

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan kebutuhan dasar setiap orang karena sebagai salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Kesehatan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, diartikan sebagai keadaan sehat baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.¹ Pembangunan di bidang kesehatan merupakan salah satu upaya pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang, sehingga terwujud derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat.²

Kesehatan dapat juga dikatakan sebagai suatu keadaan dimana seseorang dapat bertindak dan berbuat baik secara jasmani maupun rohani. Jika seseorang dalam keadaan sakit, pelayanan kesehatan merupakan kebutuhan primer yang bisa didapatkan di setiap tempat yang

¹ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 1 angka 1

² Muzaham Fauzi, *Memperkenalkan Sosiologi Kesehatan*, (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm. 54.

menyediakan pelayanan kesehatan. Pelayanan Kesehatan merupakan hak setiap orang yang dijamin dalam UUD 1945, yaitu Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”.³

Selanjutnya Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

“Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”⁴

Jaminan sosial dapat diartikan secara luas dan dapat pula diartikan secara sempit. Dalam pengertiannya yang luas jaminan sosial ini meliputi berbagai usaha yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan/atau pemerintah. Usaha-usaha tersebut oleh Sentanoe Kertonegoro dikelompokkan dalam empat usaha utama, yaitu:⁵

1. Usaha-usaha yang berupa pencegahan dan pengembangan, yaitu usaha-usaha di bidang kesehatan, keagamaan, keluarga berencana, pendidikan, bantuan hukum, dan lain-lain yang di kelompokkan dalam pelayanan sosial.
2. Usaha-usaha yang berupa pemulihan dan penyembuhan seperti bantuan untuk bencana alam, lanjut usia, yatim piatu

³ Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1)

⁴ Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34 ayat (2)

⁵ Zaeni Asyhadi, *Hukum Kerja: Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 118-119.

penderita cacat dan berbagai ketunaan yang dapat disebut bantuan sosial.

3. Usaha-usaha yang berupa pembinaan, dalam bentuk perbaikan gizi, perumahan, transmigrasi, koperasi, dan lainlain yang dapat dikategorikan sebagai sarana sosial.
4. Usaha-usaha di bidang perlindungan ketenagakerjaan yang khusus ditujukan untuk masyarakat tenaga kerja yang merupakan inti tenaga pembangunan dan selalu menghadapi resiko-resiko sosial ekonomis digolongkan dalam asuransi sosial.

Namun demikian dapat dikatakan pula bahwa jaminan sosial adalah bentuk perlindungan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak. Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU 24/2011) membentuk suatu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut BPJS) untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan yang mulai beroperasi pada tanggal 1 Januari 2014. BPJS merupakan Badan Usaha Milik Negara yang ditugaskan khusus oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama untuk Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS dan TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya dan badan usaha lainnya ataupun rakyat biasa.⁶ Jaminan kesehatan yang dimaksud adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh

⁶ Yustisia Tim Visi, *Panduan Resmi Memperoleh Jaminan Sosial dari BPJS*, (Jakarta: Visi Media, 2014), hlm. 11.

manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh Pemerintah.⁷ Iuran masyarakat yang diwajibkan oleh Pemerintah ini menuai berbagai komentar. Masyarakat dituntut untuk membayar pengalihan resiko yang belum pasti terjadi dengan mengatasnamakan kesejahteraan, dan apabila tidak terjadi resiko apapun di masa yang akan datang maka uang iuran ini dianggap sumbangan kepada negara tanpa adanya imbal balik.

Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan BPJS Kesehatan menimbulkan pertanyaan publik saat ini karena Pemerintah tetap menaikkan iuran BPJS Kesehatan dua kali lipat sejak awal Januari 2020. Keputusan tersebut tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan (selanjutnya disebut Perpres 75/2019) yang ditetapkan Presiden pada 24 Oktober 2019 setelah melihat kesimpulan dan usulan dari DPR. Keputusan Pemerintah itu ditolak banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lantaran masih banyak data yang tumpang tindih, khususnya di Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) kelas 3 (tiga) mandiri. Di kelompok ini banyak yang

⁷ *Ibid.*

ternyata masyarakat miskin namun tidak masuk dalam peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) yang disubsidi Pemerintah.⁸

Selanjutnya dalam catatan detik.com, keputusan Pemerintah menyesuaikan iuran BPJS Kesehatan juga demi menyelamatkan keuangannya yang diprediksi tekor Rp 32,4 triliun pada akhir 2019. Bahkan Pemerintah juga menyuntikkan modal sebesar Rp 13,5 triliun pada Agustus tahun lalu untuk pembayaran selisih iuran PBI dan Peserta Penerima Upah (PPU) kelompok Pemerintah. Iuran BPJS Kesehatan sendiri terakhir kali mengalami penyesuaian pada tahun 2016. Keputusan tersebut tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan (selanjutnya disebut Perpres 82/2018) yang menyebutkan bahwa kenaikan iuran adalah kewajiban yang perlu dilakukan dalam dua tahun sekali. Hanya saja implementasinya tidak dua tahun sekali, buktinya penyesuaian baru terjadi di tahun 2020 atau empat tahun berikutnya. Jika mengacu pada Perpres 82/2018, iuran premi BPJS Kesehatan untuk kelompok PBI sebesar Rp23.000,- per bulan per jiwa, kelompok PBU alias mandiri terdiri dari Kelas I Rp80.000,- per bulan per jiwa, Kelas II Rp51.000,- per bulan per jiwa, dan Kelas 3 Rp25.500,- per bulan per jiwa.⁹

⁸ <https://finance.detik.com/moneter/d-4904433/tetap-naik-ini-beda-tarif-bpjs-kesehatan-dulu-dan-sekarang> (diakses pada tanggal 7 Oktober 2020)

⁹ *Ibid.*

Sedangkan dalam Perpres 75/2019, iuran tersebut naik dua kali lipat, dengan rincian sebagai berikut:

1. PBI pusat dan daerah Rp42.000,- per bulan per jiwa
2. Kelas I menjadi Rp160.000,- per bulan per jiwa
3. Kelas II menjadi Rp110.000,- per bulan per jiwa
4. Kelas III menjadi Rp42.000,- per bulan per jiwa

Hal ini karena BPJS Kesehatan masih memberlakukan tarif baru bagi peserta kategori PBU atau mandiri sebesar Rp160.000,- (seratus enam puluh ribu rupiah). Padahal, Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) telah membatalkan kenaikan tarif tersebut setelah mengabulkan uji materi atau *judicial review* atas Perpres 75/2019. MA membatalkan aturan kenaikan iuran BPJS bagi peserta PBU dan Bukan Pekerja (BP) yang telah berlaku sejak 1 Januari 2020 sebagaimana tercantum dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Perpres 75/2019. Pasal tersebut memuat rincian kenaikan iuran BPJS Kesehatan iuran PBU dan BP untuk kategori peserta Kelas III dari Rp25.500,- menjadi Rp42.000,-, peserta Kelas II dari Rp51.000,- menjadi Rp110.000,- dan peserta Kelas I dari Rp80.000,- menjadi Rp160.000,-.¹⁰

¹⁰ Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2).

Selanjutnya, MA menyatakan putusan pembatalan kenaikan iuran BPJS Kesehatan ini seharusnya berlaku sejak tanggal diputuskan pada 27 Februari 2020 atau tidak berlaku surut. Karena itu, masyarakat yang sudah membayar iuran sejak tanggal 1 Januari 2020 hingga sebelum ada putusan ini tetap mengacu pada Perpres 75/2019. Namun, pada periode pembayaran iuran Maret 2020, BPJS Kesehatan masih memberlakukan tarif baru tersebut atau masih mengacu Perpres 75/2019. BPJS Kesehatan menyatakan belum membatalkan kenaikan iuran peserta Program Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) karena masih menunggu Pemerintah mengubah ketentuan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Perpres 75/2019 atau menunggu Putusan MA berlaku hingga 91 (sembilan puluh satu) hari. Kondisi ini tentunya menjadi pertanyaan bagi publik karena masih membayar iuran dengan tarif mahal.

Hal itulah yang memicu Komunitas Pasien Cuci Darah Indonesia (selanjutnya disebut KPCDI) mengajukan permohonan Uji Materiil Perpres 75/2019 kepada MA. MA adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama dengan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Lahirnya MA sebagai pengawal undang-undang (*The Guardian of the Law*) di lingkungan kekuasaan kehakiman terbentuk berdasarkan Pasal 24A UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA (selanjutnya disebut UU MA), serta Ketetapan MPR Nomor

VI/MPR/1973 Juncto Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/1978 mengenai Hubungan dan Tata Kerja antara MA dan Lembaga lainnya. MA melaksanakan tugasnya bersifat mandiri yang artinya tidak boleh dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, yang memiliki salah satu wewenang yang diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Juncto UU 3/2009, menyatakan bahwa MA mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹¹

Adapun alasan KPCDI mengajukan permohonan Uji Materiil Perpres 75/2019 kepada MA sebagai berikut:¹²

1. Kenaikan iuran BPJS Kesehatan dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.
2. Kenaikan iuran BPJS Kesehatan bertentangan dengan prinsip kebutuhan hidup layak dan upah minimum.
3. Kenaikan iuran BPJS Kesehatan sebesar 100% menjadikan penyelenggaraan BPJS tersebut menjadi penyelenggaraan yang mencari untung.

¹¹ Deliana Padiku, "Implikasi Hak Uji Materiil Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 12/P/Hum/2017 Terkait Kenaikan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak", dalam Jurnal Unismu Palu, 2019, <https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/jom/article/viewFile/689/791>

¹² Permohonan Uji Materiil Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan.

Berdasarkan permohonan Uji Materiil sebagaimana dimaksud, MA melalui putusan Nomor 7P/HUM/2020 tertanggal 27 Februari 2020 adalah:¹³

- a. mengabulkan sebagian permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon Komunitas Pasien Cuci Darah Indonesia;
- b. menyatakan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial;
- c. menyatakan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun, kurang dari tiga bulan putusan tersebut ditetapkan, Presiden tetap menaikkan iuran BPJS Kesehatan meski aturan yang melandasi kenaikan itu sudah dibatalkan oleh MA melalui putusan Nomor 7P/HUM/2020 tanggal 27 Februari 2020, karena tepatnya pada tanggal 6 Mei 2020, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan (selanjutnya disebut Perpres 64/2020), yang didalamnya mengatur tentang kenaikan iuran BPJS Kesehatan. Dalam penjelasannya, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Mahfud MD menyatakan Pemerintah sudah

¹³ Putusan mahkamah Agung Nomor 7P/HUM/2020 tanggal 27 Februari 2020.

mengikuti putusan MA dengan mengubah struktur tarif kenaikan iuran BPJS yang baru.¹⁴ Dalam Perpres terbaru, kenaikan iuran untuk peserta Kelas I menjadi Rp150.000,-, peserta Kelas II menjadi Rp100.000,-, dan peserta Kelas III menjadi Rp42.000,- yang berlaku mulai Juli 2020 kecuali iuran peserta Kelas III yang baru naik tahun depan.

Berkaitan dengan kenaikan iuran BPJS Kesehatan tersebut, KPCDI kembali mengajukan permohonan Uji Materiil terhadap Perpres 64/2020 kepada MA dan melalui Putusan Nomor 39P/HUM/2020 tanggal 6 Agustus 2020 MA menyatakan menolak permohonan hak uji materiil dari Pemohon¹⁵. Hal ini menjadi pertanyaan bagi penulis karena Hakim yang memutus perkara Nomor 7P/HUM/2020 dan perkara Nomor 39P/HUM/2020 dua diantaranya adalah sama, hal yang sangat menarik bagi penulis untuk ditindaklanjuti menjadi karya ilmiah berupa tesis dalam rangka memenuhi persyaratan sebagai Magister Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM Jakarta. Selanjutnya tesis ini penulis beri judul: **“TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 39P/HUM/2020 TENTANG UJI MATERIIL TERHADAP PERATURAN PRESIDEN NOMOR 64 TAHUN 2020 TERKAIT KENAIKAN IURAN BPJS KESEHATAN”**.

¹⁴ <https://republika.co.id/berita/qabd6h354/mahfud-klaim-pemerintah-ikuti-ma-soal-kenaikan-iuran-bpjs>, (diakses pada tanggal 7 Oktober 2020).

¹⁵ Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2020 tanggal 6 Agustus 2020.

Judul yang penulis ajukan di atas dan demi menunjang kualitas dari tesis ini, penulis telah melakukan pengamatan sebelumnya terkait keberadaan judul tesis yang penulis ajukan. Oleh karena itu, berdasarkan pengamatan penulis bahwa tesis ini sebelumnya belum ada yang membahas dalam bentuk tesis, namun demikian penulis menyandingkan dengan beberapa tesis yang ada kemiripan dengan tesis penulis mengenai jaminan kesehatan yaitu:

1. Hanum Rahmaniar Helmi¹⁶, Tesis tentang Perlindungan Hukum Bagi

Pengguna Jasa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan, Universitas Airlangga, Surabaya. Rumusan masalah yang dibahas dan dianalisa yaitu:

- a. Apa karakteristik hak-hak pengguna BPJS Kesehatan selaku konsumen dalam sistem BPJS Kesehatan dikaitkan dengan hak-hak konsumen dalam perspektif perlindungan konsumen?
- b. Apa bentuk tanggungjawab gugat BPJS Kesehatan dan/atau Pihak ke-3 atas kerugian konsumen dalam pelayanan kesehatan?

2. Dedi¹⁷, Tesis tentang Pelanggaran Hak Peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Dalam Pelayanan

¹⁶Hanum Rahmaniar Helmi, "Perlindungan Hukum Bagi Pengguna Jasa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan", Universitas Airlangga, Surabaya, 2015.

¹⁷ Dedi, "Pelanggaran Hak Peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Dalam Pelayanan Di Rumah Sakit", Universitas Hasanuddin, Makassar, 2018.

Di Rumah Sakit, Universitas Hasanuddin, Makassar. Rumusan Masalah yang dibahas yaitu:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi Peserta BPJS di Rumah Sakit?
- b. Bagaimana bentuk pelanggaran hak peserta BPJS Kesehatan dalam pelayanan di Rumah Sakit?
- c. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelayanan kesehatan bagi peserta BPJS di Rumah sakit?

Oleh karena itu, dari hasil penelitian tesis sebelumnya dapat dinyatakan bahwa tesis yang penulis ajukan pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM masih orsinil/baru karena belum pernah ada yang membahasnya, alasannya adalah:

1. Penelitian Tesis yang telah ada sebelumnya tidak membahas Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2020 Tentang Uji Materiil Terhadap Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 Terkait Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan.
2. Penelitian Tesis yang telah ada rumusan masalahnya berbeda, walaupun ada kaitannya dengan jaminan kesehatan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tinjauan Yuridis atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2020 Tentang Uji Materiil Terhadap Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 Terkait Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan?
2. Bagaimana pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak permohonan uji materiil dari Pemohon?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa Putusan Mahkamah Agung Nomor 39P/HUM/2020 Tentang Uji Materiil Terhadap Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 Terkait Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisa pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak permohonan uji materiil dari Pemohon.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan, baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pengembangan substansi disiplin bidang ilmu hukum, khususnya dalam bidang ilmu perundang-undangan.

- b. Secara praktis, sebagai bahan yang dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dan masyarakat pengguna BPJS Kesehatan dalam mengevaluasi peraturan perundang-undangan terkait BPJS Kesehatan.

D. Landasan Teori

1. Teori Hukum

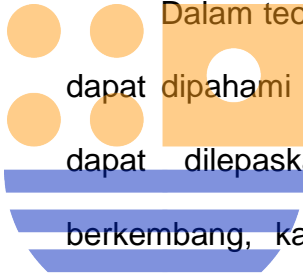
Teori hukum adalah teori bidang hukum yakni berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah, atau hal-hal yang dijelaskan itu memenuhi standar teoritis.¹⁸ Menurut Hans Kelsen, Teori Hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku bukan mengenai hukum yang seharusnya. Teori hukum yang dimaksud adalah teori hukum murni, yang disebut teori hukum positif.¹⁹ Sedangkan menurut W. Friedman, Teori hukum adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari esensi hukum yang berkaitan antara filsafat hukum di satu sisi dan teori politik di sisi lain. Disiplin teori ilmu

¹⁸ H. Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, (Bandung: CV Pustaka Setia, Cetakan kedua, 2014), hlm. 53.

¹⁹ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum Murni*, (Bandung, Nusa Media, 2010), hlm. 38.

hukum tidak mendapat tempat sebagai ilmu yang mandiri, untuk itu teori hukum harus disandingkan dengan ilmu hukum yang lainnya.²⁰

Teori hukum berbeda dengan hukum positif. Hal ini perlu dipahami supaya terhindar dari kesalah pahaman, Karena seolah-olah tidak dapat dibedakan antara teori hukum dan hukum positif, padahal keduanya dapat dikaji menurut pandangan filosofis. Tugas teori hukum adalah menjelaskan nilai-nilai, postulat-postulat hukum hingga pada landasan filosofisnya yang tertinggal.



Dalam teori hukum memberikan pembagian secara tegas agar dapat dipahami secara utuh dan komprehensif. Teori hukum tidak dapat dilepaskan dari lingkungan zaman yang senantiasa berkembang, karena teori hukum biasanya hadir sebagai suatu jawaban atas permasalahan hukum. Oleh karena itu, meskipun hukum memiliki pandangan yang umum (universal), tetapi dalam perkembangannya teori hukum sangat bijaksana. Terdapat dua karakteristik teori hukum yang saling bertentangan antara satu dengan yang lain atau bertolak belakang yakni:

- a. Pandangan yang menyatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem yang dapat diprediksi dengan pengetahuan yang akurat tentang bagaimana kondisi hukum saat ini. Teori hukum mampu

²⁰ W. Friendman, *Teori dan Filsafat Hukum, susunan I. Telaah Keritis Atas Teori Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2001), hlm. 1.

memberikan penjelasan mengenai persoalan hukum sebagaimana yang ada tanpa melibatkan orang atau pengamat, hal ini memberikan kita gambaran yang jelas bahwa hukum itu bersifat, deterministik, reduksi, dan realistik. Teori ini selanjutnya dikenal dengan teori sistem.

- b. Hukum bukanlah suatu sistem yang teratur untuk itu tidak dapat diprediksi, melainkan suatu yang berkaitan dalam sebuah ketidakteraturan, dan tidak dapat pula diprediksi bahwa hukum

sangatlah dipengaruhi oleh pandangan pengamat. Pandangan ini sebenarnya banyak dipengaruhi oleh para sosiolog, terutama pada masa post modernisme.

Teori sistem hukum sendiri menurut bahasa adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur yakni:

- a. **Struktur** adalah semua lembaga atau institusi penegak hukum, beserta semua aparat yang meliputi, kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, dan semua profesi dengan orangnya.
- b. **Subtansi** adalah seluruh asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk yurisprudensi.

- c. **Kultur hukum** adalah kebiasaan, opini, dari para penegak hukum, dari warga masyarakat yang hidup dan tumbuh menjadi suatu kebiasaan.

2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pedapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:²¹

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis.

Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).

- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).

- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

²¹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), Cet. Ke 1, hlm. 5.

Maria Farida Indrati Soeprpto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:²²

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian peraturan perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.²³ Namun undang-undang ini terdapat kelemahan-kelemahan antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.²⁴

Oleh karena itu, untuk menyempurnakan terhadap kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun

2004 maka direvisilah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

3. Teori Keadilan Bermartabat

Teori keadilan bermartabat atau dapat disingkat Keadilan Bermartabat atau *Dignified Justice Theory*²⁵ yang dicetuskan oleh Teguh Prasetyo menggambarkan dan terutama menjelaskan bagaimana eksistensi hukum dan keadilan dalam sistem hukum Pancasila. Keadilan Bermartabat adalah *grand theory* hukum, sebagai teori hukum yang baru berfungsi untuk menjelaskan dan memberi justifikasi suatu sistem hukum yang berlaku, yang berbeda dengan teori-teori barat yang selama ini dirujuk. Teori Keadilan

²⁴ <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-12-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>, (diakses pada tanggal 7 Oktober 2020)

²⁵ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 2.

Bermartabat menjelaskan dan memberi justifikasi suatu sistem hukum dengan antara lain suatu postulat²⁶ bahwa hukum itu ada dan tumbuh dengan jiwa bangsa atau *Volksgeist*.

Teori Keadilan Bermartabat tidak anti terhadap teori-teori yang selama ini ada dan dirujuk dalam menjelaskan hukum yang berlaku di Indonesia. Namun, Keadilan Bermartabat berusaha memberi teladan untuk ber-hukum, termasuk mencari, dan membangun atau melakukan konstruksi maupun rekonstruksi atas hukum serta

penjelasan tentang hukum itu dari falsafah atau filosofis yang digali dari dalam bumi Indonesia sendiri, tidak harus bergantung kepada teori-teori, konsep-konsep yang dikembangkan di dalam sistem hukum lain.²⁷

Konsep keadilan, misalnya, yang selama ini dimengerti adalah konsepsi keadilan Plato dan Aristoteles yang berasal dari jaman yang berbeda dan tempat yang berbeda, yaitu Yunani Kuno. Sudah saatnya kita mempunyai konsepsi tentang keadilan yang dibangun dari jiwa bangsa sendiri, yaitu Pancasila. Dalam sistem hukum Pancasila, maka Pancasila merupakan jiwa bangsa atau *Volkgeist* Indonesia. Pancasila merupakan jiwa bangsa terdiri dari lima sila,

²⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-kajian Sosial dan Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 46.

²⁷ Teguh Prasetyo, *Kejahatan Pertambangan Dalam Perspektif Keadilan Bermartabat*, dalam *Perspektif*, Volume XXI Nomor 1 Edisi Januari Tahun 2016, hlm. 24.

terutama sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, begitu pula sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia menjadi sumber dari sumber segala hukum, atau menjadi Kesepakatan Pertama.²⁸

Teori Keadilan Bermartabat berangkat dari postulat sistem; bekerja mencapai tujuan, yaitu keadilan yang bermartabat. Keadilan yang memanusiakan manusia, atau keadilan yang *nge wong ke wong*.²⁹ Berbeda pandangan dengan teori keadilan menurut Jhon

Rawls yang berdimensi ideologis yaitu mendasarkan diri kepada cita-cita akan hadirnya suatu negara demokrasi yang ideal. Teori keadilan yang bermartabat itu, bermartabat, karena tidak mencari akar pemikiran barat, tetapi digali dalam bumi Indonesia, yaitu dari dalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Hukum dibangun dari filsafat yang mana dalam filsafat tersebut terdapat nilai-nilai luhur suatu bangsa yang diyakini kebenarannya. Sehingga keadilan dalam hukum tersebut didasari atau dilandasi oleh falsafat tersebut. Sehingga dapat disimpulkan konsep keadilan di Indonesia dilandasi oleh dua sila Pancasila yaitu sila kedua, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima, yaitu keadilan sosial.

²⁸ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori & Ilmu Hukum Pemikiran menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan ke-1, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 367.

²⁹ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Op.Cit, hlm. 2.

Demikian pula dengan suatu sistem hukum positif dalam perspektif teori keadilan bermartabat. Hukum positif Indonesia itu satu sistem yang tidak sedang ditunggu, tetapi satu sistem yang eksis disini, sekarang ini dan sehari-hari mesin itu berputar, sistem itu sudah ada masih bekerja dan akan terus bekerja serta mengatur tata tertib dalam masyarakat. Sistem hukum Indonesia yang dilihat sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk

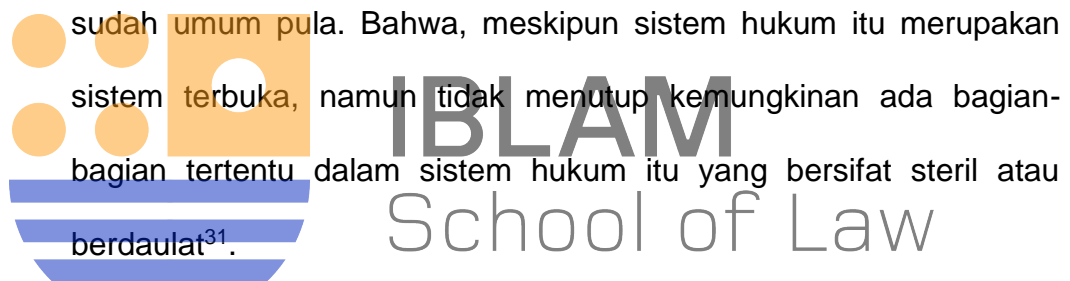
mencapai tujuan kesatuan tersebut di atas.³⁰

Sistem hukum berdasarkan Pancasila sebagai suatu filsafat hukum, sistem hukum positif Indonesia, juga dilihat suatu kesatuan hakiki dan terbagi dalam bagian-bagian, di dalamnya setiap masalah atau persoalan harus dapat menemukan jawaban atau penyelesaiannya. Prinsip ini juga menyebabkan sistem hukum itu menjadi suatu sistem hukum yang bermartabat. Meskipun pada prinsipnya jawaban atas setiap permasalahan yang timbul dalam sistem hukum tersebut terdapat di dalam sistem hukum itu sendiri, namun dapat dipahami bahwa sistem hukum itu merupakan sistem yang terbuka dan toleran. Dimaksudkan sistem yang terbuka adalah kesatuan unsur dalam sistem itu juga mempengaruhi unsur di luar

³⁰ *Ibid*, hlm. 2.

sistem hukum tersebut. Peraturan hukum dalam bentuk kaidah dan asas di dalam sistem itu terbuka untuk ditafsirkan sistem, dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi diluar sistem hukum tersebut. Dengan karakter yang terbuka dan toleran itu, suatu sistem hukum selalu berkembang, tidak terkesan statis dan berubah tanpa meninggalkan sifat-sifat utamanya sebagai suatu sistem hukum. Sifat sistemik dalam teori keadilan bermartabat yang baru saja dikemukakan menjawab tuntutan keseimbangan yang

sudah umum pula. Bahwa, meskipun sistem hukum itu merupakan sistem terbuka, namun tidak menutup kemungkinan ada bagian-bagian tertentu dalam sistem hukum itu yang bersifat steril atau berdaulat³¹.



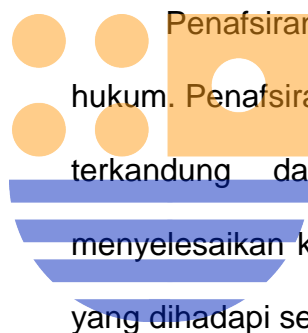
4. Teori Tafsir Hukum

Menurut K.C. Wheare³², suatu norma hukum tertinggi, yakni konstitusi (*gerundwet/gerundgesetz*) dapat diubah dengan tiga cara, yaitu: (1) amandemen yang biasa/*formal amandement*, (2) penafsiran hakim/*judicial interpretation*, dan (3) Kebiasaan dan tradisi/*constitutional usage and conventions*. Dari ketiga hal tersebut, hal yang menarik untuk diperdalam karena paling sering terjadi

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi III, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 122.

³² <https://saepudinonline.wordpress.com/2010/10/13/metode-metode-tafsir-hukum/>, (diakses pada 17 Januari 2021).

adalah tentang tafsir hakim terhadap konstitusi dan undang-undang. Di Indonesia, kewenangan *constitutional review* dipegang oleh Mahkamah Konstitusi (MK), sedangkan pengujian perundang-undangan di bawah undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA). Selama ini kita hanya membaca putusan MK maupun MA dengan beberapa pertimbangan hukumnya tanpa berusaha untuk menggali dan mencari tahu bagaimana dan seperti apa saja cara menafsirkan suatu norma hukum.



Penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit.³³

Para pakar hukum telah menguraikan adanya 9 (sembilan) teori penafsiran sebagai berikut:³⁴

- a. Teori penafsiran *letterlijk* atau harfiah, yakni penafsiran yang menekankan pada arti atau makna kata-kata yang tertulis.
- b. Teori penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa, yakni penafsiran yang menekankan pada makna teks yang didalamnya terdapat kaidah hukum.

³³ Afif Khalki, "Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia", dalam Al' Adl, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014, hlm. 10.

³⁴ *Ibid*, hlm. 11.

- c. Teori penafsiran historis, yang mencakup 2 (dua) pengertian: (1) penafsiran sejarah undang-undang yang memfokuskan diri pada latar belakang sejarah perumusan naskah; dan (2) penafsiran sejarah hukum, yakni mencari makna yang dikaitkan dengan konteks kemasyarakatan masa lampau dengan merujuk pendapat-pendapat pakar dari masa lampau termasuk norma-norma hukum masa lalu yang masih relevan.
- d. Teori penafsiran sosiologis, dimana konteks sosial suatu naskah yang dirumuskan dapat dijadikan perhatian untuk menafsirkan naskah yang bersangkutan.
- e. Teori penafsiran sosio-historis, yang memfokuskan pada konteks sejarah masyarakat yang mempengaruhi rumusan naskah hukum.
- f. Teori penafsiran filosofis, dengan fokus perhatian pada aspek filosofis.
- g. Teori penafsiran teleologis, yang memfokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya.
- h. Teori penafsiran holistik, yang mengaitkan suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa dari naskah tersebut.



IBLAM
School of Law

- i. Teori penafsiran holistik tematis-sistematis, yakni bagaimana memahami pasal secara sistematis sesuai pengelompokan rumusannya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).³⁵

Penelitian hukum empiris (sosiologis) yaitu penelitian yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat melalui wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung.³⁶

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan diantaranya:

³⁵ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 34.

³⁶ Soerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 7.

- a. Pendekatan Kepustakaan³⁷ yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain, yang berhubungan dengan penelitian ini.
- b. Pendekatan Empiris yaitu yang dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek dilapangan,³⁸ yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Sumber Data

- a. Data primer diperoleh berdasarkan sejumlah keterangan atau

fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, data ini diperoleh melalui wawancara dan pengamatan.³⁹

- b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan yaitu tulisan ilmiah, sumber tertulis, buku, arsip, peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber tertulis lainnya,⁴⁰ yaitu:

- 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, atau putusan pengadilan. Bahan

³⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, Jakarta, 2006), hlm. 75

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 27.

⁴⁰ *Ibid.*

hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas.⁴¹

Bahan hukum primer yang penulis gunakan pada tesis ini sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- c) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
- d) Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Jaminan Kesehatan.
- e) Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Jaminan Kesehatan.
- f) Putusan Mahkamah Agung Nomor 7P/HUM/2020 dan Nomor 39P/HUM/2020.

⁴¹ *Ibid*

2) Bahan Hukum Sekunder⁴²

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder tersebut adalah buku-buku ilmiah yang terkait dan hasil penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier tersebut adalah media internet dan sumber lainya yang memiliki korelasi dengan penelitian.⁴³

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka memperoleh data yang relevan dengan pembahasan tulisan ini, maka penulis melakukan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), pengumpulan data pustaka diperoleh dari berbagai data yang berhubungan dengan hal-hal yang diteliti, berupa buku dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini. Disamping itu, data yang diambil

⁴² *Ibid*, hlm. 30.

⁴³ *Ibid*.

penulis juga ada yang berasal dari dokumen-dokumen penting maupun dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Penelitian lapangan (*field research*) dengan cara wawancara (*interview*) langsung yang terstruktur yakni disusun secara rinci agar tidak ada hal-hal yang terlewat pada saat melakukan wawancara kepada responden. Sehingga akan diperoleh data yang nantinya akan dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

5. Analisis Data

Data yang baik secara data primer maupun data sekunder dianalisis dengan teknik kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.⁴⁴

⁴⁴ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: ALFABETA, 2012), hlm. 24.