

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesehatan menurut ketentuan Undang-Undang (UU) Republik Indonesia (RI) Nomor 40 Tahun 2004 mengenai hak asasi manusia sebagai salah satu kebutuhan dasar hidup yang selayaknya dijamin oleh negara. Pemerintah menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat dan menunjuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan sebagai penyelenggara program. Tujuan BPJS Kesehatan adalah terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan atau keluarganya.¹

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) seharusnya berfungsi sebagai penyelenggara *Universal Health Coverage* (UHC), yaitu sistem kesehatan yang menjamin akses layanan kesehatan bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Selain itu BPJS menjamin pelayanan kesehatan yang mencakup seluruh kebutuhan medis peserta tanpa melihat aspek keuntungan finansial, sebagaimana konsep UHC yang diterapkan di banyak negara. Namun, realita yang terjadi saat ini, BPJS beroperasi dengan prinsip seperti asuransi, di mana pengeluaran besar dalam satu aspek akan

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456, hlm. 2–4.

dikompensasi dengan pengurangan pembiayaan di aspek lain. Hal ini berujung pada kebijakan yang menekan pengeluaran di bidang tertentu, termasuk pembiayaan alat bantu kesehatan seperti kacamata².

Di era JKN, pelayanan kesehatan dilakukan secara berjenjang dimulai dari Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) sebagai Penyedia Pelayanan Kesehatan (PPK) tingkat pertama yang akan melayani pasien BPJS Kesehatan kemudian dirujuk ke fasilitas Kesehatan tingkat selanjutnya jika membutuhkan. Sistem rujukan tersebut menyebabkan FKTP menjadi gerbang utama peserta BPJS Kesehatan dalam mengakses pelayanan kesehatan. Keadaan tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi setiap FKTP untuk mempertahankan mutu pelayanan kesehatannya³.

Salah satu hal yang dijamin oleh BPJS Kesehatan bagi pesertanya adalah pelayanan alat kesehatan. Alat kesehatan adalah instrument, apparatus, mesin dan/atau implant yang tidak mengandung obat yang digunakan untuk mencegah, mendiagnosa, menyembuhkan dan meringankan penyakit, merawat orang sakit, memulihkan kesehatan pada manusia, dan/atau membentuk struktur dan memperbaiki fungsi tubuh. Sasaran pelayanan alat kesehatan yakni

² World Health Organization, 2023, *Tracking Universal Health Coverage: 2023 Global Monitoring Report*, WHO Press, Geneva, hlm. 2–5.

³ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 001 Tahun 2012 tentang Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan Perorangan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 122, hlm. 3–6.

semua peserta BPJS Kesehatan yang mendapatkan pelayanan alat kesehatan di luar tubuh yang diberikan (BPJS Kesehatan)⁴.

Jenis alat kesehatan diluar tubuh yang dijamin oleh BPJS Kesehatan antara lain kacamata, alat bantu dengar (*hearing aid*), prothesa gigi/ gigi palsu, penyangga leher (*collar neck/cervical collar/neck brace*), jaket penyangga tulang (*corset*), prothesa alat gerak (kaki dan/atau tangan tiruan dan alat bantu gerak berupa kruk penyangga tubuh⁵.

Dalam upaya menciptakan layanan kesehatan yang transparan dan berkualitas tinggi, Indonesia telah menetapkan regulasi komprehensif yang mengatur implementasi tarif layanan kesehatan. Regulasi ini diuraikan dalam keputusan Menteri Kesehatan Nomor 3 tahun 2023 tentang standar tarif pelayanan kesehatan dalam penyelenggaraan program Jaminan Kesehatan (JKN). Tercatat pada pasal 47 mengenai tarif non Indonesian-Cased Based Groups (non INA-CBG) mengenai alat bantu kesehatan termasuk didalamnya alat bantu kesehatan kacamata. Regulasi ini juga membedakan fasilitas kesehatan menjadi Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) dan Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjutan (FKRTL). Peraturan ini

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063, hlm. 12–13.

⁵ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 130, hlm. 45–48.

juga merinci proses pengajuan klaim kacamata dan jumlah penggantian biaya kacamata⁶.

Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 3 Tahun 2023 seharusnya menjadi regulasi yang lebih kuat, lengkap, dan relevan dibandingkan Peraturan BPJS Nomor 2 Tahun 2020. Regulasi yang lebih baru seharusnya mampu mengakomodasi kebutuhan peserta dengan lebih baik, terutama dalam hal pelayanan refraksi dan penggantian kacamata bagi peserta JKN. Realitasnya, terjadi disharmoni antara kebijakan Permenkes dan Peraturan BPJS terkait cara pengajuan klaim serta cakupan layanan⁷. Selanjutnya penulis akan paparkan pada table yang ada di bawah ini :

Perbedaan cara pengajuan klaim kacamata berdasarkan **Permenkes No. 3 Tahun 2023** dan **Peraturan BPJS No. 2 Tahun 2020**:

Aspek	Permenkes No.3 Tahun 2023 Tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan	Peraturan BPJS No.2 Tahun 2020 Tentang Prosedur Penjaminan Pelayanan Refraksi dan Kacamata Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama dalam Program Jaminan Kesehatan
Fasilitas Pemeriksaan Awal	Pemeriksaan dilakukan di FKTP, dilanjutkan rujukan ke FKRTL	Pemeriksaan hanya dilakukan di FKTP, tanpa perlu rujukan ke FKRTL

⁶ *Ibid*, hlm. 44–49.

⁷ Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Administrasi Klaim dan Pembayaran Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan, hlm. 7–10.

Proses Pengambilan Kacamata	Resep dari dokter spesialis mata di FKRTL, harus dilegalkan sebelum digunakan di optik rekanan	Resep dari dokter FKTP bisa langsung digunakan di optik rekanan, tanpa perlu legalisasi tambahan
Batasan Biaya yang Ditanggung BPJS	Kelas 1: Rp. 330.000 Kelas 2: Rp. 220.000 Kelas 3: Rp. 165.000	Kelas 1: Rp. 300.000 Kelas 2: Rp. 200.000 Kelas 3: Rp. 150.000
Indikasi Medis	Minimal sferis (minus) 0.5 dioptri dan/ atau astigmat (silindris minus) 0.25 dioptri	Minimal sferis (minus) 0.5 dioptri dan/ atau astigmat (silindris minus) 0.25 dioptri
Frekuensi Klaim	Bisa diajukan setiap 2 tahun sekali	Bisa diajukan setiap 2 tahun sekali

Dari tabel tersebut, dapat dilihat disharmoni alur klaim kacamata dimana pada aturan permenkes resep kacamata dikeluarkan oleh dokter spesialis mata melalui Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjutan (FKRTL) berbeda halnya pada peraturan BPJS yang mana resep kacamata dikeluarkan oleh dokter umum pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) yang kita kenal sebagai Puskesmas⁸.

Dari tabel tersebut, dapat dilihat masih adanya penggantian klaim kacamata berdasarkan kelas. Seperti kita ketahui BPJS telah merencanakan penghapusan sistem kelas⁹.

Dari tabel tersebut, dapat kita lihat indikasi medis kacamata masih terbatas hanya pada *myopia* (minus) dan *astigmatism* (silindris),

⁸ *Ibid*, hlm 44-46

⁹ *Ibid*, hlm 9-11

sementara kelainan refraksi lainnya seperti *presbyopia* dan *hyperopia* (plus dekat dan plus jauh) belum ditanggung oleh BPJS. Indikasi medis lainnya yang belum diakomodasi oleh BPJS adalah: *low vision aid* bagi penyandang disabilitas¹⁰.

Dari tabel tersebut, dapat dilihat kedua peraturan sepakat memberikan pengajuan klaim kacamata setiap dua tahun sekali. Untuk peserta anak-anak, kondisi ini kurang relevan, karena mereka masih dalam masa pertumbuhan dan membutuhkan penggantian kacamata yang lebih cepat¹¹.

Adapun permasalahan lain yang dihadapi masyarakat terkait layanan kacamata dalam JKN meliputi: harga penggantian kacamata yang kecil, dibandingkan alat bantu kesehatan lainnya yang tertulis pada Permenkes No.3 Tahun 2023 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan, pasal 47¹².

¹⁰ *Ibid*, hlm 12-14

¹¹ *Ibid*, hlm 47-48

¹² *Ibid*, hlm 45-49

Pasal 47

Tarif Non INA-CBG alat bantu kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) huruf j ditetapkan sebagai berikut:

ALAT KESEHATAN	TARIF (Rp)	KETENTUAN
Kacamata	1. PBI/Hak rawat kelas 3: Rp165.000,00 2. Hak rawat kelas 2: Rp220.000,00 3. Hak rawat kelas 1: Rp330.000,00	1. Diberikan paling cepat 2 (dua) tahun sekali 2. Indikasi medis minimal -Sferis 0,5D -Silindris 0,25D 3. Diberikan berdasarkan resep dari dokter spesialis mata
Alat bantu dengar	Maksimal Rp1.100.000,00	1. Diberikan paling cepat 5 (lima) tahun sekali atas indikasi medis tanpa membedakan satu/dua telinga dan untuk telinga yang sama 2. Diberikan berdasarkan resep dari dokter spesialis THT
Protesa alat gerak	Maksimal Rp2.750.000,00	1. Protesa alat gerak adalah: a. kaki palsu

ALAT KESEHATAN	TARIF (Rp)	KETENTUAN
		b. tangan palsu 2. Diberikan paling cepat 5 (lima) tahun sekali atas indikasi medis untuk protesasi alat gerak yang sama 3. Diberikan berdasarkan resep dari dokter spesialis Kedokteran Fisik dan Rehabilitasi
Protesa gigi	Maksimal Rp1.100.000,00	1. Diberikan paling cepat 2 (dua) tahun sekali atas indikasi medis untuk gigi yang sama. 2. Full protesasi gigi maksimal Rp1.100.000,00 3. Masing-masing rahang maksimal Rp550.000,00
Korset tulang Belakang	Maksimal Rp385.000,00	Diberikan paling cepat 2 (dua) tahun sekali atas indikasi medis
Collarneck	Maksimal Rp165.000,00	Diberikan paling cepat 2 (dua) tahun sekali atas indikasi medis
Kruk	Maksimal Rp385.000,00	Diberikan paling cepat 5 (lima) tahun sekali atas indikasi medis

jdih.kemkes.go.id

Kelainan refraksi yang tidak terkoreksi merupakan penyebab kebutaan kedua setelah katarak di Indonesia. Kelainan refraksi menyumbang 20,7% dari keseluruhan penyebab kebutaan. Adanya Komite Mata Nasional berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.02.02/MENKES/291/2016 serta adanya Program Penanggulangan Gangguan Penglihatan, menunjukkan urgensi untuk memberikan cakupan yang lebih luas terhadap gangguan refraksi melalui JKN. Dalam rangka mengatasi permasalahan gangguan penglihatan dan kebutaan di Indonesia, Pemerintah mengutamakan upaya promotif preventif melalui pendekatan: (1)

pengendalian faktor risiko, (2) kegiatan skrining atau deteksi dini gangguan penglihatan dan kebutaan pada kelompok berisiko, serta (3) penguatan akses masyarakat pada layanan kesehatan yang komprehensif dan bermutu¹³.

Pada kenyataannya terjadi banyak keluhan terkait ketidaksesuaian antara regulasi dan implementasi kebijakan. Seperti yang ditulis oleh Riki Tsan pada 9 November 2019¹⁴, yang membahas mengenai keluhan yang timbul dari pasien mengenai alur klaim kacamata yang berubah dan mempertanyakan kompetensi pemeriksaan kacamata di FKTP. Di lapangan, pada tahun 2020 pemeriksaan dan pengambilan resep kacamata dilakukan di FKTP, tetapi mulai pada tahun 2023, pemeriksaan dan pengambilan resep kacamata kembali dilakukan di FKTRL. Sayangnya, kebijakan ini hanya dalam bentuk surat menyurat yang belum terkoordinasi dan tersosialisasi dengan baik, karena masih terdapat fasilitas kesehatan yang berpegang pada aturan tahun 2020¹⁵.

Dalam konteks kebijakan layanan kesehatan, terjadi fenomena disharmoni regulasi, yaitu ketidaksesuaian antara regulasi yang lebih baru dan regulasi yang lama, sehingga menyebabkan kebingungan

¹³ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020, *Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2019*, Kemenkes RI, Jakarta, hlm. 165–167.

¹⁴ Riki Tsan, <https://perdamibks.blogspot.com/2019/11/implikasi-perubahan-alur-penjaminan.html>, diakses tanggal 10 April 2025, Pukul 21.00 Wib

¹⁵ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2017, *Rencana Aksi Nasional Penanggulangan Gangguan Penglihatan dan Kebutaan*, Direktorat Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Tidak Menular, Jakarta, hlm. 12–15.

dalam implementasi kebijakan di lapangan. Disharmoni dalam kebijakan BPJS Kesehatan dapat dilihat dari: ketidaksesuaian antara Permenkes 2023 dan Peraturan BPJS 2020, yang menyebabkan ketidakpastian dalam pengajuan klaim kacamata, perubahan alur pemeriksaan yang tidak disosialisasikan dengan baik, sehingga peserta JKN sulit memahami aturan yang berlaku. Dan penggunaan sistem kelas dalam klaim kacamata, padahal BPJS telah merencanakan penghapusan sistem kelas untuk menjamin akses layanan kesehatan yang lebih merata. Ketidaksesuaian ini berpotensi menghambat akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang mereka butuhkan dan bertentangan dengan tujuan utama JKN dalam memastikan kesehatan masyarakat yang setara dan berkeadilan¹⁶.

Sebagai penyelenggara jaminan kesehatan nasional, BPJS memiliki tanggung jawab untuk menjamin akses pelayanan kesehatan yang memadai bagi seluruh peserta. Dalam hal penjaminan kacamata, BPJS seharusnya memastikan bahwa: Seluruh indikasi medis untuk penggunaan kacamata ditanggung, termasuk low vision aid untuk penyandang disabilitas; proses klaim dapat dilakukan dengan mudah dan transparan, tanpa perubahan alur yang membingungkan peserta JKN; harga penggantian kacamata lebih relevan sehingga peserta tidak perlu menambah biaya dalam jumlah besar untuk mendapatkan

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 312–314.

kacamata yang sesuai. Diharapkan adanya peraturan yang berlaku selaras dengan program nasional "Peta Jalan Pencegahan dan Pengendalian Gangguan Penglihatan di Indonesia Tahun 2017-2030."

Dalam konteks penyelenggaraan jaminan kesehatan, teori tanggung jawab sosial menekankan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan layanan kesehatan yang setara bagi seluruh masyarakat. BPJS sebagai badan pelaksana JKN harus berfungsi sebagai sistem jaminan kesehatan universal yang benar-benar menjamin akses bagi semua tanpa diskriminasi¹⁷.

Selain itu, teori perlindungan hukum menegaskan bahwa regulasi yang ditetapkan harus memberikan kepastian hukum bagi peserta JKN, sehingga mereka dapat mengakses layanan kesehatan dengan mudah dan adil. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis akan melakukan kajian dalam tesis dengan judul **"Harmonisasi Kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) Terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata."**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang hendak dibahas pada penulisan ini adalah :

1. Bagaimana Harmonisasi kebijakan antara Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan regulasi Badan Penyelenggara

¹⁷ *Op. Cit*, World Health Organization, hlm 7-10

Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dalam penggantian alat bantu kaca mata?

2. Apa dampak dari disharmoni kebijakan ini terhadap aksesibilitas layanan kesehatan mata bagi peserta BPJS Kesehatan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a) Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan mengkaji Harmonisasi kebijakan antara Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan regulasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dalam penggantian alat bantu kaca mata.
2. Untuk menganalisis dampak dari harmonisasi kebijakan ini terhadap aksesibilitas layanan kesehatan mata bagi peserta BPJS Kesehatan.

b) Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Bagi akademisi, tesis ini dapat menambah wawasan akademik terkait kebijakan kesehatan dan sistem jaminan sosial dalam pelayanan kesehatan mata.
2. Bagi dunia kesehatan, diharapkan dapat membantu fasilitas kesehatan dalam memahami dan menyesuaikan diri dengan kebijakan yang lebih sama dan efisien.

3. Diharapkan dapat membantu organisasi perdami (persatuan dokter mata Indonesia) terutama seksi penanggulangan gangguan refraksi untuk menjalankan program pemerintah “ peta jalan pencegahan dan pengendalian gangguan penglihatan di Indonesia tahun 2017-2030”
4. Bagi masyarakat umum, diharapkan penelitian dapat mendorong kebijakan yang lebih inklusif, sehingga lebih banyak masyarakat yang bisa mendapatkan manfaat penggantian kaca mata.
5. Sebagai bahan literatur bagi para pembaca dan sebagai masukan bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama terutama melihat dari sisi yang lain dari penelitian ini.

D. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya untuk melakukan suatu penelitian haruslah memuat hal yang baru yang menjadi pembeda dengan penelitian sebelumnya, baik dari segi substansi maupun dari segi kajian penelitian. Dengan demikian, calon peneliti dapat menjelaskan letak perbedaan dan persamaan antara penelitian yang dilakukan sebelumnya yang memiliki topik yang sama dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Untuk itu penulis menyajikan beberapa judul penelitian terdahulu yang sama-sama membahas tentang aturan BPJS terkait program-program BPJS lain karena belum ditemukan tesis yang membahas mengenai penggantian kaca mata tetapi pastinya memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Perbedaan tersebut yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.2 Orisinalitas Keaslian Penelitian

Nama Penulis	MUSTAINAH	
Judul Penulis	: Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Kesehatan Dalam Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Bagaimana peran BPJS Kesehatan dalam kesejahteraan masyarakat dan untuk mengetahui implikasi hukum dengan adanya BPJS Kesehatan.	Bagaimana harmonisasi kebijakan antara Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan regulasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dalam penggantian alat bantuacamata
Metode Penelitian	Yuridis-Empiris	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Masyarakat mendapatkan jaminan sosial kesehatan yang lebih menyeluruh dengan adanya program JKN terlebih yang berada pada segmen Penerima Bantuan Iuran (PBI) dan kelas III yang ditanggung dan diberikan subsidi oleh pemerintah serta terjadi peningkatan aksesibilitas ke fasilitas kesehatan yang semakin meningkat	
Nama Penulis	DIAN KARTIKA, SKM	

Judul Penulis	: Evaluasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (Jkn) Dalam Upaya Menuju Universal Health Coverage (Uhc) Di Kabupaten Empat Lawang	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Sriwijaya	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	bagaimana pelaksanaan program JKN dalam upaya menuju UHC di Kabupaten Empat Lawang	dampak dari disharmoni kebijakan ini terhadap aksesibilitas layanan kesehatan mata bagi peserta BPJS Kesehatan
Metode Penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Dari segi input ditemukan ketersediaan SDM yang belum memenuhi standar ketenagaan puskesmas sesuai Permenkes 75 Tahun 2014 dan target ratio penduduk, belum tersedia kebijakan tertulis seperti Perda/Perbup terkait Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN, belum tersedia sistem informasi untuk pengusulan kepesertaan PBI APBD.	

A. Landasan Teori/Konseptual

a) Landasan Teori

1. Teori Disharmoni

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.¹⁸

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁹

Asas hukum atau prinsip hukum yang dimaksud adalah yang kita kenal dengan istilah *Rechts beginselen* dalam Bahasa Belanda, yang berarti asas umum hukum yang diakui oleh bangsa beradab dan dilakukan oleh badan pengadilan internasional sebagai kaidah hukum.²⁰

¹⁸ Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Harmonisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, , Surakarta, hlm. 16.

¹⁹ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, 2014, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim*, *Jurnal Ilmiah*, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 7.

²⁰ Muh.Ihsan, 2022, *Asas-Asas Hukum di Indonesia*, Makalah, IAIN BONE, hlm 12

Asas hukum atau prinsip hukum merupakan salah satu bagian kaidah hukum asas yang bersifat umum dan abstrak, sehingga ia menjadi ruh dalam spirit dari suatu perundang-undangan. Pada umumnya asas hukum atau prinsip hukum itu berubah mengikuti hukumnya, sedangkan kaidah akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat.²¹

Dapat diketahui bahwa Asas atau prinsip Hukum merupakan dasar dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.²²

Andi Hamzah memiliki pendapat bahwa ada beberapa asas-asas hukum acara pidana yaitu:

a) Asas peradilan cepat, sederhana dan murah biaya (*contante justitie*);

b) Asas praduga tak bersalah (*Presumption of Innocence*).

Maksudnya adalah sebelum adanya suatu putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, maka setiap orang yang menyanggah status tersangka atau terdakwa wajib dianggap tidak bersalah;

c) Asas oportunitas, ada kesempatan untuk ditiadakannya penuntutan. Penuntut umum tidak memiliki suatu kewajiban guna menuntut seseorang yang dianggap melakukan delik

²¹ *Ibid*, hlm 49.

²² *Ibid*, hlm 132.

apabila menurut pertimbangannya, suatu dakwaan tersebut akan merugikan kepentingan umum;

d) Asas pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum. Sidang pengadilan akan diadakan secara terbuka untuk umum. Hal tersebut tidak berlaku apabila terkait delik yang berhubungan dengan rahasia negara atau militer atau terkait ketertiban umum (*openbare order*);

e) Asas semua orang diperlakukan sama di depan hakim (*equality before the law*). Yaitu asas persamaan dimuka hukum. Maksudnya adalah setiap orang berkewarganegaraan Indonesia memiliki hak yang sama didepan hukum dan tidak dapat dibedakan. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Buchari Said menambahkan bahwa di dalam praktik terkadang ada perbedaan:

“Asas *equality before the law*, seharusnya ialah menjadi suatu upaya pemeriksaan dan mengadili suatu perkara yang tidak ada diskriminasi. Yaitu perbedaan tentang agama/keyakinan, warna kulit, dan tingkat sosial. Sehingga setiap orang kedudukannya sama di mata hukum. Tapi kenyataan yang terjadi di lapangan terkadang berbeda.”²³

²³ Buchari Said dan Averroes, 2015, *Hukum Acara Pidana*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, hlm. 15.

- f) Asas peradilan dilakukan oleh hakim karena jabatannya dan bersifat tetap. Pengambilan suatu keputusan atas salah tidaknya terdakwa dilakukan oleh hakim karena jabatannya dan bersifat tetap;
- g) Asas tersangka/terdakwa berhak menerima bantuan hukum selama masa penahanan hingga pelaksanaan vonis;
- h) Asas akusator dan inkisitor (*accusatoir dan inquisitoir*). Kebebasan memberi dan mendapatkan nasehat hukum menunjukkan bahwa dengan KUHAP telah dianut asas akusator;
- i) Asas pemeriksaan hakim yang bersifat langsung dan secara lisan. Pemeriksaan di sidang pengadilan dilakukan oleh hakim secara langsung artinya langsung kepada terdakwa dan para saksi.²⁴

Terakhir menurut Moeljatno, “Tiada Pidana Tanpa Kesalahan” atau biasa disebut *Geen straf zonder schuld* yang menekankan bahwa memidana seorang pelaku tindak pidana harus dilihat dari diri pelaku apakah pelaku memiliki suatu kesalahan atau tidak.²⁵

Penerapan asas hukum menjadi norma hukum dipengaruhi oleh beberapa hal. Menurut Soerjono Soekanto beberapa faktor yang mempengaruhi suatu penentuan berlakunya hukum ialah:

²⁴ Andi Hamzah, 2002, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 10- 22

²⁵ Moeljatno, 2002, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta Jakarta, hlm. 53.

- 1.) Faktor hukum;
- 2.) Faktor penegak hukumnya, yaitu para pihak yang menyusun dan atau yang menerapkan hukum;
- 3.) Faktor sarana prasarana yang akan mendukung proses penegakan hukum;
- 4.) Faktor masyarakat meliputi lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5.) Faktor kebudayaan maksudnya dipengaruhi oleh kebudayaan suatu masyarakat yg memiliki latar belakang berbeda-beda di dalam suatu pergaulan hidup.²⁶

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M. Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

²⁶ Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.²⁷

Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.²⁸

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:

- a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:
 - 1) Pancasila;

²⁷ Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, 2012, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm 105

²⁸ Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 94

- 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
 - 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;
 - 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
 - a) Asas pembentukan;
 - b) Asas materi muatan;
 - c) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.
- b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
- 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - 2) Hal-hal khusus;
 - 3) Ragam bahasa;
 - 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.
- Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:
- a) Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
 - b) Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras

dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar;

- c) Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten;
- d) Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;
- e) Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f) Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;
- g) Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi

peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.²⁹

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Faktor-faktor penyebab terjadinya disharmoni antara peraturan perundang-undangan, adalah³⁰:

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti karena dibatasi oleh masa jabatan dan peralihan tugas;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibandingkan pendekatan sistem;

²⁹ Setio Sapto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, hlm. 4.

³⁰ Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 39.

- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas

Disharmoni peraturan perundang-undangan terjadi akibat perbedaan penafsiran, sehingga dalam pelaksanaannya muncul ketidakpastian hukum. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, dan terjadi disfungsi hukum. Artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, dan penyelesaian sengketa³¹.

Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi hukum perlu diperhatikan agar dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tidak saling tumpang tindih. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan baru perlu memperhatikan undang-undang yang sudah ada sebelumnya, agar peraturan yang

³¹ Soerjono Soekanto, 2016, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 8–10.

baru tidak bertentangan dengan peraturan yang sudah ada sebelumnya. Pencegahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan mengkoordinasikan rancangan dari suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibuat tersebut dengan lembaga-lembaga terkait³².

2. Teori Hak Asasi Manusia

Terdapat banyak pengertian tentang HAM, baik dari para ahli maupun peraturan perundang-undangan. John Locke berpendapat bahwa hak asasi manusia (HAM) ialah hak yang melekat pada diri manusia sejak lahir yang secara kodrati melekat pada setiap manusia dan tidak dapat diganggu gugat dan memiliki sifat mutlak.³³ Sedangkan menurut Prof. Koentjoro Poerbo Pranoto Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang bersifat asasi. Maknanya, hak-hak yang dipunyai setiap manusia yang menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari hakikatnya sehingga memiliki sifat suci.³⁴ Sedangkan Menurut Soegito hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada setiap individu sebagai bagian dari kodratnya yang universal, sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha

³² Maria Farida Indrati S.,2019, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 55–58.

³³ Kiki Karsa (et.al.).2023. Pemikiran Hukum John Locke Dan Landasan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Bela Negara UPN Veteran Jakarta* Vol. 2. No. 1. hlm. 8.

³⁴ Walton Reynaldi dan Ammar Aziz Baskoro. 2023. Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia. *Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* Vol.1 No. 2, hlm. 62.

Esa. Hak-hak ini berperan penting dalam menjaga kelangsungan hidup, kebebasan, serta perkembangan manusia dan masyarakat secara keseluruhan. Mereka adalah hak-hak yang tidak boleh diabaikan, dirampas, atau diganggu gugat oleh siapapun, karena merupakan bagian yang tak terpisahkan dari martabat dan eksistensi manusia itu sendiri³⁵.

Sedangkan Pengertian Hak Asasi Manusia (HAM) Menurut Undang Undang No.39 Tahun 1999 Tentang HAM Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³⁶

Dari berbagai pengertian hak asasi manusia (HAM) yang disampaikan oleh para ahli dan dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999, dapat ditarik kesimpulan bahwa HAM adalah hak-hak dasar yang melekat pada setiap individu sebagai bagian tak terpisahkan dari kodratnya yang universal. Hak-hak ini dianggap sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang harus dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah, dan masyarakat³⁷.

³⁵ Soegito.2003. Pendidikan Pancasila. Semarang. UNNESA Press. hlm 17

³⁶ Pasal 1 Undang- Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

³⁷ *Ibid*

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat secara inherent pada diri manusia karena ia manusia. Satu satunya alasan seseorang memiliki hak asasi adalah karena ia manusia. Fokus utama dari hak asasi manusia adalah kehidupan dan martabat manusia. Martabat manusia akan terganggu ketika mereka menjadi korban pelecehan seksual, penyiksaan, perbudakan; termasuk jika hidup tanpa kecukupan pangan, sandang dan perumahan. Asal usul gagasan mengenai hak asasi manusia dapat diruntut kembali sampai jauh ke belakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern. Di kalangan para ahli hukum terdapat tiga teori utama yang menjelaskan asal muasal lahirnya pemikiran mengenai hak asasi manusia, yakni teori hukum kodrati, positivisme, dan anti-utilitarian³⁸.

Manfred Nowak menyebut bahwa prinsip hak asasi manusia ada empat yaitu universal (universality), tak terbagi (indivisibility), saling bergantung (interdependent), saling terkait (interrelated) Rhona K.M. Smith menambahkan prinsip lain yaitu kesetaraan (*equality*) dan non diskriminasi (*nondiscrimination*)³⁹. Beberapa kalangan menyebutkan bahwa prinsip tak terbagi (*indivisibility*), saling bergantung (*interdependent*) dan saling terkait (*interrelated*)

³⁸ *Op. Cit*

³⁹ Soetandyo Wignjosoebroto. 2003. Hak-hak Asasi Manusia Konsep Dasar dan Pengertiannya yang Klasik pada Masa-masa Awal Perkembangannya, dalam Toleransi dalam Keberagaman Visi untuk Abad-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia, Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan The Asia Foundation, hlm 31

merupakan prinsip turunan dari prinsip universal (*universality*).⁴⁰ berikut mengenai penjelasan yang berkaitan dengan prinsip- prinsip Hak Asasi Manusia.

1.) Universal (*universality*)

Hak asasi manusia yang bersifat universal berarti setiap orang di seluruh dunia, tanpa memandang agama, kewarganegaraan, bahasa, etnis, identitas politik, kondisi biologis, atau status disabilitas, memiliki hak yang sama sebagai manusia.

2.) Tak Terbagi (*indivisibility*)

Hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan, artinya semua hak asasi manusia memiliki tingkat kepentingan yang sama dan tidak boleh ada hak atau kategori hak tertentu yang diabaikan. Prinsip universalisme dan ketidakberpisahan hak asasi manusia dianggap sebagai dua prinsip utama yang sangat penting.

3.) Saling Bergantung (*interdependent*)

Sifat saling ketergantungan hak asasi manusia berarti bahwa pemenuhan suatu hak tertentu selalu bergantung pada pemenuhan hak-hak lainnya. Misalnya, hak untuk bekerja bergantung pada adanya akses pendidikan, dan hak untuk memilih serta mengamalkan agama juga terkait erat dengan hak untuk menyampaikan pendapat secara bebas. Sebagai contoh, umat beragama tertentu dapat melaksanakan ibadah mereka jika

⁴⁰ J. hlm 25.

hak untuk mengungkapkan pendapat secara bebas telah terpenuhi.

4.) Saling Terkait (*interrelated*)

Hak asasi manusia yang saling terkait berarti bahwa semua hak tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dengan kata lain, seluruh jenis hak asasi manusia membentuk sebuah kesatuan yang utuh. Sebagai contoh, dengan mendapatkan pendidikan, seseorang dapat membaca surat suara dan memahami visi serta misi calon legislatif dan partai politik yang didukungnya. Prinsip bahwa hak asasi manusia bersifat universal, tidak dapat dibagi, saling bergantung, dan saling terkait.

5.) Kesetaraan (*equality*)

Kesetaraan adalah prinsip mendasar dalam hak asasi manusia. Kesetaraan berarti perlakuan yang adil, di mana semua orang harus diperlakukan sama dalam kondisi yang serupa, dan dalam situasi yang berbeda, perlakuan harus disesuaikan dengan perbedaan individu. Kesetaraan dianggap sebagai syarat penting dalam sebuah negara demokrasi. Contoh penerapannya meliputi kesetaraan dalam perlakuan hukum, kesempatan yang sama, akses yang setara dalam pendidikan, akses yang sama dalam memperoleh keadilan di pengadilan, kesetaraan dalam menjalankan keyakinan dan beribadah sesuai kepercayaan

masing-masing, serta berbagai aspek lainnya yang terkait dengan kesetaraan.

6.) Non Diskriminasi (*nondiscrimination*)

Diskriminasi terjadi ketika seseorang diperlakukan secara tidak setara dalam aspek- aspek seperti hukum, perlakuan, atau kesempatan pendidikan. Hal ini dianggap tidak adil jika situasi yang serupa diperlakukan secara berbeda, atau jika situasi yang berbeda diperlakukan dengan cara yang sama.

Istilah untuk kesehatan sebagai hak asasi manusia yang kerap digunakan di tingkat PBB adalah hak atas kesehatan. Hak atas kesehatan telah dijamin dan diatur di berbagai instrumen internasional dan nasional. Ketentuan-ketentuan didalamnya pada intinya merumuskan kesehatan sebagai hak individu dan menetapkan secara konkrit bahwa negara selaku pihak yang memiliki tanggung jawab atas kesehatan. Hak atas kesehatan di instrumen internasional dapat ditemukan di dalam pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Pasal 12 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pasal 12 Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, dan pasal 24 Konvensi tentang Hak-Hak Anak⁴¹.

⁴¹ Majda El Muhtaj, 2013, *Dimensi-dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2-3.

Hak atas kesehatan juga dapat ditemukan di instrumen nasional di dalam Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) amandemen UUD 1945, Pasal 9 UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 12 UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak Ekonomi Sosial, dan Budaya. Ketentuan dalam UUD 1945 di atas lebih lanjut diatur di dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Hak atas kesehatan memiliki aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Hak ini memiliki karakter ekonomi dan sosial karena hak ini berusaha sedapat mungkin menjaga agar individu tidak menderita ketidakadilan sosial dan ekonomi berkenaan dengan kesehatannya. Lebih lanjut, hak ini memiliki karakter budaya sebab hak ini berusaha menjaga agar layanan kesehatan yang tersedia cukup dapat menyesuaikan dengan latar belakang budaya seseorang⁴².

Sementara itu, isi pokok (*core content*) hak atas kesehatan tidak hanya mencakup unsur-unsur yang berkaitan dengan hak atas pelayanan perawatan kesehatan, tetapi juga hak atas sejumlah prasyarat dasar bagi kesehatan, seperti air minum bersih, sanitasi memadai, kesehatan lingkungan, dan kesehatan di tempat kerja. Kemudian yang menjadi prinsip-prinsip yang harus ditaati oleh pihak Negara dalam pemenuhan hak atas kesehatan mengandung empat unsur, yakni ketersediaan, aksesibilitas, kualitas, dan kesetaraan.

⁴² Tim Penyusun, 2012, *UUD 1945*, Arloka, Surabaya, hlm. 17.

Ketersediaan dapat diartikan sebagai ketersediaan sejumlah pelayanan kesehatan seperti fasilitas berupa sarana (rumah sakit, puskesmas dan klinik) dan prasarana kesehatan (obat-obatan, tenaga kesehatan dan pembiayaan kesehatan) yang mencukupi untuk penduduk secara keseluruhan. Aksesibilitas mensyaratkan agar pelayanan kesehatan dapat terjangkau baik secara ekonomi atau geografis bagi setiap orang, dan secara budaya, agar menghormati tradisi budaya masyarakat. Kualitas mensyaratkan agar pelayanan kesehatan memenuhi standar yang layak. Terakhir, kesetaraan mensyaratkan agar pelayanan kesehatan dapat diakses secara setara oleh setiap orang, khususnya bagi kelompok rentan di masyarakat.⁴³

Tipologi tripatriot adalah sebuah kerangka yang secara khusus membedakan kewajiban negara untuk “menghormati”, “melindungi”, dan “memenuhi” setiap hak asasi manusia. Kewajiban negara untuk menghormati (*respect*) adalah kewajiban negatif untuk tidak bertindak atau untuk menahan diri, kewajiban untuk melindungi (*protect*) adalah kewajiban positif untuk melindungi individu terhadap tindakan tertentu oleh pihak ketiga, dan memenuhi (*fulfill*) adalah untuk menyediakan atau memudahkan layanan tertentu bagi setiap warga⁴⁴.

⁴³ Tim Penyusun, 2009, *JKN; Hak Atas Kesehatan dan Kewajiban Negara*, Kontras, Jakarta, hlm. 1.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 53.

Kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi berkenaan dengan hak atas kesehatan diusulkan sebagai berikut:⁴⁵

a. Kewajiban untuk menghormati:

- 1) Kewajiban untuk menghormati akses setara ke pelayanan kesehatan yang tersedia dan tidak menghalangi individu atau kelompok dari akses mereka ke pelayanan yang tersedia
- 2) Kewajiban untuk tidak melakukan tindakan yang mengganggu kesehatan, seperti kegiatan yang menimbulkan polusi lingkungan.

b. Kewajiban untuk melindungi:

- 1) Kewajiban untuk melakukan langkah-langkah di bidang perundang-undangan dan langkah-langkah lain untuk menjamin bahwa warga memiliki akses (setara) ke pelayanan kesehatan jika disediakan oleh pihak ketiga.
- 2) Kewajiban untuk melakukan langkah-langkah di bidang perundang-undangan dan langkah-langkah lain untuk melindungi manusia dan pelanggaran di bidang kesehatan oleh pihak ketiga.

⁴⁵ Tim Penyusun, *Op. Cit*, hlm. 2-3.

c. Kewajiban untuk memenuhi:

- 1) Kewajiban untuk mengadopsi kebijakan kesehatan nasional dan untuk menyediakan bagian secukupnya dari dana kesehatan yang tersedia.
- 2) Kewajiban untuk menyediakan layanan kesehatan yang diperlukan atau menciptakan kondisi di bawah mana warga memiliki akses memadai dan mencukupi ke pelayanan kesehatan, termasuk pelayanan perawatan kesehatan serta air bersih layak minum dan sanitasi memadai.

3. Teori Efektivitas Hukum

Istilah “efektif” berasal dari kata “efek” dalam bahasa Inggris, yang berarti bahwa sesuatu yang dilakukan dengan baik dan mencapai tujuan.⁴⁶ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “efektivitas” didefinisikan sebagai suatu hal yang memiliki dampak, efektif, memiliki hasil atas sesuatu usaha serta tindakan.⁴⁷ Efektif adalah suatu perbuatan atau sesuatu yang dilakukan dapat mempunyai pengaruh atau akibat serta hasil yang diinginkan.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa pada intinya teori efektivitas yaitu indikator sudahkah suatu peraturan sudah dipatuhi maupun diterapkan sesama anggota organisasi.⁴⁸ Undang-undang

⁴⁶ Agus Garnida Donni Juni Priansa, 2013, *Manajemen Perkantoran : Efektif, Efisien, Dan Profesional*, ed. Bertha Musty, Cet.2, Bandung, Alfabeta, hlm 20 .

⁴⁷ Tri Rama K, 2008, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, 1st ed. Surabaya, Karya Agung, hlm 16

⁴⁸ *Ibid*, hlm 39.

bisa efisien ketika masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau diinginkan.

Salah satu gagasan tersebut adalah gagasan efektivitas hukum, yang menganggap bahwa individu benar-benar melakukan, Karena aturan tersebut berlaku, setiap orang harus mematuhi. Ketika sebuah konsep hukum dianggap berhasil atau gagal mencapai tujuannya, sering diketahui apakah pengaruhnya telah berfungsi untuk mengatur sikap atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan, dan pengetahuan ini memberikan wawasan tentang bagaimana hukum itu sebenarnya dan seberapa efektif.⁴⁹

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa sebuah kelompok efektif hanya jika ia mencapai tujuannya. Ketika hukum berfungsi untuk mendorong atau mengubah perilaku manusia sehingga menjadi tindakan yang sah, kita dapat mengatakan bahwa hukum itu efektif karena berdampak positif.⁵⁰

Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor berikut dapat mempengaruhi apakah efektif atau tidaknya suatu hukum:⁵¹

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

Keadilan, kepastian, dan kemanfaatan adalah komponen hukum. Tidak jarang terjadi pertentangan antara

⁴⁹ Sabian Utsman, 2013, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum / Sabian Utsman*, Yogyakarta, Pustaka Mantiq, hlm 27.

⁵⁰ *Ibid.* hlm 80.

⁵¹ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 8.

kepastian hukum dan keadilan saat diterapkan. Sementara kepastian hukum nyata dan konkret, keadilan ideal, karena itu, nilai keadilan kadang-kadang tidak tercapai ketika hakim memutuskan suatu perkara hanya berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, keadilan selalu diutamakan ketika melihat masalah hukum. Hukum tidak hanya didasarkan pada status tertulis, tetapi juga mempertimbangkan faktor sosial yang dinamis. Karena itu melibatkan pengalaman subjektif orang, keadilan, di sisi lain, masih terbuka untuk diskusi.⁵²

2. Faktor penegak hukum

Penegakan hukum adalah bagian dari sistem hukum, yang terdiri dari aparat penegak hukum yang dapat memberikan keyakinan hukum, keadilan, dan keuntungan yang selaras dengan hukum. Dalam hal ini, orang-orang yang menegakkan hukum adalah petugas polisi, hakim, jaksa, pengacara, dan penasihat hukum untuk komunitas bisnis. Dengan kata lain, aparatur penegakan hukum melibatkan lembaga penegak hukum dan aparat penegakkan hukum⁵³.

⁵² Soerjono Soekanto, 2006, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Cetakan 1*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm 110.

⁵³ *Ibid*

Berbagai departemen dan karyawan diberi lampu hijau untuk melakukan tugas mereka meliputi penyelidikan dan pengaduan, penulisan bukti, menerima laporan, penghakiman, hukuman, dan rekonstruksi adalah semua bagian dari tanggung jawab ini. Operasi penegak hukum dipengaruhi oleh tiga elemen utama⁵⁴:

- a. Lokasi dan Sistem Penegakan Hukum
- b. budaya penegakan hukum di tempat kerja, yang mencakup kesejahteraan penegak hukum, dan
- c. Regulasi yang mengatur materi hukum dan mendukung pekerjaan penegak hukum

Upaya penegak hukum harus memperhatikan ketiga komponen ini secara bersamaan jika mereka ingin mewujudkan proses penegakan hukum dan keadilan di dalam negeri. Pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan norma hukum serta pihak yang melaksanakan norma hukum tersebut, juga dikenal sebagai law enforcement. Adapun yang termasuk dalam penegakan hukum ialah lembaga penegak hukum yang memiliki kemampuan untuk memberikan kepastian hukum, keadilan, dan keuntungan secara proporsional.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Ed. 1, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 1905-1961.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Secara sederhana, tujuan dapat dicapai dengan menggunakan fasilitas pendukung yang mana bidang fungsinya berfungsi sebagai fasilitas fisik yang mendukung. Untuk memberikan bantuan, perlu memiliki lembaga yang terstruktur dengan baik, staf yang berpengetahuan dan mahir, peralatan mutakhir, dan sumber daya keuangan yang cukup⁵⁶.

4. Faktor masyarakat

Tujuan penegak hukum adalah agar menciptakan keharmonisan di masyarakat umum, oleh karena itu mereka memiliki argumen tertentu tentang norma hukum. yang akan menjadi tolak ukur kesuksesan sistem hukum tergantung pada pengambilan keputusan publik dan kepercayaan publik terhadap sistem hukum. Melibatkan lapisan masyarakat, pemegang kekuasaan, dan penegak hukum itu sendiri dapat membantu penegak hukum bekerja jika masyarakat tidak sadar hukum⁵⁷.

Sehingga, perumusan norma hukum wajib memikirkan hubungan antara perubahan sosial dan hukum, karena pada

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

akhirnya hukum dapat berfungsi sebagai alat yang berguna untuk mengontrol perilaku masyarakat⁵⁸.

Dalam hal ini, faktor masyarakat mengacu pada keadaan masyarakat, atau tingkat kesadaran masyarakat terhadap hukum yang berlaku. Jika hukum dapat diterapkan untuk mencegah tindakan yang tidak diinginkan dan bias, maka hukum itu efektif.⁵⁹ Tujuan utama pembuatan norma hukum adalah untuk membuat masyarakat selaras dan tertib, utuh, serta berdamai. Untuk mencapai tujuan menciptakan keseimbangan dan keselarasan, ada dua masalah utama yang harus ditangani. Pertama, bagaimana aturan dikodifikasi agar sesuai dengan masyarakat dan kedua, bagaimana aturan dikodifikasi sehingga dapat menciptakan masyarakat yang sadar hukum sesuai dengan perubahan.⁶⁰ Kesadaran masyarakat tentang hukum dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk pengetahuan masyarakat tentang undang-undang dan sikap mereka terhadap undang-undang yang sedang berlaku. Namun, kesadaran masyarakat itu sendiri juga mempengaruhi patuh tidaknya masyarakat terhadap hukum. Ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum di wilayah tersebut disebabkan

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Erlies Septiana Nurbani Salim HS, H., 2018, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi / Salim HS*, Depok, Rajawali Pers, hlm 31.

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*,

oleh kesadaran masyarakat yang rendah terhadap hukum, terutama jika penegak hukum tidak menyadarinya. Membangun masyarakat yang sadar hukum membutuhkan waktu, usaha, dan tahapan yang Panjang. Langkah pertama adalah masyarakat harus mengetahui apa yang dilarang atau dilarang dalam hukum. Langkah kedua, masyarakat harus memiliki akses ke semua informasi yang dapat membantu mereka memahami manfaat, tujuan, dan dasar hukum yang berlaku. Langkah terakhir, masyarakat harus memiliki kemampuan untuk menyikapi hukum dalam arti penerimaan atau penolakan hukum terhadap masyarakat secara umum maupun khusus.⁶¹

5. Faktor kebudayaan

Sebenarnya, faktor masyarakat dan kebudayaan berbeda karena masalah sistem nilai yang membentuk kebudayaan, baik spiritual maupun nonmaterial, muncul dalam percakapannya. Ini berbeda karena hukum mencakup struktur, substansi, dan sebagainya. kebudayaan sistem secara keseluruhan. Selain itu, struktur mencakup struktur sistem itu sendiri, seperti bagaimana lembaga hukum formal diatur, hak dan kewajiban mereka, dan nilai-nilai yang

⁶¹ Ellya Rosana, 2014, "*Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat*," Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam 10, no. 1, hlm 81

mendasari hukum ada dalam kebudayaan. Nilai tersebut adalah sebuah konsep abstrak tentang apa yang baik dan apa yang buruk. Menurut Soerjono Soekanto, nilai-nilai yang membentuk hukum adalah sebagai berikut⁶²:

- a. Nilai ketentraman dan ketertiban
- b. Nilai rohani atau keakhlakan dan nilai fisik
- c. Nilai kelanggengan atau konservatisme dan nilai kebaruan atau inovatisme

Biasanya, budaya hukum didefinisikan sebagai kebiasaan masyarakat atau kebiasaan sehari-hari. Budaya dan masyarakat mempunyai pengaruh masing-masing. Nilai-nilai yang mempengaruhi masyarakat dan budaya termasuk ketentraman, ketertiban, nilai kebendaan atau fisik, nilai akhlak atau rohani, dan nilai pembaharuan.⁶³

4. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

- a. Hierarki Norma Hukum (stufenbau theory oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky)

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, walaupun ada hanya sebatas menyebutkan “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

⁶² *Ibid*

⁶³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*

lebih tinggi tingkatannya'. Undang Undang Dasar atau Konstitusi adalah "*the supreme law of the land*"⁶⁴ atau hukum tertinggi di suatu negara.

Dalam buku Hans Kelsen "*General Theori of Law and State*" terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain:⁶⁵ 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. 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 pertama.

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

⁶⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama Yogyakarta: UII Press, hlm.48.

⁶⁵ Hans Kelsen, 2010, *teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hlm 109.

berdasar dari norma lain yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen hal tersebut masuk 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. Hal tersebut menghasilkan norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.⁶⁶

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “*Superordinasi*” dan “*Subordinasi*” yang spesial yaitu⁶⁷ :

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem

⁶⁶ Aziz Syamsuddi, 2011, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 14-15.

⁶⁷ *Ibid*

norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan⁶⁸.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mula mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku

⁶⁸ *Ibid*

dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.⁶⁹ Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari,
 - a. Konstitusi.
 - b. Norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
 - c. Hukum yang substantif atau materil dan seterusnya

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

1) Struktur Norma dan Struktur Lembaga

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul, *Law, state, and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma hukum privat.

⁶⁹ *Ibid*, hlm 13.

Perbedaan ini terletak pada struktur normatif dan kelembagaan apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*), maka hukum publik terletak diatas population.⁷⁰

Dalam hal pembentukan norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau yang juga disebut Infrastruktur.⁷¹

Norma hukum publik dibentuk oleh lembaga negara, sehingga pembentukannya harus dilakukan secara berhati-hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Berbeda dengan pembentukan norma hukum privat, dimana norma hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ *Ibid*

norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan mereka.

2) Tata susunan norma hukum negara (Hans Nawiasky)

Hans Nawiasky, merupakan murid Hans Kelsen, yang mengembangkan teori gurunya mengenai teori jenjang norma / hierarki dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya : *allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku , berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku , berdasar dan bersumber dari orma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar,. Tetapi Han Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok . Hans Nawiasky juga mengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- 1).Kelompok I: *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara).
- 2).Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- 3). Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

4). Kelompok IV: *Verordnung en Autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁷²

Kelompok norma hukum yang selalu ada pada tata susunan norma hukum dalam setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap negara.

3) Norma fundamental Negara

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatfundamentalnorn*, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada dies natalis universitas airlangga yang pertama 10 november 1955 dengan ‘pokok kaidah fundamental Negara.⁷³ Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “ Sejarah Ketata Negara Indonesia, disebut dengan Istilah Norma Pertama,.⁷⁴

Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma fundamental Negara.⁷⁵ Norma Fundamental merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*, hlm 27.

⁷⁴ *Ibid*, hlm 6.

⁷⁵ *Ibid*, hlm 359.

dibawahnya. Dikatakan bahwa norma tertinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi.

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termaksud norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga sebagai landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁷⁶

4) Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan dasar negara adalah aturan pokok negara (*Staatsgrubgesetz*) merupakan kelompok norma hukum yang dibawah norma fundamental negara, norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan normal tunggal dan belum disertai norma sekunder.

Menurut Hans Nawiaky aturan dasar suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen konstitusi yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa

⁷⁶ *Ibid*, hlm 4.

dokumen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*.

Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan. Selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi atau tertinggi negara dan juga diatur hubungan antar negara dan warga negara. Aturan pokok di negara Indonesia tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis Pemusyawaratan, serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, terutama aturan aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan, perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.⁷⁷

Dalam Penjelasan Undang-Undang dasar 1945 (Batang Tubuh UUD 1945) *Staatsgrundgesetz* ini disebut dengan istilah aturan pokok, dimana jika UUD hanya membuat aturan-aturan

⁷⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Op. cit.*, hlm 5.

pokok, atau membuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan berkesejahteraan sosial.⁷⁸

Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-undang (*formell gesetz*), yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang bisa mengikat langsung setiap orang.

Aturan dasar atau aturan pokok negara selain Batang Tubuh UUD 1945 adalah aturan yang tertuang dalam Ketetapan-ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan garis-garis besar haluan negara. Ketetapan MPR ini juga merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sekunder.⁷⁹

Ketetapan MPR berisi pedoman–pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun hanya sebatas material, dimana setiap ketetapan

⁷⁸ Maria Farida Indrati Sueprapto, Ilmu ... *Op. Cit.*, hlm 31.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm 31.

MPR ini dapat dibuat setiap 5 tahun sekali dalam sidang MPR⁸⁰.

Selain aturan dasar/pokok negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam ketetapan MPR kita mengenal aturan dasar/pokok negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis atau biasa juga disebut konvensi ketatanegaraan yang merupakan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

Seperti halnya batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, hukum dasar tak tertulis itupun merupakan aturan dasar/pokok negara yang menjadi pedoman terbentuknya peraturan perundang-undangan dalam negara kita. Hukum dasar yang tidak tertulis dan berlaku dalam negara kita dapat ditemui pada penyelenggaraan pidato kenegaraan oleh presiden pada tanggal 16 Agustus, atau pada pengesahan/ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dalam suatu undang-undang, keputusan presiden, dan sebagainya.⁸¹

5) Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*)

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid.*, hlm 32.

Ini merupakan kelompok dibawah aturan dasar /pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), atau disebut Undang-undang (*formell gesetz*) para ahli hukum di Indonesia cenderung menerjemahkan istilah ini sebagai “Undang-Undang” saja, tanpa menambahkan kata “formal”. Undang-undang adalah norma hukum yang konkret dan terperinci, dibentuk langsung oleh lembaga legislatif (DPR/MPR), dan menjadi dasar bagi peraturan dibawahnya seperti *Verordnung* (Peraturan Pelaksana) dan *Autonome Satzung* (Peraturan Daerah). Di Indonesia Undang-Undang biasa memiliki kekuatan mengikat lebih tinggi, dan bisa mencakup norma primer (kewajiban) dan norma sekunder (sanksi pidana atau pemaksa).⁸²

6) Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*)

Kelompok hukum norma terakhir adalah peraturan pelaksana (*verordnung*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*) ini merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang (*formell gesetz*) yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksana dibuat oleh pemerintah pusat/eksekutif untuk detail teknis, sedangkan peraturan otonom adalah

⁸² *Ibid.*, hlm 34.

peraturan internal atau daerah (kota/lembaga) yang mengatur urusan otonomnya⁸³.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara /pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas batas yang diberikan.⁸⁴ Salah satu contoh adalah UUD 1945 pasal 5 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk undang-undang. Contoh kedua adalah UU no 5 tahun 1974 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah membentuk perda dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp 50.000.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan dari suatu badan dan/atau pejabat pemerintahan (pemberi delegasi) kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya (penerima delegasi) yang kedudukannya lebih rendah, melalui suatu perundang-undangan. Karakteristik

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid.*, hlm 35.

kewenangan yang dilimpahkan adalah kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Tanggung jawab pelaksanaan kewenangan berpindah sepenuhnya kepada penerima delegasi. Penerima delegasi bertindak atas nama sendiri, bukan atas nama pemberi delegasi. Prosedur pelimpahan kewenangan itu dinyatakan dengan maupun tidak dengan delegasi berlainan dengan atribusi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan. Kewenangan delegasi bersifat sementara dalam artinya kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁸⁵ Contoh Pasal ayat (2) UUD 1945 adalah pemberian kewenangan delegasi bagi suatu pemerintahan untuk melaksanakan suatu Undang-undang⁸⁶.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk atas dasar norma Undang-Undang Dasar maka secara filosofis tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya yaitu, Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain bahwa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia yang terbentuk atas dasar Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 36.

⁸⁶ *Ibid*

1945 menjadi alat uji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai mana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002⁸⁷.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengacu pada Pasal 20,21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan⁸⁸.

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada undang undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Ditematkannya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa⁸⁹:

1. Negara berketuhanan yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradap
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikma kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, dan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentang dengan nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila⁹⁰.

Berbeda dengan struktur Perundang-undangan yang pernah ada di Indonesia selama ini, dalam hal ini struktur Perundang-undangan menurut;

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum dan tata urutan Perundangan Republik Indonesia yang membagi atas dan membedakan antara sumber tertib hukum Republik Indonesia dengan tata urutan Perundangan Republik Indonesia

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 118–121.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang tata urutan Perundang-Undangan
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diantara keempat ketentuan yang mengatur tentang sumebr tertib hukum sebagaimana disebutkan di atas hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber tertib hukum dengan alasan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi Negara⁹¹.

Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan.⁹² Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁹¹ Maria Farida Indrati S., 2019, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 67–69.

⁹² Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Perss, hlm. 37

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama Teori Stufenbau yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen⁹³ :

“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 dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”.⁹⁴

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁹⁵

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ A. Hamid S. Attamimi, 2008, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.287, lihat juga I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1990), hlm.36.

⁹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 41.

Adolf Merkl mengemukakan konsep dua wajah hukum (*das Doppelte Rechtsantlitz*). 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. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁹⁶

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Adolf Merkl tidak sama dengan *Grundnorm* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan *Grundnorm* menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, tidak

⁹⁶ *Ibid*, hal.41-42.

tertulis, berlaku secara universal, menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal, dan bersifat meta-yuridis.⁹⁷

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*)⁹⁸;
2. Aturan-aturan dasar negara / aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-Undang (formal) (*formell gesetz*);
4. Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*).⁹⁹

Staatsfundamentalnorn adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorn* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorn* 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

⁹⁷ I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung; PT. Alumni, hlm 37.

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ *Ibid*, hlm.38.

Staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.¹⁰⁰ Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) dibawahnya terdapat aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Dibawah aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) terdapat norma yang lebih konkrit yaitu undang-undang (*formell gesetz*), sedangkan norma yang berada di bawah undang-undang (*formell gesetz*) adalah peraturan pelaksana dan otonom (*verordnung* dan *autonome satzung*).¹⁰¹

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka 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

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm.170.

¹⁰¹ I Gde Pantja Astawa, *Loc. Cit.* 37.

rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya 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 dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.¹⁰²

b. Tata Susunan Norma Hukum Republik Indonesia

1) Sistem Norma Hukum Indonesia Menurut UUD 1945

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaan, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, maka terbentuklah sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila kita bandingkan dengan teori jenjang norma hukum oleh Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum oleh Hans Nawiasky, kita dapat melihat ada dua cerminan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Norma yang berlaku di Negara Republik Indonesia berlapis-lapis, berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok. Dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu

¹⁰² Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Bogor : Ghalia Indonesia, hlm.41.

norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila.¹⁰³

Di dalam sistem hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma undafmental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, kemudian berturut-turut diikuti batang tubuh Undang-Undang Republik Indonesia, Ketetapan Majellis Pemusyawarata Rakyat (TAP MPR), serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang dan Perpu (*formell gesetz*) serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung* dan *autonome satzung*) yang dimulai dari peraturan pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/Kota.¹⁰⁴

2) Hubungan Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*) dengan Norma Konstitusional (*Verfassungsnorm*) UUD Tahun 1945

Apabila kita membahas tentang hubungan antara norma fundamental negara / Pancasila (*Staatfundamentalnorm*) dan aturan dasar negara atau aturan pokok negara / Undang-

¹⁰³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op., cit.*, hlm 39.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm 40.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (*Verfassungsnorm*). Penjelasan umum angka III menegaskan bahwa UUD 1945 bukan sekedar teks hukum, tetapi juga mengandung nilai-nilai fundamental yang menjadi sumber dan pedoman bagi seluruh hukum di Indonesia, memastikan bahwa hukum positif (tertulis) selalu sejalan dengan cita-cita luhur bangsa yang termuat dalam pembukaan UUD 1945. Dalam penjelasan tentang UUD 1945 angka III yang menentukan sebagai berikut¹⁰⁵:

Dari rumusan tersebut dapat kita ketahui bahwa kedudukan pembukaan Undang Undang dasar 1945 adalah lebih utama dari pada batang tubuh, karena pembukaan Undang-Undang 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila¹⁰⁶.

105 *Ibid*

tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sehingga Pancasila mempunyai kedudukan yang fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) yang menjadi sumber bagi aturan dasar negara / aturan pokok negara (*Verfassungsnorm*), yaitu Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945¹⁰⁷.

Selain itu penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 juga menyebutkan istilah 'cita-cita hukum (*rechtsidee*)'. Istilah Cita-cita hukum (*rechtsidee*) didalam penjelasan UUD 1945 ini menurut A.Hamid S.Attamimi kurang tepat oleh karena Istilah 'cita-cita' itu berarti keinginan, kehendak atau harapan, sedangkan Istilah *rechtsidee* lebih tepat kalau diterjemahkan dengan cita hukum¹⁰⁸.

"cita hukum ialah terjemahan dari *rechtsidee*. Berbeda dengan terjemahan yang ada dalam penjelasan UUD 1945, penulis berpendapat *rechtsidee* sebaiknya diterjemahkan dengan cita hukum dan bukan dengan 'cita-cita hukum' mengingat 'cita' adalah gagasan, rasa, cipta, pikiran sedangkan cita-cita adalah keinginan, kehendak, dan harapan yang selalu ada dalam pikiran atau di hati.¹⁰⁹

Selanjutnya dikatakan bahwa kelima sila dari pancasila dalam kedudukan sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupannya bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara positif merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberikan

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Op., Cit.* hlm. 308.

isi kepada setiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan sila-sila tersebut baik sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasang-pasangan merupakan asas hukum umum.¹¹⁰

Dengan alasan tersebut jelaslah bahwa Pancasila adalah asas fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) yang sekaligus merupakan cita hukum dan menjadi dasar dan sumber serta pedoman bagi Batang Tubuh UUD 1945 sebagai Aturan Negara dan Aturan Pokok Negara (*verfassungnorm*) serta peraturan perundang-undangan lainnya¹¹¹.

3) Hubungan UUD 1945 (*Verfassungnorm*) dengan Norma Hukum Ketetapan MPR

Apabila kita melihat teori jenjang norma hukum dari Hans Nawiasky, kita melihat bahwa di Negara Republik Indonesia kelompok norma aturan dasar negara / aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) itu terdiri dari UUD 1945 (*Verfassungnorm*) yang terdapat didalam Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis (Konvensi Ketatanegaraan)¹¹².

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 323.

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Reisa Malida, 2025, *Legal Standing Of Pancasila in the practice of judicial review in Indonesia based on stufenbau theory ; perspective of constitutional law*, Akademik Journal Of Law and Governance, Volume 5 Number 1, hlm 100

Norma hukum yang ada dalam aturan dasar negara atau aturan pokok negara, yaitu dalam UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) dan dalam Ketetapan MPR, merupakan norma-norma hukum yang masih bersifat umum dan garis besar dan masih merupakan norma tunggal, jadi belum dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi memaksa. Kedudukan UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) lebih tinggi dari Ketetapan MPR walaupun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi di Negara Republik Indonesia¹¹³.

Sampai saat ini masih banyak orang mempersoalkan mengapa ketetapan MPR mempunyai kedudukan setingkat lebih rendah dari Undang-Undang Dasar 1945, padahal keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama, yaitu MPR. Pertanyaan ini timbul karena sampai saat ini masih banyak orang yang beranggapan ketiga fungsi MPR itu memiliki bobot yang sama, sedangkan apabila kita perhatikan benar-benar, ketiga fungsi MPR bisa kita bedakan dalam dua kualitas, yaitu¹¹⁴:

1. Fungsi I : Menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Fungsi II.a : Menetapkan Garis Besar haluan Negara.
3. Fungsi II.b : Memilih Presiden dan Wakil Presiden.

¹¹³ *Ibid*

¹¹⁴ *Ibid*

Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang menjalankan fungsi pertama mempunyai kedudukan yang lebih utama daripada menjalankan fungsi yang kedua karena dalam menjalankan fungsi yang pertama MPR mempunyai kualitas konstituante, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar yang hanya akan dilaksanakannya apabila Negara benar-benar menghendaki perubahan UUD itu, jadi fungsi pertama dilakukan secara tidak teratur, sedangkan fungsi yang kedua itu selalu dilaksanakan secara teratur dalam jangka lima tahun sekali, yaitu pada waktu Majelis Pemusyawaratan Rakyat bersidang¹¹⁵.

Kedudukan UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) berada diatas ketetapan MPR menjadi lebih jelas apabila memakai teori pengikatan diri (*Selbstbindungstheorie*) dari George Jellinek. Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang mempunyai kualitas utama sebagai konstituante itu mula-mula menjalankan fungsi pertama, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Tapi begitu Undang-Undang Dasar itu terbentuk, MPR mengikatkan diri pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang dia bentuk sesuai dengan *Selbstbindungstheorie*, sehingga dalam menjalankan fungsi yang kedua, yaitu menetapkan

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2023, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 167–169.

Garis-garis Besar Haluan Negara, dan memilih Presiden dan wakil Presiden yang dituangkan dalam Ketetapan MPR, Majelis Pemusyawaratan Rakyat tunduk pada aturan-aturan yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar tersebut¹¹⁶.

Selain peninjauan dalam hal fungsi Majelis Pemusyawaratan Rakyat, kita melihat dari segi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menentukan adanya persyaratan-persyaratan formal yang tertuang dalam pasal 37 yang berbunyi sebagai berikut¹¹⁷;

Pasal 37 ayat (1): Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurang 2/3 dari pada jumlah Majelis Pemusyawaratan Rakyat harus hadir.

Pasal 37 ayat (2): Putusan diambil dengan persetujuan sekurang kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Kemudian persyaratan-persyaratan formal lainnya yang ditentukan untuk perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk memenuhi Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum yang menentukan pasal 2 sebagai berikut:
Pasal 2, Apabila Majelis pemusyawaratan Rakyat berkehendak

¹¹⁶ Georg Jellinek, sebagaimana dianalisis dalam Maria Farida Indrati S., 2022, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Edisi Terbaru, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 89–92.

¹¹⁷ Ni'matul Huda, 2024, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Terbaru, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 142–145.

untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui Referendum¹¹⁸.

Tetapi disamping persyaratan formal tersebut, sebenarnya ada persyaratan persyaratan material yang lebih utama dan lebih esensial, yaitu “perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak boleh mengganggu keselarasan dan harmoni kaidah-kaidah yang tercantum dalam pembukaan sebagaimana terlihat pada penjelasan umum UUD 1945. Angka III yang berbunyi, Undang-Undang Dasar Menciptakan pokok-pokok pikiran yang tercantum dalam pembukaan dan pasal pasalnya¹¹⁹.

Ini berarti bahwa norma-norma hukum yang tercantum dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang dasar 1945 adalah penciptaan atau pengejawantahan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, yang menurut tafsiran penjelasan UUD 1945 sendiri tidak lain tidak bukan ialah Pancasila¹²⁰.

Apabila kita lihat dalam uraian tersebut jelaslah bahwa dalam menetapkan dan mengubah, ataupun mencabut suatu Undang-Undang Dasar diperlukan syarat syarat yang sangat berat , sedangkan dalam membuat penetapan, perubahan atau

¹¹⁸ *Ibid*, hlm 146-148

¹¹⁹ *Op. Cit*, hlm 109-112

¹²⁰ Maria Farida Indrati S., 2022, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Terbaru, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 93–96.

pencabutan ketetapan MPR tidak diperlukan persyaratan formal dan material seperti halnya UUD, dalam hal ini batang tubuh UUD 1945 karena Ketetapan MPR itu tidak secara langsung merupakan penciptaan dalam pasal-pasal Norma Fundamental Negara atau Pancasila¹²¹.

Dengan adanya perbedaan kualitas fungsi Majelis Pemusyawaratan Rakyat, dan mengaitkan teori pengikatan diri (*Selbstbindungstheorie*), serta perbedaan dalam hal penetapan, perubahan dan pencabutan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, maka menjadi lebih jelaslah bagi kita bahwa kedudukan UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) lebih tinggi dari norma-norma hukum ketetapan-ketetapan MPR yang ditetapkan setiap lima tahun itu. Oleh karena itu kedudukan UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) lebih tinggi dari pada norma-norma hukum dalam ketetapan-ketetapan MPR walaupun keduanya termasuk aturan dasar dan aturan pokok negara, maka hubungan kedua norma itu adalah sesuai dengan jenjang normanya dimana UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan norma-norma dalam Ketetapan MPR, sedangkan dari segi fungsi ketetapan-ketetapan MPR itu mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-

¹²¹ Georg Jellinek, sebagaimana dikaji dalam Jimly Asshiddiqie, 2023, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Terbaru, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 87–90.

hal yang belum diatur dalam UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) yang masih mengatur hal-hal pokok saja dan juga, dimana perlu menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan dalam UUD 1945 (*Verfassungsnorm*) yang lebih terperinci dan mengarah garis-garis besar haluan negara sesuai dengan perkembangan Negara Republik Indonesia yang dapat dilaksanakan setiap lima tahun sekali¹²².

4) Tata Hubungan Pancasila (*Staatsfundamentalnorn*), UUD 1945 (*Verfassungsnorm*), TAP MPR (*staatsgrundgesetz*), dan UU (*Formell Gesetz*)

Pancasila (*Staatsfundamentalnorn*), UUD 1945 (*Verfassungsnorm*), TAP MPR (*staatsgrundgesetz*), dan UU (*Formell Gesetz*) merupakan suatu bagian dari sistem norma Hukum Negara Republik Indonesia, di mana Pancasila merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 dan merupakan sumber dasar bagi pembentukan pasal-pasal dalam UUD 1945. Undang Undang Dasar 1945 sendiri merupakan sumber dasar bagi pembentukan aturan-aturan pokok dan TAP MPR. Aturan Pokok dan TAP MPR juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan Undang-Undang. Hal tersebut dapat disimpulkan Tap MPR itu juga merupakan aturan dasar negara

¹²² *Ibid*

/aturan Pokok Negara yang berada diatas Undang-Undang, oleh karena itu tap MPR ini juga merupakan sumber bagi pembentukan norma-norma hukum dalam Undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang tinggi di Negara Republik Indonesia.¹²³

5) Hubungan Norma Hukum Dasar (*verfassungsnorm*) dan Norma perundang-undangan

Penjelasan Umum angka IV undang-Undang Dasar 1945 menentukan sebagai berikut :

“Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya membuat aturan aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda lebih baik hukum dasar tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuat, mengubah dan mencabut.”¹²⁴

Apabila kita membaca uraian tersebut, kita dapat mengetahui bahwa berbagai ketentuan dalam aturan-aturan pokok negara tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945 dapat dikembangkan atau diatur lebih lanjut dalam Undang-undang yang lebih mudah cara membuat, mengubah dan mencabut. Berdasarkan hal itu, suatu Undang-Undang dapat melaksanakan atau mengatur lebih lanjut hal-hal yang

¹²³ *Ibid.*, hlm. 45.

¹²⁴ Indonesia Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Umum.

ditentukan secara tegas-tegas oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun hal-hal yang secara tidak tegas-tegas menyebutkannya, sedangkan Undang-Undang adalah peraturan Perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia, sehingga Undang-Undang juga merupakan sumber dan dasar bagi peraturan-perundang-undangan lain dibawahnya, yang merupakan peraturan pelaksanaan atau peraturan otonom¹²⁵.

Apabila kita melihat dari sifat norma hukumnya kita ketahui bahwa norma hukum dalam suatu hukum dasar itu masih merupakan norma hukum tunggal, masih mengatur hal-hal umum dan garis besar besar atau merupakan norma hukum yang pokok-pokok saja sehingga norma-norma dalam suatu hukum dasar itu belum dapat langsung berlaku mengikat umum. Lain halnya dengan norma norma hukum yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan norma-norma hukum itu sudah lebih kongkrit, lebih jelas, dan sudah dapat langsung berlaku mengikat umum, bahkan suatu peraturan perundang-undangan sudah dapat dilekati oleh sanksi pidana atau sanksi pemaksa¹²⁶.

¹²⁵ *Ibid*

¹²⁶ *Ibid*

Berdasarkan uraian tersebut, kita dapat melihat dengan jelas bahwa, agar supaya norma-norma hukum yang terdapat pada hukum dasar (*Verfassungsnorm*) itu dapat berlaku sebagaimana mestinya, norma-norma hukum itu harus terlebih dahulu dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan (*Gesetzgebungsnorm*) di mana norma-norma hukumnya bersifat umum dan dapat mengikat seluruh warga negara.¹²⁷

c. Sejarah Hierarki Norma Hukum Indonesia

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan. Saat ini, yang menjadi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Undang-Undang tentang pembentukan peraturan sedikitnya sudah mengalami empat kali perubahan yaitu¹²⁸;

1) Susunan hierarki dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Susunan hierarki dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia;

¹²⁷ *Ibid.*, hlm 46.

¹²⁸ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden dan
- f. Peraturan-Peraturan Pelaksana Lainnya seperti;
 - Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri
 - Dan lain-lainnya.

2) Susunan hierarki dalam Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000

Susunan hierarki dalam Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah

3) Susunan Hierarki dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Susunan Hierarki dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan :

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

1. Peraturan daerah Provinsi dibuat oleh DPRD bersama Gubernur

2. Peraturan daerah kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota

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

4) Susunan hierarki dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Susunan hierarki dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah kabupaten/Kota.

b) Landasan Konseptual

1. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS)

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disebut BPJS. BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial.¹²⁹ Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah badan hukum yang dibentuk dengan Undang-Undang untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS menurut UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional adalah transformasi dari

¹²⁹ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

badan penyelenggara jaminan sosial yang sekarang telah berjalan dan dimungkinkan untuk membentuk badan penyelenggara baru sesuai dengan dinamika perkembangan jaminan sosial.¹³⁰

BPJS Kesehatan adalah badan hukum publik menurut UU BPJS. Tiga kriteria di bawah ini digunakan untuk menentukan bahwa BPJS merupakan badan hukum publik, yaitu:¹³¹

- a. Cara pendiriannya atau terjadinya badan hukum itu, diadakan dengan
- b. Konstruksi hukum publik, yaitu didirikan oleh penguasa (Negara) dengan Undang-Undang;
- c. Lingkungan kerjanya, yaitu dalam melaksanakan tugasnya badan hukum tersebut pada umumnya dengan publik dan bertindak dengan kedudukan yang sama dengan publik;
- d. Wewenangnya, badan hukum tersebut didirikan oleh penguasa Negara dan diberi wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan, atau peraturan yang mengikat umum.

BPJS merupakan badan hukum publik karena memenuhi ketiga persyaratan tersebut di atas. Ketiga persyaratan tersebut tercantum dalam berbagai norma dalam UU BPJS, yaitu:¹³²

- a. BPJS dibentuk dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

¹³⁰ Asih Eka Putri, 2014, *Seri Buku Saku-2: Paham BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan)*, Iedrich-Ebert-Stiftung, hlm.7

¹³¹ *Ibid*

¹³² *Ibid*, hlm. 7-8.

- b. BPJS berfungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum, yaitu Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. BPJS diberi delegasi kewenangan untuk membuat aturan yang mengikat umum.
- d. BPJS bertugas mengelola dana publik, yaitu dana jaminan sosial untuk kepentingan peserta.
- e. BPJS berwenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas kepatuhan peserta dan pemberi kerja dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jaminan sosial nasional.
- f. BPJS bertindak mewakili Negara RI sebagai anggota organisasi atau lembaga internasional.
- g. BPJS berwenang mengenakan sanksi administratif kepada peserta atau pemberi kerja yang tidak memenuhi kewajibannya.
- h. Pengangkatan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi oleh Presiden, setelah melalui proses seleksi publik.

BPJS wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya dalam bentuk laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan

publik kepada presiden, dengan tembusan kepada Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN), paling lambat 30 Juni tahun berikutnya.¹³³

BPJS mengumumkan laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan kepada publik dalam bentuk ringkasan eksekutif melalui website BPJS dan melalui paling sedikit 2 (dua) media massa cetak yang memiliki peredaran luas secara nasional, paling lambat tanggal 31 Juli tahun berikutnya.¹³⁴

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang BPJS menyebutkan bahwa BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan. Selanjutnya, mengenai tugas dari BPJS, disebutkan dalam Pasal 10 bahwa dalam melaksanakan fungsinya, BPJS bertugas untuk:

- a. Melakukan dan/atau menerima pendaftaran peserta;
- b. Memungut dan mengumpulkan iuran dari peserta dan pemberi kerja;
- c. Menerima bantuan iuran dari Pemerintah;
- d. Mengelola Dana Jaminan Sosial untuk kepentingan peserta;
- e. Mengumpulkan dan mengelola data peserta program Jaminan Sosial;
- f. Membayarkan manfaat dan/atau membiayai pelayanan kesehatan sesuai dengan ketentuan program Jaminan Sosial; dan

¹³³ *Ibid*, hlm.8

¹³⁴ *Ibid*, hlm.9

- g. Memberikan informasi mengenai penyelenggaraan program Jaminan Sosial kepada peserta dan masyarakat.

Badan Penyelenggara jaminan Sosial Kesehatan adalah badan hukum publik yang bertanggungjawab kepada Presiden dan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan.¹³⁵ Pada 1 Januari 2014 Pemerintah mengoperasikan BPJS Kesehatan atas perintah UU BPJS. Pada saat BPJS Kesehatan mulai beroperasi, terjadi serangkaian peristiwa sebagai berikut:

- a. PT Askes (Persero) dinyatakan bubar tanpa likuidasi dan semua aset dan liabilitas serta hak dan kewajiban hukum PT Askes (Persero) menjadi aset dan kewajiban hukum BPJS Kesehatan;
- b. Semua pegawai PT Askes (Persero) menjadi pegawai BPJS kesehatan;
- c. Menteri Badan Usaha Milik Negara selaku Rapat Umum Pemegang Saham mengesahkan laporan posisi keuangan penutup PT Askes (Persero) setelah dilakukan audit oleh kantor akuntan publik;
- d. Menteri Keuangan mengesahkan laporan posisi keuangan pembuka BPJS Kesehatan dan laporan posisi keuangan pembuka dana jaminan kesehatan.

Sejak BPJS Kesehatan beroperasi menyelenggarakan program-program pelayanan kesehatan perorangan kepada BPJS

¹³⁵ *Ibid*, hlm 14.

Kesehatan. Mulai 1 Januari 2014 terjadi pengalihan program sebagai berikut:¹³⁶

- a. Kementerian Kesehatan tidak lagi menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas);
- b. Kementerian Pertanian, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia tidak lagi menyelenggarakan program pelayanan kesehatan bagi pesertanya, kecuali untuk pelayanan kesehatan tertentu berkaitan dengan kegiatan operasionalnya, yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden;
- c. PT Jamsostek (Persero) tidak lagi menyelenggarakan program jaminan pemeliharaan kesehatan.

2. Tujuan dibentuknya BPJS Kesehatan

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan merupakan badan hukum yang dibentuk pemerintah Indonesia khusus untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan nasional. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya yang disebut dengan UU BPJS menyebutkan bahwa, "BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan". Jaminan kesehatan menurut UU SJSN diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas, dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan

¹³⁶ *Ibid*, hlm 15.

kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.¹³⁷

Pasal 2 UU BPJS, disebutkan BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan asas: (1) kemanusiaan, (2) manfaat, dan (3) keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 2 UU BPJS, menerangkan¹³⁸:

- a. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah asas yang terkait dengan penghargaan terhadap martabat manusia.
- b. Yang dimaksud dengan “asas manfaat” adalah asas yang bersifat operasional menggambarkan pengelolaan yang efisien dan efektif.

Pasal 3 UU BPJS, menyebut bahwa BPJS bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dimaksud dengan “kebutuhan dasar hidup” adalah kebutuhan esensial setiap orang agar dapat hidup layak, demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹³⁹.

¹³⁷ *Ibid*, hlm 20.

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ *Ibid*

3. Hak dan Kewajiban Peserta BPJS

Peserta BPJS Kesehatan dapat diartikan juga sebagai konsumen jasa layanan kesehatan. Oleh sebab itu berbicara mengenai peserta BPJS Kesehatan tidak akan lepas dengan pengertian konsumen, yakni konsumen jasa layanan kesehatan. Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondinus menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai, pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa, (*uiteindelijk gebruiker van goederen en diensten*).¹⁴⁰ Berbicara mengenai konsumen, dalam kaitannya dengan pembicaraan mengenai hak atas pemeliharaan perawatan/pelayanan medis, pasien merupakan konsumen atas jasa. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, menyebutkan bahwa peserta adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran. Peserta BPJS Kesehatan dalam Pasal 4 Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan dibagi kedalam 2 kelompok peserta, yakni peserta penerima bantuan iuran (PBI) dan peserta bukan penerima bantuan iuran (non PBI). Kriteria-kriteria orang yang termasuk kedalam kedua kelompok peserta BPJS

¹⁴⁰ Susanti Adi Nugroho, 2008, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm, 61

Kesehatan tersebut diatur pada Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan, yaitu:

a. Penerima bantuan iuran jaminan kesehatan (PBI): fakir miskin dan orang tidak mampu, dengan penetapan peserta sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Bukan penerima bantuan iuran jaminan kesehatan (non PBI), terdiri dari:

1) Pekerja Penerima Upah dan anggota keluarganya:

a) Pegawai Negeri Sipil;

b) Anggota TNI;

c) Anggota Polri;

d) Pejabat Negara;

e) Pegawai pemerintah non pegawai Negeri;

f) Pegawai swasta; dan

g) Pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan f yang menerima upah. Termasuk WNA yang bekerja di Indonesia paling singkat 6 (enam) bulan.

2) Pekerja Bukan Penerima Upah dan anggota keluarganya:

a) Pekerja diluar hubungan kerja atau pekerja mandiri

- b) Pekerja yang tidak termasuk huruf a yang bukan penerima upah. Termasuk WNA yang bekerja di Indonesia paling singkat 6 (enam) bulan.
- 3) Bukan pekerja dan anggota keluarganya:
 - a) Investor
 - b) Pemberi Kerja
 - c) Penerima Pensiun, terdiri dari:
 - (1) Pegawai Negeri Sipil yang berhenti dengan hak pensiun;
 - (2) Anggota TNI dan Anggota Polri yang berhenti dengan hak pensiun;
 - (3) Pejabat Negara yang berhenti dengan hak pensiun;
 - (4) Janda, duda, atau anak yatim piatu dari penerima pensiun yang mendapatkan hak pensiun
 - (5) Penerima pensiun lain; dan
 - (6) Janda, duda, atau anak yatim piatu dari penerima pensiun lain yang mendapatkan hak pensiun.
 - (7) Veteran;
 - (8) Perintis Kemerdekaan;
 - (9) Janda, duda, atau anak yatim piatu dari Veteran atau Perintis Kemerdekaan; dan
 - (10) Bukan Pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan e yang mampu membayar iuran.

Pasal 10 Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan No. 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan, menyebutkan bahwa anggota keluarga yang di tanggung sebagai mana dimaksud dalam kelompok peserta bukan penerima bantuan iuran jaminan kesehatan (non PBI), diantaranya¹⁴¹:

a. Pekerja Penerima Upah:

- 1) Keluarga inti meliputi istri/suami dan anak yang sah (anak kandung, anak tiri dan/atau anak angkat), sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang.
- 2) Anak kandung, anak tiri dari perkawinan yang sah, dan anak angkat yang sah, dengan kriteria:
 - a) Keluarga inti meliputi istri/suami dan anak yang sah (anak kandung, anak tiri dan/atau anak angkat), sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang.
 - b) Anak kandung, anak tiri dari perkawinan yang sah, dan anak angkat yang sah, dengan kriteria:
 - 1) Tidak atau belum pernah menikah atau tidak mempunyai penghasilan sendiri,
 - 2) Belum berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau belum berusia 25 (dua puluh lima) tahun yang masih melanjutkan pendidikan formal.

¹⁴¹ Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan No. 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan

- b. Pekerja Bukan Penerima Upah dan Bukan Pekerja : Peserta dapat mengikutsertakan anggota keluarga yang diinginkan (tidak terbatas).
- c. Peserta dapat mengikutsertakan anggota keluarga tambahan, yang meliputi anak ke-4 dan seterusnya, ayah, ibu dan mertua.
- d. Peserta dapat mengikutsertakan anggota keluarga tambahan, yang meliputi kerabat lain seperti Saudara kandung/ipar, asisten rumah tangga, dan lain-lain.

Pembagian kelompok peserta BPJS Kesehatan menjadi 2 kelompok tersebut, yakni; (1) Peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI), dan (2) Peserta Bukan Penerima Bantuan Iuran (non PBI) disesuaikan dengan golongan masyarakat setiap individu tersebut. Untuk golongan masyarakat menengah keatas masuk kedalam kelompok peserta BPJS Kesehatan bukan penerima bantuan iuran (non PBI) yang iuran ditanggung sendiri, sedangkan untuk masyarakat golongan bawah (fakir miskin, dan orang yang tidak mampu) masuk kedalam kelompok peserta BPJS Kesehatan penerima bantuan iuran (PBI) yang iurannya dibayar oleh pemerintah Indonesia¹⁴².

Kepesertaan BPJS Kesehatan bersifat wajib bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 14 UU BPJS yang mengatakan “setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja

¹⁴² *Ibid*

paling singkat enam bulan di Indonesia, wajib menjadi peserta program Jaminan Sosial”. Kewajiban bagi warga negara Indonesia untuk menjadi peserta BPJS Kesehatan diterapkan guna mendukung kesuksesan program jaminan sosial yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia. Sebab, penyelenggaraan jaminan sosial termasuk penyedia fasilitas kesehatan merupakan tanggung jawab negara yang dijamin pasal 34 UUD 1945.¹⁴³

Hak dan kewajiban peserta BPJS Kesehatan tidak berbeda dengan hak dan kewajiban konsumen pada umumnya. Hak-hak dasar konsumen sebagaimana pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat J.F.Kennedy di depan kongres pada tanggal 15 maret 1962, yaitu terdiri atas:¹⁴⁴

- a. Hak untuk memperoleh keamanan;
- b. Hak memilih;
- c. Hak mendapat informasi;
- d. Hak untuk didengar.

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia yang dicantumkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948, masing-masing pada Pasal 3, 8, 19, 21, dan 26, yang oleh Organisasi Konsumen Sedunia (*International Organization*

¹⁴³ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt54cf4a639cccf/kepesertaan-wajib-bpjs-bukan-domain-swasta>, diakses pada tanggal 28 Maret 2025, pukul 01.53 WIB.

¹⁴⁴ Ahmadi Miru, Sutarman Yodo, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Rajagarfindo Persada, hlm. 38

of Consumers Union-IOCU) ditambahkan empat hak dasar konsumen lainnya:¹⁴⁵

- a. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
- b. Hak untuk memperoleh ganti rugi;
- c. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
- d. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Masyarakat Eropa (*Europese Economische Gemeenschap* atau EEG) juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen sebagai berikut:

- a. Hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijngezondheid en veiligheid*);
- b. Hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijng economische belangen*);
- c. Hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*);
- d. Hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
- e. Hak untuk didengar (*recht om te wonder gehord*);

Peserta BPJS Kesehatan memiliki hak-hak yang perlu dilindungi dan dihormati sebagai konsumen jasa layanan kesehatan. Mengenai hak dan kewajiban peserta BPJS Kesehatan, hal ini dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 24 hingga Pasal 26 Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 39

tentang Jaminan Penyelenggara Kesehatan. Adapun hak-hak peserta BPJS Kesehatan, diantaranya:¹⁴⁶

- a. Mendapatkan identitas peserta;
- b. Mendapatkan Nomor Virtual Account;
- c. Memilih fasilitas kesehatan tingkat pertama yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan yang bekerja sama;
- d. Memperoleh Jaminan Kesehatan;
- e. Menyampaikan pengaduan kepada Fasilitas Kesehatan dan/atau BPJS Kesehatan, diantaranya:
- f. Mendapatkan informasi pelayanan kesehatan; dan
- g. Mengikuti program asuransi kesehatan tambahan.

Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggara Jaminan Kesehatan juga mengatur kewajiban kewajiban bagi peserta BPJS Kesehatan, diantaranya:¹⁴⁷

- a. Membayar iuran;
- b. Melaporkan perubahan data kepesertaan;
- c. Melaporkan perubahan status kepesertaan; dan
- d. Melaporkan kerusakan dan/atau kehilangan kartu identitas peserta Jaminan Kesehatan.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ BPJS Kesehatan, *Op, Cit*, hlm. 6

4. Klaim

Pengertian klaim adalah tuntutan pengakuan atas suatu fakta bahwa seseorang berhak (memiliki atau mempunyai) atas sesuatu. Pengertian lain dari klaim merupakan keinginan atau tuntutan pembayaran manfaat sesuai sama dengan ketentuan yang dicatat dalam polis.¹⁴⁸

Verifikasi adalah melakukan pemeriksaan tentang kebenaran laporan, pernyataan, perhitungan uang dan sebagainya. Dalam melakukan verifikasi dokumen klaim, maka seorang verifikator BPJS melakukan tahap dan alur verifikasi yang telah ditetapkan oleh BPJS Kesehatan¹⁴⁹.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, alur adalah aturan, adat yang benar. Dalam buku petunjuk teknis Verifikasi Klaim tahun 2014, terdapat empat tahap verifikasi, yaitu :

1) Verifikasi Administrasi

Verifikasi administrasi adalah memeriksa kebenaran administrasi kepesertaan. Pada tahap ini dokumen klaim yang akan diverifikasi untuk pelayanan rawat jalan dan rawat inap adalah sebagai berikut :

¹⁴⁸ Subardi, Eko. 2014. *Akuntabilitas Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Dalam Penanganan Klaim Asuransi Program Jaminan Kesehatan Nasional Januari – April 2014 (Studi di BPJS Kesehatan Kantor Cabang Utama Yogyakarta)*. Tesis. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

¹⁴⁹ *Ibid*

a) Pelayanan Rawat Jalan Pelayanan Rawat Jalan adalah pelayanan pasien untuk observasi, diagnosis, pengobatan, rehabilitasi medik dan pelayanan kesehatan lainnya tanpa menginap di rumah sakit. Persyaratan dokumen pelayanan rawat jalan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut :

- (1) Surat Eligibilitas Peserta (SEP)
- (2) Bukti pelayanan yang mencantumkan diagnosa dan prosedur serta ditandatangani oleh Dokter.
- (3) Pada pembayaran klaim diluar tarif INA CBG's dibutuhkan tambahan bukti pendukung :
 - (a) Protokol terapi dan regimen (jadwal pemberian) obat khusus
 - (b) Resep alat kesehatan
 - (c) Tanda terima alat bantu kesehatan (kacamata, alat bantu dengar, alat bantu gerak, dll)

b) Pelayanan Rawat Inap

Pelayanan rawat inap merupakan pelayanan pasien untuk observasi, diagnosis, pengobatan, rehabilitasi medik dan atau upaya pelayanan kesehatan lainnya dengan menginap di rumah sakit. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi yaitu :

- (1) Surat perintah rawat inap
- (2) Surat Eligibilitas Peserta (SEP)

(3) Resume medis yang berisikan tentang identitas pasien, anamnesa, pemeriksaan fisik, diagnosa dan prosedur serta ditandatangani oleh Dokter.

(4) Pada kasus tertentu, bila ada pembayaran klaim diluar INA CBG's diperlukan tambahan bukti pendukung :

(a) Protokol terapi dan regimen (jadwal pemberian) obat khusus

(b) Resep alat bantu kesehatan (alat bantu gerak, collar neck, korset, dan lain-lain)

(c) Tanda terima alat bantu kesehatan Pada tahap ini terdapat verifikasi administrasi, yaitu meneliti kesesuaian dokumen klaim yaitu antara Surat 17 Eligibilitas Peserta (SEP) dengan data kepesertaan yang di input dalam aplikasi INA CBG's

2) Verifikasi Administrasi Pelayanan

Langkah-langkah pelayanan dalam verifikasi administrasi adalah:

a) Melakukan pengecekan kesesuaian antara dokumen klaim dengan dokumen yang harus disertakan

b) Jika terjadi ketidaksesuaian antara kelengkapan dan keabsahan dokumen maka akan dikembalikan ke rumah sakit.

- c) Sesuai atau tidaknya antara tindakan operasi dengan operator, yang dituangkan dalam kewenangan klinis rumah sakit.

3) Verifikasi Pelayanan Kesehatan

Hal-hal yang perlu menjadi perhatian dalam verifikasi pelayanan kesehatan adalah :

- a) Verifikator wajib memastikan kesesuaian diagnosis dan prosedur pada tagihan dengan kode ICD 10 dan ICD 9 CM.
- b) Episode rawat jalan dianggap satu jika pasien melakukan konsultasi kepada dokter dengan membawa pemeriksaan penunjang dan obat yang diberikan pada hari yang sama
- c) Pelayanan IGD, pelayanan rawat sehari maupun pelayanan bedah sehari (*one day surgery*) termasuk rawat jalan.
- d) Episode rawat inap jika pasien mendapatkan perawatan > 6 jam atau pasien secara administrasi sudah menjadi pasien rawat inap atau pasien sudah menempati kamar rawat inap walaupun <6 jam.
- e) Dihitung sebagai satu episode rawat inap pada pasien dari poliklinik maupun gawat darurat yang masuk rawat inap.
- f) Pada kasus special CMG's bukti pendukung adalah :
 - (1) *Special drugs : product batch* (asli) dilampirkan dalam berkas klaim
 - (2) *Special procedure* : laporan asli

- (3) *Special prosthesis : product batch* (asli) dilampirkan dalam berkas klaim
- (4) *Special investigation* : expertise pemeriksaan
- (5) *Special chronic dan sub acute* : instrument WHO DAS
- g) Bayi yang lahir sehat maka hanya perlu kode bahwa ia lahir hidup di lokasi persalinan, tunggal atau multiple (Z38.-)
- h) Penggunaan kode “Z” untuk diagnosa utama bagi pasien yang kontrol ulang dengan diagnosis yang sama seperti kunjungan sebelumnya dan kondisi penyakitnya sebagai diagnosis sekunder.
- i) Penggunaan satu kode untuk diagnosa utama dan sekunder yang saling berkaitan.
- j) Beberapa diagnosis yang seharusnya dikode jadi satu, tetapi dikode terpisah. (PMK Nomor 27 Tahun 2014)
- 4) Verifikasi Menggunakan Software INA CBG'S
 - a) Purifikasi Data

Purifikasi berfungsi untuk melakukan validasi output data INA CBG's yang ditagihkan Rumah Sakit terhadap data penerbitan SEP.

Purifikasi data terdiri dari; a) Nomor SEP; b) Nomor Kartu Peserta; c) Tanggal SEP
 - b) Melakukan proses verifikasi administrasi

Verifikator melakukan pencocokan antara resume medis dengan bukti pendukung dan hasil entry Rumah Sakit. Setelah dilakukan verifikasi, maka klaim dikategorikan sebagai klaim yang layak secara administrasi, tidak layak secara administrasi dan pending.

c) Proses verifikasi lanjutan

Verifikasi lanjutan dikerjakan untuk menghindari terjadinya double klaim dan kesalahan dalam verifikasi.

Verifikasi lanjutan untuk mengatasi adanya double klaim pada kasus:

- (1) Kemungkinan readmisi pada dua kasus rawat inap atau pasien hanya dipulangkan secara administrasi.
- (2) Pasien rawat jalan yang rawat inap dilakukan dua klaim]pada rawat jalan dan rawat inap yang seharusnya sudah menjadi satu episode rawat inap.
- (3) Adanya pasien dengan kunjungan di dua atau lebih layanan poliklinik pada hari yang sama maka hanya dapat diklaimkan menjadi satu.

5. Pelayanan Kesehatan

Setiap peserta BPJS Kesehatan berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang mencakup pelayanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif termasuk pelayanan obat dan bahan medis habis pakai sesuai kebutuhan medis yang diperlukan. Pengertian

mengenai pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif ini terdapat pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yakni¹⁵⁰:

- a. Pasal 1 angka 12 UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, menyebutkan bahwa pelayanan kesehatan promotif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang lebih mengutamakan kegiatan yang bersifat promosi kesehatan.
- b. Pasal 1 angka 13 UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, menyebutkan bahwa pelayanan kesehatan preventif adalah suatu kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan/penyakit.
- c. Pasal 1 angka 14 UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, menyebutkan bahwa pelayanan kesehatan kuratif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pengobatan yang ditujukan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderita akibat penyakit, pengendalian penyakit, atau pengendalian kecacatan agar kualitas penderita dapat terjaga seoptimal mungkin.
- d. Pasal 1 angka 15 UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, menyebutkan bahwa pelayanan kesehatan rehabilitatif adalah kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan untuk mengembalikan

¹⁵⁰ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

bekas penderita kedalam masyarakat sehingga dapat berfungsi lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna untuk dirinya dan masyarakat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuannya.

Pelayanan kesehatan tersebut merupakan hak mutlak bagi setiap peserta BPJS Kesehatan. Pelayanan kesehatan tersebut meliputi semua fasilitas kesehatan lainnya yang ditetapkan oleh Menteri yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan termasuk fasilitas kesehatan penunjang yang terdiri atas:¹⁵¹

- a. Laboratorium;
- b. Instalasi farmasi rumah sakit;
- c. Apotek;
- d. Unit tranfusi darah/palang merah indonesia;
- e. Optik;
- f. Pemberi pelayanan consumable ambulatory pritonial dialisis (capd); dan
- g. Praktek bidan/perawat atau yang setara.

Pasal 47 ayat (3) Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan, menyebut bahwa pelayanan kesehatan yang di jamin oleh BPJS Kesehatan terdiri atas:

- a. Pelayanan kesehatan pada fasilitas kesehatan tingkat pertama;

¹⁵¹ Tim Visi Yustista, *Op, Cit*, hlm. 50

- b. Pelayanan kesehatan pada fasilitas kesehatan tingkat lanjutan;
- c. Pelayanan gawat darurat;
- d. Pelayanan obat, alat kesehatan, dan bahan medik habis pakai;
- e. Pelayanan ambulans;
- f. Pelayanan skrining kesehatan; dan
- g. Pelayanan kesehatan lain yang ditetapkan oleh menteri.

Ketentuan mengenai pelayanan kesehatan bagi peserta BPJS Kesehatan diatur dalam Pasal 47 hingga 73 Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan. Selain itu, BPJS Kesehatan dalam menjalankan program jaminan kesehatan nasional diharapkan dapat memberikan manfaat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) kepada peserta BPJS Kesehatan. Manfaat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan meliputi:¹⁵²

- a. Pelayanan kesehatan tingkat pertama yaitu pelayanan kesehatan non spesialisistik mencakup:
 - 1) Administrasi pelayanan;
 - 2) Pelayanan promotif dan preventif;
 - 3) Pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi medis;

¹⁵² *Ibid*, hlm 9

- 4) Tindakan medis non spesialisik, baik operatif maupun non operatif;
 - 5) Pelayanan obat dan bahan medis habis pakai;
 - 6) Tranfusi sesuai kebutuhan medis;
 - 7) Pemeriksaan penunjang diagnosis laboratorium tingkat pertama;
 - 8) Rawat inap tingkat pertama sesuai indikasi.
- b. Pelayanan kesehatan rujukan tingkat lanjutan, yaitu pelayanan kesehatan mencakup:
- 1) Rawat jalan, meliputi:
 - a) Administrasi pelayanan;
 - b) Pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi spesialisik oleh dokter spesialis dan sub spesialis;
 - c) Tindakan medis spesialisik sesuai dengan indikasi medis;
 - d) Pelayanan obat dan bahan medis habis pakai;
 - e) Pelayanan alat kesehatan implant;
 - f) Pelayanan penunjang diagnostic lanjutan sesuai dengan indikasi medis;
 - g) Rehabilitasi medis;
 - h) Pelayanan darah;
 - i) Pelayanan kedokteran forensik;
 - j) Pelayanan jenazah di fasilitas kesehatan.
 - 2) Rawat inap yang meliputi:

- a) Perawatan inap non intensif;
- b) Perawatan inap diruang intensif;
- c) Pelayanan kesehatan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Pelayanan kesehatan adalah faktor penting dalam perawatan medis bagi konsumen jasa layanan kesehatan, maka sudah sepatutnya para tenaga medis untuk memberikan pelayanan kesehatan sesuai standar mutu pelayanan kesehatan. Definisi mutu pelayanan kesehatan banyak menjadi kajian para ahli. Tragedi dalam buku *Cost, Quality and Acces in Health Care* mengemukakan bahwa salah satu isu yang paling kompleks dalam dunia pelayanan kesehatan adalah penilaian mutu pelayanan. Ruang lingkupnya sangat luas, mulai dari kemungkinan derajat kesempurnaan (*perfectability*), teknik intervensi klinik sampai pada peranannya dalam menurunkan angka mortalitas.¹⁵³ Ada yang berpendapat bahwa mutu pelayanan kesehatan di rumah sakit dapat dinilai dari mortalitas.

Ada yang berpendapat bahwa mutu pelayanan kesehatan dirumah sakit dapat dinilai dari mortalitas operasi, misalnya, atau dari angka infeksi nosokomial. Ada ada pula yang masih berpegangan pada derajat pemanfaatan tempat tidur dan atau jumlah kunjungan ke poliklinik. Edlund dan Tracendi menyatakan bahwa untuk

¹⁵³ Tjandra Yoga Aditama, 2002, *Manajemen Administrasi Rumah Sakit*, Jakarta, UI-Press, hlm. 172

mengerti tentang mutu pelayanan kesehatan harus diajukan beberapa pertanyaan seperti oleh siapa, untuk siapa, dan untuk tujuan apa pelayanan kesehatan diberikan.¹⁵⁴

Pengertian mutu pelayanan kesehatan ini menjadi lebih rumit karena pertimbangan ekonomis. Di satu pihak sama-sama disadari akan adanya hubungan antara biaya yang dikeluarkan dengan mutu yang dihasilkan. Tetapi, di pihak lain, tidak ada batasan yang tegas tentang sampai seberapa jauh derajat mutu perlu dicapai bila disesuaikan dengan pertimbangan anggaran yang ada.¹⁵⁵

Buku Total Quality Control oleh AV Feigenbaum yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul Kendali Mutu Terpadu, secara umum menyebutkan bahwa mutu produk dan jasa didefinisikan sebagai keseluruhan gabungan karakteristik produk dan jasa dari pemasaran, rekayasa, pembuatan, dan pemeliharaan yang membuat produk dan jasa yang digunakan memenuhi harapan pelanggan. Dalam buku ini juga disebutkan tentang konsep mutu yang berorientasi pada kepuasan total pelanggan.¹⁵⁶

Penilaian mutu pelayanan di rumah sakit diperumit lagi dengan berbagai faktor lain. Pada industri manufaktur, mutu barang yang dihasilkan ditentukan oleh standar baku dan harga. Bila mutu dibawah standar, atau bila harganya di atas standar untuk barang

¹⁵⁴ *Ibid*

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ *Ibid*

itu, maka konsumen tidak akan mau membelinya. Pada bidang kesehatan, konsumen “pasien” tidak dalam posisi yang mampu menilai secara pasti mutu pelayanan yang tidak bermutu maka kesehatan pasien dan mungkin juga jiwanya menjadi taruhannya.¹⁵⁷

Kendati banyak faktor yang harus dipertimbangkan, bagaimanapun juga tentu harus dibuat parameter untuk menilai sejauh mana kebersihan dan mutu pelayanan yang diberikan oleh organisasi rumah sakit ini. salah satu definisi menyatakan bahwa mutu pelayanan kesehatan biasanya mengacu pada kemampuan rumah sakit memberi pelayanan yang sesuai dengan standar profesi kesehatan dan dapat diterima oleh pasiennya. Dalam hal ini, tentu perlu pula dipertimbangan penggunaan sumber daya yang seefisien mungkin. Selain itu perlu menghindari kemungkinan masalah iatrogenik (infeksi, trauma dan lain-lain) karena perawatan di rumah sakit. *Institute of Medicine Committee* di Amerika Serikat menyatakan bahwa kualitas pelayanan kesehatan dinilai dari bagaimana pelayanan itu, baik bagi perorangan maupun populasi, dapat meningkatkan derajat kesehatan dan dilakukan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan yang ada di masa itu. Sementara itu, sejak 500 tahun yang lalu, seorang ahli yang bernama Bombastus von Hohenheim yang dikenal juga dengan nama

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm 173

Paracelcus, yang menyatakan bahwa “ *Good medicine without good care is as useless as good care without good medicine*”.¹⁵⁸

Albin Krczal dari Australia, dalam tulisannya di majalah Hospital Management Internasional 1996 menyatakan bahwa penelitian kualitas pelayanan dilihat dari kacamata yang berbeda oleh berbagai pihak terkait, baik pemerintah, manajer rumah sakit, para dokter, petugas kesehatan lain, maupun masyarakat. Oleh karena itu, perlu diketahui dulu pola pandang masing-masing pihak, untuk kemudian menyamakan sebisa mungkin.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm 173

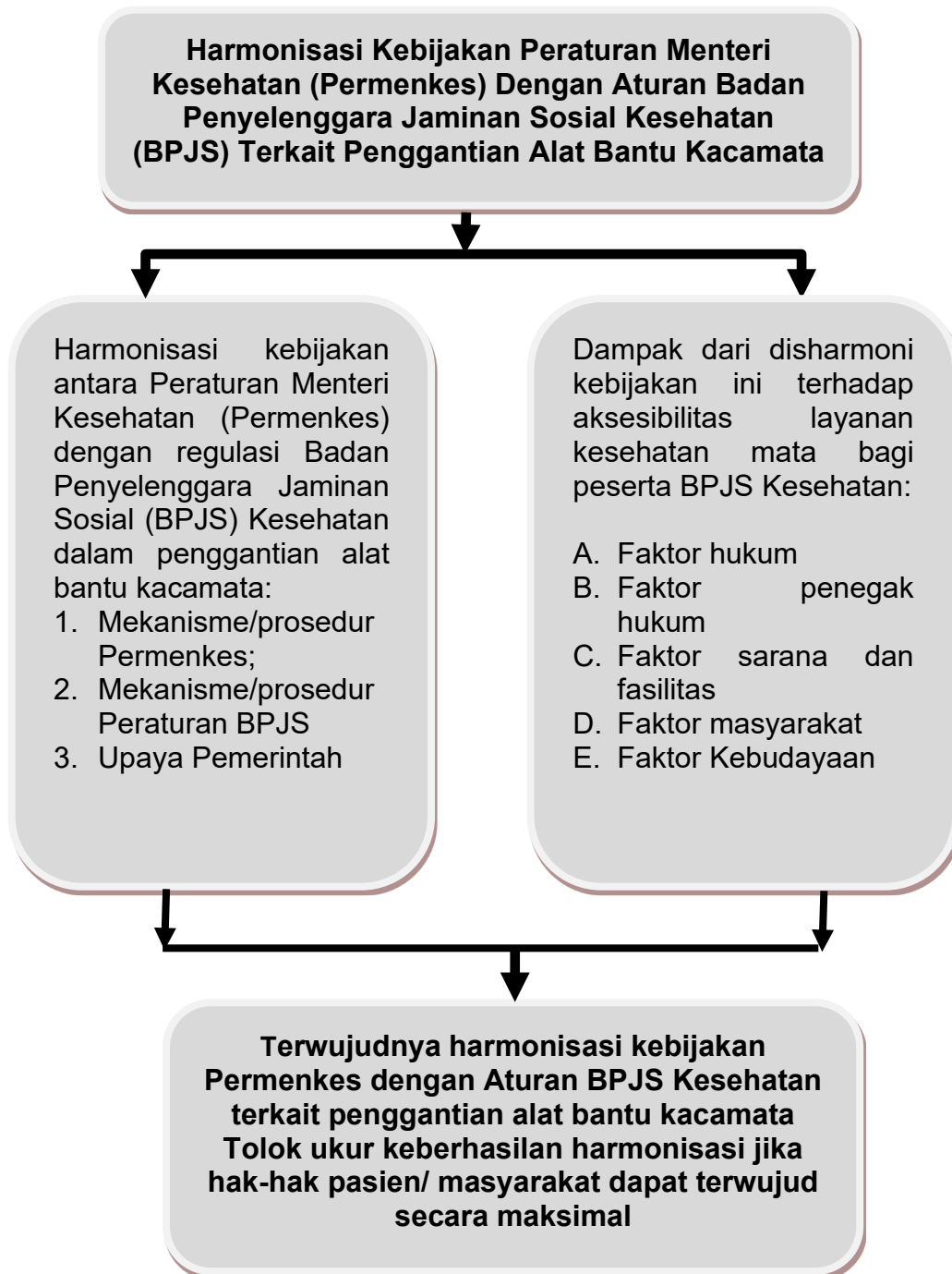
¹⁵⁹ *Ibid*

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan latar belakang pemikiran dan landasan teoritis yang telah dikemukakan dalam tinjauan pustaka, dapat dilihat bahwa salah satu instrument untuk mengetahui, Harmonisasi Kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) Terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata.

Variabel bebas (*independent variable*) adalah variabel yang menggambarkan secara deskriptif mengenai Harmonisasi Kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) Terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata, yang akan dikaji dalam penelitian ini terdiri dari 2 variabel utama yaitu: (1) Bagaimana harmonisasi kebijakan antara Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan regulasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dalam penggantian alat bantu kacamata? (2) Apa dampak dari disharmoni kebijakan ini terhadap aksesibilitas layanan kesehatan mata bagi peserta BPJS Kesehatan ? Sedangkan yang menjadi variabel terikat (*dependent variable*) dalam penelitian ini adalah terwujudnya Harmonisasi Kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) Terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata.

Bagan Kerangka Pikir



Definisi Operasional

1. Kebijakan adalah serangkaian prinsip, aturan, atau tindakan yang dirancang dan diterapkan oleh pemerintah atau organisasi untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat atau institusi.
2. Harmonisasi adalah proses penyelarasan atau penyesuaian berbagai unsur yang berbeda agar menjadi serasi, seimbang, dan tidak saling bertentangan antara berbagai elemen (seperti peraturan, data, atau aspek sosial) agar dapat bekerja sama secara efektif, konsisten untuk mencapai tujuan bersama.
3. Permenkes adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Kesehatan Republik Indonesia sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kebijakan kesehatan di Indonesia.
4. BPJS adalah lembaga yang bertanggung jawab dalam mengelola program jaminan sosial di Indonesia, termasuk BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.
5. Alat bantu kaca mata adalah perangkat optik yang digunakan untuk membantu memperbaiki atau meningkatkan penglihatan seseorang yang mengalami gangguan refraksi, seperti rabun jauh (*miopia*) atau rabun dekat (*hipermetropia*), silinder (*astigmatisme*) dan ketidakmampuan memindahkan bayangan yang jatuh dibelakang retina akibat penuaan yang banyak disebut plus dekat (*prebyopia*).
6. Upaya adalah tindakan yang dilakukan dengan sengaja dan terencana untuk mencapai suatu tujuan atau menyelesaikan suatu

permasalahan.

7. Faktor hukum adalah aspek atau unsur dalam sistem hukum yang mempengaruhi keberlakuan dan pelaksanaan hukum dalam masyarakat, seperti peraturan perundang-undangan dan kebijakan hukum.
8. Faktor penegak hukum adalah elemen yang berperan dalam menegakkan hukum, seperti polisi, jaksa, hakim, advokat, dan lembaga peradilan lainnya.
9. Faktor sarana dan prasarana adalah ketersediaan fasilitas dan infrastruktur yang mendukung pelaksanaan suatu kegiatan, termasuk dalam bidang hukum, kesehatan, pendidikan, dan lainnya.
10. Faktor masyarakat adalah pengaruh dari pola perilaku, kebiasaan, dan sikap warga dalam menjalankan serta mematuhi hukum atau kebijakan yang berlaku
11. Faktor kebudayaan adalah unsur-unsur budaya dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi cara pandang, sikap, dan perilaku individu atau kelompok dalam menanggapi hukum, kebijakan, serta kehidupan sosial.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang mengkoordinasikan pendekatan normatif dengan pendekatan empiris yaitu meneliti secara kepustakaan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dan literatur hukum lainnya, kemudian didukung dengan fakta data empiris di lapangan.

Penelitian hukum normatif dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Dikarenakan penelitian ini fokus pada bahan pustaka maka sering kali penelitian normatif disebut juga penelitian doktriner atau penelitian perpustakaan. Jenis penelitian inilah yang menjadi karakteristik utama dalam penelitian hukum, bahkan sering diidentikan penelitian hukum dengan hanya mengenal penelitian normatif saja.¹⁶⁰

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitiannya yaitu di kantor BPJS dan poliklinik mata RSUD Pasar Minggu yang menangani pelayanan klaim kacamata. Adapun populasi dan sampelnya yaitu:

¹⁶⁰ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta, Mirra Buana Media, hlm. 42.

1) Populasi

Populasi adalah sekelompok orang, kejadian atau segala sesuatu yang mempunyai karakteristik tertentu. Karakteristik tersebut adalah karakteristik yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.¹⁶¹ Populasi dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan Kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata di Kantor BPJS dan RSUD Pasar Minggu.

2) Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi yang dianggap mewakili populasi atau yang menjadi objek penelitian.¹⁶² Pengambilan sampel dilakukan menggunakan teknik *non probably sampling*, yaitu suatu teknik pengambilan sampel yang tidak membuka kesempatan sama kepada setiap unit populasi untuk dijadikan sampel. Teknik *non probably sampling* ini diterapkan dengan teknik *purposive sampling*, artinya sampel diambil berdasarkan keterkaitan pada objek yang diteliti dalam hal kebijakan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) dengan Aturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) terkait Penggantian Alat Bantu Kacamata. Adapun sampel dalam penelitian ini

¹⁶¹ Zainuddin Ali. 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 98.

¹⁶² *Ibid*, hal, 99

adalah Pegawai Kantor BPJS dan Pelayanan Kesehatan RSUD Pasar Minggu.

C. Jenis dan Sumber Data

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Berikut ini adalah uraian mengenai sumber bahan hukum:

- 1) Bahan-bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), seperti peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No 3 Tahun 2023 Tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan
 - c) Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Prosedur Penjaminan Pelayanan Refraksi Dan Kacamata Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Dalam Program Jaminan Kesehatan
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder (*secondary souces or authorities*), yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan primer, adalah rancangan peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, disertasi, tesis, jurnal, makalah dan buku.

D. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah :

1. Studi dokumentasi atau kepustakaan

Studi dokumentasi atau kepustakaan yaitu serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan cara membaca, menelaah, mengklasifikasikan, mengidentifikasi dan dilakukan pemahaman-pemahaman atas bahan-bahan hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan dan buku-buku literatur yang memiliki keterikatan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Teknik wawancara

Salah satu cara yang bisa digunakan pada pengumpulan data adalah teknik wawancara. Penggunaan teknik ini sangat efektif dan mendalam serta flexibel dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan oleh peneliti. Wawancara dilakukan dengan para pemangku kepentingan atas masalah yang peneliti angkat secara langsung dan terbuka

E. Analisis Data

Bahan hukum yang diperoleh setelah penelitian akan diolah melalui proses editing. Kegiatan ini dilakukan untuk menarik kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian yang penulis lakukan, sehingga tersusun rapi dan menghasilkan kesimpulan. Setiap bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara

kualitatif yaitu analisis dengan menggunakan uraian-uraian kalimat yang menghubungkan secara logis perumusan masalah dengan data-data yang dikelompokkan tadi, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan penulis sendiri kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.