

BAB II

KAJIAN PUSTAKA RELASI DOKTER LAYANAN PRIMER DENGAN PRAKTIK KEDOKTERAN

A. Sistem Kesehatan Nasional

Cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan melalui berbagai upaya kesehatan dalam rangka pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu yang didukung oleh suatu sistem kesehatan nasional.⁸²

Organisasi Kesehatan Dunia, yaitu WHO (*World Health Organization*) telah menyepakati tercapainya *Universal Health Coverage* (UHC) di tahun 2014. Jaminan Kesehatan Nasional (*Universal Health Coverage*) merupakan sistem kesehatan yang memastikan setiap warga di dalam populasi memiliki akses yang adil terhadap pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang bermutu dengan biaya yang terjangkau. Cakupan universal mengandung dua elemen inti yakni akses pelayanan kesehatan yang adil dan

⁸² Cecep Triwibowo, *Etika&Hukum Kesehatan*, Nuha Medika, Yogyakarta, 2014, hlm. 13

bermutu bagi setiap warga, dan perlindungan risiko finansial ketika warga menggunakan pelayanan kesehatan.⁸³

Jaminan Kesehatan adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah.⁸⁴ Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Pasal 6 ayat (1) menyatakan:

“BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan.”

Jaminan kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas, dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.⁸⁵ Jaminan Kesehatan Nasional (*Universal Health Coverage*) merupakan sistem penjaminan kesehatan yang memastikan semua orang menerima pelayanan kesehatan yang mereka butuhkan tanpa harus mengalami kesulitan keuangan. Kesulitan keuangan yang dimaksud ialah kesulitan ekonomi karena ada risiko keuangan ketika seseorang jatuh sakit. Selain perlindungan risiko keuangan, terdapat tiga dimensi yang menjadi konsep penting dari cakupan Jaminan Kesehatan Nasional yang saling melengkapi yaitu

⁸³ Kementerian Kesehatan, *Universal Health Coverage*, Mediakom, Jakarta, 2015, hlm. 1.

⁸⁴ Tim Penyusun, *Panduan Praktis Tentang Kepesertaan dan Pelayanan Kesehatan yang diselenggarakan BPJS Kesehatan berdasarkan Regulasi yang Sudah Terbit*, BPJS Kesehatan, Jakarta, 2014, hlm. 5.

⁸⁵ Asih Eka Putri, *Paham BPJS Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*, Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta, 2014, hlm. 20.

sejauh mana cakupan populasi yang terlindung, sejauh mana cakupan pelayanan kesehatan, dan tingkat cakupan keuangan dari jaminan kesehatan. Jaminan Kesehatan Nasional tidak sebatas kuratif atau pengobatan masyarakat yang sakit melainkan juga seluruh upaya kesehatan mulai dari promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif.⁸⁶

Tabel 2.1 Asuransi Sosial dan Asuransi Komersial

	Asuransi Sosial (BPJS Kesehatan/ Jaminan Kesehatan Nasional)	Asuransi Komersial
1. Kepesertaan	Kepesertaan bersifat wajib (untuk semua penduduk)	Kepesertaan bersifat sukarela
2. Tujuan	Non Profit (Nirlaba, tidak bersifat mencari keuntungan)	Profit (Mencari Keuntungan)
3. Manfaat	Manfaat Komprehensif (Preventif, Promotif, Kuratif dan Rehabilitatif)	Manfaat sesuai Premi yang dibayarkan.

Sumber: Hasbullah Tabrany, *Asuransi Kesehatan*, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 2014, hlm. 4.

Peningkatan Kualitas Fasilitas Kesehatan Primer dilakukan melalui Peningkatan Sumber Daya di Bidang Kesehatan. Berdasarkan UU Kesehatan, sumber daya di bidang kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, perbekalan kesehatan, sediaan farmasi dan alat kesehatan serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

⁸⁶ UI.ac.id. *Penerapan Universal Coverage di Negara Berkembang*, alamat web: <http://www.ui.ac.id/berita/penerapan-universal-health-coverage-di-negara-berkembang.html>, diunduh Senin 9/4/2018, pukul 04.00.

Sumber daya bidang kesehatan diantaranya adalah dokter. Pendidikan dokter masa kini ditujukan melahirkan Dokter Layanan Primer.⁸⁷ Dokter tidak hanya mengutamakan upaya kesehatan kuratif (pengobatan) terhadap masyarakat sakit, namun juga memperhatikan upaya kesehatan preventif (pencegahan) dan promotif untuk masyarakat sehat.

B. Paradigma Sehat

Percepatan Pembangunan Kesehatan melandaskan pada Paradigma Sehat.⁸⁸ Pembangunan berwawasan Kesehatan sebagai aktualisasi pelaksanaan (implementasi) dari konsepsi paradigma sehat pada tiap-tiap wilayah dengan basis kabupaten. Paradigma sehat hendaknya merupakan upaya strategik untuk pencapaian sehat untuk semua, semua untuk sehat. Paradigma sehat merupakan salah satu komitmen gerakan nasional yang memerlukan kerja sama semua Pihak yaitu Pemerintah, Masyarakat dan Tenaga Kesehatan.⁸⁹ Penekanan usaha promotif dan preventif harus lebih dahulu diutamakan karena ditinjau dari berbagai aspek akan lebih aman, mudah dan murah. Paradigma ini yang harus disebarkan, diingatkan, ditanamkan, dan dilakukan seluruh masyarakat.⁹⁰ Paradigma sehat dimulai dari layanan primer yaitu Puskesmas, Klinik, Praktik Dokter Pribadi dengan melakukan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) dan Upaya Kesehatan Perorangan (UKP).

⁸⁷ Jusuf Hanafiah, *Etika Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, EGC, Jakarta, 2017, hlm. 32.

⁸⁸ Hapsara Habib Rachmat, *Percepatan Pembangunan Kesehatan di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 5.

⁸⁹ Ditjen Pembinaan Kesehatan Masyarakat, *Info Puskesmas*, Departemen Kesehatan RI, 1999, hlm.8.

⁹⁰ Kementerian Kesehatan, *Rencana strategis Kementerian Kesehatan Tahun 2015-2019*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 16.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Pelayanan Kesehatan merupakan hak setiap manusia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke 2, yaitu:

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

Negara bertanggungjawab menyediakan pelayanan kesehatan yang layak. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke 4 Pasal 34 ayat (3) menyatakan:

“Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak”.

Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk menyetujui yang sakit dan berupaya mempertahankan yang sehat tetap sehat.⁹¹ Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan

⁹¹ Muhammad Sadi Is, *Etika Hukum Kesehatan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 7.

daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.⁹² Kesehatan diperlukan untuk meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia dalam era globalisasi.⁹³

2. Undang-Undang Kesehatan

UU Kesehatan ditetapkan dengan tujuan utama untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi setiap orang melalui pembangunan kesehatan, yaitu dengan meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan untuk hidup sehat. Dalam UU Kesehatan diatur mengenai hak dan kewajiban setiap orang serta tanggung jawab Pemerintah.⁹⁴ Hak dan kewajiban setiap orang atas kesehatan diatur lebih luas untuk dipedomani, baik kesehatan perorangan dan upaya kesehatan masyarakat yang akhirnya menjadi pembangunan berwawasan kesehatan.⁹⁵

a. Definisi Pelayanan Kesehatan Promotif, Preventif, Rehabilitatif dan Kuratif.

Dalam UU Kesehatan, Pelayanan Kesehatan ditujukan bukan hanya untuk mengobati yang sakit, namun juga melakukan pencegahan penyakit sebagaimana dinyatakan pada:

Pasal 1 butir 12:

“Pelayanan kesehatan promotif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang lebih mengutamakan kegiatan yang bersifat promosi kesehatan.”

⁹² *Ibid*, hlm. 8.

⁹³ Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kesehatan, *Op.Cit*, hlm. 56.

⁹⁴ Jusuf Hanafiah, *Etika Kedokteran&Hukum Kesehatan*, EGC, Jakarta, 2014, hlm.33.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 34.

Pasal 1 butir 13:

“Pelayanan kesehatan preventif adalah suatu kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan/ penyakit.

Pelayanan kesehatan preventif dan promotif diselenggarakan tanpa mengabaikan Pelayanan kesehatan kuratif dan rehabilitatif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir 14 dan Pasal 1 Butir 15 UU Kesehatan:

Pasal 1 butir 14:

“Pelayanan kesehatan kuratif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pengobatan yang ditujukan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat penyakit, pengendalian penyakit, atau pengendalian kecacatan agar kualitas penderita dapat terjaga seoptimal mungkin.”

Pasal 1 butir 15:

“Pelayanan kesehatan rehabilitatif adalah kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan untuk mengembalikan bekas penderita ke dalam masyarakat sehingga dapat berfungsi lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna untuk dirinya dan masyarakat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuannya.”

b. Hak Masyarakat Terhadap Kesehatan

Hak masyarakat terhadap kesehatan diatur dalam Pasal 4, Pasal 5,

Pasal 6, Pasal 7 UU Kesehatan, yaitu sebagai berikut:

Pasal 4:

“Setiap orang berhak atas kesehatan.”

Pasal 5:

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.
- (2) Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.
- (3) Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.”

Pasal 6:

“Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan.”

Pasal 7:

“Setiap orang berhak untuk mendapatkan informasi dan edukasi tentang kesehatan yang seimbang dan bertanggung jawab.”

c. Kewajiban Masyarakat untuk Mewujudkan Derajat Kesehatan

Kewajiban masyarakat untuk mewujudkan derajat kesehatan dinyatakan dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12, Pasal 13 UU Kesehatan, yaitu sebagai berikut:

Pasal 9:

- (1) Setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya meliputi upaya kesehatan perseorangan, upaya kesehatan masyarakat, dan pembangunan berwawasan kesehatan.

Pasal 10:

“Setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam upaya memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik, biologi, maupun sosial.”

Pasal 11:

“Setiap orang berkewajiban berperilaku hidup sehat untuk mewujudkan, mempertahankan, dan memajukan kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Pasal 12:

“Setiap orang berkewajiban menjaga dan meningkatkan derajat kesehatan bagi orang lain yang menjadi tanggung jawabnya.”

Pasal 13:

- (1) Setiap orang berkewajiban turut serta dalam program jaminan kesehatan sosial.

- (2) Program jaminan kesehatan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Tanggungjawab Pemerintah Terhadap Kesehatan

Pemerintah bertanggungjawab terhadap kesehatan masyarakat Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 UU Kesehatan, yaitu sebagai berikut:

Pasal 15:

“Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan lingkungan tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Pasal 16:

“Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan sumber daya dibidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Pasal 17:

“Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan untuk meningkatkan dan memelihara derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.”

Pasal 18:

“Pemerintah bertanggung jawab memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan.”

Pasal 19:

“Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau.”

Pasal 20:

“Pemerintah bertanggung jawab atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan.”

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, ada 6 (enam) prinsip berikut yang harus ditaati:⁹⁶

1. Prinsip Paradigma Sehat.

Berdasarkan prinsip paradigma sehat, Suatu Puskesmas wajib mendorong seluruh pemangku kepentingan untuk berkomitmen dalam upaya mencegah dan mengurangi risiko kesehatan yang dihadapi individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat. Paradigma adalah cara pandang orang terhadap diri dan lingkungannya, yang akan mempengaruhinya dalam berpikir (kognitif), bersikap (afektif), dan bertindak laku (psikomotorik).⁹⁷

Paradigma juga dapat berarti seperangkat asumsi, konsep, nilai, dan praktik yang diterapkan dalam memandang realitas di sebuah komunitas. Dengan demikian, Paradigma Sehat dapat didefinisikan sebagai cara pandang, asumsi, konsep, nilai, dan praktik yang mengutamakan upaya menjaga dan memelihara kesehatan, tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit pemulihan kesehatan.⁹⁸

Dengan Paradigma Sehat maka orang-orang yang sehat akan diupayakan agar tetap sehat dengan menerapkan pendekatan yang holistik. Selama ini cara pandang, asumsi, konsep, nilai, dan praktik yang berlaku tampaknya masih menitikberatkan pada penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan (Paradigma Sakit). Apalagi dengan dilaksanakannya Jaminan

⁹⁶ Akmal Taher dan Tim Penyusun Kementerian Kesehatan, *Buku Program Indonesia Sehat Dengan Pendekatan Keluarga*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 38.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 39-40.

⁹⁸ *Ibid*, hlm 41-42.

Kesehatan Nasional (JKN) yang saat ini masih lebih memperhatikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan bagi perorangan.⁹⁹

2. Prinsip Pertanggungjawaban Wilayah.

Berdasarkan prinsip pertanggungjawaban wilayah, Puskesmas di suatu desa (kelurahan) dan kecamatan menggerakkan dan bertanggung jawab terhadap pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya. Pembangunan kesehatan pada hakikatnya adalah penyelenggaraan upaya kesehatan oleh bangsa Indonesia, untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang, agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.¹⁰⁰

Penanggungjawab utama penyelenggaraan seluruh upaya pembangunan kesehatan di wilayah kabupaten/kota adalah Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota, sedangkan Puskesmas bertanggungjawab untuk sebagian upaya pembangunan kesehatan yang dibebankan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota sesuai dengan kemampuannya.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Indonesia Sehat dengan Pendekatan Kedokteran Keluarga dinyatakan bahwa untuk melaksanakan Program Indonesia Sehat diperlukan pendekatan keluarga, yang mengintegrasikan Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) dan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) dengan target keluarga. Sebagai

⁹⁹ Direktur Jenderal Kesehatan Masyarakat Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Implementasi Gerakan Masyarakat Hidup Sehat Dalam Rangka Mewujudkan Indonesia Sehat*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 6.

¹⁰⁰ Akmal Taher, *Op.Cit*, hlm. 38-42.

penanggungjawab wilayah, Puskesmas bertugas untuk melaksanakan pembangunan kesehatan guna mewujudkan Kecamatan Sehat, yaitu masyarakat yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Mempraktikkan perilaku hidup bersih dan sehat, yang meliputi kesadaran, kemauan dan kemampuan untuk hidup sehat;¹⁰¹
- b. Mampu menjangkau pelayanan kesehatan bermutu secara adil dan merata;
- c. Hidup dalam lingkungan yang sehat;
- d. Memiliki derajat kesehatan yang optimal, baik individu maupun keluarga, kelompok, dan masyarakat.

3. Prinsip Kemandirian Masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan dan Pemberdayaan Masyarakat di Bidang Kesehatan, pembangunan kesehatan tidak semata menjadi tanggungjawab Pemerintah tetapi juga harus melibatkan elemen masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat sehingga tercapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Berdasarkan prinsip kemandirian masyarakat, Puskesmas mendorong kemandirian hidup sehat bagi individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat.¹⁰² Pemberdayaan adalah segala upaya fasilitasi yang bersifat non-instruktif, guna meningkatkan pengetahuan dan

¹⁰¹ Bagus Satrio Utomo, *Keluarga Sehat Wujudkan Indonesia Sehat*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 6.

¹⁰² Lily S. Sulistyowati dan Tim Promosi Kesehatan, *Promosi Kesehatan di Daerah Bermasalah Kesehatan*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 4.

kemampuan individu, keluarga, dan kelompok/ masyarakat agar dapat mengidentifikasi masalah yang dihadapi dan potensi yang dimiliki, serta merencanakan dan melakukan pemecahan masalah tersebut dengan memanfaatkan potensi yang ada.¹⁰³

4. Prinsip Pemerataan.

Berdasarkan prinsip pemerataan, Puskesmas wajib menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang dapat diakses dan terjangkau oleh seluruh masyarakat di wilayah kerjanya secara adil tanpa membedakan status sosial, ekonomi, agama, budaya dan kepercayaan. Dalam hal ini Puskesmas harus dapat membina jejaring/kerjasama dengan fasilitas kesehatan tingkat pertama lainnya seperti klinik, dokter layanan primer (DLP), dan lain-lain yang ada di wilayah kerjanya.¹⁰⁴

5. Prinsip Teknologi Tepat Guna.

Berdasarkan prinsip teknologi tepat guna, Puskesmas menyelenggarakan pelayanan kesehatan dengan memanfaatkan teknologi tepat guna yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan, mudah dimanfaatkan, dan tidak berdampak buruk bagi lingkungan. Berikutnya selain prinsip teknologi tepat guna juga dipergunakan prinsip keterpaduan dan kesinambungan karena teknologi yang tepat guna perlu didukung dengan sesuatu yang berlangsung terus menerus secara konstan. Puskesmas di Daerah perlu didukung fasilitas telekomunikasi dan infrastruktur yang baik.

¹⁰³ Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan Masyarakat, *Op.Cit*, hlm. 102.

¹⁰⁴ Akmal Taher dan Tim Penyusun, *Buku Program Indonesia Sehat Dengan Pendekatan Keluarga, Op.Cit*, hlm. 39.

6. Prinsip Keterpaduan dan Kestinambungan.

Berdasarkan prinsip keterpaduan dan kestinambungan, Puskesmas mengintegrasikan dan mengoordinasikan penyelenggaraan UKM dan UKP lintas program dan lintas sektor serta melaksanakan sistem rujukan yang didukung dengan manajemen Puskesmas.

Dengan Paradigma Sehat, masyarakat yang sehat akan diupayakan agar tetap sehat dengan menerapkan pendekatan yang holistik. Selama ini cara pandang, asumsi, konsep, nilai, dan praktik yang berlaku tampaknya masih menitikberatkan pada penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan (Paradigma Sakit). Dalam kurun waktu lima tahun ke depan harus dilakukan perubahan, agar Paradigma Sehat benar-benar diterapkan dalam membangun kesehatan masyarakat, termasuk dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional. Perubahan yang dimaksud mencakup perubahan pada penentu kebijakan (lintas sektor), tenaga kesehatan, dan masyarakat.¹⁰⁵ Dokter Layanan Primer sebagai garda terdepan dalam mewujudkan derajat kesehatan optimal.¹⁰⁶

Fungsi Dokter Layanan Primer sebagai Tenaga kesehatan di tingkat primer mengupayakan agar:

- a. Orang sehat tetap sehat dan tidak menjadi sakit;
- b. Orang sakit menjadi sehat.
- c. Orang sakit tidak menjadi lebih sakit.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 56.

¹⁰⁶ Perhimpunan Dokter Spesialis Layanan Primer, *Op.Cit*, hlm. 3.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 37.

Dokter Layanan Primer menjadi tempat pertama pasien untuk mencari pertolongan dan penapis pasien yang akan dirujuk, melakukan layanan komprehensif, mulai pencegahan, deteksi dini, pengobatan sampai rehabilitasi dan berorientasi keluarga dan masyarakat, bukan hanya mengobati pasien sebagai individu.¹⁰⁸ Dalam Pelayanan Kesehatan, Dokter Layanan Primer bekerjasama dengan Pemerintah dan Masyarakat.¹⁰⁹ Jika selama ini dokter hanya bertugas di Puskesmas memeriksa pasien sakit. Dokter Layanan Primer melakukan pendekatan keluarga dengan penyuluhan kepada pasien sehat.

C. Tinjauan Pustaka Dokter Layanan Primer Setara Spesialis.

1. Definisi Dokter Layanan Primer Setara Spesialis (Sp.DLP)

a. UU Pendidikan Kedokteran

Dalam Pasal 8 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran dinyatakan bahwa program dokter layanan primer merupakan program kelanjutan dari program profesi dokter dan program internship yang setara dengan program dokter spesialis. Berdasarkan Keputusan Menteri Riset dan Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 257/M/KPT/2017 Tentang Nama Program Studi Pada Perguruan Tinggi, Dokter Layanan Primer bergelar Sp.DLP. Dokter Layanan Primer ditujukan untuk memenuhi kualifikasi sebagai pelaku awal pada layanan kesehatan tingkat pertama.

¹⁰⁸ Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kesehatan, *Pembangunan Kesehatan melalui Penguatan Layanan Primer*, Kementerian Kesehatan, Jakarta, 2015, hlm. 22.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 22-28

**b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2017
Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun
2013 Tentang Pendidikan Kedokteran.**

Dokter Layanan Primer adalah dokter spesialis di bidang generalis, yang secara konsisten menerapkan prinsip-prinsip Ilmu Kedokteran Keluarga, ditunjang dengan Ilmu Kedokteran Komunitas dan Ilmu Kesehatan Masyarakat dan mampu memimpin maupun menyelenggarakan pelayanan kesehatan primer.¹¹⁰

2. Fungsi Dokter Layanan Primer Setara Spesialis (Sp.DLP)

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 Tentang Pendidikan Kedokteran Pasal 21 ayat (1) dinyatakan:

“Fungsi dokter layanan primer adalah:

- a. memberikan pelayanan kesehatan pada pelayanan primer yang berpusat pada individu, berfokus pada keluarga, dan berorientasi pada komunitas yang sesuai dengan latar belakang budaya;
- b. menyediakan pelayanan holistik yang mengintegrasikan faktor biologis, psikologis, sosial, budaya, dan spiritual dengan membina hubungan dokter, hubungan dokter-pasien yang erat dan setara;
- c. menyediakan pelayanan komprehensif meliputi promosi kesehatan, pencegahan penyakit, pengobatan, rehabilitasi dan pelayanan paliatif, yang berkelanjutan pada semua kelompok usia dan penyakit; dan;
- d. memberikan pelayanan sesuai etik dan bertanggung jawab secara profesional berbasis bukti ilmiah.”

¹¹⁰ Perhimpunan Dokter Spesialis Layanan Primer Indonesia, *Tanya Jawab Tersering (Frequently Ask Question) Dokter Spesialis Layanan Primer*, PDLPI, 2015, hlm. 2.

3. Tujuan Program Dokter Layanan Primer Setara Spesialis (Sp.DLP)

Tujuan Program Dokter Layanan Primer Setara Spesialis adalah:

- a. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan di fasilitas kesehatan tingkat primer, perlu ketersediaan dokter yang akan memberikan pelayanan kesehatan primer dengan kualifikasi keilmuan keilmuan kedokteran keluarga, ditunjang dengan ilmu kedokteran komunitas, dan kesehatan masyarakat;
- b. Program dokter layanan primer merupakan salah satu pilihan karir dokter, yang setara dokter spesialis. Kesetaraan dimaksud dalam hal standar pendidikan, pengakuan, dan penghargaan terhadap lulusan. DLP tidak bertujuan untuk mengganti peran dokter umum atau dokter keluarga. Sebaliknya dokter umum atau dokter keluarga dapat memilih DLP sebagai pilihan peningkatan karir.

4. Program Dokter Layanan Primer Dalam Peraturan Perundang-undangan.

Program Dokter layanan primer diatur dalam UU Pendidikan Kedokteran dan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksana UU Pendidikan Kedokteran:

- a. Dalam Pasal 8 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran dinyatakan:

“Program dokter layanan primer sebagaimana dimaksud merupakan kelanjutan dari program profesi dokter dan program internsip yang setara dengan program dokter spesialis”.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 Tentang Pendidikan Kedokteran.

Pasal 22:

- (1) Program DLP hanya dapat diselenggarakan oleh Fakultas Kedokteran yang memiliki program studi kedokteran dengan peringkat akreditasi tertinggi;
- (2) Fakultas Kedokteran dalam menyelenggarakan program DLP berkoordinasi dengan Organisasi Profesi;
- (3) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dalam bentuk penjaminan mutu kompeten;
- (4) Dalam hal mempercepat terpenuhinya kebutuhan DLP, Fakultas Kedokteran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja dengan Fakultas Kedokteran yang memiliki program studi kedokteran dengan kategori akreditasi setingkat lebih rendah dalam menjalankan program DLP.

Pasal 23:

- (1) Program DLP dapat dilakukan melalui rekognisi pembelajaran lampau.
- (2) Rekognisi pembelajaran lampau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengakuan atas capaian pembelajaran dari pendidikan formal, nonformal, informal, dan/atau pengalaman kerja ke dalam pendidikan formal
- (3) Rekognisi pembelajaran lampau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 24:

- (1) Program DLP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dilaksanakan pada:
 - a. wahana pendidikan DLP; dan/atau
 - b. Rumah Sakit Pendidikan
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai wahana pendidikan DLP sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a diatur oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, setelah berkoordinasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Pasal 25:

- (1) Program DLP dilaksanakan sesuai dengan standar pendidikan dan standar kompetensi DLP.
- (2) Standar pendidikan dan standar kompetensi DLP mengacu pada Standar Nasional Pendidikan Kedokteran.
- (3) Standar pendidikan dan standar kompetensi DLP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun bersama oleh Kementerian-kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Organisasi Profesi, asosiasi institusi pendidikan kedokteran, dan disahkan oleh Konsil Kedokteran.”

Pasal 26:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan program DLP diatur dengan Peraturan Menteri.”

c. Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia

Nomor HK.01.07/MENKES/236/2017 Tentang Kelompok Kerja

Penguatan Implementasi Dokter Layanan Primer, Penyelenggaraan

Program Dokter Layanan Primer merupakan salah satu upaya Pemerintah

dalam meningkatkan mutu dan akses pelayanan kesehatan kepada

masyarakat dan dalam rangka mendukung pelaksanaan program Dokter

Layanan Primer, telah dibentuk Kelompok Kerja Pengembangan

Kapasitas dan Kinerja Dokter Layanan Primer yang selanjutnya disebut

Pokja DLP.

Tugas Pokja DLP sebagaimana dimaksud:

- 1) mengembangkan Program Studi Dokter Layanan Primer dan melaksanakan penjaminan mutu pendidikan;
- 2) menyiapkan fasilitas kesehatan primer dan melaksanakan penjaminan mutu pelayanan;
- 3) menyiapkan kemitraan dan advokasi;

- 4) menyiapkan pembiayaan pelayanan dan pendidikan Dokter Layanan Primer dan;
- 5) melaksanakan peningkatan kapasitas SDM, tim Pokja DLP terdiri dari unsur fakultas kedokteran (dekan,dosen), Pemerintah (Kemenkes dan Kemenristekdikti) dan Organisasi Profesi (IDI).

D. Tinjauan Pustaka Tentang Praktik Kedokteran.

1. Kolegium

Berdasarkan Pasal 1 butir 13 UU Praktik Kedokteran, Kolegium kedokteran Indonesia dan kolegium kedokteran gigi Indonesia adalah badan yang dibentuk oleh organisasi profesi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu tersebut. Kolegium memiliki fungsi menerbitkan sertifikat kompetensi dan membuat standar profesi. Kolegium untuk Dokter di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Primer adalah Kolegium Dokter Indonesia yang terdiri dari:

- a. Kolegium Dokter Primer Indonesia (Kolegium Dokter Umum Indonesia)
- b. Kolegium Ilmu Kedokteran Keluarga Indonesia (KIKK)

2. Sertifikat Kompetensi Dokter

Berdasarkan Pasal 1 butir 13 UU Praktik Kedokteran, Sertifikat kompetensi adalah surat tanda pengakuan terhadap kemampuan seorang dokter atau dokter gigi untuk menjalankan praktik kedokteran di seluruh Indonesia setelah lulus uji kompetensi. Sertifikat Kompetensi dikeluarkan oleh kolegium yang bersangkutan. Kolegium yang mengeluarkan sertifikat kompetensi “dokter layanan primer” adalah Kolegium Dokter Indonesia.

3. Surat Tanda Registrasi Dokter

Berdasarkan Pasal 1 butir 8 UU Praktik Kedokteran, surat tanda registrasi dokter dan dokter gigi adalah bukti tertulis yang diberikan oleh Konsil Kedokteran Indonesia kepada dokter dan dokter gigi yang telah diregistrasi. Salah satu prasyarat untuk mengeluarkan Surat Tanda Registrasi Dokter adalah sertifikat kompetensi yang dikeluarkan Kolegium terkait.

Pengaturan mengenai Surat Tanda Registrasi Dokter dinyatakan dalam Pasal 29 UU Praktik Kedokteran, yaitu sebagai berikut:

Pasal 29:

- (1) Setiap dokter dan dokter gigi yang melakukan praktik kedokteran di Indonesia wajib memiliki surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi.”
- (2) Surat Tanda Registrasi Dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Konsil Kedokteran Indonesia.
- (3) Untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi harus memenuhi persyaratan:
 - a. memiliki ijazah dokter, dokter spesialis, dokter gigi, atau dokter gigi spesialis;
 - b. mempunyai surat pernyataan telah mengucapkan sumpah/janji dokter atau dokter gigi;
 - c. memiliki surat keterangan sehat fisik dan mental;
 - d. memiliki sertifikat kompetensi;
 - e. membuat pernyataan akan mematuhi dan melaksanakan ketentuan etika profesi.

4. Surat Izin Praktik Dokter.

Dalam Pasal 1 butir 7 UU Pendidikan Kedokteran dinyatakan:

“Surat izin praktik adalah bukti tertulis yang diberikan pemerintah kepada dokter dan dokter gigi yang akan menjalankan praktik kedokteran setelah memenuhi persyaratan.”

Setiap dokter yang telah memiliki sertifikat kompetensi dan surat tanda registrasi dan melakukan praktik kedokteran wajib memiliki surat izin

praktik dokter yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan setempat. Kewajiban dokter untuk memiliki surat izin praktik diatur dalam Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38 ayat (1) UU Praktik Kedokteran yaitu sebagai berikut:

Pasal 36:

“Setiap dokter dan dokter gigi yang melakukan praktik kedokteran di Indonesia wajib memiliki surat izin praktik.”

Pasal 37:

- (1) Surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dikeluarkan oleh pejabat kesehatan yang berwenang kabupaten/kota tempat praktek kedokteran atau kedokteran gigi dilaksanakan.
- (2) Surat izin praktik dokter atau dokter gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan untuk paling banyak 3 (tiga) tempat.
- (3) Satu surat izin praktik hanya berlaku untuk 1 (satu) tempat praktik.

Pasal 38:

- (1) Untuk mendapatkan surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, dokter atau dokter gigi harus:
 - a. memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi yang masih berlaku;
 - b. mempunyai tempat praktik dan;
 - c. memiliki rekomendasi dari organisasi profesi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2052/Menkes/PER/X/2011 Tentang Izin Praktik dan Pelaksanaan Praktik Kedokteran menyatakan bahwa setiap dokter yang berpraktik diharuskan memiliki Surat Izin Praktik yaitu bukti tertulis yang diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota kepada dokter /dokter gigi yang akan menjalankan praktik kedokterannya setelah memenuhi persyaratan.

Adapun Surat Izin Praktik Dokter yang dikeluarkan dapat dibedakan berdasarkan tingkat pendidikan dokter yang bersangkutan:

- a. SIP Dokter Internship bagi Dokter Program Internship.
- b. SIP Dokter bagi Dokter Umum.
- c. SIP Dokter Spesialis bagi Dokter Spesialis.
- d. SIP PPDS bagi Dokter peserta Program Pendidikan Dokter Spesialis.
- e. SIP bagi Dokter staf pendidikan.¹¹¹

5. Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan.

Sesuai amanat UU SJSN dan UU BPJS ditetapkan bahwa operasional BPJS Kesehatan dimulai sejak tanggal 1 Januari 2014. BPJS Kesehatan sebagai Badan Pelaksana merupakan badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan diberlakukannya program Jaminan Kesehatan Nasional ini adalah untuk memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat yang layak yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh Pemerintah. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program JKN, Pelayanan Kesehatan dilakukan secara berjenjang dari tingkat pertama ke tingkat sekunder. Pelayanan kesehatan tingkat pertama adalah pelayanan kesehatan yang

¹¹¹ Desriza Ratman, *Aspek Hukum Penyelenggaraan Praktek Kedokteran dan Malpraktek Medik*, Keni Media, Bandung, 2014, hlm. 37.

diselenggarakan oleh FKTP, yaitu Puskesmas, klinik, dan praktik perorangan, termasuk dokter layanan primer (DLP).¹¹²

Sistem rujukan pelayanan kesehatan merupakan wujud penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang mengatur pelimpahan tugas-tugas dan tanggung jawab pelayanan kesehatan secara timbal balik, baik vertikal maupun horizontal, struktural maupun fungsional terhadap kasus-kasus penyakit atau masalah penyakit atau permasalahan kesehatan.¹¹³

Rujukan medis adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab untuk masalah kedokteran sebagai respon terhadap ketidakmampuan fasilitas kesehatan untuk memenuhi kebutuhan para pasien dengan tujuan untuk menyembuhkan dan atau memulihkan status kesehatan pasien. Rujukan pelayanan kesehatan dimulai dari pelayanan kesehatan primer dan diteruskan ke jenjang pelayanan sekunder dan tersier yang hanya dapat diberikan jika ada rujukan dari pelayanan primer atau sekunder sebagai berikut:

a. Sistem rujukan pelayanan kesehatan dilaksanakan secara berjenjang sesuai kebutuhan medis, yaitu:¹¹⁴

- 1) Dimulai dari pelayanan kesehatan tingkat pertama oleh fasilitas kesehatan tingkat pertama.

¹¹² Akmal Taher dan Tim Kementerian Kesehatan, *Pedoman Umum Program Indonesia Sehat Dengan Pendekatan keluarga*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2016, hlm. 41.

¹¹³ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Pedoman Sistem Rujukan Nasional*, Direktorat Jenderal BUK (Bina Upaya Kesehatan) Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 25.

¹¹⁴ Tim BPJS, *Panduan Praktis Sistem Rujukan Berjenjang, BPJS Kesehatan*, Jakarta, 2014, hlm.10.

- 2) Jika diperlukan pelayanan lanjutan oleh spesialis, maka pasien dapat dirujuk ke fasilitas kesehatan tingkat kedua.
 - 3) Pelayanan kesehatan tingkat kedua di faskes sekunder hanya dapat diberikan atas rujukan dari faskes primer.
 - 4) Pelayanan kesehatan tingkat ketiga di faskes tersier hanya dapat diberikan atas rujukan dari faskes sekunder dan faskes primer.
- b. Pelayanan kesehatan di faskes primer yang dapat dirujuk langsung ke faskes tersier hanya untuk kasus yang sudah ditegakkan diagnosis dan rencana terapinya, merupakan pelayanan berulang dan hanya tersedia di faskes tersier.
- c. Ketentuan pelayanan rujukan berjenjang dapat dikecualikan dalam kondisi:
- 1) Terjadi keadaan gawat darurat; Kondisi kegawatdaruratan mengikuti ketentuan yang berlaku;
 - 2) Bencana; Kriteria bencana ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah
 - 3) Kekhususan permasalahan kesehatan pasien; untuk kasus yang sudah ditegakkan rencana terapinya dan terapi tersebut hanya dapat dilakukan di fasilitas kesehatan lanjutan;
 - 4) Pertimbangan geografis; dan
 - 5) Pertimbangan ketersediaan fasilitas.

Jika tidak memenuhi kriteria gawat darurat di atas, maka dalam sistem rujukan pelayanan kesehatan dalam sistem jkn, pasien tidak dapat

langsung berobat ke Rumah Sakit, namun harus melalui pemeriksaan oleh dokter di fasilitas kesehatan primer (fasilitas kesehatan tingkat pertama seperti puskesmas, klinik, praktik dokter pribadi yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan).¹¹⁵



Gambar 2.1. Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan

Sumber : BPJS, *Panduan Praktis Sistem Rujukan Berjenjang, BPJS Kesehatan*, Jakarta, 2014, hlm.10.

Tidak adanya aturan yang mengikat dari pemerintah tentang sistem rujukan untuk pasien mandiri dan pasien asuransi komersial memberikan peluang bagi pasien umum (bukan pasien tanggungan bpjs kesehatan) dan pasien asuransi komersial untuk tidak mengikuti alur rujukan. Dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan Perorangan, dinyatakan bahwa sistem rujukan diwajibkan bagi peserta jaminan kesehatan atau asuransi kesehatan sosial dan

¹¹⁵ BPJS Kesehatan, *Sistem Rujukan Berjenjang, Op.Cit*, hlm. 8.

penyedia pelayanan kesehatan, sedangkan untuk peserta asuransi kesehatan komersial mengikuti aturan yang berlaku sesuai dengan ketentuan dalam polis asuransi dan untuk setiap orang yang bukan peserta jaminan kesehatan atau asuransi kesehatan sosial dapat mengikuti sistem rujukan pasien BPJS kesehatan.¹¹⁶

6. Pembayaran Kapitasi berbasis Pemenuhan Komitmen Pelayanan pada fasilitas kesehatan Tingkat Pertama.

Pada Sistem Jaminan Kesehatan Nasional saat ini, Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJS Kesehatan) memberlakukan sistem pembiayaan prospektif (kapitasi)¹¹⁷ pada fasilitas kesehatan tingkat pertama (primer). Sistem Pembayaran Kapitasi (*Capitation System*) adalah suatu sistem pembayaran pada Penyedia Pelayanan Kesehatan berdasarkan jumlah “capita” atau “jiwa” yang harus dilayani baik “sakit” maupun “tidak sakit”¹¹⁸

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 71 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Kesehatan Pada Jaminan Kesehatan Nasional Pasal 2 ayat (2) menyatakan:

“Fasilitas kesehatan tingkat pertama sebagaimana dimaksud adalah:

- a. Puskesmas atau yang setara;
- b. Praktik Dokter;
- c. Praktik Dokter Gigi;
- d. Praktik Dokter Layanan Primer;
- e. Klinik Pratama;

¹¹⁶ Karleanne Lony Primasari, *Sistem Rujukan Kesehatan Berjenjang*, Jurnal Arsi, Jakarta, Januari 2015, hlm. 1.

¹¹⁷ Sulastomo, *Asuransi Kesehatan Sosial: Sebuah Pilihan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 17.

¹¹⁸ Sulastomo, *Managemen Kesehatan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm. 208.

Pada Permenkes Tentang Pelayanan Kesehatan pada JKN di atas, telah dibedakan antara “Praktik Dokter” dan “Praktik Dokter Layanan Primer.” Belum ada Standar Nasional Pendidikan Dokter yang berisi kompetensi dokter dan dokter layanan primer.

Berdasarkan Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 2 Tahun 2015, Komitmen pelayanan adalah komitmen Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama untuk meningkatkan mutu pelayanan melalui pencapaian indikator pelayanan kesehatan perseorangan yang disepakati sebagaimana dinyatakan dalam:

Pasal 1 butir 12:

“Kapitasi berbasis pemenuhan komitmen pelayanan adalah penyesuaian besaran tarif kapitasi berdasarkan hasil penilaian pencapaian indikator pelayanan kesehatan perseorangan yang disepakati berupa komitmen pelayanan Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama dalam rangka peningkatan mutu pelayanan.”

Pasal 1 butir 13:

“Angka kontak adalah indikator untuk mengetahui aksesabilitas dan pemanfaatan pelayanan primer di FKTP oleh Peserta dan kepedulian serta upaya FKTP terhadap kesehatan Peserta pada setiap 1000 (seribu) Peserta terdaftar di FKTP yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan.”

Pasal 1 butir 14:

“Rasio rujukan rawat jalan kasus non spesialisik adalah indikator untuk mengetahui optimalnya koordinasi dan kerjasama antara FKTP dengan Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan sehingga sistem rujukan terselenggara sesuai indikasi medis dan kompetensinya.”

E. Tinjauan Pustaka Tentang Pendidikan Kedokteran di Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 butir 1 UU Pendidikan Kedokteran, Pendidikan Kedokteran adalah usaha sadar dan terencana dalam pendidikan formal yang terdiri atas pendidikan akademik dan pendidikan profesi pada jenjang pendidikan tinggi yang program studinya terakreditasi untuk menghasilkan lulusan yang memiliki kompetensi di bidang kedokteran atau kedokteran gigi. Secara garis besar pendidikan kedokteran di Indonesia berpatokan pada *World Federation Medical Education* (WFME). Menurut WFME, pendidikan kedokteran terbagi menjadi tiga standar global (*global standard*):¹¹⁹

1. Pendidikan Kedokteran Dasar (*Basic Medical Education*):

Pengetahuan dan keterampilan klinis dasar. Pendidikan Kedokteran Dasar di Indonesia berdasarkan UU Pendidikan Kedokteran terdiri dari 2 yaitu:

- a. Pendidikan Akademik** adalah pendidikan tinggi program sarjana dan/atau program pascasarjana kedokteran dan kedokteran gigi yang diarahkan terutama pada penguasaan ilmu kedokteran dan ilmu kedokteran gigi.
- b. Pendidikan Profesi** adalah Pendidikan Kedokteran yang dilaksanakan melalui proses belajar mengajar dalam bentuk pembelajaran klinik dan pembelajaran komunitas yang menggunakan berbagai bentuk dan tingkat pelayanan kesehatan yang memenuhi persyaratan sebagai tempat praktik kedokteran.

¹¹⁹ World Federation of Medical Education, *WFME Global Standards For Quality Improvement*, University of Copenhagen, Denmark, 2003, hlm. 5.

2. Pendidikan Kedokteran Tingkat Lanjut (*Postgraduate Education*):

Pengetahuan dan keterampilan klinis tingkat lanjut di bawah supervisi dalam kurun waktu tertentu, yang berupa (*internship*), kursus (*vocational training*), spesialisasi, dan subspecialisasi. Program Dokter Layanan Primer berdasarkan UU Pendidikan Kedokteran termasuk dalam Pendidikan Kedokteran Tingkat Lanjut setara spesialis yang diselenggarakan di Fakultas Kedokteran bekerjasama dengan Kemenkes, Kemenristekdikti dan Organisasi Profesi. Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran dinyatakan Program dokter layanan primer ditujukan untuk memenuhi kualifikasi sebagai pelaku awal pada layanan kesehatan tingkat pertama, melakukan penapisan rujukan tingkat pertama ke tingkat kedua, dan melakukan kendali mutu serta kendali biaya sesuai dengan standar kompetensi dokter dalam sistem jaminan kesehatan nasional.

Dalam Pasal 8 UU Pendidikan Kedokteran dinyatakan mengenai program dokter layanan primer yaitu sebagai berikut:

Pasal 8:

- (1) Program dokter layanan primer, dokter spesialis-subspesialis, dokter, dokter gigi spesialis-subspesialis sebagaimana dimaksud hanya dapat diselenggarakan oleh Fakultas Kedokteran dan Fakultas Kedokteran gigi yang memiliki akreditasi kategori tertinggi untuk program studi kedokteran dan program studi kedokteran gigi.
- (2) Dalam hal mempercepat terpenuhinya kebutuhan dokter layanan primer, Fakultas Kedokteran dengan akreditasi kategori tertinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan Fakultas Kedokteran yang akreditasinya setingkat lebih rendah dalam menjalankan program dokter layanan primer.
- (3) Program dokter layanan primer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kelanjutan dari program profesi dokter dan program internsip yang setara dengan program dokter spesialis.

3. Pengembangan profesionalitas berkelanjutan (*Continuing Professional Development*):

Pendidikan dan Pelatihan Kedokteran berkelanjutan bagi dokter umum dan dokter spesialis sebelum disahkannya UU Pendidikan Kedokteran diatur dalam Pasal 28 UU Praktik Kedokteran yaitu sebagai berikut:

Pasal 28:

- (1) Setiap dokter atau dokter gigi yang berpraktik wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan kedokteran atau kedokteran gigi berkelanjutan yang diselenggarakan oleh organisasi profesi dan lembaga lain yang diakreditasi oleh organisasi profesi dalam rangka penyerapan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kedokteran atau kedokteran gigi.
- (2) Pendidikan dan pelatihan kedokteran atau kedokteran gigi berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh organisasi profesi kedokteran atau kedokteran gigi."

Pengembangan Profesionalitas Berkelanjutan adalah belajar sendiri seumur hidup secara terarah, tanpa supervisi atau pengawasan langsung, tanpa kurun waktu, dan disertifikasi. Program Pengembangan Pendidikan Keprofesian Berkelanjutan (P2KB) atau program *Continuing Professional Development* (CPD) adalah upaya pembinaan bersistem bagi profesional, dalam hal ini dokter yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, serta mengembangkan sikap agar ia senantiasa dapat menjalankan profesinya dengan baik. Program ini wajib diikuti oleh setiap anggota Perhimpunan Dokter Umum (Pelayanan Primer) atau Perhimpunan

Dokter Spesialis sebagai bagian dari mekanisme pemberian kewenangan dan izin praktik.¹²⁰

Berbeda dengan prinsip dalam pendidikan kedokteran dasar dan pendidikan pasca dokter yang terstruktur seperti program pendidikan dokter spesialis, P2KB merupakan kegiatan-kegiatan belajar mandiri dengan ciri *self-directed* dan *practice-based*. Oleh karena itu keberlangsungan program P2KB sangat bergantung pada motivasi para dokter itu sendiri. Selain untuk mendorong pengembangan profesionalisme dan kompetensi, P2KB bertujuan mempertahankan dan meningkatkan kompetensi seorang dokter, yang sangat penting untuk memenuhi tuntutan pasien dan tuntutan sistem pelayanan kesehatan, serta menjawab tantangan kemajuan ilmu kedokteran.¹²¹

4. Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI) dan Penamaan Program Studi Baru.

a. Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI)

Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI) menjadi sebuah tonggak sejarah baru (*milestone*) bagi dunia pendidikan tinggi di Indonesia agar menghasilkan sumber daya manusia berkualitas dan bersaing di tingkat global.¹²² KKNI juga disusun sebagai respon dari ratifikasi yang dilakukan Indonesia pada tanggal 16 Desember 1983 dan diperbaharui tanggal 30 Januari 2008 terhadap konvensi UNESCO tentang pengakuan

¹²⁰ Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Pengembangan Profesionalitas Berkelanjutan Edisi Kedua*, PB IDI, Jakarta, 2013, hlm. 13.

¹²¹ *Ibid*, hlm. 13-15.

¹²² Tim Kurikulum dan Pembelajaran Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan, *Buku Kurikulum Pendidikan Tinggi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 5.

pendidikan diploma dan pendidikan tinggi (*The International Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pasific*). Dalam hal ini dengan adanya KKNi maka negara-negara lain dapat menggunakannya sebagai panduan untuk melakukan penilaian kesetaraan capaian pembelajaran serta kualifikasi tenaga kerja baik yang belajar atau bekerja di Indonesia maupun sebaliknya apabila akan menerima pelajar atau tenaga kerja dari Indonesia¹²³

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 73 Tahun 2013 Tentang Penerapan KKNi Bidang Pendidikan Tinggi Pasal 3 Ayat (4) menyatakan:

“Jenjang kualifikasi 3 (tiga) sampai jenjang kualifikasi 9 (sembilan) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mempunyai kesetaraan dengan jenjang pendidikan formal sebagai berikut”:

- a. Jenjang 3 setara dengan lulusan diploma 1;
- b. Jenjang 4 setara dengan lulusan diploma 2;
- c. Jenjang 5 setara dengan lulusan diploma 3;
- d. Jenjang 6 setara dengan lulusan diploma atau sarjana terapan dan sarjana;
- e. Jenjang 7 setara dengan lulusan pendidikan profesi;
- f. Jenjang 8 setara dengan lulusan magister terapan magister atau spesialis;
- g. Jenjang 9 setara dengan lulusan pendidikan doktor atau doktor terapan.

KKNi bidang pendidikan tinggi merupakan kerangka perjenjangan kualifikasi yang dapat menyandingkan, menyetarakan, menyamakan dan mengintegrasikan capaian dan kualitas pembelajaran dari jalur pendidikan nonformal, pendidikan informal, dan/atau pengalaman kerja ke dalam jenis

¹²³ *Ibid*, hlm. 5.

dan jenjang pendidikan tinggi. Profesi Dokter Layanan Primer memiliki kualifikasi level 8 KKNi dihasilkan oleh pendidikan setara Spesialis 1, sedangkan dokter umum berada pada level 7 KKNi.

b. Penamaan Program Studi Baru

Berdasarkan Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Penamaan Program Studi Pada Perguruan Tinggi Pasal 4 ayat (3) huruf (a) dinyatakan:

“Penamaan Program Studi sesuai dengan rumpun ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah diakui oleh masyarakat ilmiah yang relevan dan asosiasi atau organisasi profesi yang kredibel.

Hasil Kajian terhadap program studi sejenis mencakup capaian pembelajaran, kualifikasi dosen, dan perbedaannya dengan program studi lain yang telah ada pada jenjang yang sama maupun jenjang yang berada di bawahnya dari program studi yang diusulkan penamaannya. Program Pendidikan Dokter Spesialis di Layanan Primer yang menggunakan Pendekatan Keluarga yang dikenal di Dunia adalah Dokter Spesialis Kedokteran Keluarga *Family Medicine* dengan gelar SpFM.¹²⁴ Istilah Dokter Layanan Primer di luar negeri juga merujuk pada Dokter Spesialis Anak, Dokter Spesialis Penyakit Dalam yang berpraktik di layanan primer, dan Dokter Umum.¹²⁵ Di Indonesia hanya mengenal jenis profesi “dokter umum” dan “dokter spesialis”.

¹²⁴ Robert Rakel, *Textbook of Family Medicine*, Saunders, Philadelphia, 2011, hlm. 3-5.

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 202.

Tabel 2.2 “Dokter” dan “Dokter Layanan Primer”

Perbedaan	UU Praktik Kedokteran	UU Pendidikan Kedokteran
1. Jenis Profesi	“Dokter” mendapatkan sertifikat kompetensi dari Kolegium Dokter Indonesia sebagai “Dokter Layanan Primer.”	Pasal 8 ayat (3) Program Dokter Layanan Primer Setara Spesialis
2. Jenis Pendidikan	Pasal 28 ayat (1) Setiap Dokter wajib mengikuti pendidikan berkelanjutan yang diselenggarakan oleh organisasi profesi dalam rangka penyerapan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kedokteran atau kedokteran gigi.	Bukan Program wajib, diselenggarakan oleh fakultas kedokteran, untuk dokter yang sudah berpraktik lebih dari 5 tahun: 6 bulan pendidikan, dokter yang berpraktik <5 tahun: 2-3 pendidikan di FK.
3. Gelar	dr.	dr., SpDLP

Sumber: Tim Penyusun, *Peta Jalan Dokter Layanan Primer*,
Kemenkes, 2016, hlm.3-5 (tabel diolah ulang)

F. Tinjauan Umum Tentang Sistem Hukum

Sistem merupakan suatu tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian dan unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain yaitu kaidah atau pernyataan tentang apa yang seharusnya, sehingga sistem hukum merupakan sistem normatif. Dengan kata lain sistem hukum adalah suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kerja sama ke arah tujuan kesatuan. Masing-masing bagian atau unsur harus dilihat dalam kaitannya dengan bagian-

bagian atau unsur-unsur lain dan dengan keseluruhannya seperti mozaik atau “*legpuzzle*.”¹²⁶

Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas satu sama lain tetapi kait mengait. Arti pentingnya tiap bagian terletak justru dalam ikatan sistem, dalam kesatuan, karena hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain. Di luar sistem atau kesatuan, masing-masing bagian tidak mempunyai arti. Kesatuan atau “*structured whole*” itu bukan hanya sekedar merupakan kumpulan atau penjumlahan bagian-bagian atau unsur-unsur yang masing-masing tetap berdiri sendiri, tetapi lebih dari sekedar merupakan kumpulan atau penjumlahan bagian-bagian atau unsur-unsur yang mempunyai kemandirian terbatas terhadap sistem-sistem lain dan yang mengurangi kompleksitas keseluruhannya.¹²⁷

Sistem hukum merupakan sistem terbuka. Sistem hukum merupakan kesatuan unsur-unsur (yaitu peraturan, penetapan) yang dipengaruhi oleh faktor-faktor kebudayaan, sosial, ekonomi dan sejarah. Sebaliknya, sistem hukum memengaruhi faktor-faktor di luar sistem hukum tersebut. Peraturan-peraturan hukum itu terbuka untuk penafsiran yang berbeda, oleh karena itu selalu terjadi perkembangan. Antara lembaga-lembaga hukum dari berbagai sistem sering terdapat perbedaan. Peraturan hukum yang terdapat dalam sistem yang satu tidak selalu dapat diterapkan begitu saja dalam sistem lain.

¹²⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 19.

¹²⁷ *Ibid*, hlm. 23-25.

Sistem hukum berkembang sesuai perkembangan hukum. Pandangan tentang arti atau nilai bagian-bagian seperti peraturan, pengertian, dan asas-asas hukum akan memengaruhi perkembangan sistem. Meskipun demikian, karena struktur memberi ciri khas sistem, sistem dapat bertahan sebagai suatu kesatuan.¹²⁸ Dengan konsep sistem hukum tersirat bahwa tata hukum (*legal order*) merupakan suatu kesatuan (*unity*) meskipun seringkali kompleks. *Meuwissen* mengartikan sistem hukum sebagai konstruksi (teoretis) yang di dalamnya pelbagai norma/kaidah hukum dipikirkan dalam suatu hubungan logis-konsisten menjadi suatu kesatuan tertentu.¹²⁹

Bruggink menjelaskan bahwa sistem hukum ialah aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan yang saling berkaitan. Hukum adalah suatu gejala yang dari diri sendiri menghendaki sistematisasi. Ilmu Hukum menurut *Bruggink* mempunyai tugas menata aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum sedemikian rupa sehingga sebanyak mungkin menampilkan gambaran keseluruhan yang tertata dalam suatu ikhtisar (*overzichtelijke gehelen*).¹³⁰ Selain *Meuwissen* dan *Bruggink*, *H.L.A. Hart* berpendapat bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah kumpulan ganda dari peraturan-peraturan. Struktur dan Substansi merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan sosial dalam jangka panjang. Kultur hukum adalah sikap mengenai apakah akan dipandang benar

¹²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Op.Cit*, hlm.162-163.

¹²⁹ Benard Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Teori Hukum, Ilmu Hukum, Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8.

¹³⁰ Titon Slamet Kurnia, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm. 10-11.

atau salah, berguna atau sia-sia bila kita pergi ke pengadilan. Perilaku Hukum tidak bisa dipahami kecuali dalam konteksnya, termasuk diantaranya konteks kultural.¹³¹

Sistem hukum Indonesia lebih dari sekedar sistem peraturan yang berlaku di Indonesia sebagai sumber hukum bagi pengadilan, para hakim, untuk memformulasikan putusan, tetapi juga sekaligus pada momen yang sama meliputi nilai-nilai meliputi nilai-nilai atau ide yang melandasinya, Setiap masyarakat tentu memiliki sistem nilainya sendiri meskipun pada aras tertentu yang paling abstrak tingkatannya, sistem nilai tersebut cenderung universal. Ditetapkannya Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) memberi landasan yang kuat bagi lahirnya sistem hukum yang khas Indonesia, sehingga diharapkan lahir ilmu hukum nasional Indonesia.¹³²

Ketika orang mempelajari sistem hukum Indonesia atau berusaha memperoleh pengetahuan tentang sistem kaidah di Indonesia, maka yang bersangkutan harus benar-benar memahami isu tentang sumber-sumber hukum yang mewujudkan sistem tersebut ke dalam kenyataan, bahwa sumber-sumber hukum tersebut tidak berdiri sendiri tetapi saling terhubung dan terkait. Sistem hukum Indonesia sebagai suatu sistem kaidah adalah sesuatu yang abstrak. Sementara yang konkrit ialah sumber-sumber hukum yang menjelaskan darimana kaidah itu berasal.¹³³

¹³¹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm.16-18.

¹³² Sidharta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Buku Akar 1 Filosofis, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 279.

¹³³ *Ibid*, hlm. 279-280.

Sumber-sumber hukum di Indonesia adalah komponen konkrit dari struktur atau bangunan sistem hukum Indonesia. Untuk memahami sistem hukum Indonesia maka struktur dari sistem tersebut harus dipahami. Struktur tersebut meliputi: peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, kebiasaan. Setiap isu hukum harus diselesaikan dalam kerangka sistem hukum yang berlaku memiliki pengertian bahwa penyelesaian atas setiap isu hukum harus mengacu pada sumber-sumber tersebut.¹³⁴

Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. *Fuller* mengatakan bahwa kedelapan asas yang diajukannya itu sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.¹³⁵

Untuk lebih jelasnya, Fuller membagi ukuran tersebut kedalam delapan asas yang disebut *principle of legality*, yaitu:¹³⁶

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 42-43.

¹³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 48.

¹³⁶ Sadjijono, hlm. 36.

3. Tidak boleh ada Peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.¹³⁷

Hukum Kesehatan di Indonesia termasuk dalam Hukum Ekonomi Sosial. Politik hukum adalah sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹³⁸ Pengertian Hukum Nasional dipakai dalam arti berbeda dengan pengertian Hukum Positif, tetapi lebih mengandung arti *ius constituendum* Indonesia atau sistem hukum yang dicita-citakan oleh Bangsa

¹³⁷ *Ibid*, hlm. 48-50.

¹³⁸ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, *Op.Cit.*, hlm. 1.

Indonesia¹³⁹, karena suatu sistem itu selalu terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang saling berkaitan dan pengaruh-mempengaruhi, lagi pula terikat oleh satu atau beberapa asas tertentu, maka Sistem Hukum pun terdiri dari sejumlah unsur atau komponen, yang sebagian pada saat ini sudah ada dan sudah berfungsi, tetapi sebagian besar lagi masih harus diciptakan¹⁴⁰

Apabila kita berbicara tentang Hukum di Indonesia, maka pikiran kita akan langsung menuju kepada undang-undang, perundang-undangan atau peraturan tertulis lainnya. Padahal sebenarnya, Hukum mempunyai begitu banyak aspek dan terdiri dari jauh lebih banyak komponen atau unsur yang lain, seperti misalnya filsafat hukum, sumber hukum, kaedah hukum, yurisprudensi, hukum kebiasaan, penegakan hukum, pelayanan hukum, profesi hukum, lembaga hukum, pranata hukum, prosedur dan mekanisme hukum, hukum acara, pendidikan hukum, perilaku hukum masyarakat maupun pejabat hukum, atau perilaku profesi hukum, kesadaran hukum. Semua itulah yang membangun sistem hukum, yaitu hubungan dan kaitan pengaruh-mempengaruhi satu sama lain antara berbagai komponen atau unsur yang disebut di atas tadi.¹⁴¹

Ugo Mattei berpendapat bahwa perbedaan sistem hukum berdasarkan struktur keluarga hukum (*legal family*) tidak lagi sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan kemasyarakatan abad ke-20. *Mattei* telah menyampaikan Tiga model sistem hukum berdasarkan interaksi sosial dan politik yang terjadi dalam pembentukan sistem hukum. Ketiga model sistem hukum yang dimaksud

¹³⁹ I. Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 56

¹⁴⁰ Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hlm. 2

¹⁴¹ *Ibid*, hlm. 38-39.

adalah “*rule of political law*”, “*rule of professional law*”, dan “*rule of traditional law*”.¹⁴²

Penjelasan *Mattei* tentang pola hukum atau *legal system* yang ia perkenalkan berdasarkan pada pandangan bahwa peranan hukum sebagai sarana organisasi masyarakat dalam konteks pengaruh Max weber atau “*Weberian Sense*.” Menurut *Mattei*, dalam setiap masyarakat terdapat tiga sumber norma sosial atau insentif sosial yang memengaruhi perilaku individu yaitu politik, hukum dan filsafat atau tradisi (*tradition*).¹⁴³ Saat ini menurut *Mattei*, ketiga sumber tersebut berperan dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai variasi kuantitatif. Jika dihubungkan dengan situasi dan kondisi perkembangan masyarakat modern saat ini, khususnya di negara berkembang, *Mattei* masih mengakui hukum-hukum tradisional dalam kehidupan organisasi masyarakat.

Kajian mendalam perlu dilakukan terhadap hukum tradisonal yang menurut *Mattei* merupakan salah satu “aturan main” yang sama pentingnya dengan aturan politik dan aturan modern. Perbedaan ketiga model sistem hukum *Mattei* telah sesuai karena pandangan atau paham tradisonal atau yang dikenal dengan “*local aspiration*”, hukum adat atau adat kebiasaan di masyarakat Indonesia masih tetap dipegang teguh di beberapa daerah hukum adat. Dalam kehidupan masyarakat patriaki atau paternalistik, *patron client relationship* yang kuat

¹⁴² Ugo Mattei, 1997, *Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in The World's Legal System*, The American Journal of Comparative Law, Vol. 45, No. , hlm. 10.

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 19-20.

political rule, professional law, dan traditonal law merupakan pasangan yang nyata dan penentu stabilitas politik hukum nasional.¹⁴⁴

G.Tinjauan Umum Tentang Relasi Hukum.

Menurut teori tradisional, konsep “relasi hukum” terkait erat dengan konsepsi kewajiban dan hak. Relasi antara subjek-subjek hukum, yakni antara subjek kewajiban dan subjek hak atau berlainan dengan itu. “Keserupaan” antara kewajiban dan hak berarti bahwa hak merupakan refleksi dari kewajiban dan ada hubungan antara individu dimana yang satu diwajibkan berperilaku terhadap yang lain. Jika itu dipahami sebagai hubungan antar sejumlah individu, berarti definisi tradisional bisa dikatakan terlalu sempit.¹⁴⁵

Tatanan Hukum tidak hanya membentuk hubungan antar subjek hukum (dalam arti kata tradisional), yakni antar individu satu yang diwajibkan untuk berperilaku tertentu, individu yang lain yang juga diwajibkan untuk berperilaku seperti itu, namun juga antara individu yang satu yang diberi wewenang untuk menciptakan norma dan individu yang lain yang diberi wewenang untuk menciptakan atau menerapkan norma dan individu yang diwajibkan oleh norma ini.¹⁴⁶

Relasi Hukum itu ada, misalnya antara individu yang diberi wewenang untuk menciptakan norma umum dan individu yang diberi wewenang untuk menerapkannya, seperti halnya antara organ legislatif dan hakim atau organ

¹⁴⁴ Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017, hlm. 62.

¹⁴⁵ Jimli Asshiddiqie, Ali Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006, hlm. 61.

¹⁴⁶ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2016, hlm. 185.

pemerintah dan juga antara hakim dan organ pemerintah di satu sisi, dan subjek yang diwajibkan oleh norma yang diciptakan oleh organ legislatif dan juga antara individu yang diberi wewenang melaksanakan tindakan paksa dan individu yang terhadapnya tindakan paksa itu ditujukan.¹⁴⁷

H. Tinjauan Umum Tentang Kepastian Hukum

Filosofi hukum *Gustaf Radbruch* (1940) yang menyatakan bahwa hukum adalah faktor budaya yang merealisasikan nilai keadilan, menurut *Radbruch* bahwa hukum dalam tujuannya perlu berorientasi kepada tiga hal, yaitu:

1. Kepastian Hukum.
2. Keadilan.
3. Daya Guna.

Tujuan Hukum adalah: keadilan, kegunaan dan kepastian hukum.¹⁴⁸ Menurut Satjipto Rahardjo, seandainya kita lebih cenderung berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum.

Begitu juga jika kita lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 185-188

¹⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 19

hukum tersebut bermanfaat atau berguna bagi masyarakat. Demikian juga halnya jika kita hanya berpegang pada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum. Dengan demikian kita harus dapat membuat kesebandingan-kesebandingan diantara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut.¹⁴⁹

Kepastian melalui hukum bagi perseorangan merupakan tujuan utama dari hukum. Menurut *Utrecht*, hukum bertugas menjamin kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam pergaulan manusia. Dalam tugas itu tersimpul tugas lain, yaitu harus menjamin keadilan serta hukum tetap berguna. Dalam kedua tugas tersebut tersimpul pula tugas ketiga yaitu hukum bertugas polisionil (*politioenele taak van het recht*). Hukum menjaga agar dalam masyarakat tidak main hakim sendiri (*eigenrichting*)¹⁵⁰

Kepastian hukum dirumuskan sebagai :

- a. adanya kejelasan hukum artinya dapat mudah dimengerti rakyat;
- b. aturan hukum tidak bertentangan satu sama lain;

¹⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 19-20.

¹⁵⁰ Riduan Syahrini, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 23.

- c. aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku di luar kemampuan subjek hukum artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak dapat dilakukan;
- d. adanya pengakuan dari warga secara prinsipil terhadap aturan-aturan hukum;
- e. kepastian hukum dalam hal di pengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hukum dan tidak memihak dalam menerapkan aturan hukum.¹⁵¹

Kepastian Hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan, melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.¹⁵² Hukum jangan dibuat terlalu berat secara substansial, dan juga jangan tidak jelas dalam perumusannya.¹⁵³ Menyaksikan wacana kepastian hukum yang diklaim oleh para yuris melalui doktrin legisme dan legalitas, ternyata ada sebuah kunci yang amat penting untuk direfleksikan secara kritis disini, yakni legalitas itu sendiri. Mengapa demikian? Karena di dalam legalitas, secara konseptual, ditemukan ciri-ciri atau unsur-unsur yang mewakili seluruh pemikiran atau gagasan mengenai kepastian hukum, penegakan hukum, legisme dan teori kontrak sosial, serta gagasan politik dan kekuasaan. Sekalipun hukum itu kekuasaan, mempunyai kekuasaan untuk memaksakan berlakunya sanksi, hendaknya dihindarkan jangan sampai menjadi hukum kekuasaan, hukum bagi yang berkuasa.¹⁵⁴

¹⁵¹ Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi Buku Kedua*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 34.

¹⁵² Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 68.

¹⁵³ Salim, Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, hlm.36-38.

¹⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Op.Cit*, hlm. 26.

Ada beberapa syarat dan konsekuensi yang ada dalam prinsip dan metode legalitas sebagaimana dijabarkan oleh *Michael Jefferson*, yaitu:¹⁵⁵

- a. Hukum tidak boleh samar;
- b. Badan legislatif dilarang menciptakan hukum yang berlaku secara retroaktif;
- c. Badan Yudikatif dilarang menciptakan delik baru;
- d. Kitab Hukum Pidana harus ditafsirkan secara ketat.

Jika keempat unsur di atas hendak dikategorisasikan, secara garis besarnya, dapat dikatakan bahwasanya pencapaian kepastian hukum itu terbagi dari dua unsur utama, pertama, hukumnya (undang-undang itu sendiri). Dalam arti, hukum itu harus tegas dan tidak boleh multitafsir. Lalu yang kedua, kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan hukum (undang-undang) itu. Dalam arti, kekuasaan itu tidak boleh secara semena-mena menerapkan hukum yang retroaktif, dan tetap kukuh menerapkan prinsip legalitas. Kemudian diikuti dengan sebuah struktur kekuasaannya yang berdasar *Trias Politica*, sehingga bisa menjamin adanya kepastian hukum.¹⁵⁶ Kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan, melainkan harus sesuai nilai-nilai baik yang berkembang di masyarakat.¹⁵⁷

Gagasan *Montesquieu* mengenai posisi hakim sebagai corong undang-undang, telah menarik perhatian *Beccaria* dalam menyusun refleksi filosofisnya tentang kepastian hukum. *Beccaria* pada dasarnya mengkritik gagasan teori

¹⁵⁵ Michael Jefferson, *Criminal Law*, Pittman, London, 1992, hlm. 221.

¹⁵⁶ Fernando Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 154.

¹⁵⁷ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 68.

kontrak sosial yang mistis yang dianggapnya tidak berangkat dari pengalaman nyata yang ada dalam masyarakat.¹⁵⁸ Menurut *Beccaria*, peradilan atau hakim hanyalah menjadi corong undang-undang. Peradilan atau hakim hanya mengikuti apa yang telah dinyatakan dalam hukum (undang-undang). Para hakim hanya diberi kesempatan untuk menguji dan menentukan apakah tindakan tertentu itu sesuai atau tidak sesuai dengan apa yang tertulis di dalam hukum (undang-undang).¹⁵⁹

Kepastian hukum sesungguhnya sebuah ide yang tidak bisa dirumuskan mutlak secara gramatikal. Bahasa yang digunakan dalam merumuskan ketentuan-ketentuan di dalam hukum tidak bisa diformulasikan secara kaku, karena bahasa pertama-tama memiliki keterbatasan sendiri. Di samping itu, teks dalam undang-undang sesungguhnya memiliki intensi-intensi tertentu yang tentu saja sukar untuk ditafsirkan secara baku. Kepastian hukum bukanlah sesuatu yang mudah untuk diekspresikan dalam kata-kata atau teks di dalam suatu hukum (undang-undang).¹⁶⁰

Pada kenyataannya pun membatasi kekuasaan, khususnya kekuasaan yudikatif, juga bukan sebuah jalan yang memberikan kepastian hukum. Peran pengadilan yang kaku bisa-bisa menjadikan kepastian hukum itu kehilangan relevansinya. Justru peradilan harus diberikan kekuasaan yang lebih luas, karena

¹⁵⁸ Fernando Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum, Op.Cit.*, hlm. 100.

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm.111

¹⁶⁰ Romli Atmasasmita, *Op.Cit*, hlm. 154-156.

dengan demikian, gagasan kepastian hukum itu senantiasa diperbaharui, berkat interpretasi-interpretasi yang kritis.¹⁶¹

I. Tinjauan Umum Tentang Keadilan.

Teori Etis adalah teori yang mengajarkan bahwa hukum itu semata-mata menghendaki keadilan.¹⁶² Menurut Teori ini, isi hukum semata-mata harus ditentukan kesadaran etis kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Teori Etis menurut Prof. *Van Apeldoorn* berat sebelah, karena ia lebih-lebihkan kadar keadilan hukum, sebab ia tak cukup memperhatikan keadaan sebenarnya.¹⁶³

Hukum menerapkan peraturan-peraturan umum yang menjadi petunjuk untuk orang-orang dalam pergaulan masyarakat. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan umum. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Dan ketidaktentuan inilah yang selalu akan menyebabkan perselisihan antar anggota masyarakat dan menyebabkan keadaan yang tidak teratur.¹⁶⁴

Masalah keadilan bukanlah masalah-masalah yang baru dibicarakan para ahli, namun pembicaraan tentang keadilan telah dimulai sejak *Aristoteles* sampai dengan saat ini. Bahkan, setiap ahli mempunyai pandangan berbeda tentang

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 184.

¹⁶² Nurul Qamar, *Hukum itu Ada Tapi Harus Ditemukan*, Refleksi, Makassar, 2010, hlm. 14.

¹⁶³ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2016, hlm. 11-12.

¹⁶⁴ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 43.

esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dari sejak *Aristoteles* sampai saat ini, disebut dengan Teori Keadilan.¹⁶⁵ Teori keadilan yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of justice*¹⁶⁶, sedangkan dalam bahasa Belandanya disebut dengan *theorie van rechtvaardigheid* terdiri dari dua kata, yaitu:¹⁶⁷

1. Teori
2. Keadilan

Kata keadilan berasal dari kata adil. Dalam bahasa Inggris, disebut “*justice*” bahasa Belanda disebut “*rechtvaardig*” Adil diartikan dapat diterima secara objektif.¹⁶⁸ Keadilan dimaknakan sifat (perbuatan, perlakuan) yang adil. Ada tiga pengertian adil, yaitu:¹⁶⁹

1. tidak berat sebelah atau tidak memihak;
2. berpihak pada kebenaran.
3. sepatutnya atau tidak sewenang-wenang.

Hukum diberlakukan dengan “tidak pandang”, “tidak tebang pilih”, “tidak pilih kasih” benar-benar hukum diberlakukan untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan, untuk menuju terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan bermartabat. Dalam kaitan ini seyogianya penegakan hukum memperhatikan aspek dan peranan moral sehingga berbagai putusan atau kebijakan dari pihak

¹⁶⁵ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 24.

¹⁶⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, cet VIII, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 196.

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 196-197.

¹⁶⁸ Algra, *Mula Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 7.

¹⁶⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 6-7.

pemegang kewenangannya dapat dipahami, atau bersambung dengan rasa keadilan di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian sungguh dapat diupayakan untuk menghindari diskriminasi di dalam penegakan hukum khususnya dan dalam kebijakan-kebijakan lain pada umumnya.¹⁷⁰

Tujuan Hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Kepentingan dari perseorangan dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan ini selalu akan menyebabkan pertikaian, bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan kedamaian.¹⁷¹ Dan Hukum mempertahankan kedamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan di antaranya, karena hukum hanya dapat mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan pada mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, pada mana setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.¹⁷²

Hans Kelsen menyajikan tentang esensi keadilan.¹⁷³ Keadilan adalah sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik di antara sesama manusia, baru

¹⁷⁰ Soejadi, *Refleksi Mengenai Hukum dan Keadilan*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2017, hlm. 56.

¹⁷¹ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, *Op.Cit.*, hlm. 357.

¹⁷² Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Pramita, *Op.Cit.*, hlm. 10.

¹⁷³ Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori dan Tesis Buku Kedua*, *Op.Cit.*, hlm. 30.

setelah itu ia merupakan sebuah bentuk kebaikan manusia, karena manusia itu adil bilamana perilakunya sesuai dengan norma-norma tatanan sosial yang seharusnya memang adil.¹⁷⁴ Maksud tatanan sosial yang adil adalah bahwa peraturan itu menuntun perilaku manusia dalam menciptakan kondisi yang memuaskan bagi semua manusia dengan kata lain bahwa supaya semua orang bisa merasa bahagia dengan peraturan tersebut. Kebahagiaan dalam konsep ini bukan hanya kebahagiaan individual, tetapi kebahagiaan bagi semua manusia atau orang.¹⁷⁵

H.L.A. Hart mengemukakan tentang prinsip-prinsip keadilan. Ia mengemukakan bahwa dalam berbagai penerapan konsep keadilan, para individu di hadapan yang lainnya berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan dan ketidaksetaraan tertentu.¹⁷⁶ Ini merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari situlah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemeliharaan atau pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian (*proportion*) dan kaidah pokoknya dirumuskan sebagai perlakuan serupa, kendatipun demikian kita perlu menambahkan padanya perlakuan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda.¹⁷⁷

Prinsip Keadilan menurut *Hart* adalah individu mempunyai kedudukan yang setara antara satu dengan lainnya.¹⁷⁸ Pengembang Teori Keadilan adalah

¹⁷⁴ Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 2

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm. 2-4.

¹⁷⁶ H.L.A. Hart, *The Consept of Law (Konsep Hukum)*, diterjemahkan oleh M. Khosim. Nusa media, Bandung, 2010, hlm. 246

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 246-248.

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 247.

John Rawls. *John Rawls* menyajikan tentang konsep keadilan sosial. Keadilan sosial merupakan prinsip kebijakan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif (hasil pengumpulan) kelompok.¹⁷⁹ Subjek utama keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan kerja sama sosial. Lebih lanjut *John Rawls* menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memerhatikan dua prinsip keadilan, yaitu :¹⁸⁰

1. memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang.
2. mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberikan keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok yang beruntung maupun tidak beruntung.

Peradilan di Indonesia setelah mendapatkan kemerdekaan strukturalnya, masih saja terdominasi oleh pengaruh positivisme, sehingga produk-produk hukum yang dihasilkan oleh badan peradilan masih kering dalam menangkap intensi etis yang personal dan kesadaran kolektif yang ada dalam masyarakat. Badan peradilan hanya bisa mempertanggungjawabkan secara positif, dalam arti putusan itu sudah memenuhi metode ilmiah dalam pengambilan keputusan. Padahal bekal metode yang positif tersebut ternyata bukanlah bekal yang

¹⁷⁹ John Rawls, *A Theory of Justice Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm 26

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 7-12.

memadai dalam menjawab dahaga masyarakat akan keadilan, karena sekali lagi, apa yang tercantum dalam hukum itu ditafsirkan tanpa merefleksikan realitas yang ada dalam diri seorang dan masyarakat.¹⁸¹

Putusan-putusan peradilan walau benar secara metodologis karena dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, tidak berarti merefleksikan rasa keadilan di masyarakat. Peradilan seharusnya lebih sensitif dalam menangkap apa yang dianggap sebagai sebuah keadilan di dalam masyarakat.¹⁸² Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik, untuk memperoleh keadilan sosial, terutama keadilan sosial di bidang kesehatan¹⁸³, maka hukum dapat digunakan sebagai instrumen perlindungan masyarakat kurang dan tidak mampu atas pelayanan kesehatan, karena keberadaan hukum menurut *Salmond* yang dijelaskan oleh *Fitzgerald*, bertujuan mengintegrasikan, mengoordinasikan, membatasi dan melindungi berbagai kepentingan dalam masyarakat.¹⁸⁴

Adil pada hakikatnya kita memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, karena pada hakikatnya semua orang sama nilainya sebagai manusia, maka tuntutan paling dasarnya keadilan ialah perlakuan yang sama terhadap semua orang, tentu dalam situasi yang sama. Jadi prinsip keadilan mengungkapkan kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap

¹⁸¹ Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum, Op.Cit.*, hlm. 178.

¹⁸² *Ibid*, hlm. 178-182.

¹⁸³ Muhammad Sadi IS, *Etika Hukum Kesehatan Teori dan Aplikasinya di Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 113.

¹⁸⁴ Salmond dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

semua orang lain yang berada dalam situasi yang sama dan untuk menghormati hak semua pihak yang bersangkutan.¹⁸⁵

J. Tinjauan Umum Tentang Kemanfaatan.

Jeremy Bentham dalam bukunya “*Introduction to the morals and legislation*” berpendapat bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang, dan karena apa yang berfaedah bagi orang yang satu, mungkin merugikan orang lain,¹⁸⁶ maka menurut teori utilitis, tujuan hukum ialah menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya.¹⁸⁷ Menurut teori ini tujuan hukum berorientasi pada kemanfaatan bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan, kemakmuran dan kesejahteraan.¹⁸⁸

Dalam konsep teori utilitis, hukum bermanfaat bagi kehidupan manusia dalam arti bermanfaat bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain hidup makmur dan sejahtera, tertib, aman, tenteram dan damai.¹⁸⁹ Di dalam teori kemanfaatan hukum menjadi titik sentral yang diharapkan masyarakat, terlepas itu terwujudnya ketertiban, terwujudnya keadilan, maupun terwujudnya kepastian hukum. Dengan demikian jika hukum tidak dapat

¹⁸⁵ E.Y. Kanter, *Etika Profesi Hukum Sebuah Pendekatan Sosio-Religius*, Stora Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 69-70.

¹⁸⁶ Bellefroid dalam CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 9.

¹⁸⁷ Jeremy Bentham, *Op.Cit.*, hlm. 559.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 558-559.

¹⁸⁹ Mochtar Kusumaatmadja, “*Introduction to the morals and legislation.*”, Lihat Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam pembangunan Nasional. Menurut Teori *Utilities*, hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja. Hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya. Teori ini diajarkan oleh Jeremy Bentham Tahun 1748-1832, seorang ahli hukum Inggris.

mewujudkan tujuannya, maka dapat dinilai hukum tidak bermanfaat bagi kehidupan manusia.¹⁹⁰

Inti pernyataan *Bentham* bahwa manusia adalah “*a rational actor*” dalam setiap tindakannya. Manusia menggunakan akalanya (*ratio*), bukan naluri, dengan perhitungan “untung dan rugi” *pain and pleasure* karena setiap tindakan manusia pasti ada akibatnya: menguntungkan atau merugikan; yang pasti ia mengharapkan “keuntungan” yang lebih besar dari ‘kerugiannya’. Inti kedua dari pernyataan *Bentham* adalah setiap tindakan manusia dipastikan dilakukan dengan sengaja (*willfull*) dan kehendak yang bersifat sukarela (*volition*). Pertanyaannya, apakah setiap perbuatan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pembuatnya? Teori *Jeremy Bentham* dikenal dengan teori Konsekuensi (*Consequentialist Theory*), dimana “kebahagiaan” (*happiness*) dipandang identik dengan “keadilan” (*justice*) bagi diri seseorang.¹⁹¹

Asas tiada kesalahan tanpa kemanfaatan merupakan penghalusan hukum (*rechtverwijning*) terhadap asas pidana tanpa kesalahan. Penghalusan hukum yang dimaksud adalah jika asas tiada pidana tanpa kesalahan mengutamakan pemaksaan (*enforcement*) sanksi untuk menemukan keadilan, sedangkan asas tiada kesalahan tanpa kemanfaatan mengutamakan kepatuhan (*compliance*) para pihak untuk menemukan keadilan yang dilandaskan pada asas musyawarah mufakat, dengan adanya pemaksaan tidak akan tercipta suatu perdamaian karena

¹⁹⁰ Sadjjiono, *Hukum antara Solen dan Sein*, Ubhara Press, Surabaya, 2017, hlm. 32.

¹⁹¹ Jeremy Bentham, *Op.Cit.*, hlm. 559-560.

pemaksaan, telah terbukti menimbulkan permusuhan dan dendam berkepanjangan.¹⁹²

Negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam konstitusi UUD 1945, bukanlah negara hukum berbasis positivisme hukum, melainkan negara hukum yang bertujuan membangun kesejahteraan sosial bagi bangsanya, dan tujuan tersebut dapat dicapai menggunakan pendekatan efisiensi dan keseimbangan dalam bingkai Pancasila dan UUD 1945. Hukum berbasis Pancasila adalah:¹⁹³

1. Hukum yang menciptakan kehidupan yang damai, jauh dari konflik, sehingga tujuan hukum di Indonesia adalah perdamaian.
2. Untuk mencapai tujuan perdamaian tidaklah mungkin didasarkan pada konflik, melainkan harus didasarkan pada asas musyawarah dan mufakat karena corak masyarakat Indonesia bersifat heterogen meskipun berbeda-beda tetap bersatu dalam bingkai NKRI-Bhineka Tunggal Ika.
3. Kebhinekaan masyarakat Indonesia hanya dapat dilindungi dan terlindungi jika para ahli hukum meninggalkan konsep hukum berkonflik dan mengutamakan hukum dengan tujuan utama (*ultimate goal*), perdamaian, karena hukum berkonflik tidak cocok dengan nilai persatuan dan perikemanusiaan yang adil dan beradab. Hukum berkonflik menghasilkan *who is the winner*” and “*who is the loser*” berbeda dengan prinsip “*togetherness in peace for justice.*”¹⁹⁴

¹⁹² Romli Atmasasmita, *Asas Pidana Tanpa Kesalahan, Tiada Kesalahan Tanpa Kemanfaatan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017, hlm. 217.

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 216-218.

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 215.

K. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat*.¹⁹⁵ Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum dijelaskan pengertian teori kewenangan, berikut ini disajikan konsep teoretis tentang kewenangan.

H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah:

“Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.”¹⁹⁶

Menurut beliau, kewenangan ada pada unsur pemerintahan di dalam hubungan hukum publik. Keseluruhan aturan tersebut tercantum dalam undang-undang.¹⁹⁷

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh *HD. Stoud*, yaitu:¹⁹⁸

1. adanya aturan-aturan hukum.
2. sifat hubungan hukum.¹⁹⁹

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan

¹⁹⁵ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, Amerika Serikat, 1978 hal. 121.

¹⁹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 110

¹⁹⁷ Salim dan Erlies Septiana, *Op.Cit.*, hlm. 184.

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm 110-111.

¹⁹⁹ SF Marbun, *Peradilan Administrasi di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 100.

perundang-undangan²⁰⁰, tingkatannya apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik atau privat.

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya merupakan suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.²⁰¹ Di dalam kewenangan terdapat wewenang wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta/atau distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁰² Unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan meliputi:²⁰³

1. adanya kekuasaan formal.
2. kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

²⁰⁰ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 78.

²⁰¹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

²⁰² *Ibid*, hlm. 22-24.

²⁰³ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Op.Cit.* , hlm. 183-185.

Indroharto menyajikan pengertian wewenang. Wewenang dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁰⁴ Sementara itu, pengertian kewenangan ditemukan dalam *Black's Law Dictionary*, kewenangan atau *authority* adalah:²⁰⁵

“Right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge; control over; jurisdiction. Often synonymous with power”.²⁰⁶

Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:²⁰⁷

1. untuk menerapkan dan menegakkan hukum.
2. ketaatan yang pasti;
3. perintah;
4. memutuskan;
5. pengawasan;
6. yurisdiksi atau;
7. kekuasaan
8. hak dan kewajiban.²⁰⁸

Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi adanya :

1. kekuasaan;
2. adanya organ pemerintah dan;

²⁰⁴ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm.68.

²⁰⁵ Henry Campbell Black, *Black's law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1978, hlm. 121.

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 121-122.

²⁰⁷ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, hlm. 181-186.

²⁰⁸ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 190.

3. adanya sifat hubungan hukum.

Dari ketiga unsur tersebut yang dijelaskan hanya pengertian organ pemerintah dan sifat hubungan hukum.²⁰⁹ Organ pemerintah adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.²¹⁰

Hukum adalah kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukan hukum. Jadi, hukum bersumber pada kekuasaan yang sah.²¹¹ Hukum pada hakikatnya adalah kekuasaan. Hukum itu mengatur, mengusahakan ketertiban, dan membatasi ruang gerak individu. Tidak mungkin hukum menjalankan fungsinya itu kalau tidak merupakan kekuasaan. Hukum adalah kekuasaan, kekuasaan yang mengusahakan ketertiban.²¹²

Hukum membutuhkan kekuasaan, tetapi ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menunggangi hukum. Situasi konflik yang utama antara keduanya terjadi oleh karena kekuasaan dalam bentuk paling murni tidak bisa menerima pembatasan-pembatasan. Sebaliknya, justru hukum memberikan patokan-patokan tingkah laku dan karena itu memberikan pembatasan-pembatasan.²¹³

²⁰⁹ SF. Marbun, *Loc.Cit.*

²¹⁰ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2016, hlm. 186.

²¹¹ Mahfud MD, *Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 20-21.

²¹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, *Op.Cit.*, hlm.25-27.

²¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 146.

L. Tinjauan Umum Tentang Legislasi.

Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748) membagi kekuasaan negara ke dalam:²¹⁴

1. kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membentuk ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk undang-undang yang berlaku dalam suatu negara.
2. kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang atau melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk undang-undang yang berlaku dalam suatu negara.
3. kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan peradilan dimana kekuasaan ini menjaga agar undang-undang, peraturan-peraturan atau ketentuan-ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati dan memutus dengan adil sengketa sipil yang diajukan ke pengadilan untuk diputuskan. Tugas dari kekuasaan yudikatif adalah mengawasi penerapan ketentuan-ketentuan hukum yang telah ada dan menjatuhkan sanksi hukum bagi pelanggarnya menurut rasa keadilan di dalam peristiwa-peristiwa sengketa hukum yang konkrit.²¹⁵

Menurut Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.²¹⁶ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga

²¹⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 113.

²¹⁵ *Ibid*, hlm. 113-115.

²¹⁶ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 13.

negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.²¹⁷ Undang-Undang adalah pernyataan kehendak dari badan negara yang diberi tugas pembuatan hukum. Oleh karena itu adalah hal yang layak sekali manakala dalam usaha untuk menentukan apa yang merupakan maksud dari undang-undang kita menelusuri apa yang dikehendaki oleh pembuatnya dengan rumusan itu, yang tidak lain melakukan penafsiran dari sejarah perundang-undangannya.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses tersebut merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur hukum.²¹⁸ Pembuatan hukum yang dimaksud adalah Pembuatan undang-undang.²¹⁹ Teori Legislasi merupakan teori yang sangat penting di dalam rangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan.²²⁰ Teori Legislasi dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi²²¹

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *Legislation of theory*, bahasa Belandanya, disebut dengan *therorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun Undang-Undang), legislasi, dalam bahasa Jerman disebut *therorie der gesetzgebung*.²²² Ada dua suku kata yang terdapat dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang tercantum dalam kamus hukum.

²¹⁷ *Ibid*, hlm. 15-16.

²¹⁸ Maria Farida, *Op.Cit.*, hlm. 101.

²¹⁹ *Ibid*, hlm. 102-103.

²²⁰ Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 116-117.

²²¹ Salim dan Erlies Septiana, *Op.Cit.*, hlm. 33.

²²² *Ibid*, hlm.202-206.

Pandangan mengenai teori legislasi menurut para ahli itu berbeda, namun saling berkaitan dan melengkapi. Pada umumnya para ahli menyatakan bahwa legislasi adalah perencanaan, pembentukan, perumusan, pembahasan sampai pengesahan Peraturan perundang-undangan. Anis Ibrahim menyajikan pengertian legislasi sebagai:²²³

“Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan hingga sosialisasi produk hukum.”²²⁴

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*)²²⁵ dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.²²⁶

Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma

²²³ Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum, Undip, Semarang, 2008, hlm. 114.

²²⁴ Jimly Assidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Op.Cit*, hlm. 34.

²²⁵ Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 2.

²²⁶ *Ibid*, hlm. 2-5.

yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma dasar negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*) yaitu Pancasila.²²⁷

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)²²⁸ yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya (atau istilah yang dipakai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Presiden sampai Peraturan Daerah)²²⁹

Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan banyak para ahli

²²⁷ Moh. Mahfud. MD, *Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 124-126.

²²⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 44-45

²²⁹ *Ibid*, hlm. 44-48.

yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun pendapatnya berbeda-beda, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama.²³⁰

1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Negara yang Baik.

Di dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*” I.C Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijkeregelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:²³¹

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*)

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*)
- b. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*)
- d. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

²³⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm. 11.

²³¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Buku Kesatu*, Op.Cit, hlm. 252-254.

2. Prinsip Dasar Pembentukan Undang- Undang.

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dinyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara komprehensif perlu memperhatikan 3 (tiga) dimensi, yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strateginya memandang ke masa depan yang dicita-citakan. Prinsip dasar dalam pembentukan undang-undang yang perlu dipegang teguh ada:

- a. Kesetiaan kepada cita-cita Sumpah Pemuda, proklamasi kemerdekaan 17 Agustus, serta nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila, serta nilai-nilai konstitusional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Terselenggaranya negara hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera dan damai.
- c. dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar, dan damai serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.

3. Tujuan Prolegnas (Program Legislasi Nasional)

Prolegnas diharapkan dapat merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Prolegnas diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan

yang baik dan diperlukan mendukung untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan, serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat. Beberapa tujuan Prolegnas yang diharapkan dapat dicapai saat ini adalah :

- a. mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional.
- b. membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegah dan penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat.
- d. menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
- e. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.²³² Program Legislasi Masyarakat bertujuan agar Undang-Undang yang dibentuk memenuhi aspirasi masyarakat.

²³² Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 6.

4. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu :

- a. Proses persiapan pembentukan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, atau di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Proses pengesahan oleh Presiden.
- d. Proses pengundangan (oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undang)

Bagir Manan berpendapat bahwa agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.²³³ Undang-Undang yang mengatur tentang penyusunan legislasi telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan terakhir disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan suatu perundang-undangan yang baik

²³³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.29.

ditentukan oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan.²³⁴

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.²³⁵ Apabila dikaji pertimbangan hukum tersebut, maka landasan filosofis penyusunan legislasi di Indonesia dalam rangka menjamin perlindungan hak dan/atau kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.²³⁶ Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur.²³⁷ Dalam Undang-Undang Nomor

²³⁴ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7.

²³⁵ Moh. Mahfud. MD, *Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 124

²³⁶ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 25-28

²³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 243- 244

12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal

5 dinyatakan:

“Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.”

Suatu perundang-undangan lazimnya mengatur bidang kehidupan tertentu yang dikaitkan dengan bidang tata hukum tertentu, seharusnya suatu perundang-undangan secara sistematis mengatur hal-hal tersebut di dalam pasal-pasal yang merupakan kaidah hukum.²³⁸ Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan peraturan perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan peraturan perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang tidak boleh keluar atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan.²³⁹

Esensi dari sebuah sistem ialah untuk menunjukkan satu kesatuan dari bagian-bagian. Peraturan perundang-undangan suatu negara pada hakikatnya ditegakkan berdasarkan sebuah sistem. Pengertian dari pernyataan ini ialah di dalam suatu negara pasti ada peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan tersebut tidak tunggal melainkan jamak. Namun meskipun jamak peraturan perundang-undangan

²³⁸ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 74.

²³⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 221-223

tersebut adalah satu sebagai sistem, masing-masing saling berhubungan sebagai kesatuan.²⁴⁰

Menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan peraturan hukum atau undang-undang. Hubungan antara keseluruhan peraturan tidak semata-mata ditentukan oleh tempat peraturan itu terhadap satu sama lain, tetapi oleh tujuan bersama atau asas-asas yang bersamaan yang mendasarkan pada peraturan-peraturan itu.²⁴¹

M. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran Hukum (Interpretasi Hukum)

Penemuan hukum adalah kegiatan terutama dari hakim dalam melaksanakan undang-undang bila terjadi peristiwa konkret.²⁴² Ketentuan undang-undang tidak dapat diterapkan begitu saja secara langsung pada peristiwanya. Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku umum dan abstrak sifatnya itu pada peristiwa konkret dan khusus sifatnya, ketentuan undang-undang itu diberi arti, dijelaskan dan ditafsirkan, diarahkan dan disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya.

Peristiwa hukumnya harus dicari terlebih dahulu dari peristiwa konkretnya, kemudian undang-undangnya ditafsirkan untuk dapat diterapkan.²⁴³ Setiap peraturan hukum itu bersifat abstrak dan pasif. Abstrak karena umum sifatnya dan pasif karena tidak akan menimbulkan akibat hukum kalau tidak terjadi

²⁴⁰ Titon Slamet Kurnia, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm. 55.

²⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 76.

²⁴² *Ibid*, hlm. 217.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 218.

peristiwa konkret. Peraturan hukum yang abstrak itu memerlukan rangsangan agar dapat aktif, agar dapat diterapkan pada peristiwa yang cocok.²⁴⁴

Interpretasi atau penafsiran merupakan metode penemuan hukum yang menjelaskan teks undang-undang agar undang-undang tersebut dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkret. Tujuan akhir penjelasan dan penafsiran aturan tersebut untuk merealisasikan fungsi agar hukum positif itu berlaku.²⁴⁵

Interpretasi berarti suatu kesimpulan dalam memberi penjelasan atau pengertian atas suatu kata atau istilah yang kurang jelas maksudnya, sehingga orang lain dapat memahaminya.²⁴⁶ Interpretasi berarti pemecahan suatu makna ganda, norma kabur, antinomi hukum, dan ketidakpastian suatu perundang-undangan. Hal tersebut demi mencari dan menemukan maksud dari para pembuatnya.²⁴⁷ Metode interpretasi adalah metode untuk menafsirkan terhadap terhadap teks perundang-undangan yang tidak jelas, agar perundang-undangan tersebut dapat diterapkan terhadap peristiwa konkret tertentu.²⁴⁸

1. Interpretasi Gramatikal

Interpretasi gramatikal adalah metode penemuan hukum dengan menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan

²⁴⁴ Sudikno Mertokusumo, *Loc.Cit.*

²⁴⁵ Sudikno Mertokusumo dan A Pitlo, *Op.Cit.*, hlm. 13.

²⁴⁶ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 61

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 62

²⁴⁸ Bambang Susatyo, *Metode Penemuan Hukum*, UII Press Yogyakarta, 2015, hlm. 102.

kaidah hukum tata bahasa. Bahasa merupakan sarana yang penting bagi hukum, karena merupakan alat yang dipakai pembuat undang-undang dalam merumuskan pasal-pasal dan penjelasannya.²⁴⁹ Mengingat kata-kata dalam perundang-undangan Indonesia banyak berasal dari terjemahan kata-kata asing khususnya Belanda, maka pengungkapan maknanya harus memenuhi standar logis, dan mengacu pada kelaziman bahasa sehari-hari dalam masyarakat.

2. Interpretasi Historis.

Menurut Sudikno Mertokusumo terdapat dua macam interpretasi historis yaitu yang pertama interpretasi menurut sejarah undang-undang yang kedua interpretasi sejarah hukum (*recht historisch*).²⁵⁰ Interpretasi menurut sejarah undang-undang adalah mencari maksud dari perundang-undangan itu seperti apa, dalam hal ini dilihat dari pembuat undang-undangnya. ketika undang-undang itu dibentuk dulu.²⁵¹ Jadi, dalam metode interpretasi ini kehendak pembuat undang-undang ketika undang-undang itu dibentuk dulu dianggap sangat menentukan.

Selanjutnya Interpretasi sejarah hukum adalah metode interpretasi yang ingin memahami undang-undang dalam konteks keseluruhan sejarah hukumnya, khususnya yang terkait dengan kelembagaan hukumnya²⁵² Jadi, setiap peraturan perundang-undangan yang ada pada saat ini memiliki sejarah

²⁴⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing Jakarta, 2015, hlm. 221.

²⁵⁰ Bambang Susatyo, *Op.Cit.*, hlm. 102-104.

²⁵¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Op.Cit.*, hlm. 223.

²⁵² *Ibid*, hlm. 223-224.

sendiri-sendiri. Jadi para hakim yang ingin mengetahui makna kata atau kalimat dalam undang-undang tidak dapat menafsirkannya per kata atau kalimat, melainkan menafsirkan dengan meneliti sejarah latar belakang lahirnya undang-undang tersebut.²⁵³

3. Interpretasi Sistematis

Interpretasi sistematis adalah metode yang menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.²⁵⁴ Hal tersebut mengandung arti bahwa hukum dilihat sebagai suatu kesatuan atau sebagai sistem peraturan. Satu peraturan tidak dilihat sebagai peraturan yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari satu sistem. Undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.²⁵⁵ Jadi, hal yang paling penting dalam menafsirkan undang-undang adalah bahwa penafsiran tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan atau sistem hukum suatu Negara.²⁵⁶

4. Interpretasi Teleologis/Sosiologis.

Interpretasi teleologis/sosiologis adalah suatu interpretasi untuk memahami suatu peraturan hukum, sehingga peraturan hukum tersebut dapat diterapkan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Interpretasi teleologis/sosiologis menjadi sangat penting apabila hakim menjalankan suatu undang-undang, dimana keadaan masyarakat ketika undang-undang itu ditetapkan berbeda sekali dengan keadaan pada waktu undang-undang itu

²⁵³ Johny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm 222-225.

²⁵⁴ *Ibid*, hlm. 222.

²⁵⁵ Bambang Susatyo, *Op.Cit.*, hlm. 111.

²⁵⁶ *Ibid*, hlm.112-114

dijalankan.²⁵⁷ Interpretasi ini ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan dimana undang-undang yang ada akan disesuaikan dengan kenyataan hukum saat ini. Jadi, peraturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat aktual.²⁵⁸

5. Interpretasi Komparatif.

Interpretasi komparatif merupakan metode penafsiran dengan jalan membandingkan antara berbagai sistem hukum. Tujuan yang hendak dicapai dalam Interpretasi Komparatif adalah mencari kejelasan mengenai makna suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Metode interpretasi ini digunakan oleh hakim pada saat menghadapi kasus-kasus yang menggunakan dasar hukum positif yang lahir dari perjanjian internasional.²⁵⁹ Interpretasi komparatif ini digunakan untuk mencari kejelasan mengenai ketentuan perundang-undangan dengan membandingkan undang-undang yang satu dengan yang lain dalam suatu sistem hukum atau sistem asing lainnya.²⁶⁰

6. Interpretasi Futuristik/Antisipatif

Interpretasi futuristik merupakan metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi, yang menjelaskan undang-undang yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum (*ius constituendum*).²⁶¹

²⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 221.

²⁵⁸ Bambang Sosesatyo, *Op.Cit.*, hlm. 88.

²⁵⁹ Achmad Ali, *Op.Cit.*, hlm. 136

²⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 224.

²⁶¹ *Ibid*, hlm. 225.

Jadi interpretasi futuristik atau antisipatif ini adalah suatu metode penafsiran dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang belum resmi berlaku misalnya dalam Rancangan Undang-Undang yang nantinya akan diberlakukan sebagai undang-undang. Dalam hal ini tentu seorang hakim memiliki keyakinan bahwa naskah RUU tersebut pasti akan segera diundangkan, sehingga ia melakukan antisipasi dengan melakukan penafsiran *futuristic* atau antisipatif tersebut.²⁶²

7. Interpretasi Restriktif

Interpretasi restriktif merupakan metode penafsiran yang sifatnya membatasi atau mempersempit makna. Interpretasi restriktif ini digunakan untuk untuk menjelaskan suatu ketentuan undang-undang dimana ruang lingkup ketentuan itu dibatasi dengan bertitik tolak pada artinya menurut bahasa. Jadi, interpretasi restriktif merupakan metode penafsiran hukum yang bersifat membatasi atau mempersempit suatu pengertian dalam undang-undang.²⁶³

8. Interpretasi Ekstensif

Interpretasi ekstensif merupakan metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas yang biasa dilakukan melalui interpretasi gramatikal. Jadi, maksudnya adalah bahwa interpretasi ekstensif ini digunakan dengan maksud untuk menjelaskan suatu ketentuan undang-

²⁶² Achmad Ali, *Op.Cit.*, hlm. 186.

²⁶³ Johny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 106.

undang dengan cara melampaui batas yang diberikan oleh interpretasi gramatikal.²⁶⁴

9. Interpretasi Multidisipliner

Dalam metode interpretasi multidisipliner, selain menangani dan berusaha membuat terang suatu kasus yang dihadapinya, seorang hakim juga harus mempelajari dan mempertimbangkan berbagai masukan dari disiplin ilmu lain di luar ilmu hukum.²⁶⁵ Hakim membutuhkan bantuan dari disiplin ilmu yang lain dalam menjatuhkan putusan, demi membuat suatu putusan yang adil dan memberi kepastian hukum. Dengan perkataan lain, di sini hakim membutuhkan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu yang berbeda-beda seperti ilmu sosiologi, ekonomi, ilmu psikologi, ilmu kedokteran, ilmu teknologi informasi (komputer), dan ilmu lain yang berkaitan.²⁶⁶

Dalam Konteks Penemuan Hukum di Indonesia, pembentuk undang-Undang tidak memprioritaskan kepada salah satu metode interpretasi tertentu. Oleh karena itu para hakim bebas menentukan metode interpretasi mana yang dianggap paling tepat, meyakinkan dan memuaskan. Hakim dalam hal ini bersifat otonom dalam menentukan pilihannya. Tidak jarang digunakan lebih dari satu jenis interpretasi.²⁶⁷

²⁶⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 225.

²⁶⁵ Johny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 118.

²⁶⁶ Ardhiwisastra Yudha Bakti, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 12.

²⁶⁷ Fauzan, *Kaidah Penemuan Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm.62.

