perbuatan membentuk peraturan negara, dan sekaligus pembahasan tentang seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan negara, baik di Pusat maupun di Daerah.

Oleh karena luasnya pembahasan untuk masalah pembentukan peraturan negara serta masalah produk atau hasil dari pembentukan perundang-undangan tersebut, maka dalam tulisan ini hanya akan disajikan teori dasar yang berhubungan dengan perundang-undangan, sedangkan pembahasan tentang proses pembentukan dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan akan disajikan dalam buku yang lain.

B. Jenis-jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-undangan serta Implikasi Hukumnya

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan diterapkan Ketetapan MPR No. I/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawartan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002,* maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan undang-undang tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian diserahkan dan diundangakan menjadi undang-undang no. 10 thn 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 november 2004.

Dalam undang-undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7 yang dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 7

1) jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

   b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

   c. Peraturan Pemerintah;

   d. Peraturan Presiden;

   e. Peraturan Daerah;

2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
   a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah provinsi bersama gubernur;
   b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
   c. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atsau nsms lsinnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
3) ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
4) Jenis peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1),diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adlah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam penjelasan pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2)huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah "Cukup Jelas",sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut:

Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undnag-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

C. Undang-undang

1. Peristilahan dan Pengertian

Istilah "Undang Undang dalam arti formal" dan "Undang-Undang dalam arti material" ini merupakan terjemahan secara harfiah dari "*wet in formele zin*" dan "*wet in materiele zin*" yang dikenal di Belanda. Di Belanda "*wet in formele zin*" merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gezamenlijk*) terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*), jadi dilihat dari pembentukannya, atau siapa yang membentuknya, sedangkan "*wet in materiele zin*" adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verhindende voorschriften*), baik yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama, ataupun yang dibuat oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering/Kroon, Minister, Provincie dan Gemeente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatregel van Bestuw; Ministeriele Verordening, Provinciale wetten, Geineentelijke wetten* serta peraturan-

peraturan lainnya yang berisi peraturan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*).

Apabila pengertian "*wet*" di negara Belanda diterjemahkan dengan Undang-Undang, dan pengertian "*Regering* dan *Staten Generaal*" dipersamakan dengan "Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat", maka pemakaian istilah "Undang-Undang dalam arti formal" dan "Undang-Undang dalam arti material" tidak tepat digunakan di dalam system perundang-undangan di Idonesia. Di Indonesia hanya Undang-Undang saja yang dapat disetarakan dengan "*wet*" yaitu suatu keputusan yang dibentuk oleh Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang disetarakan dengan "*wet in formele zin*" di negara Belanda, dan sekaligus dapat disetarakan dengan "*wet in materiele zin*" apabila Undang-Undang itu bersifat mengatur umum (*algemeen verhindende voorsehriften*). Peraturan perundang-undangan lainnya tidak dapat disebut sebagai Undang-Undang dalam arti formal. atau Undang-Undang dalam arti material, oleh karena peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia tidak dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tetapi dibentuk oleh lembaga lain seperti Presiden, Menteri serta lembaga pemerintah lainnya, dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai nama sendirisendiri.

2. Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-undang

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat[56] yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,[57] sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.[58] Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara. Dalam proses pembentukan undang-undang ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. Pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat. Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat.

---

[56] Satjipto Rahardjo, *"Penyusunan Undang-undang yang Demokratis"*, makalah seminar "Mencari Model Ideal PegusunanUnclag-undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia' , Fakultas Hukum , Undip, Semarang, tanggal 15 – 16 April 1998, hlm. 3.

[57] Dimensi-dimensi manusia yang harus diperhatikan dalam pembentukan undang-undang adalah bahwa manusia itu sebagai makhluk mono-dualis jiwa-raga, mono-dualis individu-sosial, mono-dualis pribadi mandiri-makhluk Tuhan. Lihat Damardjati Supadjar *"Mencari Model Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis"* dalam seminar, "Mencari .:Model Ideal. Ibid., hlm. 4 - 5.

[58] Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-undang*, Cetakan Kelima, Pradnya Paramita Jakarta, 1993, hlm. 3.

Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan "pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan."

Maria Farida berpendapat bahwa dalam rumusan Pasal 1 angka 1 tersebut terdapat beberapa permasalahan antara lain:[59]

a. Perumusan kata "teknik penyusunan" dan "perumusan" merupakan duplikasi, oleh karena pada saat merumuskan para pembentuk peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada teknik penyusunannya, dengan perkataan lain, teknik penyusunan sebenarnya telah mencakup perumusan;
b. Perumusan kata "pengesahan" saja tidak mencerminkan pembentukan semua jenis peraturan perundang-undangan, oleh karena selain terdapat pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan dengan pengesahan, terdapat juga pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan dengan penetapan. Contohnya, Peraturan Pemerintah.
c. Perumusan kata "penyebarluasan" dalam pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terlalu luas (melebar), oleh karena "penyebarluasan" tidak termasuk pengertian pembentukan. Proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan telah berakhir pada saat pengesahan atau penetapan. Dengan rumusan "penyebarluasan" akan berakibat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dianggap belum selesai jika seluruh lapisan masyarakat belum mengetahui isi dari peraturan perundang-undangan tersebut.

[59] Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (2)*, KANISIUS, Yogyakarta, 2007, hlm. 11.

Tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya dilakukan sebagai berikut:

1. Perencanaan Penyusunan Undang-undang

Proses pembentukan undang-undang menurut Pasal 15 ayat (1), dan Pasal 16 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan sesuai dengan Program Legislasi Nasional, yang merupakan perencanaan penyusunan Undang-Undang yang disusun secara terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Republik Indonesia.

Koordinasi penyusunan Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas) antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah tersebut dilakukan melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, yang khusus menangani bidang legislasi.[60]

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan.

Tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas tersebut dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden No. 61 Th. 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, yang ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 2005.

---

[60] *Ibid.*, hlm. 12.

2. Persiapan Pembentukan Undang-undang

Rancangan undang-undang dapat berasal dan (Anggota) Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah yang disusun berdasarkan Prolegnas. Dalam hal-hal tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas.[61]

Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Th. 2004).

3. Pengajuan Rancangan Undang-undang

Pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa:

Pasal 18:

a. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

---

[61] *Ibid.*, hlm. 13.

b. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dan Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
c. Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari Presiden selanjutnya diatur dengan Peraturan Presiden.[62]

Pasal 19:

a. Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
b. Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
c. Tata cara pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat[63] dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.[64]

Setelah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden selesai disiapkan, maka sesuai dengan Pasal 20 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, rancangan undang-undang tersebut

[62] Saat ini telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
[63] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 1 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
[64] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 08/ DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

akan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dengan Surat Presiden (dahulu Amanat Presiden).

Dalam Surat Presiden tersebut akan ditegaskan mengenai penunjukan menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat akan membahas rancangan undang-undang yang berasal dan Presiden tersebut dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden tersebut diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk memudahkan pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa akan memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. Selain itu, sesuai Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dan Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.[65]

Apabila rancangan undang-undang tersebut berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 21, rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan disampaikan kepada Presiden dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya Presiden akan menugasi menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat, yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan Dewan Perwakilan

[65] Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (2), Op. cit.*, hlm. 15.

Rakyat tersebut diterima oleh Presiden. Untuk hal ini, menteri yang mewakili Presiden perlu mengkoordinasikan persiapan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dengan Menteri (yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan).

Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dan Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, sesuai Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No. 10Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 23 menyatakan bahwa, apabila dalam satu masa sidang, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, . maka yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan rancangan undang-undang yang disampaikan dan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya diatur dengan Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Sesuai ketentuan dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, saat ini tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah diatur lebih lanjut dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 08/ DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.(Pasal 5 Peraturan Presiden No. 1 Th. 2007).

3. Materi Muatan Undang-Undang

a. Menurut Undang-undang Dasar 1945

Pada dasarnya terdapat kaitan antara pengertian konstitusi dengan substansi yang diatur di dalamnya. Ada beberapa istilah yang sering diberikan terhadap materi muatan undang-undang dasar: isi, ciri, atau materi muatan.[66] Istilah "materi muatan" pertama kali dipergunakan oleh **A. Hamid S. Attamimi**.[67] Menurutnya:

---

[66] Bintan R. Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia,* CV Utomo, Bandung, 2006, hlm. 6.

[67] Menurut pengakuannya, istilah materi muatan mulai diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat di dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun 1979. Lebih lanjut lihat A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,* Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta,1990, hlm. 161.

"Istilah materi muatan merupakan pengganti atau alih bahasa dari istilah (kata) Belanda yaitu *het onderwerp*. Kata ini merupakan bagian dari ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet* yang diterjemahkan sebagai "materi muatan yang khas dari undang-undang", yakni materi pengaturan yang khas yang hanya semata-mata dimuat dalam Undang-undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan undangundang."

Di samping disebut sebagai materi muatan, penamaan lain yang diberikan oleh **K.C. Wheare**[68] terhadap isi konstitusi adalah "*What a Constitution should contain*?". Walaupun disebut dengan peristilahan yang berbeda, kesemua pendapat para pakar tersebut menurut hemat penulis ditujukan pada apa yang seharusnya diatur di dalam sebuah konstitusi.

Pada dasarnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, baik berupa prinsip-prinsip hukum maupun berupa normanorma hukum. **K.C. Wheare**[69] mengatakan bahwa makin sedikit yang diatur makin baik, asal yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan.

Dalam sejarah pembentukan suatu undang-undang dasar sering terjadi perbedaan di antara pembentuk undang-undang dasar tersebut mengenai apa saja

---

[68] Terpetik dalam Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Gaya Media Pratama, Jakarta,1998, hlm. 33.

[69] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Editor M.Isnaeni Ramdhan, PT Alumni, Bandung, 2006, hlm. 57.

yang harus dimuat di dalamnya.[70] Untuk itu, maka berikut ini dipaparkan beberapa pendapat ahli. Menurut **C.F. Strong**:[71]

"sebuah konstitusi sejati mencantumkan keterangan-keterangan jelas mengenai hal-hal berikut: pertama, cara pengaturan berbagai jenis institusi; kedua, jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; ketiga, dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan."

Selanjutnya **K.C. Wheare**[72] memaparkan bahwa

"sekurang-kurangnya suatu undang-undang dasar berisi aturan-aturan hukum, yaitu aturan-aturan dari suatu negara yang mengatur susunan (*structure*) pemerintahan, yakni tentang badan-badan legislatif, eksekutif dan yudisial, hubungan timbal balik antara alat-alat perlengkapan negara, dalam hal ini hubungan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Selain itu juga berisi hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dengan masyarakat. Agar hak-hak masyarakat dan warga negara tidak dilanggar, maka undang-undang dasar juga memuat '*quarantees to citizens*'

Sementara itu, **Miriam Budiardjo** [73] mengungkapkan bahwa setiap undangundang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif: dalam negara federal pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya

---

[70] Bintan R. Saragih, *Perubahan, Penggantian,..... Op.Cit.,* hlm. 6.

[71] C.F. Srong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi tentang Sejarah dan Bentuk- Bentuk Konstitusi Dunia,* Terj. SPA Teamwork, Kerjasama Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia Bandung, 2004, hlm. 16.

[72] Terpetik dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.9.

[73] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm . 101.

2. Hak-hak Asasi Manusia
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Pandangan lain tentang materi muatan undang-undang dasar dikemukakan oleh **Hans Kelsen**,[74] menurutnya materi muatan undang-undang dasar, meliputi:

1. Preamble;

2. determination of the contens of the future statues;

3. determination of the administratives and judicial function;

4. the "unconstitutional law"

5. constitutional prohibitions

6. Bill of Right

7. Guarantee of the Constitutions

Adapun **J.G. Steenbeek**[75] mengemukakan bahwa pada umumnyaundang-undang dasar atau konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

Pertama : adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;

Kedua :ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;

[74] Terpetik dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu..... op.cit.*, hlm.9.
[75] Terpetik dalam Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem...op.cit,*.hlm. 59.

Ketiga : adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Terlepas dari berbagai macam muatan undang-undang dasar yang dikemukakan di atas, apa saja materi muatan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945? Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis mendasarkan uraian pada tiga macam materi muatan yang dipergunakan oleh J.G. Steenbeek di atas karena dinilai cukup komprehensif. Berangkat dari pendapat tersebut, maka materi muatan Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari:

1. Adanya Jaminan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia dan Warga Negara

Pasal-pasal yang mengatur adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia ini terdapat pada: Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28 A, Pasal 28 J, Pasal 29 ayat (2) dan Pasal 30 ayat (1) Pasal 31 dan Pasal 34 ayat (1).

2. Ditetapkannya Susunan Ketatanegaraan Suatu Negara yang Bersifat Fundamental

Di dalam UUD 1945 susunan ketatanegaraan yang fundamental terdiri dari 8 (delapan) kelembagaan yaitu:

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat, diatur di dalam Pasal 2;
b. Dewan Perwakilan Rakyat, diatur di dalam Pasal 19, Pasal 20A ayat (2), ayat (4), dan Pasal 22B;
c. Dewan Perwakilan Daerah, diatur di dalam Pasal 22C dan Pasal 22D ayat (5);

d. Presiden dan Wakil Presiden, diatur di dalam Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A dan Pasal 7; di dalam kelembagaan ini juga termasuk lembaga Kementerian yang keberadaannya diatur di dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (4);
e. Badan Pemeriksa Keuangan, diatur di dalam Pasal 23E ayat (1) Pasal 23F dan Pasal 23G;
f. Mahkamah Agung, diatur di dalam Pasal 24 ayat (2) Pasal 24A ayat (2), ayat (5);
g. Makamah Konstitusi, diatur di dalam Pasal 24C ayat (3), ayat (6);
h. Komisi Yudisial, diatur di dalam Pasal 24B ayat (2), ayat (4).

3. Adanya Pembagian dan Pembatasan Tugas-Tugas Ketatanegaraan yang juga Bersifat Fundamental

Apabila di dalam UUD 1945 telah ditetapkan susunan ketatanegaraan, sudah barang tentu kepada organisasi tersebut harus diberi tugas dan wewenang. Hal ini bermakna adanya keharusan tentang pembatasan dan pembagian kekuasaannya.[76]

a. Majelis Permusyawaratan rakyat, diatur Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B ayat (6) dan ayat (7), Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3);
b. Dewan Perwakilan Rakyat, diatur di dalam Pasal 7B ayat (1) dan ayat (3), Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22 ayat (2), Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1), Pasal 24A ayat (3), Pasal 24B ayat (3), Pasal 24 C ayat (3)

[76] *Ibid.*, hlm. 68.

c. Dewan Perwakilan Daerah, diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F.

d. Presiden, diatur di dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 ayat (2), Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24A ayat (3), Pasal 24B ayat (3), Pasal 24C ayat (3). Sedangkan kewenangan menteri diatur di dalam Pasal 17 ayat (3);

e. Badan Pemeriksa Keuangan, diatur di dalam Pasal 23E ayat (1) dan ayat (2);

f. Mahkamah Agung, diatur di dalam Pasal 14 ayat(1), Pasal 24A ayat (1) ;

g. Makamah Konstitusi, diatur di dalam Pasal 7B ayat (4) dan ayat (5), Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2)

h. Komisi Yudisial, diatur di dalam Pasal 24B ayat (1).

Di samping tiga masalah pokok di atas, ternyata materi muatan UUD 1945 juga mengatur hal-hal lainnya[77], yaitu:

A. Pembukaan

B. *Sistem Pemerintahan*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 1 ayat (1);

C. *sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden,*ketentuan ini diatur di dalam Pasal 9;

D. *Pemerintahan Daerah*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 9;

E. *Pemilihan Umum*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 22E;

[77] *Ibid.*, hlm. 74.

F. *Sistem Peradilan*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 24 ayat (1);

G. *Wilayah Negara*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 25A;

H. *Kewarganegaraan dan Kependudukan*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 26;

I. *Agama*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 29 ayat (1);

J. *Pertahanan dan Keamanan*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 30 ayat (2);

K. *Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (5)

L. *Pendidikan dan Kebudayaan*, ketentuan tentang Pendidikan diatur di dalam Pasal 31 ayat (2) dan ayat (5). Ketentuan tentang Kebudayaan diatur di dalam Pasal 32;

M. *Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan*, ketentuan tentang Bendera diatur di dalam Pasal 35. Ketentuan tentang Bahasa diatur di dalam Pasal 36. Ketentuan tentang Lambang Negara diatur di dalam Pasal 36A. Ketentuan tentang lagu kebangsaan diatur di dalam Pasal 36B. Ketentuan lebih lanjut tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan diatur di dalam Pasal 36C.

N. *Perubahan UUD*, ketentuan ini diatur di dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (4);

O. *Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan*. Aturan peralihan terdiri dari 3 (tiga) pasal, sedangkan aturan tambahan terdiri dari 2 (dua) pasal.

b. Menurut UU No. 10 Tahun 2004

Berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, mengenai jenis-jenis, hirarki dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

Pasal 7 :

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

c. Peraturan Pemerintah;

d. Peraturan Presiden;

e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Perataran Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

(4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8:

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undarg berisi hal-hal yang:

a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
   1. hak-hak asasi manusia;
   2. hak dan kewajiban warga negara;
   3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
   4. wilayah negara dan pembagian daerah;
   5. kewarganegaraan dan kependudukan;
   6. keuangan negara,

b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untak diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 9:

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Pasal 10:

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Pasal 11:

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Pasal 12:

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 13:

Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 14:

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah

D. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang

Pembentukan UU sarat dengan tarik-menarik kepentingan dari berbagai kekuatan politik yang ada dalam suatu negara. Penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi melalui pembentukan LTC Pemegang kekuasaan legislatif dapat memasukkan visi, misi dar. kepentingan politik sesuai dengan keinginannya. Dalam kaitan ini Moh. Mahfud MD, menegaskan bahwa watak atau karakter suatu UU sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu UU ditetapkan.[78] Lebih lanjut Moh. Mahfud MD., mengemukakan bahwa tolak-tarik antara konfigurasi politik terhadap produk hukum dapat dikemukakan sbb: konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif/populistik, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif/ortodoxs/elitis.

Untuk melihat kaitan konfigurasi politik dengan penyalahgunaan kekuasaan melalui instrumen UU ini, maka perlu dilihat lebih lanjut pemahaman tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tersebut sebagai berikut :

Penyalahgunaan kekuasaan melalui instrumen undang-undang akan banyak ditemukan dalam suatu negara yang mempunyai konfigurasi politik otoriter. Penguasa dalamnegara otoriter akan dengan leluasa menggunakan sarana undang-undang untuk m.elancarkan jalan menuju impian yang dicita-citakannya. Meskipun dalam negara otoriter terdapat pula lembaga perwakilan, akan tetapi keberadaan lembaga perwakilan ini hanya merupakan perpanjangan tangan bagi sang otoriter.

---

[78] Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia: Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum*, LP3ES, Jakarta, 1995, hlm.15

Lembaga perwakilan lebih merupakan stempel pemerintah dari pada pencerminan aspirasi perwakilan rakyat. Lembaga perwakilan tidak dapat berfungsi menjalankan tugas-tugas perwakilan termasuk fungsi kekuasaan legislatifnya. Dalam konfigurasi politik yang otoriter ini, penyalahgunaan kekuasaan. dalam pembentukan undang-undang akan banyak terjadi. Hal ini karena dalam konfigurasi politik otoriter yang dipraktekkan dalam negara totaliter menurut Gwendolen M Charter dan John H Herz mempunyai tanda-tanda sebagai berikut:[79]

a. dorongan untuk memaksakan persatuan;
b. usaha untuk menghapus oposisi terbuka;
c. pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kekuasaan melalaui suatu elit yang kekal;
d. adanya suatu ideologi yang membenarkan konsentrasi kekuasaan sebagai alat yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan;
e. pembatasan atas kekuasaan individu dan kelompok.[80]

Selanjutnya berkaitan dengan konfigurasi politik yang otoriter ini Moh. Mahfud MD. mengemukakan rumusannya sebagai berikut:

> "Konfigurasi politik otoriter adaliah susu.nan sistem yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk rnenentukan kebijaksanaan n.egara clan. dorninasi

[79] Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 59.
[80] Miriam Budiardjo (Editor), *Masalah Kenegaraan*, Cetakan Kedua, Gramedia, Jakarta, 1977, hlm.88

kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan."[81]

Atas dasar pemahaman konfigurasi politik yang otoriter di atas, maka adanya suatu aturan hukum lebih merupakan suatu justifikasi bagi berbagai kepentingan dalam rangka inempertahankan status quo. Aturan hukum yang dihasilkannya akan sangat berpihak bagi kepentingan elit penguasa. Rakyat hanya dijadikan sebagai obyek pemuas kekuasaan dan tidak perlu diberikan peluang untuk ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik. Dalam kondisi yang demikian, produk hukumnya akan bersifat ortodoxs/konservatif/elitis. Bertalian dengan karakter produk hukum yang ortodoxs, konservatif/elitis ini Moh. Mahfud MD lebih lanjut menegaskan sebagai berikut:

"Produk hukum konservatif/ortodoxs/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoxs lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.[82]

Melihat pada rumusan tersebut, maka dalam produk hukum yang lahir dari konfigurasi politik yang otoriter tidak akan ditemukan adanya muatan keadilan yang diperuntukkan bagi rakyat banyak. Materi hukum yang dihasilkannya justeru akan menindas terhadap kepentingan rakyat banyak. Sanksi hukum yang berat akan menjadi pertimbangan utama dalam penerapan hukum menuju terwujudnya tertib

[81] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... Op, Cit.*, hlm.25
[82] *Ibid.*

sosial yang dipaksakari. Tegaknya hukum dalam konfigurasi politik yang otoriter hanya dapat berjalan jika disertai dengan kekuatan yang terwujud dalam sanksi hukum yang berat.

Persoalan akuntabilitas dalam pembentukan UU ini merupakan suatu kebutuhan yang tak dapat dielakkan untuk menciptakan *good governance* melalui produk UU dalam rangka penyelenggaraan negara. Ada hubungan yang erat antara akuntabilitas publik dalam pembentukan UU dengan *good governance*. Pertama-tama perlu dikemukakan bahwa persoalan pertanggungjawaban ini dalam. bahasa Inggris dikenal dalam dua kata yang berbeda yaitu *responsibility* dan *accountability*. Dari segi bahasa antara keduanya mempunyai makna yang hampir sama yaitu: pertan.ggungan jawab, tanggung jawab untuk *responsibility*,[83] dan keadaan untuk dipertanggung-jawabkan, keadaan dapat dimintai pertanggungan jawab untuk *accountability*.[84]

Partisipasi masyarakat sebagai kontrol dalam proses pembentukan UU

Partisipasi masyarakat sebagai wujud adanya kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara akan berguna sebagai rnasukan dalam proses pembentukan

---

[83] Dilihat dan segi bahasa arti kata tersebut adalah sbb.: responsibility berasal dari kata "response-responsible-reiponsibilio." Pertama, untuk kata response (kata benda) berarti :1. jawaban, balasan; 2. tanggapan, reaksi. Kedua, untuk kata responsible (kata sifat) berarti bertanggungjawab. Ketiga, untuk kata responsibility (kata benda) berarti pertanggungan-jawab, tanggung jawab. John M . Echols dan Hasan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, Cetakan XV Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 481.

[84] Sedangkan accountability berasal dan kata account-accountable-accountabily. Pertama, untuk kata account (kata benda) mempunyai banyak arti sbb: 1. laporan, cerita; 2. catatan, rekening; 3. uang, rekening; 4. tanggungan, rekening, nama; 5. harga, nilai; 6. bagi/karena seorang; 7. perhitungan. Kedua, untuk kata accountable (kata sifat) berarti bertanggung-jawab. Ketiga, untuk kata accountability (kata benda) berarti keadaan untuk dipertanggung-jawabkan, keadaan dapat diminyai pertanggt, ingan-jawab. Lihat John M Echols, Kamus . Ibid., hlm. 6-7.

UU. Melalui berbagai masukan dari masyarakat, lembaga legislatif akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan UU. DPR sebagai unsur utama dalam proses pembentukan UU, harus membuka diri bagi ruang aublik untuk menghasilkan UU yang responsif. DPR tidak hanya sekedar menampung dan memperjuangkan kepentingan kelompok dan induk partai politiknya, tetapi DPR juga harus menampung dan memperjuangkan aspirasi yang tersebar di masyarakat dalam proses Dembentukan UU. Jadi, partisipasi masyarakat merupakan suatu keniscayaan dalam proses pembentukan UU dalam suatu negara demokrasi.[85]

Partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan oleh kekuatan infrastruktur politik yang terdapat dalam masyarakat seperti kelompok kepentingan, kelompok penekan, pers, tokoh masyarakat, mahasiswa dan sebagainya. Partisipasi masyarakat dilakukan oleh stakeholder yang berkepentingan terhadap lahirnya suatu UU. Selanjutnya, partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, misalnya, penyampaian. RUU alternatif, tanggapan terhadap RUU, penyampaian opini, pendapat tiaddlui media massa, untuk rasa dsb. Apabila partisipasi masyarakat tidak ditanggapi secara proporsional oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap suatu produk UU yang dianggap merugikan kepentingannya.[86]

---

[85] *Ibid.*, hlm. 86.
[86] *Ibid.*, hlm. 87.

BAB III

ANALISIS YURIDIS MATERI MUATAN PASAL 113 UU NO. 36/2009 TENTANG KESEHATAN TERHADAP UUD 1945

A. Pembahasan Pasal 113 UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan di DPR

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah 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.[87]

Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan kesehatan.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

[87] http://dinkes.palembang.go.id/tampung/dokumen/dokumen-37-36.pdf 20 Maret 2011.

Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.[88]

Upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya pada mulanya berupa upaya penyembuhan penyakit, kemudian secara berangsur-angsur berkembang ke arah keterpaduan upaya kesehatan untuk seluruh masyarakat dengan mengikutsertakan masyarakat secara luas yang mencakup upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang bersifat menyeluruh terpadu dan berkesinambungan.

Perkembangan ini tertuang ke dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN) pada tahun 1982 yang selanjutnya disebutkan kedalam GBHN 1983 dan GBHN 1988 sebagai tatanan untuk melaksanakan pembangunan kesehatan.

Selain itu, perkembangan teknologi kesehatan yang berjalan seiring dengan munculnya fenomena globalisasi telah menyebabkan banyaknya perubahan yang sifat dan eksistensinya sangat berbeda jauh dari teks yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Pesatnya kemajuan teknologi kesehatan dan teknologi informasi dalam era global ini ternyata belum terakomodatif secara baik oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.[89]

---

[88] *Ibid.*
[89] *Ibid.*

Perencanaan dan pembiayaan pembangunan kesehatan yang tidak sejiwa dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992, yaitu menitikberatkan pada pengobatan (kuratif), menyebabkan pola pikir yang berkembang di masyarakat adalah bagaimana cara mengobati bila terkena penyakit. Hal itu tentu akan membutuhkan dana yang lebih besar bila dibandingkan dengan upaya pencegahan. Konsekuensinya, masyarakat akan selalu memandang persoalan pembiayaan kesehatan sebagai sesuatu yang bersifat konsumtif/pemborosan.

Selain itu, sudut pandang para pengambil kebijakan juga masih belum menganggap kesehatan sebagai suatu kebutuhan utama dan investasi berharga di dalam menjalankan pembangunan sehingga alokasi dana kesehatan hingga kini masih tergolong rendah bila dibandingkan dengan negara lain.

Untuk itu, sudah saatnya kita melihat 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.

Dalam rangka implementasi paradigma sehat tersebut, dibutuhkan sebuah undang-undang yang berwawasan sehat, bukan undang-undang yang berwawasan sakit.

Setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara,

dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan negara.[90]

Setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan dalam arti pembangunan nasional harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik Pemerintah maupun masyarakat;

Oleh karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu dicabut dan diganti dengan Undang-Undang tentang Kesehatan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009.

Koalisi Anti korupsi Ayat Rokok (Kakar) menduga ada intervensi dari pemain industri rokok dalam menghilangnya Ayat 2 Pasal 113 Rancangan Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009. Di duga kuat ada intervensi industri rokok dengan DPR yang saat itu menggodok RUU ini. Rencana penghilangan ayat tembakau di RUU Kesehatan tersebut bukanlah yang pertama kalinya terjadi. Dalam UU Kesehatan yang lama tahun 1992, pemain industri rokok juga ikut campur dan berhasil dalam menghilangkan ayat tembakau.[91]

Dalam pembahasan RUU Kesehatan tahun lalu, baik sidang di Komisi, Panitia Kerja, mapupun sidang paripurna DPR telah meloloskan ayat tersebut. Tapi ketika akan diregistrasikan di Sekneg, tiba-tiba ayat itu hilang.

---

[90] http://www.pppl.depkes.go.id/_asset/_regulasi/UU_36_Tahun_2009%5B1%5D.pdf. 20 Maret 2011.

[91] http://hileud.com/hileudnews?title=Diduga+Ada+Intervensi+Industri+Rokok+dalam+Hilangnya+Ayat+Tembakau&id=315593. 14-April-2011.

Koalisi Anti korupsi Ayat Rokok (Kakar) pun tidak terima apabila kesalahan teknis digunakan sebagai alasan raibnya ayat itu. Sebelum tercatat resmi di Sekretaris Negara, Kakar yang terdiri dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Indonesia Tobbaco Control Network dan Indonesia Corruption Watch sudah terlebih dahulu mencium rencana penghapusan ayat itu. Keanehan itu terungkap karena Pasal 113 Ayat 2 masih ada dalam bagian penjelasan sementara di dalam isi pasalnya sendiri sudah tidak ada. Mengetahui itu, Kakar segera mengadukan masalah ini ke Badan Kehormatan DPR untuk segera memproses pihak-pihak yang bersangkutan karena ini tidak bisa dianggap main-main.

Namun, sampai saat ini pihaknya belum mendapatkan kejelasan dari Badan Kehormatan DPR. Sebelumnya, Kakar melaporkan kasus ini kepada Badan reserse Kriminal Mabes Polri. Dalam laporan itu tiga nama anggota DPR, salah satunya Ribka Tjiptaning yang saat itu menjadi ketua Panitia Kerja RUU Kesehatan.

Kepentingan pemodal dinilai telah mengakibatkan pembahasan rancangan undang-undang (RUU) diintervensi. Hal ini menjadi salah satu penyebab banyak UU yang dilahirkan tidak pro terhadap kepentingan rakyat.[92]

Menurut peneliti Divisi Korupsi Politik ICW Abdullah Dahlan, kejahatan legislasi sangat rawan terjadi dalam pembahasan RUU. Dia mengaku, lobi dalam setiap pembahasan RUU oleh siapa pun terkait pembahasan RUU merupakan sesuatu yang wajar. Namun, jika lobi yang dilakukan dengan cara merugikan dan melanggar

---

92 http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/09/27/124814/Pemodal-Intervensi-Pembahasan-RUU. 14 April 2010.

hukum akan menjadi persoalan. Kejahatan ini sangat membahayakan pada proses legislasi di DPR.

Abdullah mencontohkan, dalam pembahasan RUU Kesehatan, intervensi juga dilakukan oleh pemodal. Bahkan, intervensi dilakukan tidak hanya saat pembahasan, tetapi setelah RUU disahkan dengan adanya penghilangan ayat tembakau dalam UU tersebut. Biasanya modusnya saat pembahasan RUU. Karena itu penghilangan ini sangat berani dan sangat nekat.[93]

Saat ditanya pemodal yang dapat mengintervensi pembahasan RUU, Abdullah mengatakan, hal ini dapat dilakukan siapa saja. Terutama pihak yang berkepentingan dalam produk UU.

Sebelumnya, berdasarkan surat berkop Bareskrim Polri Direktorat I Keamanan dan Trans Nasional Nomor B/319-DP/VIII/2010/Dit-I perihal Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) VIII menyebutkan, Ribka, Asiyah, dan Mariani telah berstatus sebagai tersangka. Surat tertanggal 24 Agustus 2010 tersebut ditandatangani atas nama Direktur I Keamanan dan Trans Nasional Kanit IV Dokpol Kombes Pol Agus Sunaryadi.

Direktorat I Keamanan dan Trans Nasional kembali mengirimkan surat tertanggal 1 September 2010. Dalam surat bernomor B/324-DP/IX/2010/Dit-I perihal SP2HP menginformasikan berdasarkan Surat Perintah Kabareskrim Polri Nomor SPRIN/1334/RA/ VIII/2010/Bareskrim akan melakukan gelar perkara tindak pidana yang dilakukan tersangka Ribka dan kawan-kawan.

---

[93] *Ibid.*

Tindak pidana yang dituduhkan kepada Ribka dan kawan-kawan adalah menghilangkan atau mengubah data otentik berupa Pasal 113 ayat 3 UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Surat tersebut juga ditandatangani Kombes Pol Agus Sunaryadi dengan tembusan Direktur I Keamanan dan Trans Nasional, Karoanalisis Bareskrim Mabes Polri, dan Pengawas Penyidikan Bareskrim Mabes Polri. Surat itu dikirimkan pihak Bareskrim kepada Hakim Sorimuda Pohan sebagai saksi pelapor kasus penghilangan ayat rokok dalam UU Kesehatan.

Namun, Kabareskrim Mabes Polri Komjen Pol Ito Sumardi mengatakan, status Ribka masih menjadi saksi terkait penghilangan ayat tembakau. Ribka juga membantah penetapan tersangka atas dirinya.

Ketua komisi IX DPR Ribka Tjiptaning mengeluarkan bantahan bahwa dirinya, bersama dengan dua anggota komisi IX lainnya, Asyiah Salekan dan Maryani A Baramuli, tidak pernah "menghilangkan" ayat soal rokok dalam pasal 113 UU No 36 tahun 2009.[94]

Bantahan ini disampaikan kepada wartawan di gedung DPR, dengan menggandeng Umar Wahid, mantan koordinator pembahasan RUU Kesehatan, untuk memperkuat bantahan tersebut. Umar Wahid berani memberikan garansi bahwa Ribka Tjiptaning dkk tidak menghilangkan ayat yang dimaksud tersebut, dan memang tidak ada ayat yang hilang.

---

[94]http://berdikarionline.com/kabar-rakyat/20100923/ribka-tjiptaning-bantah-tudingan-penghilangan%E2%80%9Cayat%E2%80%9D-rokok.html. 14 April 2010.

Ribka menilai, apa yang dilakukan oleh Hakim Sorimuda Pohan, anggota Komisi IX dari fraksi partai Demokrat, telah menjurus pada tindakan pencemaran nama baik. Kepada wartawan, Ribka menjelaskan, pada tanggal 11 September 2009 Raker Pansus telah menyepakati keseluruhan substansi RUU Kesehatan, dan hal ini mendapatkan dukungan dari 8 fraksi di DPR.

Pada saat bersamaan Asosiasi Petani Tembakau Indonesia menggelar aksi massa untuk memprotes penggolongan tembakau sebagai zat adiktif. Asosiasi telah mengeluar ancaman untuk menggelar protes besar-besaran, apabila tuntutan mereka tidak didengarkan.

Ada usulan agar ayat 2 pasal 113 UU no.36 tahun 2009 ini dihilangkan saja, dan usulan itu muncul pada saat masih raker dengan Menkes. Ketika memberikan paraf pada usulan tersebut, Ribka mengatakan, "Saya paraf, sebagai bukti saya menerima aspirasi Asosiasi Petani Tembakau (wong cilik/kaum marhaen)".

Tanggal 12 September 2009, Ribka Tjiptaning mendapat kabar dari Faiq Bahfen bahwa Umar Wahid tidak setuju terhadap usulan tersebut. Artinya draf RUU tidak berubah dan tetap seperti semula.

Dua hari setelah, Ribka melakukan pengecekan terhadap isi naskah RUU Kesehatan, dan menyimpulkan bahwa tidak ada perbedaan sama sekali terhadap pasal 113 dengan naskah terakhir yang telah disepakati oleh semua pihak pada hari Jumat, tanggal 11 September 2009. Bahkan, ketika pembacaan RUU kesehatan dalam sidang paripurna, ayat itu tetap ada dan bisa dibuktikan dengan sebuah rekaman.

"Tanggung jawab saya sebagai Ketua Pansus RUU Kesehatan hanya sampai pada keputusan paripurna untuk mengesahkannya sebagai UU, dan terbukti ayat yang dituduh hilang tetap ada". Ribka menganggap tuduhan Hakim Sorimuda Pohan sangat mengada-ada dan merupakan pembunuhan karakater terhadap dirinya dan dua mantan anggota Komisi IX DPR lainnya.

Sejumlah LSM yang tergabung dalam Koalisi Penegak Citra DPR mendesak kepada Badan Kehormatan DPR agar menonaktifkan anggota Dewan yang sudah menjadi tedakwa dan tersangka kasus korupsi. Salah satu yang disebut anggota Dewan oleh Koalisi Penegak Citra DPR adalah dr Ribka Tjiptaning. Koalisi Penegak Citra DPR merupakan gabungan beberapa LSM diantaranya, ICW, IBC, YLKI, Lima, dan lain-lain.[95]

"Sungguh disayangkan berapa LSM yang menamakan dirinya Koalisi Penegak Citra DPR melakukan tindakan itu. Saya berpendapat bahwa LSM tersebut sebenarnya sudah mengetahui bahwa Kepolisian belum menyatakan secara resmi bahwa Ribka Tjiptaning statusnya tersangka dalam kasus dugaan penghilangaan ayat 2 Pasal 113 UU No 36 tahun 2009," kata Ketua Komisi IX DPR RI dr Ribka Tjiptaning dalam rilisnya yang disampaikan ke *jakartapress.com.*

"Beberapa LSM tersebut juga tahu bahwa ketententuan hukum menyatakan bahwa seorang tidak dapat dinyatakan tersangka sebelum ada proses pemeriksaan pada dirinya. Ribka Tjiptaning sampai hari ini belum diperiksa, dan menurut

[95] http://jakpress.com/www.php/news/id/16249/Ribka-Merasa-Dikriminalisasi-LSM.jp. 14 April 2010.

keterangan resmi Kabareskrim ijin dari Presiden agar dia diperiksa belum ada," sambung Ribka.

Lebih jauh, Ribka Tjiptaning berpendapat bahwa beberapa LSM tersebut dalam upayanya mengangkat kasus dugaan penghilangaan ayat 2 Pasal 113 UU No 36 tahun 2009, tanpa disertai proses penelitian, pengkajian, dan pengumpulan fakta hukum yang semestinya. Saya melihat bahwa Koalisi Penegak Citra DPR hanya menerima "mentah-mentah" proposal dari Hakim Sorimuda Pohan (latar belakang mantan anggota Komisi IX DPR RI dari Fraksi Demokrat).

"Tindakan ini berbeda dari kebiasaan LSM tersebut dalam mengangkat kasus korupsi selama ini, di mana mereka berlandaskan pada bukti hukum yang kuat dan serangkaian tindakan penelitian dan pengkajian dengan menggunakan metode yang dapat dipertanggung-jawabkan," ungkap anak buah Megawati Soekarnoputri ini.

Ribka pun mengajak kalangan LSM untuk melakukan penelitian dan verifikasi secara mendalam. Saya berharap teman-teman mau mebaca Tata-Tertip DPR tahun 2004/2009, pasal 150, ayat 4, yang bunyinya : Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Ribka selaku Ketua Komisi IX telah menyampaikan pidato RUU Kesehatan (hasil Pembicaraan Tingkat I) dihadapan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 14 September 2009. Oleh Rapat Paripurna tersebut(Pembicaraan Tingkat II) disetujui menjadi UU No 36 tahun 2009, di mana ayat 2 pasal 113 tentang ketentuan tembakau

menjadi zat adiktif ada dan dicamtumkan (lihat risalah Rapat Paripurna DPR tgl 14 September 2009, baik rekaman dan bentuk dokumen).[96]

Ribka juga menegaskan, dirinya sebagai Ketua Komisi IX DPR sudah selesai saat itu juga. Materi UU No 36 tahun 2009 tinggal diserahkan kepada Presiden untuk ditandatangani, agar berlaku sejak ditandatangani presiden. Dalam hal ini sesuai dengan tata tertib DPR , menjadi tugas Ketua DPR, dalam hal ini Agung Laksono (Ketua DPR RI 2004 s.d 2009).

Menurut Ribka, publik perlu mengetahui (tugas Koalisi Penegak Citra DPR untuk memverifikasinya), bahwa kejadian yang sesungguhnya, Ketua DPR saat itu (DPR RI massa bakti 2004 s.d 2009) Agung Laksono memerintahkan Setjen DPR untuk menyerahkankan materi UU No 36 tahun 2009 untuk diserahkan kepada Presiden. Saat itu Agung Laksono dalam situasi terburu-buru akan pergi ke luar negeri.

"Setjen DPR RI sendiri dalam prakteknya meminta kepada Kepala Bagian Kesekretariatan Komisi IX untuk menyerahkan naskah UU No 36 tahun 2009 kepada Setneg. Naskah yang diberikan dalam bentuk *soft copy file*. Perlu saya tegaskan soft copy file bukan naskah yang berbentuk *hard copy file*, atau naskah tertulis yang ada tanda tangan dan paraf Ketua DPR RI,".

Dalam penjelasan di Badan Kehormatan dan di Kepolisian, jelas Ribka, Kabag Kesekretariatan Komisi IX DPR RI menyatakan bahwa dia tidak menghadiri

---

[96] *Ibid.*

dan menyaksikan Rapat Paripurna yang mengesahkan RUU Kesehatan menjadi UU Kesehatan No 36 tahun 2009.

Sesuai jukłak kerja, tegas Ribka, notulensi Sidang Paripurna untuk mensahkan UU memang menjadi tugas dan tanggung jawab Sekjen DPR RI(dibawah garis koordinasi Ketua DPR RI). Bukan tugas Kabag Kesekretaritan Komisi IX. Tugas Kabag Kesekretariatan Komisi IX adalah membantu tugas komisi IX, notulen dalam agenda rapat pembahasan RUU, yang dalam hal ini menjadi beban Komisi IX untuk membahas RUU Kesehatan.

Materi yang ada di Kabag Kesekretariatan Komisi IX memang tidak ada ayat 2 pasal 113. Ayat itu dihapus karena pada waktu itu Ribka Tjiptaning, Asiyah Salekan(Fraksi Golkar), dr. Mariani A. Baramuli(Fraksi Golkar) menyetujui desakan Asosiasi Petani Tembakau Indonesia dan Asosiasi DPRD Kabupaten seluruh Indonesia untuk men-drop ayat 2 pasal 113.

Ribka menegaskan bahwa penghapusan ayat itu oleh Kabag Kesekretariatan Komisi IX terjadi pada tanggal 12 September 2009,itupun atas permintaanFaiq Bahfen(orang Depkes), sedangkan Rapat Paripurna baru terjadi pada tanggal 14 September 2009.[97]

Tetapi penghapusan ayat 2 itu tidak disetujui oleh dr Umar Wahid (Koordinator pembahasan RUU Kesehatan), maka kami bertiga (Ribka) juga harus setuju. Itu merupakan keputusan seluruh fraksi dan itu mayoritas. Selama belum ada Sidang Paripurna, muncul dan hapusnya ayat sah-sah saja.

---

[97] *Ibid.*

Ribka menjelaskan: "Saya me-*print-out* materi RUU yang saya bacakan dan dibagikan kepada anggota Dewan dalam Sidang Paripurna tersebut dengan menggunakan data saya, bukan dari Kabag Kesekretariatan Komisi IX. Materi tersebut jelas-jelas memuat ayat 2 pasal 113(silahkan teman-teman LSM menverifikasi bukti-bukti rapat paripurna tersebut yang ada di Kesekretariatan DPR RI). Hal itu merupakan sikap saya yang menghormati keputusan mayoritas".[98]

Jadi, ungkap Ribka, setelah Sidang Paripurna tanggal 14 September 2009 domain ada di DPR RI, dalam hal ini Ketua DPR RI. Saya tegaskan sekali lagi Ketua Komisi IX sudah selesai tugas dan tanggung jawabnya sampai di situ.

"Hakim Sarimuda Pohan dan juga teman-teman dari Koalisi Penegak Citra DPR, mempersoalkan hilangnya ayat yang dimaksud ketika sampai di Sekneg. Tuduhan bahwa itu adalah rakayasa Ribka Tjiptaning menjadi mengada-ada".

Bahkan, lanjutnya, kalau persoalan itu mau diusut harusnya Kesekretariatan DPR dan Segneg yang harus diperiksa. Tata cara pengiriman UU yang sudah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR ke Lembaga Presiden dengan menggunakan *soft copy file* sebuah tata kelola administrasi kenegaraan yang buruk, dan melanggar asas legal.

"Seharusnya Sekretariat Negara hanya menerima Hard Copy File yang sudah ditandatangani Ketua DPR RI. Sekneg harus mengetik ulang naskah otentik yang legal. Meminta soft copy file agar segera dapat memprint-out untuk dicetak

---

[98] *Ibid.*

dan ditandatangani oleh Presiden adalah tindakan yang ingin mencari keringanan kerja, tanpa bersusah payah, dan melanggar asas legalitas surat".[99]

Itupun, menurut Ribka, Kesekretariatan DPR RI tidak bisa dikenakan tindakan pidana. Tindakan pidana bila mereka menghapus ayat 2 pasal 113 dalam materi yang sah, yang legal, yaitu materi UU No 36 tahun 2009 yang sudah ditandatangani Agung Laksono. *Soft copy file* bukan dokumen resmi, bisa saja terkena kendala teknis, seperti terkena virus, dan lain-lain.

"Kami menyebut tuduhan itu salah alamat. Kakar dan Koalisi Penegak Citra DPR sekali lagi perlu saya sarankan menelaah dan mengkaji tata tertib DPR RI tahu 2004/2009, yang jadi pijakan Dewan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, termasuk membahas RUU, mengesahkan RUU menjadi UU, dan proses menyerahkan UU untuk ditandatangani Presiden," tegas Ketua Koamisi IX DPR.

Ia menambahkan, Hakim Sori Muda Pohan dalam melakukan tuduhan itu hanya berdasarkan asumsi. Jelas sikap Ribka Tjiptaning yang menyetujui menghapus ayat 2 pasal 113 pada tanggal 12 September 2009(sebelum sidang Paripurna) dijadikan landasan tuduhan bahwa hilangnya ayat itu karena rekayasa Ribka Tjiptaning.

Ribka menilai, cara Hakim Sorimuda Pohan menuduh Ribka Tjiptaning melakukan korupsi ayat tembakau ini adalah tindakan yang tidak bertanggungjawab, tidak berdasarkan fakta hukum material, bersifat asumsi, mengada-ada.

---

[99] *Ibid.*

"Perlu saya tegaskan memang sikap saya adalah menolak ketentuan bahwa tembakau atau produk tembakau dinyatakan oleh UU itu sebagai zat adiktif(ayat 2 pasal 113 UU No 36 2009). Sikap saya, dan sikap PDIP membela petani tembakau. Pembatasan itu akan menyebabkan kerugian bagi petani tembakau".[100]

Ribka menyatakan, pihaknya berpandangan bahwa pembatasan bahkan pelarangan tembakau tidak hanya dilihat oleh aspek kesehatan saja. Isu itu digulirkan harus dilihat dalam konteks ekonomi politik. Dalam beberapa penelitian di berbagai negara peraturan yang meng-ilegalkan tembakau selalu diiringi dengan meningkatnya produk nikotin bukan tembakau, tetapi nikotin obat.

"Dari tesis itu dapat disimpulkan bahwa korporat besar farmasi memperoleh manfaat dan sekaligus mendanai kampanye anti tembakau. Jadi persoalan ini harus dilihat dari aspek perebutan wilayah ekonomi melalui instrumen politik. Sikap saya ini tidak harus serta merta menjadi landasan dan keabasahan Kakar dan Koalisi Penegak Citra DPR untuk menghajar saya".

"Sikap saya sangat menjunjung asas demokrasi. Dalam tahap sebelum paripurna saya akan berjuang gigih, tetapi kalau mayoritas sudah memutuskan saya wajib tunduk dan menghormatinya."

Oleh karena itu, Ribka berharap kalangan LSM mengkaji ulang dalam memandang kasus ini. "Menegakkan hukum, memberantas korupsi tetap harus dalam kerangka ketentuan hukum dan etika politik. Menuduh tanpa fakta hukum yang kuat dan jelas tindakan yang tidak seharusnya dilakukan LSM. Kepercayaan masyarakat

[100] *Ibid.*

terhadap LSM harus dijaga, dengan tetap mengindahkan ketentuan hukum.Etika Politik harus tetap dijaga dan menjadi landasan gerak. Jangan salah gunakan kepercayaan yang sudah diberikan masyarakat kepada LSM".[101]

B. Kontroversi Pasal 113 UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Sikap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah yang menyatakan tembakau merupakan zat adiktif menuai protes dari berbagai golongan masyarakat. Utamanya, para petani tembakau dan para penikmat tembakau. Bambang Sukarno adalah salah seorang yang protes tembakau disebut sebagai barang yang bersifat adiktif. [102]

Bambang meminta Mahkamah Konstitusi (MK) untuk membatalkan Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Ketentuan tersebut memang menyatakan secara jelas bahwa tembakau merupakan zat adiktif.

Secara lengkap, pasal itu 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.*'

Menurut Bambang, pasal ini bertentangan dengan asas keadilan karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman pertanian -tanaman tembakau- yang dianggap

---

[101] *Ibid.*

[102] http://hukumonline.com/berita/baca/lt4bc7457d6ef51/mk-diminta-menyatakan-tembakau-bukan-zat-adiktif.

menimbulkan kerugian. "Padahal masih banyak jenis tanaman pertanian lainnya yang juga mempunyai dampak tidak baik bagi kesehatan," sebut Bambang dalam permohonan.

Selain itu, dalam ketentuan umum Pasal 1 UU Kesehatan juga tidak ada satu ayat pun yang menyebut istilah zat adiktif. Namun, kemudian tiba-tiba dimunculkan pasal khusus yaitu Pasal 113 ayat (2) yang menyebut tembakau bersifat adiktif. Padahal, bila mengacu pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seharusnya dijelaskan terlebih dahulu apa itu definisi zat adiktif dalam ketentuan umum (Pasal 1).

Bambang juga mengingatkan bahan yang mengandung zat adiktif tidak sama dengan narkotika atau psikotropika. Karenanya, ia berpendapat tembakau tidak dapat dimasukkan dalam kategori yang sama dengan golongan narkotika atau psikotropika.

Dengan demikian, lanjut Bambang, secara hukum perlakuan terhadap kedua kategori ini haruslah berbeda. Yakni bahan yang mengandung zat adiktif penanganannya dilakukan dengan proses pengendalian sedangkan terhadap narkotika atau psikotropika penangannya adalah melalui proses larangan, karena jelas merupakan obat atau bahan terlarang.

"Bahwa dengan ditetapkannya Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan ini, maka akan berdampak psikologis dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam kelangsungan kehidupan bagi petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok, dan pihak terkait lainnya," Kata Bambang.

Bambang menambahkan ketentuan tersebut merupakan bukti pemerintah tidak berpihak kepada kepentingan petani tembakau. Pasal itu, dinilai dapat menghambat dan mengurangi produk jenis tanaman tembakau yang mengakibatkan kerugian materiil petani tembakau dan cengkeh Indonesia karena rokok kretek pasti menggunakan tembakau dan cengkeh Indonesia.

Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan ini memang sempat menimbulkan kontroversi. Pasalnya, ketentuan yang menyatakan tembakau bersifat adiktif tiba-tiba 'hilang' begitu akan diundangkan oleh pemerintah. Padahal, hasil kesepakatan DPR dan Pemerintah sebelumnya, disepakati adanya Pasal 113 ayat (2) ini.

Kasus hilangnya pasal ini bahkan sampai dilaporkan ke Badan Kehormatan DPR dan Kepolisian. Kali ini, Bambang memang ingin 'menghilangkan' pasal tersebut. Hanya, cara yang ditempuhnya lebih elegan dan sesuai koridor hukum dibanding tindakan tangan-tangan jahil sebelumnya, yang ingin menghilangkan pasal itu secara paksa.

C. Judicial Review Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan di Mahkamah Konstitusi

Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan digugat oleh Bambang Sukarno, seorang petani tembakau di Temanggung ke Mahkamah Konstitusi karena Pasal 113 UU No. 36 tentang Kesehatan tersebut, sangat bertentangan dengan pembukaan dan beberapa pasal tentang hak asasi manusia di

UUD 1945". Bambang yang kini jadi ketua DPRD Temanggung itu mempertanyakan mengapa UU tersebut hanya menyebut satu jenis tanaman pertanian yakni tembakau, sedangkan tanaman yang mengandung zat adiktif lainnya masih banyak, seperti ganja atau tanaman lain penghasil heroin. Hal ini jelas diskriminatif dan menyesatkan.[103]

Bambang meminta Mahkamah Konstitusi (MK) untuk membatalkan Pasal 113 ayat (2) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Ketentuan tersebut memang menyatakan secara jelas bahwa tembakau merupakan zat adiktif. Secara lengkap, pasal itu 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*'.[104]

Selain itu, dalam ketentuan umum Pasal 1 UU Kesehatan juga tidak ada satu ayat pun yang menyebut istilah zat adiktif. Namun, kemudian tiba-tiba dimunculkan pasal khusus yaitu Pasal 113 ayat (2) yang menyebut tembakau bersifat adiktif. Padahal, bila mengacu pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seharusnya dijelaskan terlebih dahulu apa itu definisi zat adiktif dalam ketentuan umum (Pasal 1).[105]

---

[103] www.krjogja.com.Warga.Temanggung.Ajukan.Yudisial.Review.UU.36.2009.Tentang.Kesehatan.html

[104] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bc7457d6ef51/mk-diminta-menyatakan-tembakau-bukan-zat-adiktif.

[105] *Ibid.*

Dengan ditetapkannya Pasal 113 ayat (2) UU Kesehatan ini, akan berdampak psikologis dan akan mengakibatkan kerugian materiil serta tidak adanya kepastian hukum dalam kelangsungan kehidupan bagi petani tembakau dan cengkeh Indonesia, berkurangnya tenaga kerja sektor pertanian, tenaga kerja/buruh pabrik rokok, dan pihak terkait lainnya.[106]

Ketentuan tersebut merupakan bukti pemerintah tidak berpihak kepada kepentingan petani tembakau. Pasal itu, dinilai dapat menghambat dan mengurangi produk jenis tanaman tembakau yang mengakibatkan kerugian materiil petani tembakau dan cengkeh Indonesia karena rokok kretek pasti menggunakan tembakau dan cengkeh Indonesia.[107]

Pada akhirnya, Bambang mengajukan permohonan uji materi Pasal 113 UU No. 36/2009 tentang Kesehatan ke Mahkamah Konstitusi, dengan nomor perkara 19/PUU-VIII/2010. Dalam permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa pemohon sebagai Warga Negara Indonesia yang mempunyai sawah pertanian kurang lebih 2 hektar di Temanggung, dan pemohon juga mendapat mandat dari beberapa kepala desa dan warga Temanggung sebagai petani tembakau yang dalam hal ini juga mempunyai kepentingan yang sama dengan pemohon, maka menurut Pembukaan atau Preambul Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah dan Negara seharusnya diamanatkan untuk melindungi seluruh rakyatnya tanpa pengecualian, memberikan perlakuan yang adil dalam mengambil kebijakan, termasuk dalam hal membuat

[106] *Ibid.*
[107] *Ibid.*

undang-undang. Maka seperti pembuatan undang-undang ini, menurut pemohon kurang adil karena hanya mencantumkan satu jenis tanaman tembakau dan termasuk produksinya karena tembakau itu tidak bisa untuk bahan-bahan lain kecuali rokok.[108]

Bahwa Pemohon dan warga masyarakat di Temanggung menanam tembakau tidak hanya di pegunungan tetapi juga di persawahan. Di pegunungan Sumbing, Sindoro, Perahu, luas tanaman tembakau mencapai sekitar 9805,50 hektar, sedangkan untuk daerah persawahan 3283 hektar, jadi jumlah keseluruhan daerah pertembakauan mencapai sekitar 13088, 50 hektar di Temanggung, sedangkan jumlah petani 47641 orang dan dari 20 kecamatan yang ada di Temanggung 14 kecamatan mayoritas pekerjaan dan sumber utama pengahasilan penduduk adalah dari pertembakauan baik di pegunungan maupun di persawahan.[109]

Di areal-areal tersebut Pemohon dan para petani tembakau dapat menghasilkan laba sekitar Rp 115.905.000,00 per 1 (satu) hektar untuk areal pegunungan. Sedangkan untuk areal persawahan sekitar Rp 17.320.000,00. Tanaman tembakau memang tidak bisa ditanam disemua daerah baik daerah pegunungan maupun daerah persawahan, untuk bisa menghasilkan tembakau yang berkualitas, Allah Swt, Tuhan Yang Maha Esa telah menetapkan daerah-daerah tertentu yang bisa ditanami tembakau yang berkualitas, seperti daerah Temanggung, Madura, Lombok. Begitu juga mengenai bibit tembakau mempunyai spesifikasi tersendiri, dimana jenis

---

[108] Permohonan Pemohon dalam Uji Materi UU No. 36/2009 Tentang Kesehatan dengan nomor Perkara 19/PUU-VIII/2010.

[109] *Ibid.*

tanaman tembakau Kemloko, yang hanya bisa menghasilkan tembakau terbaik di dunia yang disebut tembakau Srintil dari Temanggung.[110]

Areal-areal pegunungan tersebut pada musim kemarau di bulan Juni, Juli, Agustus dan September yang bisa bertahan hidup hanya tanaman tembakau dan hasilnya jauh lebih baik dibandingkan apabila ditanami jagung atau jenis tanaman lainnya,begitu juga di areal-areal persawahan. Penghasilan yang diperoleh Pemohon dan para petani tembakau jauh lebih baik apabila ditanami tanaman Tembakau, sehingga dapat mencukupi untuk menopang kebutuhan hidup Pemohon dan para petani tembakau termasuk untuk membiayai sekolah anak-anak.[111]

Dengan ditetapkannya dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan khususnya Pasal 113 ayat (1), (2), dan (3) jelas melanggar rasa keadilan dan merugikan hak konstitusional Pemohon selaku masyarakat temanggung serta beberapa kepala desa dan warga desa petani tembakau yang ada di Temanggung khususnya dan masyarakat Indonesia umumnya yang mempunyai kepentingan yang sama. Hak konstitusional Pemohon dan petani tembakau yang seharusnya dilindungi oleh Pemerintah Negara justru dalam pasal tersebut di atas bertentangan dengan amanat Pembukaan Undang- Undang Dasar Tahun 1945. Pasal-pasal tersebut di atas jelas tidak menjamin adanya kepastian hukum bagi Pemohon dan pihak terkait lainnya, malahan membuat rasa was-was para

---

[110] *Ibid.*
[111] *Ibid.*

petani serta membuat keraguan dalam rangka menanam jenis tanaman tembakau, baik untuk tanaman tahun ini.[112]

Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), menyebutkan:[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.

Pemohon beranggapan amanat Undang-Undang Dasar 1945 mewajibkan pemerintah harus memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia, yang berarti pemerintah juga wajib memberikan dan menyediakan lapangan pekerjaan termasuk dalam hal ini khususnya di bidang pertanian yang merupakan ujung tombak pertumbuhan ekonomi Indonesia dan negara Indonesia merupakan negara agraris.

---

[112] *Ibid.*
[113] Pasal 113 UU No.36/2009 tentang kesehatan.

Pemohon menganggap bahwa hak konstitusional masyarakat khususnya bagi petani tembakau merasa dirugikan apabila dikaitkan dengan Pasal 113 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam kerugian ini, pemohon menyampaikan bahwa kalau ditanami tembakau akan jauh lebih besar keuntungannya, apalagi dipegunungan bahkan jauh lebih besar lagi. Pemohon juga menambahkan bahwa dengan hasil dari tenaman tembakau ini bisa untuk menyekolahkan anak-anak petani tembakau dan sangat berfungsi bagi kelangsungan hidup petani tembakau.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan (3) sangat dipaksakan oleh Pemerintah, karena Pasal 113 tersebut akan dijadikan payung hukum atau landasan hukum oleh Pemerintah untuk melahirkan rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang pengamanan produk tembakau sebagai zat adiktif bagi kesehatan, yang sebenarnya Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut pernah dibahas oleh Pemerintah, namun kemudian ditunda pembahasannya karena adanya protes keras dari petani tembakau dan cengkeh Indonesia sehingga ditunda pembahasannya.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, khususnya Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) secara vertikal jelas bertentangan dengan Undang-Undng Dasar Negara Republik Indoneisa. Sedangkan secara horizontal tidak adanya sinkronisasi dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Tanaman, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Namun, Pemerintah dengan alasan kesehatan saja lalu menetapkan Pasal 113 ayat (1), (2), dan (3) tanpa mempertimbangkan aspek lain, baik dari segi ekonomi, tenaga kerja, pihak terkait lainnya yang berhubungan dengan pertembakauan, yang berarti tembakau sebagai bahan baku produk rokok. Hal tersebut jelas akan merugikan petani tembakau dan cengkeh Indonesia.

Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut sangat potensial menimbulkan kerugian konstitusional Pemohon dan para petani tembakau, karena:[114]

a. Pemohon dan para petani tembakau, khususnya di Temanggung akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan. Hal ini disebabkan areal milik Pemohon dan para petani tersebut kurang cocok dan kurang bernilai ekonomis apabila ditanam jenis tanaman lainnya pada musim kemarau di bulan Juni, Juli, Agustus dan September, kecuali tembakau.

b. Bunyi Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut sangat tendensius, diskriminatif, dan memberikan informasi yang salah khususnya kepada seluruh rakyat Indonesia. Dikatakan demikian, karena jenis tanaman yang mengandung zat adiktif tidaklah hanya semata-mata

[114] Permohonan Pemohon dalam Uji Materi UU No. 36/2009 Tentang Kesehatan dengan nomor Perkara 19/PUU-VIII/2010.

tembakau, tetapi masih banyak jenis tanaman lainnya yang juga mengandung zat adiktif, seperti: kopi, teh, kakao, dan kokain;

c. Pemohon dan para petani tembakau beranggapan apabila pasal a quo tidak dibatalkan akan dapat merugikan Pemohon dan para petani tembakau, karena pasal a quo sangat jelas tidak memberikan perlidungan hukum dan kepastian hukum bagi Pemohon dan para petani tembakau, sehingga sangat potensial mengancam eksistensi keberlanjutan pekerjaan dan penghasilan Pemohon dan para petani tembakau;

d. Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut telah memberikan stigma kepada masyarakat bahwa seolah-olah hanya jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif dan sekaligus yang dapat mengganggu dan membahayakan kesehatan bagi manusia. Apabila hal ini tidak diluruskan, maka akan dapat mempengaruhi produksi tembakau yang pada gilirannya mempengaruhi penghasilan Pemohon dan para petani tembakau lainnya dan dapat mengancam keberlangsungan pekerjaan dan penghidupan Pemohon dan para petani tembakau lainnya di tanah air.

D. Analisis Yuridis terhadap Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Untuk lebih jelasnya, penulis akan menerangkan lebih lanjut mengenai pasa-pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 tersebut:

1. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, berbunyi:[115] "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya";
   a. Ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tersebut mengandung asas "equality before the law", oleh karena itu melarang adanya segala bentuk tindakan diskriminatif termasuk rumusan dari suatu pasal atau ayat yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan;
   b. Pasal a quo UU Kesehatan tersebut telah memuat tindakan diskriminatif, karena menyebutkan tanaman yang mengadung zat adiktif hanyalah tembakau. Padahal dalam kenyataannya jenis tanaman yang mengadung zat adiktif masih sangat banyak, seperti: kentang, tomat, paprika, terong, kopi, coklat, dan teh;
2. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, berbunyi:[116] "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusian";

[115] Pasal 27 ayat 1 UUD 1945.

a. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 tersebut memberikan perlindungan hukum atas jaminan pekerjaan dan penghidupan yang layak kepada tiap-tiap warga negara;

b. Pasal a quo UU Kesehatan tersebut apabila tidak dibatalkan sangat potensial mengancam penghidupan Pemohon dan para petani tembakau, karena akan kehilangan pekerjaan. Oleh karena itu, negara dalam hal ini pemerintah seharusnya memberikan perlindungan hukum bagi Pemohon dan para petani tembakau serta mengembangkannya, sehingga petani tembakau dapat hidup lebih sejahtera, berkemanusiaan, dan dapat hidup bermartabat.

3. Pasal 28A UUD 1945, berbunyi:[117] "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya";

a. Pasal 28A UUD 1945 tersebut memberikan jaminan bagi setiap orang untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya;

b. Pasal a quo UU Kesehatan apabila tidak dibatalkan sangat potensial mengancam hidup dan kehidupan Pemohon dan para petani tembakau, karena di areal-areal pegunungan tersebut pada musim kemarau di bulan Juni, Juli, Agustus dan September yang bisa bertahan hidup hanya tanaman tembakau dan hasilnya jauh lebih baik dibandingkan apabila ditanami jagung atau jenis tanaman lainnya,begitu juga di areal-areal persawahan. Oleh karena itu, pasal a quo UU Kesehatan yang sangat tendensius, diskriminatif

[116] Pasal 27 ayat 2 UUD 1945.
[117] Pasal 28A UUD 1945.

dan memberikan informasi yang salah tersebut sedikit banyak telah menimbulkan keresahan bagi Pemohon dan para petani tembakau. Sementara itu, pemerintah sampai saat ini belum pernah memberikan alternatif atau solusi yang baik bagi Pemohon dan para petani tembakau.

4. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi: [118] "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";

   a. Pasal a quo UU Kesehatan tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi Pemohon dan para petani tembakau pada umumnya. Dikatakan demikian karena, pasal a quo akan mengancam pekerjaan dan penghidupan Pemohon dan para petani tembakau;

   b. Disamping itu, sebagaimana yang telah dikemukakan jenis tanaman yang mengandung zat adiktif tidaklah semata-mata hanyalah tembakau, sehingga pasal a quo UU Kesehatan telah bersifat diskriminatif, tidak memberikan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum kepada semua orang;

   c. Ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut mengadung asas "kepastian hukum", artinya; setiap pasal atau ayat dalam suatu peraturan perundang-undangan haruslah dapat memberikan jaminan adanya kepastian hukum bagi semua orang";

[118] Pasal 28D ayat 1 UUD 1945.

d. Pasal a quo UU Kesehatan yang hanya mencatumkan jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif, padahal dalam kenyataannya masih banyak ditemukan jenis tanaman lainnya yang mengadung zat adiktif. Dengan demikian, ketentuan pasal aquo "membingungkan", sehingga dapat menimbulkan "ketidakpastian hukum";

e. Norma hukum yang terkandung dalam pasal a quo UU Kesehatan menurut ahli yang diajukan oleh Pemohon yakni Josi Ali Arifandi dan Mukti Ali Imran sebagaimana yang disampaikan di persidangan mengandung "ketidakpastian hukum", karena:

1. Ketidakjelasan apa yang dimaksud dengan mengganggu dan membahayakan kesehatan;
2. Ketidakjelasan apa yang dimaksud dengan zat adiktif;
3. Kerancuan penyebutan tembakau sebagai satu-satunya jenis tanaman yang mengandung zat adiktif; dan
4. Ketidakjelasan tentang standar produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif yang menggangu dan membahayakan kesehatan.

5. Pasal 28F UUD 1945, berbunyi:[119] "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan,

[119] Pasal 28F UUD 1945.

mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia";

a. Berdasarkan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 tersebut, setiap orang memiliki "hak atas informasi" yang lengkap, akurat, dan valid. Sedangkan, ketentuan Pasal 113 aquo tidak memberikan informasi yang lengkap, akurat, dan valid, sehingga ketentuan Pasal 113 aquo dapat dikatakan sebagai informasi yang "menyesatkan";
b. Dikatakan demikian karena menurut ahli baik yang diajukan oleh Pemohon, yaitu Josi Ali Arifandi dan Mukti Ali Imran maupun yang diajukan oleh Pemerintah Amir Syarief dan Widyastuti Soerojo bahwa jenis tanaman yang mengandung zat adiktif bukan hanya tembakau, tetapi masih banyak lagi jenis tanaman yang mengandung zat adiktif seperti; kentang, tomat, paprika, terong, kopi, coklat, dan teh;
c. Dengan demikian tidak berlebihan apabila dikatakan pasal a quo UU Kesehatan tersebut sangat bersifat tendensius, karena dapat membentuk opini publik seolah-olah hanya jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif, dan yang lebih mengkhawatirkan lagi dari pasal a quo UU Kesehatan tersebut adalah telah memberikan stigma bahwa hanya zat adiktif yang terdapat pada jenis tanaman tembakau saja yang dapat mengganggu dan membahayakan kesehatan.

6. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, berbunyi:[120] "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu";

   a. Ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tersebut mengadung 2 (dua) asas hukum, yaitu: "asas larangan diskriminatif" dan "asas perlindungan hukum". Apabila pasal a quo UU Kesehatan dikaitkan dengan asas-asas yang terkandung dalam ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tersebut, maka sangat jelas bahwa ketentuan pasal a quo UU Kesehatan bersifat diskriminatif, sehingga tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (2);

   b. Disamping itu, ketentuan pasal a quo UU Kesehatan yang sangat "tendensius" menyebutkan hanya jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif telah pula berisikan rumusan yang sama sekali tidak memberikan "perlindungan hukum" bagi petani tembakau. Sebaliknya secara diskriminatif telah memberikan perlindungan hukum kepada petani yang menanam jenis tanaman lain yang mengandung zat adiktif;

   c. Perlakuan diskriminatif yang diberikan oleh pasal a quo UU Kesehatan tersebut apabila tidak dibatalkan, pada gilirannya akan dapat mempengaruhi "sustainable" dari tanaman tembakau di tanah air. Dengan kata lain, bukan mustahil akan banyak jenis tanaman tembakau akan punah. Padahal manfaat dan kegunaan tembakau bagi keberlangsungan kehidupan manusia sampai saat ini belum selesai diteliti oleh para ilmuwan, khususnya para ilmuwan

[120] Pasal 28I ayat 2 UUD 1945.

bangsa ini. Jangan sampai kita kecolongan lagi, sehingga meratapi kebodohan diri, karena menyia-nyiakan tanaman yang merupakan rahmat dan karunia dari Allah Swt, Tuhan Yang Maha Esa untuk bangsa ini setelah ada bangsa lain yang mengembangkannya dan mengklaimnya menjadi miliknya serta mempatenkannya.

7. Menurut penulis, norma hukum Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut juga tidak harmonis dengan:

   1. Pasal 5 huruf f UU 10/2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalam pasal 5 huruf f tersebut mengandung asas "kejelasan rumusan";
   2. Ketentuan pasal a quo UU Kesehatan mengandung "ketidakjelasan rumusan", sehingga dengan demikian juga dapat dikatakan mengandung "kesesatan" (fallacy). Mengapa dikatakan demikian? Karena, pasal a quo telah menvonis bahwa jenis tanaman yang mengandung zat adiktif hanyalah semata "tembakau". Padahal masih sangat banyak ditemukan jenis tanaman yang mengandung zat adiktif;
   3. Pasal 6 UU 10/2004 disebutkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan antara lain adalah "asas keadilan" dan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" serta "asas ketertiban dan kepastian hukum";
   4. Apabila ketentuan pasal a quo dikaitkan dengan asas-asas yang terkandung dalam ketentuan Pasal 6 UU 10/2004 di atas, maka sangat

jelas bahwa ketentuan pasal a quo sangat bertentangan dengan asas-asas aquo. Dikatakan demikian, karena pasal a quo mengandung "ketidakadilan", khususnya bagi petani tembakau. Ketentuan pasal a quo juga bertentangan dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan". Dikatakan demikian, karena ketentuan pasal a quo di satu sisi sangat merugikan petani tembakau, namun di sisi lain dalam waktu yang bersamaan menguntungkan petani non tembakau yang sesungguhnya jenis tanamannya juga mengadung zat adiktif. Ketentuan pasal a quo juga bertentangan dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum". Dikatakan demikian, karena pasal a quo telah mengadung "ketidakpastian hukum". Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa dalam kenyataannya tidak hanya tembakau saja yang sesungguhnya mengandung zat adiktif;

Dari uraian-uraian tersebut di atas sangat jelas bahwa ketentuan pasal a quo UU Kesehatan sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 UU 10/2004;

5. Dalam angka 58 Lampiran UU 10/2004 disebutkan:[121] "Pasal merupakan satuan aturan dalam peraturan perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat,

[121] Pasal 58 UU No. 10/2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

jelas, dan lugas". Selanjutnya pada angka 62 disebutkan:[122] "Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat";

6. Berdasarkan ketentuan angka 58 dan 62 aquo sangat jelas bahwa norma hukum dalam suatu pasal, meskipun pasal tersebut dirinci ke dalam beberapa ayat haruslah tetap merupakan satu kesatuan norma hukum. Dengan kata lain, ayat-ayat yang terdapat dalam pasal yang sama tidak boleh memiliki norma hukum yang berbeda. Apabila memiliki norma hukum yang berbeda, maka haruslah dijadikan pasal tersendiri;
7. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka adalah rancu dan sekaligus tidak memiliki dasar argumen apabila dikatakan bahwa antara ketentuan Pasal 113 ayat (1) dan ketentuan Pasal 113 ayat (2) tidak memiliki keterkaitan. Dengan kata lain tidak benar kalau yang disebutkan jenis tanaman yang mengadung zat adiktif hanya semata tembakau. Bahwa ketentuan Pasal 113 ayat (1) aquo dikatakan bersifat generalis, artinya jenis tanaman lainnya yang mengandung zat adiktif selain tembakau sudah termasuk dalam ketentuan Pasal 113 ayat (1) aquo. Bahwa pendapat atau penafsiran seperti itu sangatlah tidak berdasar, karena sangat jelas sekali bahwa rumusan ketentuan Pasal 113 ayat (2) bersifat menjelaskan ketentuan pasal 113 ayat (1) yang menyebutkan: "Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau,

[122] Pasal 62 UU No. 10/2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya;

8. Ketentuan Pasal 113 ayat (2) aquo sangat jelas sekali merupakan satu kesatuan norma hukum dengan ketentuan Pasal 113 ayat (2) sebagaimana yang dikehendaki oleh ketentuan angka 58 dan angka 62 Lampiran UU 10/2004. Dengan kata lain jenis tamanan yang mengadung zat adiktif hanyalah jenis tanaman yang disebutkan pada ketentuan Pasal 113 ayat (2) a quo;

Adapun Undang-undang lainnya yang bertentangan dengan Pasal 113 UU No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan, menurut Penulis adalah:

a. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang memberikan jaminan kepada setiap orang:[123]

1. Pasal 3 ayat (2) UU HAM, berbunyi; "Setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan sama di depan hukum";
2. Pasal 9 ayat (1) UU HAM, berbunyi: "Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya";
3. Pasal 3 ayat (2) jo Pasal 9 ayat (1) UU HAM tersebut di atas sangat jelas memberikan jaminan perlindungan hukum bagi setiap orang tanpa diperkenankan adanya tindakan diskriminatif;

[123] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

4. Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan bersifat tendensius dan diskriminatif terhadap Pemohon dan para petani tembakau, karena baik secara eksplisit maupun implisit telah memberikan stigma ganda bagi tembakau, yaitu: hanya jenis tanaman tembakau yang mengandung zat adiktif dan hanya zat adiktif yang terdapat pada tanaman tembakau saja yang menimbulkan bahaya dan gangguan bagi kesehatan manusia;
5. Oleh karena itu Pemohon beranggapan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan bertentangan dengan UU HAM.

b. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP):[124]

1. Pasal 7 ayat (2) UU KIP, berbunyi: "Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan";
2. Pasal 1 butir 3 UU KIP, berbunyi: "Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri";
3. Rumusan atau norma hukum yang terkandung dalam Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan a quo adalah tidak akurat, tidak

[124] Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP)

benar, dan menyesatkan. Karena, jenis tanaman yang mengandung zat adiktif menurut para ahli tidak hanya semata terdapat pada jenis tanaman tembakau, tetapi juga terdapat pada jenis tanaman lainnya, seperti: kentang, tomat, paprika, terong, kopi, coklat, dan teh;

4. Bahwa oleh karenanya Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan a quo bertentangan dengan UU KIP.

c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (UU SBT):[125]

1. Pasal 3 UU SBT, berbunyi: "Sistem budidaya tanaman bertujuan:
   a. Meningkatkan dan memperluas penganeka-ragaman hasil tanaman, guna memenuhi kebutuhan;
   b. Meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani;
   c. Mendorong perluasan dan pemerataan kesem-patan berusaha dan kesempatan kerja.
2. Pasal 6 UU SBT, berbunyi:
   (1). Petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya;
   (2). Dalam menerapkan kebebasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), petani berkewajiban berperanserta dalam mewujudkan rencana pengembangan dan produksi budidaya tanaman, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5;

[125] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (UU SBT).

(3). Apabila pilihan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak dapat terwujud karena ketentuan Pemerintah, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu;

(4). Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

3. Pasal 3 jo Pasal 6 UU SBT tersebut sangat tegas telah memberikan perlindungan hukum bagi petani untuk secara bebas memilih jenis tanaman yang akan ditanamnya yang dapat meningkatkan taraf hidupnya dan perluasan kesempatan kerja. Di sisi lain, Pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin agar para petani memperoleh penghasilan tertentu. Sementara itu, Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan bersifat sangat tendensius, sehingga Pemohon dan para petani tembakau sangat potensial kehilangan pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan;
4. Oleh karenanya Pemohon beranggapan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan sangat bertentangan dengan UU SBT.

Berdasarkan dalil/argumentasi yang dikemukakan di atas, Pemohon bersama ini memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;

2. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

BAB IV

PENUTUP

Dari pembahasan mengenai analisis yuridis putusan Mahkamah Konstitusi tentang permohonan pengujian UU No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan, maka pada akhirnya penulis mengemukakan beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut:

A. Kesimpulan

1. Latar belakang Pemohon mengajukan pengajuan pengujian Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:
   a. Pemohon dan para petani tembakau, khususnya di Temanggung akan kehilangan pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan. Hal ini disebabkan areal milik Pemohon dan para petani tersebut kurang cocok dan kurang bernilai ekonomis apabila ditanam jenis tanaman lainnya pada musim kemarau di bulan Juni, Juli, Agustus dan September, kecuali tembakau.
   b. Bunyi Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut sangat tendensius, diskriminatif, dan memberikan informasi yang salah khususnya kepada seluruh rakyat Indonesia. Dikatakan demikian, karena jenis tanaman yang mengandung zat adiktif tidaklah hanya semata-mata tembakau, tetapi masih banyak jenis tanaman lainnya yang juga mengandung zat adiktif, seperti: kopi, teh, kakao, dan kokain;

c. Pemohon dan para petani tembakau beranggapan apabila pasal a quo tidak dibatalkan akan dapat merugikan Pemohon dan para petani tembakau, karena pasal a quo sangat jelas tidak memberikan perlidungan hukum dan kepastian hukum bagi Pemohon dan para petani tembakau, sehingga sangat potensial mengancam eksistensi keberlanjutan pekerjaan dan penghasilan Pemohon dan para petani tembakau;

d. Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut telah memberikan stigma kepada masyarakat bahwa seolah-olah hanya jenis tanaman tembakau saja yang mengandung zat adiktif dan sekaligus yang dapat mengganggu dan membahayakan kesehatan bagi manusia. Apabila hal ini tidak diluruskan, maka akan dapat mempengaruhi produksi tembakau yang pada gilirannya mempengaruhi penghasilan Pemohon dan para petani tembakau lainnya dan dapat mengancam keberlangsungan pekerjaan dan penghidupan Pemohon dan para petani tembakau lainnya di tanah air.

2. Pasal 113 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kesehatan tersebut menurut Penulis bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

B. Saran

Dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan, hendaklah mengacu kepada UU No. 10/2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, agar

tidak terjadi kerancuan maupun tumpang tindih dengan undang-undang yang lainnya. Sehingga terjadi sebuah sinkronisasi antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya dan adanya suatu kejelasan rumusan dalam undang-undang tersebut.

Dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan juga hendaknya harus melihat dan mengacu kepada UUD 1945, sehingga undang-undang tersebut dapat diterapkan dimasyarakat dan memenuhi asas kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan dan persamaan dihadapan hukum. Sehingga tidak menimbulkan kesesatan dan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, karena undang-undang dibuat untuk masyarakat bukan untuk kepentinan pihak-pihak individu seseorang.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Alec Stone Sweet, Governing With Judges: Constitutional Politics in europe, Oxford University Press, New York, 2000.

Alec Stone Sweet, The Bird of Judicial Politics in France, The Constitutional Council in Comparative Perspective, Oxford University Press, Oxford, New York, 1992.

Alga Maurice Cranston, What are Human Rights? Taplinger, New York, 1973.

A.W Bradley and K.D Ewing, Constitutional and Administrative Law, 13rd edition, Longman, pearson education, 2003.

Bagir Manan, Empat Tulisan tentang Hukum, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995.

Bintan R. Saragih, "Dimensi Konstitusional Judicial Review", dalam Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review, Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, ctk. Keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Edmund Burke, Reflection on the Revolution in France, ed. Collor Cruise O'Brien, London, 1968.

Fiona Patfield and Robin White, *The Changing Law*, Liecester University Press, Liecester, London and New York, 1990.

Hendra Nurtjahyo dkk., *Eksistensi Bank Sentra/ Dalam Berbagai Konstitusi Berbagai Negara: Pembahasan Kemandirian Bank Indonesia Dalam Penpektif Hukum TataNegara*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Jakarta, 2002.

Ismail Muhammad dkk, *Konsep dan Pensukuran Akuntabilitas*, Cetakan Pertama, Univetrsitas Trisakti, Jakarta, 2004.

Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-undang*, Cetakan Kelima, Pradnya Paramita Jakarta, 1993.

Jack Donnely, Universal Human Rights in Theory and Practice. Cornell University Press, Ithaca and London, 2003.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Juniarto Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Nara di Indonesia, Cetakan Keempat, Liberty Yogyakarta, 1983.

John Austin, The Province of Jurisprudence Determined, W. Rumble (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1995, first published.

John Locke, The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration, disunting oleh J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964.

Laurence M.Friedmen, *The Legal System, A Social Science Perspective, Rusel Sage Foundation*, New York, 1975.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (1)*, KANISIUS, Yogyakarta, 2007.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (2)*, KANISIUS, Yogyakarta, 2007.

Mauro Cappalletti, The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford, 1989.

Michael T. Molan, textbook of Constitutional law: The Machinery Of Government, 4th edition, Old Bailey Press, London, 2003.

Miriam Budiardjo (Editor), *Masalah Kenegaraan*, Cetakan Kedua, Gramedia, Jakarta, 1977.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia: Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum*, LP3ES, Jakarta, 1995.

Moh. Mahfud. MD, Cetakan Pertama, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah,* Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Tim Penyusun Kamis, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Kedua, 1991.

H.L.A. Hart, Essays on Bentham, Oxford University Press, London, 1982.

David Hume, A Treatise of Human Nature, Fontana Collins, London, 1970.

Peter Davies, Hak Asasi Manusia: Sebuah Bunga Rampai, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.

Pierre Andre Cote, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2"`' Edition, Les- Editions Yvon Balais, Inc., Quebeec, 1991.

Preamble Piagam PBB.

Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Pilar Media, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 2005.

Wahyudi Kumorotomo dalam *Akuntabilitas Birtokrasi Publik : Sketsa Pada Masa Transisi,* Cetakan I, Kerjasama Magister Administrasi Publik dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

JURNAL DAN MAKALAH

A. Hamid S .Attamimi, *Materi muatan Peraturan Pemerintah Perundang-undangan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta 1979.

A. Hamid S .Attamimi, *Perenan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemrintahan Negara*, Disertasi Doktor Universitas indonesia, Jakarta, 1990.

Damardjati Supadjar *"Mencari Model Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis"* dalam seminar, "Mencari .:Model Ideal Penyusunan Undan-Undang yang Demokratis.

Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149 – 159, ISSN 13600834, *Legislative Technique as Basic of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law*, Abindon, June 2000.

Jimly Asshiddiqie, "Pembukaan Kuliah Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum, UII Yogyakarta, 2 Oktober 2004.

Magdir Ismail dalam Independensi, Akuntabilitas dan Tramparansi Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral: Studi Perbandinsan UU Bank Indonesia, disertasi, UI, Jakarta.

Moh. Mahfud. MD, Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Produk Hukum, Disertasi Doktor.

Satjipto Rahardjo, *"Penyusunan Undang-undang yang Demokratis"*, makalah seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" , Fakultas Hukum , Undip, Semarang, tanggal 15 – 16 April 1998.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman

PERATURAN-PERATURAN

Peraturan Presiden No. 68 Th. 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/ 2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

DATA ELEKTRONIK

http://www.madani-ri.com/2009/10/19/hilangnya-pasal-tembakau/

http://pharzone.com/blog/48-artikel/111-uu-kesehatan-no36-tahun-2009-diujung-tanduk.html

http://www.dakwatuna.com/2009/pasal-rokok-dihapus-di-uu-kesehatan/

http://politik.vivanews.com/news/read/95663-mahfud__penghilangan_ayat_tak_ada_deliknya

http://www.wikipedia.com/warganegara.

http://dinkes.palembang.go.id/tampung/dokumen/dokumen-37-36.pdf

http://www.pppl.depkes.go.id/_asset/_regulasi/UU_36_Tahun_2009%5B1%5D.pdf

www.krjogja.com.Warga.Temanggung.Ajukan.Yudisial.Review.UU.36.2009.Tentang.Kesehatan.html

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bc7457d6ef51/mk-diminta-menyatakan-tembakau-bukan-zat-adiktif.

http://jakpress.com/www.php/news/id/16249/Ribka-Merasa-Dikriminalisasi-LSM.jp.

http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/09/27/124814/Pemodal-Intervensi-Pembahasan-RUU.

LAIN-LAIN

Permohonan Pemohon dalam Uji Materi UU No. 36/2009 Tentang Kesehatan dengan nomor Perkara 19/PUU-VIII/2010.