

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Plato adalah pencetus cita negara hukum pertama kali dan dipertegas oleh Aristoteles¹. Konsep Plato bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*. Gagasan tersebut didukung oleh muridnya Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *Politica*. Aristoteles juga mengatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada 3 (tiga) unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu:

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum.
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat

¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta : UII Press, 2005), hlm. 1

secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, dan

3. Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik (penguasa tunggal yang berbuat sekehendak hati)².

Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut³.

Berdasarkan konstitusi, Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Menurut Freidrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah :

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan⁴.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 2

³ Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 20-21

⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia, 1982), hlm. 57-58

Bentuk asas kepastian hukum sebagai salah satu unsur negara hukum di Indonesia yaitu seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum dan diwujudkan dengan adanya tatanan yang tertib antara lain dibidang peraturan perundang-undangan.

Upaya mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu salah satunya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Di dalam penjelasannya, disebutkan bahwa Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan

mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Adapun untuk penegakan tertib hukum diperlukan suatu kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.



Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman adalah merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan, dalam melaksanakan tugasnya mempunyai kekuasaan yang mandiri, bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif), pengaruh pembuat undang-undang (legislatif), maupun pengaruh luar lainnya serta melakukan pengawasan tertinggi atas pelaksanaan peradilan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah beberapa kali dilakukan perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun

1985 Tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Mahkamah Agung).

Salah satu fungsi Mahkamah Agung adalah menguji peraturan perundang-undangan disebut *Judicial Review* atau hak uji materiil yang pada prinsipnya adalah suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Sesuai Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Adapun ayat (1) berisikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan menambahkan jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana disebutkan pada Pasal 7, yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang pembuatannya diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan kata lain harus ada perintah atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai dasar pembuatan peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut atau dapat dibentuk berdasarkan kewenangan.

Melihat penjelasan dari Pasal 8 ayat (2) dikatakan bahwa maksud dari “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Berdasar Pasal 8 tersebut peraturan yang

ditetapkan oleh Menteri termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada dibawah Undang-Undang.

Dalam perkara Nomor 25 P/HUM/2018 di Mahkamah Agung, OK. Syahputra Harianda yang bertindak sebagai Pemohon telah mengajukan permohonan pengujian hak uji materiil terhadap Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 53 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 40 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat (selanjutnya disebut Peraturan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat) yang berbunyi “Selain digunakan untuk kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pajak rokok digunakan untuk pendanaan program jaminan kesehatan nasional”.

Pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun pasal-pasal yang digunakan sebagai batu uji dalam Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu Pasal 2 ayat (1) huruf e, Pasal 26 ayat (1) ayat (2), ayat (3), Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat

(4) dan ayat (5), Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 94 ayat (1) huruf f.

Pemohon dalam permohonannya menyatakan bahwa ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan yang disebutkan diatas yang mengatakan bahwa pajak rokok dapat digunakan juga untuk pendanaan program Jaminan Kesehatan Nasional bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur bahwa pajak rokok merupakan salah satu pajak Provinsi. Sementara alasan Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat karena menganggap Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 40 Tahun 2016 belum mengakomodasi pendanaan untuk program jaminan kesehatan nasional dan kebutuhan kesehatan masyarakat lainnya. Hal ini terbukti dari laporan keuangan jaminan sosial kesehatan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan yang setiap tahun cenderung mengalami defisit/kerugian⁵.

Untuk itu perlu dilakukan perubahan peraturan melalui Peraturan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat agar defisit anggaran BPJS Kesehatan dapat ditanggulangi.

⁵<https://bpjskesehatan.go.id/bpjs/dmdocuments/5b8c446214547b3f6727a710cd62dae7.pdf>. Diakses pada tanggal 12 Juni 2020

Majelis Hakim Mahkamah Agung telah memeriksa dan memutus perkara tersebut dengan putusan Nomor 25 P/HUM/2017 yang menyatakan menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon, artinya bahwa Peraturan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat dianggap tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis menetapkan untuk mengkaji dan meneliti tesis dengan mengambil judul “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Pajak Rokok Untuk Pendanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25 P/HUM/2018)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana kewenangan Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara uji materiil Peraturan Menteri?
2. Bagaimana pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Agung dalam memutus untuk menolak permohonan pengujian hak uji materiil dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25 P/HUM/2018?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis dan memahami tentang kewenangan Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara pengujian hak uji materiil Peraturan Menteri.
- b. Menganalisis dan memahami tentang pertimbangan hakim dalam memutus untuk menolak permohonan pengujian hak uji materiil peraturan perundang-undangan seperti dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25

P/HUM/2018.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah:

- a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan secara teoritis mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus permohonan pengujian hak uji materiil Peraturan Menteri dan pertimbangan hakim Mahkamah Agung dalam memutus untuk menolak permohonan pengujian hak uji materiil peraturan perundang-undangan seperti dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25 P/HUM/2018, bagi para akademisi dan pemerhati hirarki perundang-undangan di Indonesia.

b. Kegunaan praktis

Penelitian ini juga dapat memberikan manfaat praktis kepada masyarakat mengenai pertimbangan hukum suatu peraturan diajukan permohonan pengujian hak uji materiil dan pertimbangan hakim dalam memutus untuk mengabulkan atau menolak permohonan pengujian hak uji materiil peraturan perundang-undangan seperti dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25 P/HUM/2018 bagi para penegak hukum dan para praktisi hukum di Indonesia.

D. Landasan Teori dan Kerangka Konseptual

1. Landasan Teori

a. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Teori Hierarki merupakan teori mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen dalam buku “*General Theori of Law and State*” yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang (*Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*) yang berbunyi:

“Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*) di puncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm*

merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipojitifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”⁶.

Jimly Assihiddiqie menguraikan teori Hans Kelsen tersebut bahwa analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum. Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama⁷.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih

⁶ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1990), hlm.36.

⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* terjemahan Rasul Muttakin, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm.179.

tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk

suatu hierarki⁸.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl yang menggunakan teori *Das doppelte recht* ~~stanilitz~~ yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah. Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya.

⁸ Aziz Syamsuddi, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Cet. I, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁹

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Adolf Merkl tidak sama dengan *Grundnorm* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Adolf Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD 1945 sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan *Grundnorm* menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia bersifat *meta juristic* (berada di luar sistem hukum dan menjadi landasan keberlakuan tertinggi tata hukum positif)¹⁰.

Selanjutnya, Hans Nawiasky menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Menurut Nawiasky, bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara

⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 41-42

¹⁰ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 37.

itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara tersusun dalam Tata Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*) yang terdiri dari 4 (empat) tingkatan, yaitu:

- 1) *Staatsfundamentalnorm* / *Grundnorm* (norma fundamental negara).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *staatsfundamentalnorm*

adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih

dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen

disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

- 2) *Staatsgrund* *Gezets* (aturan dasar negara/pokok negara).



IBLAM
School of Law

Yaitu aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi.

3) *Formell Gezets* (undang-undang formal).

Norma yang lebih konkrit

4) *Verordnung and Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan aturan otonomi¹¹).

Dengan adanya struktur hierarki peraturan perundang-undangan seperti tersebut diatas, keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat

tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada diatasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus, atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan

¹¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 39

dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.¹²

Terdapat beberapa hal yang membedakan teori jenjang norma menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, yaitu:

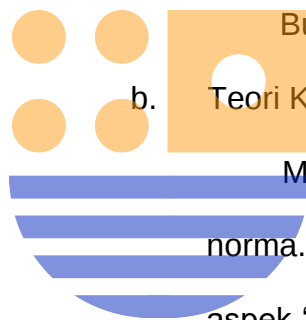
- 1) Teori Hans Kelsen berlaku untuk segala jenis norma, sedangkan Hans Nawiasky lebih berfokus pada norma hukum negara.
- 2) Norma tertinggi menurut Hans Kelsen adalah *grundnorm* yang tidak akan pernah bisa berubah, sedangkan norma tertinggi menurut Hans Nawiasky adalah *staatsfundamentalnorm* yang dapat berubah sesuai dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan.
- 3) Hans Kelsen hanya membagi norma dalam jenjang-jenjang saja, sedangkan Hans Nawiasky juga melakukan terhadap norma tersebut, tidak hanya membaginya dalam jenjang.

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata

¹² Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 41.

hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota¹³.



b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu

¹³ *Ibid*

menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum¹⁴.

Herlien Budiono mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang. Menurut Apeldoorn bahwa kepastian hukum

memiliki 2 (dua) segi yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini berarti pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pihak dalam kesewenangan hakim¹⁵.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum yaitu:

- 1) Hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm.158.

¹⁵ A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum* (Jakarta: Fikahati Aneska, 2009) hlm. 65

- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- 4) Hukum positif tidak boleh mudah diubah¹⁶.

Berdasar pendapat Gustav Radbruch tersebut dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum merupakan produk dari hukum dan sifatnya lebih khusus dari perundang-undangan. Kepastian hukum adalah kepastian tentang

hukum itu sendiri.

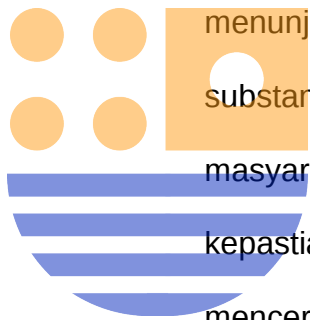
Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara.
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

¹⁶ Fence M. Wantu, *Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 59

- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan¹⁷.

Syarat-syarat yang disampaikan oleh Jan M. Otto



menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Tan Kamello, dalam suatu undang-undang, kepastian hukum (*certainty*) meliputi 2 (dua) hal. Pertama,

¹⁷ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok – Pokok Filsafat Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 85

kepastian hukum dalam perumusan norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari pasal-pasal undang-undang itu secara keseluruhan maupun kaitannya dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut. Kedua, kepastian hukum juga berlaku dalam melaksanakan norma-norma dan prinsip-prinsip hukum undang-undang tersebut¹⁸. Jika perumusan norma dan prinsip hukum sudah memiliki kepastian hukum tetapi hanya berlaku secara yuridis saja dalam arti hanya demi

undang-undang semata-mata (*law in the books*).

Menurut Tan Kamello kepastian hukum seperti ini tidak akan dan tidak pernah menyentuh kepada masyarakatnya. Peraturan hukum yang demikian disebut dengan norma hukum yang mati (*doodregel*) atau hanya sebagai penghias yuridis dalam kehidupan manusia¹⁹.

Mahmul Siregar mengatakan kepastian hukum itu harus meliputi seluruh bidang hukum²⁰. Kepastian hukum tidak saja meliputi kepastian hukum secara substansi tetapi juga kepastian hukum dalam penerapannya (hukum acara) dalam putusan-putusan badan peradilan. Antara

¹⁸ Tan Kamello, *Hukum Jaminan Fidusia*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 117.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Mahmul Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia*, (Medan: Fakultas Hukum USU, tanpa tahun), hlm. 4.

kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada *law in the books* tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila kepastian dalam *law in the books* tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakkan keadilan hukum.

2. Kerangka Konseptual

Pada dasarnya secara konseptual tujuan penulisan tesis

ini yaitu agar penulis memahami tentang hak uji materiil yang dimiliki oleh Mahkamah Agung, sehingga istilah yang penulis gunakan hanya dibatasi antara lain :

a. Uji materiil .

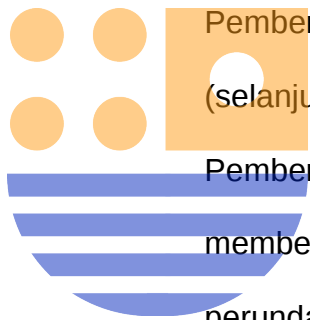
Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil, yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian uji materiil adalah pengujian yang menitikberatkan wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif telah sesuai

dengan naskah akademik yang berlandaskan faktor filosofis, yuridis dan sosiologis. Naskah akademik berfungsi sebagai bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.²¹

b. Undang-Undang

Baik dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang



Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
(selanjutnya disebut Peraturan Presiden tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undang)
memberikan pengertian undang-undang adalah peraturan
perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan
Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama
Presiden.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa undang-undang adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Sebelum disahkan, undang-undang disebut sebagai rancangan undang-undang. Undang-undang berfungsi untuk

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 24

digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan, untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan, atau untuk membatasi sesuatu.²²

c. Peraturan Menteri

Pengertian Peraturan Menteri disebutkan dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu “Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan

materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan”.

d. Pajak Rokok

Pajak rokok adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah daerah yang berwenang bersamaan dengan pemungutan cukai rokok

E. Metode Penelitian

Metode penelitian berperan penting untuk mendapatkan data yang akurat dan terpercaya. Metode penelitian ini juga digunakan sebagai alat atau cara untuk pedoman dalam melakukan penelitian.

1. Spesifikasi Penelitian

²² Ibid. hal. 19

Spesifikasi penelitian yang di gunakan dalam penulisan tesis yang berjudul : Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Pajak Rokok Untuk Pendanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor : 25 P/HUM/2018) adalah yuridis normatif yaitu menganalisis kaitan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang dibahas.²³

Penelitian ini akan menganalisis masalah hukum, fakta, dan gejala hukum lainnya yang berkaitan dengan pendekatan hukum, kemudian di peroleh gambaran yang menyeluruh mengenai masalah yang akan di teliti.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.²⁴ Penelitian ini meliputi penelitian mengenai ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia yang berkaitan dengan hak uji materiil Mahkamah Agung.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 81

²⁴ *Ibid*

Sedangkan pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif terapan, yaitu pelaksanaan atau implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah diinginkan dan tentukan.²⁵

3 . Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yang pertama data yang diperoleh dari masyarakat dan yang kedua data yang diperoleh dari bahan pustaka.²⁶ Adapun beberapa macam data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu data normatif yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah:

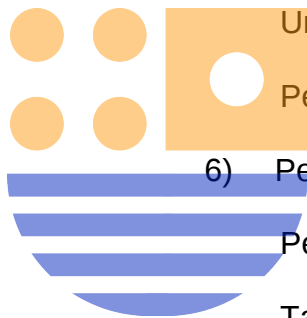
- 1) UUD 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah beberapa kali dilakukan perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan

²⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 2

²⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hlm. 11

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 6) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 7) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
- 8) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 47 Tahun 2013 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Kesehatan di Lingkungan Kementerian Kesehatan.

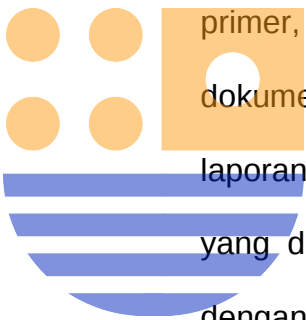


IBLAM
School of Law

- 9) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 53 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 40 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Pajak Rokok untuk Pendanaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat, dan
- 10) Peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan judul tesis.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mendukung dan memberi penjelasan atas bahan hukum

 primer, berupa buku-buku ilmu pengetahuan, dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan wawancara²⁷. Bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu bahan hukum yang berhubungan dengan permasalahan-permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari kamus, pedoman

²⁷ *Ibid.*

penulisan karya ilmiah, internet, dan informasi lainnya yang mendukung penelitian²⁸.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang di peroleh dari hasil penelitian yang di dapat secara langsung pada objek penelitian, yaitu dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan penelitian yang sifatnya litelatur untuk mencari, menemukan dan menggunakan bahan-bahan mengenai konsepsi-konsepsi, teori-teori, atau pun pendapat-pendapat ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian dan penulisan tesis²⁹.

5. Metode Analisis

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan pendekatan kualitatif. Metode kualitatif yaitu data yang di peroleh secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang di bahas dengan teratur dan sistematis³⁰. Data-data yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan akan dikumpulkan untuk dipelajari dan teliti guna memahami permasalahan atau objek yang akan diteliti sehingga dapat menarik suatu kesimpulan dalam penelitian ini

²⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 151.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Bambang Mudjiyanto, *Petunjuk Praktis Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Tiarana Lokus, 2014), hlm.3.

dan penelitian yang dihasilkan akan mempermudah pembaca untuk memahami substansi dari penelitian yang dilakukan.



IBLAM
School of Law