

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Perkembangan dalam dunia pertanahan di Indonesia khususnya dalam hal peralihan Hak Atas Tanah berkembang dengan sangat cepat dimana peralihan tersebut dapat dilakukan melalui Jual Beli, Hibah, Pewarisan, Tukar menukar, dan lain sebagainya. Peralihan Hak Atas Tanah itu sendiri adalah berpindahnya hak kepemilikan atas tanah dari subjek hukum kepada subjek hukum lainnya melalui tata cara yang sistematis sebagaimana diatur dalam Undang-Undang untuk memperoleh kepastian hukum yang diinginkan.

Di Indonesia, aturan untuk peralihan tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 10/1961) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997). Dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24/1997 menyatakan bahwa,

”Pemindahan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum mengenai pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak yang diperoleh dari lelang, hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Segala perbuatan hukum yang menyangkut tanah dan/atau bangunan wajib melalui akta otentik yang dibuat oleh atau dibuat di hadapan PPAT.

Klausula ini bersifat mengikat (*dwingend*) yang mempunyai konsekuensi batal demi hukum apabila suatu transaksi dengan obyek berupa tanah dan/atau bangunan dibuat di bawah tangan, karena hal itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan untuk dilakukan dengan akta PPAT.

Bersamaan dengan dibuatnya akta peralihan PPAT, pada saat itu juga hak pemilikan beralih dari penjual ke pembeli (*transfer of ownership*). Tanpa akta PPAT, proses peralihan hak tidak dapat didaftarkan karena akta PPAT merupakan syarat wajib untuk mendaftarkan peralihan hak. Peralihan hak atas tanah adalah peristiwa/perbuatan hukum yang mengakibatkan berpindahnya hak dari subyek hukum yang satu ke subyek hukum lainnya dan mengakibatkan hilangnya penguasaan atas tanah tersebut. PP No. 24/1997 mengklasifikasikan peralihan hak atas tanah dalam beberapa bentuk, yaitu peralihan hak, peralihan hak dengan lelang, peralihan hak karena pewarisan hak, peralihan hak sebagai akibat penggabungan atau peleburan perusahaan atau koperasi dan pembebanan hak. Terdapat 2 (dua) macam peralihan hak atas tanah, yaitu beralih dan dialihkan. Beralih berarti hak atas tanah berpindah tanpa perbuatan hukum pemilik, misalnya dengan pewarisan. Sedangkan dialihkan berarti terjadi perpindahan hak atas tanah melalui perbuatan hukum yang pemilik, misalnya dengan jual beli.

Sebagaimana disebutkan di atas, cara peralihan hak atas tanah itu sendiri dapat dilakukan melalui jual-beli, tukar menukar, hibah, lelang, pewarisan, penggabungan, peleburan dan/atau pemindahan hak lainnya, berdasarkan jenis-jenis transaksi peralihan hak atas tanah tersebut, pengalihan hak karena jual beli

adalah saat ini yang paling sering digunakan karena tingkat perlindungan dan kepastian hukum lebih tinggi dibandingkan jenis lainnya. Oleh karena itu obyek penelitian yang diambil berupa peralihan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara jual beli.

Dalam proses jual beli ini, sesuai dengan pasal 37 PP No. 24/1997 bahwa Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat PPAT (atau camat untuk daerah tertentu yang masih jarang terdapat PPAT) merupakan bukti sah (selain risalah lelang, jika peralihan melalui menang lelang) untuk menyatakan bahwa hak kepemilikan telah beralih. Oleh karena itu maka peralihan melalui jual beli tidak dapat dilakukan dengan cara apapun kecuali akta PPAT.

Berdasarkan Pasal 1457, 1458 dan 1459 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dinyatakan bahwa jual beli tanah adalah suatu perjanjian dimana salah satu pihak setuju dan sepakat untuk menyerahkan tanah dan pihak lainnya bersedia untuk membayar sesuai dengan harga yang telah disepakati. Berdasarkan asas perikatan, sebagaimana Pasal 1320 KUHPerdata, maka ketika kedua belah pihak telah sepakat, maka jual beli dianggap telah terjadi, meskipun secara fisik belum diserahkan dan harga belum dibayar lunas (atau tidak dibayar).

Meskipun jual beli dianggap telah terjadi dan syarat jual beli telah terpenuhi, tanpa balik nama maka hak milik belum berpindah tangan kepada pihak pembeli sehingga kekuasaan legal masih atas nama pemilik lama. Penyerahan

yuridis (balik nama) ini bertujuan untuk mengukuhkan hak-hak si pembeli sebagai pemilik tanah yang baru.¹

Pada prinsipnya jual beli tanah pada dasarnya tetap sah meskipun tidak disebutkan dalam akta jual beli dan tidak di hadapan PPAT, karena jual beli tanah sama dengan jual beli pada umumnya dimana perjanjian harus memenuhi Pasal 1320 KUHPerdara yaitu adanya kesepakatan para pihak, mempunyai kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum, adanya objek yang disepakati, dan perjanjian tersebut tidak melanggar ketentuan hukum apapun. Namun, jika pembeli melakukan jual beli tanah tidak di hadapan PPAT maka resikonya adalah pembeli akan kesulitan untuk mendaftarkan haknya atas tanah yang telah dibeli karena menurut PP Pendaftaran Tanah peralihan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT.

Selain kesulitan dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah, dampaknya lebih besar lagi jika misalnya suatu saat terjadi sengketa atas tanah yang diperjualbelikan. Pembeli tanah akan kesulitan untuk membuktikan hal tersebut karena nilai pembuktian akta di bawah tangan adalah lebih rendah dari akta PPAT. Perlu diketahui bahwa akta PPAT adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian hukum yang sempurna tentang hal yang termuat di dalamnya.

Saat ini prosedur pendaftaran peralihan hak atas tanah dari jual beli harus dilengkapi beberapa persyaratan administrasi, dan yang terbaru adalah wajib menyertakan kartu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan aktif

¹ Dian Ekawati, et all, *Prosedur Peralihan Kepmilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Jurnal Abdi Masyarakat Volume 2 No. 1 p-ISSN: 2716-4780 e-ISSN: 2721-6144, 2021, hlm. 90-91.

yang ditetapkan sejak tanggal 1 Maret 2022. Program penyertaan kepersertaan kartu BPJS Kesehatan aktif tersebut adalah salah satu implementasi Instruksi Presiden Republik Indonesia No.1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, dimana instruksi itu berbunyi:

“Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk memastikan pemohon pendaftaran peralihan hak tanah karena jual beli merupakan Peserta aktif dalam program Jaminan Kesehatan Nasional.”

Inpres tersebut selanjutnya diterjemahkan lebih lanjut oleh Kementerian ATR/BPN melalui Surat Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah (PHPT) No. HR.02/153-400/II/2022 dan HR.02/164-400/II/2022, terakhir, Surat Edaran tersebut diperbarui dengan Surat Edaran No. 5/SE-400.HK.02/II/2022 tertanggal 25 Februari 2022 tentang Kartu Peserta BPJS Kesehatan sebagai Syarat dalam Permohonan Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun karena jual beli di PPAT dan Kantor BPN. Untuk melakukan peralihan tersebut maka pemohon wajib menyiapkan kelengkapan data sebagai berikut: (a) Sertipikat tanah asli; (b) SPPT PBB (Lunas tagihan tahunan 5 tahun sebelumnya secara berturut-turut); (c) KTP & KK Penjual; (d) KTP & KK Pembeli; (e) NPWP Penjual (apabila ada); (f) Buku Nikah Penjual (apabila ada) dan (g) Kartu BPJS Kesehatan pembeli.

BPJS sendiri merupakan badan atau perusahaan asuransi yang didirikan Pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan bagi pesertanya. Pembentukan BPJS Kesehatan oleh pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga jaminan sosial di bidang kesehatan untuk seluruh rakyat Indonesia. BPJS Kesehatan merupakan program Jaminan

Kesehatan Nasional (JKN) dengan sistem pelayanan asuransi dan kepersertaan. Program BPJS Kesehatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan merupakan pengejawantahan tujuan negara yang termaktub di Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945. Kedudukan BPJS Kesehatan sendiri merupakan lembaga di luar pertanahan sebagaimana dimaksud dalam UUPA. BPJS Kesehatan adalah ranah pelayanan publik oleh pemerintah dan apabila hal tersebut kemudian diterjemahkan dibebankan kepada masyarakat dan menjadi kewajiban perseorangan serta menjadi salah satu syarat peralihan hak atas tanah karena jual beli maka terjadi kontradiksi hukum atas pelaksanaan aturan SE tersebut.

Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah dengan adanya kewajiban menyertakan kartu BPJS Kesehatan yang aktif sebagai salah satu syarat pendaftaran pengalihan hak atas tanah karena jual beli sedangkan BPJS Kesehatan bukan merupakan bagian dari aturan pertanahan sehingga bagaimana sesuatu yang bukan bagian dari suatu peraturan hukum menjadi syarat untuk aturan tersebut dan aturan tersebut juga bukan merupakan aturan substitusi ataupun komplementer ataupun *lex specialis* dari aturan tersebut. Oleh karenanya Penulis melakukan penelitian dengan tema penelitian “Kewajiban melampirkan kartu BPJS kesehatan untuk transaksi jual beli tanah di hadapan PPAT”.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Dalam penelitian ini rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apakah menyerahkan kartu BPJS Kesehatan aktif untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanah berdasarkan SE No. 5/SE-400.HK.02/II/2022 telah sesuai dengan peraturan hukum?
2. Apakah akibat hukum apabila tidak menyerahkan kartu BPJS Kesehatan aktif untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanah di hadapan PPAT?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Kewajiban menyerahkan kartu BPJS Kesehatan aktif untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli ditinjau dari teori dan peraturan hukum.
2. Akibat hukum apabila tidak menyertakan BPJS Kesehatan aktif sebagai syarat untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah yang berasal dari jual beli.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan bagi dunia PPAT tentang legalitas kewajiban menyertakan BPJS Kesehatan Aktif dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli.

Memberikan sumbangsih dalam ilmu hukum tentang legalitas dan kekuatan hukum atas kewajiban penyerahan BPJS Kesehatan Aktif dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanah.

2. Manfaat Praktis

Memberikan dasar hukum bertindak bagi PPAT terkait dengan kewajiban penyertaan BPJS Kesehatan Aktif untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanah di kantor pertanahan.

Bagi BPN RI dan IPPAT untuk dijadikan evaluasi tentang legalitas kewajiban penyertaan BPJS Kesehatan Aktif untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanah.

1.5. ORISINALITAS PENELITIAN

Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis yang membahas tentang kewajiban menyertakan BPJS Kesehatan Aktif dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli berdasarkan SE No. 5/SE-400.HK.02/II/2022 (d/h Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022 dan HR.02/164-400/II/2022). Dari referensi judul penelitian yang diperoleh, Peneliti belum mendapatkan penelitian dengan obyek yang sama akan tetapi Peneliti mengambil beberapa penelitian sejenis yang diharapkan dapat memperkaya dan mempertajam kesimpulan dari penelitian ini. Dalam penelitian ini Peneliti menggunakan alat ukur untuk mengukur orisinalitas penelitian berdasarkan standar atas kesamaan (orisinalitas) untuk penulisan ilmiah, parameter-parameter untuk uji orisinalitas adalah sebagai berikut:²

- a. *Carrying out empirical work that hasn't been done made before;*
- b. *Making a synthesis that hasn't been made before;*
- c. *Using already know material but with a new interpretation;*
- d. *Trying out something in this country that has previously only been done abroad;*

² Phillips, Estelle M., dan Derek S. Pugh, *How to get a PhD, A Handbook for students and their supervisors*, Fourth Edition, Open University Press, Mc Graw Hill Education, Inggris, 2005.

- e. *Taking a particular technique and applying it in a new area;*
- f. *Bringing new evidence to bear on an old issue;*
- g. *Being cross-disciplinary and using different methodologies;*
- h. *Looking at areas that people in your discipline haven't looked at before;*
- i. *Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before.*

Apabila diterjemahkan maka parameter tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menuntaskan pekerjaan empiris yang belum terselesaikan sebelumnya;
- b. Membuat sintesa yang belum pernah dibuat sebelumnya;
- c. Menggunakan materi yang sudah dikenal namun tetapi dengan interpretasi lain;
- d. Mencoba sesuatu di Negara ini terhadap sesuatu yang telah dilakukan dan diterapkan di Negara lain;
- e. Mengadopsi dan penerapan teknologi tertentu di area baru;
- f. Membawa bukti baru untuk menyelesaikan masalah lama;
- g. Bersifat interdisipliner dan menggunakan metodologi yang berbeda;
- h. Memperlihatkan hasil pengembangan baru dari disiplin ilmu si peneliti yang sebelumnya belum pernah dilihat oleh umum;
- i. Menambah pengetahuan di disiplin ilmu peneliti dimana belum pernah dilakukan sebelumnya.

Dari penelitian terdahulu yang telah dikumpulkan dan dipelajari oleh peneliti terkait dengan judul penelitian, adalah sebagai berikut:

1. Penelitian oleh Ayu Karisa Fania Aristiawati³, Mahasiswa Program Kenotarian Universitas Sebelas Maret Surakarta yang berjudul Urgensi BPJS Kesehatan Sebagai Syarat Permohonan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Akibat Jual Beli yang meneliti tentang alasan perlunya menyertakan BPJS Kesehatan Aktif untuk transaksi jual beli rumah.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah menjadi keharusan menyertakan kartu BPJS Kesehatan untuk peralihan hak atas tanah melalui jual beli?

³ Ayu Karisa Fania Aristiawati, *Urgensi BPJS Kesehatan Sebagai Syarat Permohonan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Akibat Jual Beli*, Tesis, Magister Kenotarian Universitas Sebelas Maret Surakarta, Surakarta, 2022.

2. Apakah dampak yang terjadi bagi masyarakat jika kartu BPJS Kesehatan diwajibkan dalam jual beli tanah?

Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

- Pengalihan hak milik melalui jual beli dilakukan untuk menjamin kepastian hukum bagi pembeli melalui konfirmasi identitas pemilik yang terdaftar di kantor ATR/BPN setempat, agar hak atas tanah atau nama tanah yang diperoleh penjual dapat dialihkan, harus dipenuhi syarat-syarat peralihan nama sebagai berikut: misal, identifikasi pemilik lama, pemilik baru; KTP pemilik dan pembeli, surat tanah dan Kartu BPJS Kesehatan aktif. Sebenarnya kartu BPJS Kesehatan dianggap tidak relevan dan tidak ada hubungannya dengan balik nama surat tanah. Namun, untuk mengaktifkan pelaksanaan sistem jaminan kesehatan oleh pemerintah, kartu BPJS Kesehatan digunakan sebagai prasyarat pendaftaran hak atas tanah dari jual beli.
- Mereka yang status keuangannya baik atau lebih tinggi mungkin tidak masalah untuk menjadi peserta aktif BPJS Kesehatan, tetapi bagi yang status keuangannya tidak mampu mungkin sulit untuk menjadi peserta aktif. Syarat kepesertaan BPJS kesehatan adalah harus membayar iuran bulanan bukan secara perorangan tetapi atas nama anggota keluarga yang terdaftar harus dibayarkan juga, sehingga mereka harus menjadi peserta aktif, bukan hanya peserta terdaftar.

Penelitian di atas adalah berbeda dengan yang dilakukan Peneliti karena Peneliti lebih memfokuskan kepada legalitas kewajiban untuk menyertakan

BPJS Kesehatan Aktif dalam peralihan hak atas tanah karena jual beli berdasarkan asas pembentukan hukum dan akibat hukum, sedangkan penelitian di atas hanya memfokuskan kepada alasan kewajiban penyertaan tersebut dan akibat hukumnya di masyarakat.

2. Penelitian oleh Diyan Isnaeni⁴, mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Islam Malang, yang berjudul *Kekuatan Hukum Kartu BPJS Kesehatan Dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah*. Penelitian ini membahas tentang kekuatan hukum dan korelasi hukum antara Kartu BPJS Kesehatan Aktif dengan kebutuhan untuk pendaftaran balik nama.

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Apakah perlindungan hukum dan kepastian hukum yang diberikan kepada masyarakat yang memohon pendaftaran peralihan atas tanah tanpa menyertakan BPJS Kesehatan?
2. Apakah akibat hukum apabila tidak menyertakan BPJS Kesehatan Aktif dalam transaksi jual beli rumah?

Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

- Setelah berlakunya Surat Dirjen PHPT No.HR.02/153-400/II/2022 maka fotocopy Kartu BPJS Kesehatan yang aktif wajib untuk disertakan pada permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli. Ditinjau dari pespektif hukum agraria tidak ada korelasi antara kartu BPJS kesehatan dengan Pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli, karena tidak ada aturan tersebut pada aturan hukum pendaftaran

⁴ Diyan Isnaeni, *Kekuatan Hukum Kartu BPJS Kesehatan Dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah*, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Islam Malang, 2022.

tanah. Syarat adanya Kartu BPJS Kesehatan hanyalah sebagai implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan.

- Ketidakpastian hukum terkait dengan hak hukum masyarakat yang ingin mendaftarkan peralihan hak karena jual beli karena penambahan persyaratan.
- Secara yuridis normatif, Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022 adalah tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat, karena proses peralihan tetap dapat dilakukan tanpa BPJS Kesehatan disertakan. Tetapi hak untuk melakukan pemrosesan adalah kantor BPN/ATR setempat, sehingga apabila tidak dapat dilakukan proses pendaftaran karena tidak ada kartu BPJS Kesehatan itu adalah konsekuensi preogratif.

Penelitian di atas berbeda dengan penelitian milik Peneliti karena penelitian di atas lebih fokus kepada akibat hukum dan analisis kekuatan hukum dari Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Peneliti adalah tentang legalitas kewajiban untuk menyertakan BPJS Kesehatan Aktif dalam peralihan hak atas tanah karena jual beli berdasarkan asas pembentukan hukum dan asas Kepastian hukum.

3. Penelitian oleh Azizah⁵, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Ogan Komering Ilir Kayuagung, yang berjudul Tinjauan Hukum Terhadap Proses Balik Nama Sertipikat Tanah yang Tidak Memiliki Dokumen Lengkap meneliti tentang kesalahan ataupun kelalaian yang dilakukan dalam proses

⁵ Azizah, *Tinjauan Hukum Terhadap Proses Balik Nama Sertipikat Tanah Yang Tidak Memiliki Dokumen Lengkap*, Tesis, Universitas Islam Ogan Komering Ilir Kayuagung, Sumatera Selatan, 2022.

balik nama sertipikat tanah melalui ketidaklengkapan dokumen yang mengakibatkan produk hukum berupa sertipikat tersebut menjadi cacat hukum.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah tinjauan hukum terhadap proses balik nama sertipikat tanah yang tidak memiliki dokumen lengkap berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah:

- Sertipikat batal demi hukum karena kesalahan dalam pembuatan sertipikat. Kesalahan bisa saja karena adanya unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan/ atau paksaan (*dwang*).
- Akibat hukum terhadap pelaku/subjek adalah sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan (*schuld*) maupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya. Atas perbuatan yang salah atau lalai tadi menghasilkan produk hukum sertipikat yang salah, baik kesalahan atas subjek hukum dalam sertipikat maupun kesalahan atas objek hukum dalam sertipikat tersebut.

Penelitian di atas adalah berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Peneliti, dimana dalam penelitian di atas menekankan kepada proses pendaftaran balik nama yang dilakukan dengan data yang bukan seharusnya (palsu) atau tidak lengkap sehingga mengakibatkan pihak kantor pertanahan salah dalam membuat sertipikat tanah dan itu merugikan pemegang terakhir sertipikat tersebut karena sertipikat tanahnya cacat hukum. Sedangkan

penelitian milik Peneliti adalah tentang syarat melakukan balik nama sertipikat tanah dari transaksi jual beli yang diwajibkan melampirkan kartu BPJS Kesehatan aktif.

Penelitian sebelumnya yang disebutkan di atas secara umum lebih memfokuskan kepada asas korelasi pelaksanaan kewajiban untuk menyertakan BPJS Kesehatan aktif dalam pendaftaran balik nama dari jual beli dengan aturan hukum terkait dengan pertanahan, utamanya dengan UUPA, dan bagaimana pelaksanaannya. Sedangkan penelitian yang dilakukan Peneliti adalah tentang legalitas pembuatan SE No. 5/SE-400.HK.02/II/2022 (d/h Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022) oleh Dirjen ATR/BPN apakah sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditinjau dari asas dan teori pembentukan hukum serta tentang akibat hukum yang diperoleh jika tidak melampirkan kartu BPJS Kesehatan aktif. Sehingga penelitian yang dilakukan oleh Peneliti lebih bersifat menganalisis aturan SE di atas dari segi asas hukumnya dan bukan pada pelaksanaannya yang merupakan obyek pembeda penelitian oleh Peneliti dibandingkan dengan penelitian sebelumnya.

Berdasarkan perbandingan dengan penelitian di atas maka penelitian yang dilakukan oleh Peneliti telah memenuhi persyaratan orisinalitas penelitian sehingga untuk itu dapat dilanjutkan.

1.6. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan dasar hukum berupa teori dan konsep hukum yang terkait dengan rumusan permasalahan sebagaimana yang telah dinyatakan di atas, untuk memperoleh tujuan penelitian seperti yang

diharapkan dan untuk itu maka teori dan konsep yang digunakan untuk mendasari penelitian ini:

1. KONSEP PERATURAN KEBIJAKAN (*BELEIDSREGEL*)

Awal mula lahirnya peraturan kebijakan di Belanda diduga sebagai bentuk tindakan tata usaha negara yang menyimpang dari apa yang menjadi kewenangannya (penyimpangan hukum). Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dipandang sebagai penyimpangan kewenangan tata usaha negara, mengingatkan para pakar hukum administrasi Belanda kepada bahaya "*clandestine wetgeving*" yang disinyalir van Vollenhoven sebagai gejala kemunculan produk perundang-undangan yang nyata dibuat pejabat tata usaha negara (*het verschijnsel doelt van wetgeving in concreto door de administratie*).

J. Mannoury memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) ibarat "*speiegelrecht*": (hukum cermin), yakni hukum yang hadir dari pantulan cermin. Baginya, "*speiegelrecht*" bukan hukum melainkan sekedar mimpi hukum (*...niat als recht, maar als spiegeling van recht-op recht galijked-beschou*), J Van Der Hovven memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah "*pseudowetgeving*" (perundang-undangan semu) karena pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan perundang-undangan. Sementara para warga hampir-hampir tidak dapat membedakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dari peraturan perundang-undangan. Dari pandangan tersebut terdahulu nampak lebih

moderat bila peraturan kebijakan dipandang sebagai hukum tetapi bukan peraturan perundang-undangan.⁶

Istilah *beleidsregel* digunakan pada tahun 1982, dalam risalah yang disusun oleh *commisie wetgevingsvraagstukken*, walaupun digunakan secara bersamaan dengan istilah-istilah “*pseudowetgeving*”, “*bekang makingan van voorgenomen beleid*”, “*algemene beleidsregels*”. Dalam tahun 1982 pula, kelompok kerja (*staartwerkgroep wet algemene regels van bestrecht (Wet ARB)*) juga menggunakan istilah *beleidsregels* dalam rancangan mereka.⁷

Menurut Willem Koninjbelt,⁸ tidak hanya badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan memiliki kewenangan dalam membuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*), tetapi juga pemimpin dari badan atau pejabat tersebut. Hal dimaksud bermakna pada pimpinan pembuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*) juga tidak memiliki kewenangan perundang-undangan (*wetgeving bevoegheiden*).

Dalam perkembangannya peraturan kebijakan telah diterima sebagai suatu kebutuhan dalam mengisi praktek tata usaha negara dimana tindakannya tersebut tidak dituntun secara tuntas oleh suatu peraturan perundang-undangan yang ada.

Sesungguhnya keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang dikenal dengan

⁶ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Hakekat serta Funsinya Sarana Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Hukum Acara dan Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar, 1996, hlm. 2

⁷ Jan Henry Van Kreveld, *Beleidsregels in het recht :policy rules in law*, Kluwer : Deventer, 1983, hlm. 3-5.

⁸ Laica Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 4.

istilah *freis ernessen*. Dengan kata lain kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan peraturan kebijakan didasarkan pada asas kebebasan bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid* atau *beorde lingsvrijheid*).

Markus Lukman menguraikan bahwa *freis ernessen* dalam bahasa Jerman berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang bebas, tidak terikat dan merdeka. Sedangkan *ernessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freis ernessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu.⁹

Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freis ernessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus dituntut sepenuhnya oleh peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijakan tumbuh dan bermula dari adanya produk tata usaha negara atas dasar penggunaan *freis ernessen* yang menjadi suatu kemutlakan pada tipe negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahkan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

⁹ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran. Bandung, 1996, hlm. 205.

Apabila dihubungkan dengan negara kita, *freis ernessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yang menegaskan “untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bnagsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial.”

Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundangan yang mengaturnya.” Melainkan sebaliknya diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian sesuai prinsip *freis ernessen* yang diberikan kepadanya.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freis ernessen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freis ernessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku.

Penggunaan *freis ernessen* harus dibatasi agar negara tidak menjadi semena-mena terhadap rakyat, pembatasan tersebut adalah:¹⁰

¹⁰ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 27.

1. Tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
2. Hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Sajran Basah¹¹ menyatakan bahwa pelaksanaan *freis ernessen* harus mampu dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan derajat martabat manusia, serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama. Sehingga untuk itu maka hubungan antara peraturan kebijakan dan *freis ernessen* ibarat hubungan antara anak dan ibu. Atau dapat dikatakan peraturan kebijakan merupakan bentuk spesies dari kebijakan perwujudan *freis ernessen*.

Freis ernessen itu sendiri lahir secara sadar oleh pembuat peraturan perundang-undangan karena tidak dapat mengaturnya secara tuntas dan tepat, sehingga diberi ruang kebebasan kepada tata usaha negara untuk menentukan sendiri apa yang selayaknya dilakukan. Bila demikian, *freis ernessen* sendiri tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, terlebih lagi peraturan kebijakan sungguh tidak dapat disebut sebagai bagian dari dan bentuk peraturan perundang-undangan.

Dewasa ini peraturan kebijakan ada yang sifatnya peraturan murni dan berlaku umum dan ada pula yang berwatak tidak berupa peraturan murni dan tidak terlalu umum, melainkan hanya bersifat institusional dan berlaku ke dalam.

¹¹ Sajhran Basah, *Ilmu negara : pengantar, metode dan sejarah perkembangannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 151.

J.H. Van Kreveld mengemukakan, ciri utama dari peraturan kebijakan adalah:¹²

1. Pembentukan peraturan kebijakan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi undang-undang.
2. Pembentukannya dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada badan atau pejabat tata usaha untuk atas inisiatif tersendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur maupun penetapan.
3. Redaksi atas isi peraturan bersifat luwes dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) suatu peraturan.
4. Redaksi peraturan yuridis kebijakan di negara belanda ada yang dibentuk mengikuti format peraturan perundangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun didalam konsiderannya tidak menunjuk kepada undang-undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan.
5. Dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pihak pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.

¹² Markus Lukman,, *Op. Cit.*, hlm. 121.

Adanya ciri-ciri tersebutlah yang membedakan peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan murni yang secara nyata, tegas, dan jelas diperintahkan pembentukannya oleh peraturan perundang-undangan tingkat atasan (bersifat atribusi dan delegasi).¹³

Walaupun peraturan kebijakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan murni, namun dalam praktek secara hukum ia diberlakukan dan dilaksanakan sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan biasa. Menurut Belifante, bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, akan tetapi di dalam banyak hal peraturan kebijakan juga berwatak sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum di mana masyarakat tidak ada pilihan lain kecuali mematuhi.¹⁴

Selanjutnya Hammid Attamini¹⁵ menggambarkan bahwa dari segi bentuk dan formatnya peraturan kebijakan menyerupai peraturan perundang-undangan lengkap dengan pembukaan berupa konsideran “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuhnya yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian bab serta penutup.

Peraturan kebijakan ideal hanyalah yang berwatak mengikat secara terbatas kepada tata usaha negara seperti Pedoman Kerja, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Tekhnis (Juknis), Surat Edaran (SE),

¹³ Markus Lukman, *Op. Cit.*, hlm. 19.

¹⁴ Belinfante, A.D dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta, 1985, hlm. 84.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi dibukukan oleh Maria Farida Indrati, *Gesetzgebungswissenschaft Sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-Undangan*, FHUI, Jakarta, 2021.

pengumuman hanya berlaku intern institusional, sehingga diharapkan tidak mengacaukan struktur dan hirarki peraturan perundang-undangan yang ada.

Hamid Attamini mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.¹⁶ Dalam praktek memang demikianlah yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang, karena kini kekuasaan pembentukan undang-undang ialah terutama memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya.

Pasal 7 ayat 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan suatu wadah pemuat hukum di luar hierarki peraturan perundang-undangan, dan pada akhirnya digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan murni atau tergolong peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

Peraturan kebijakan bersumber dari *freis ernesen* yang berintikan tindakan bebas administrasi negara dan diperlukan sesuai tuntutan kehidupan dan kebutuhan masyarakat. Tetapi di lain pihak amat berbahaya bagi kelangsungan negara hukum bila penggunaannya berlebihan dan tidak mendapatkan pengawasan dan pengendalian dalam penerapannya. Kondisi seperti inilah yang hendak dijaga agar eksistensi negara hukum Indonesia tidak terancam dengan hadirnya peraturan kebijakan, dimana dalam praktek pemerintahan sungguh sangat diperlukan.

¹⁶ *Ibid.*

H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mengatakan kebebasan yang diberikan kepada organ pemerintah akan melahirkan dua macam kebebasan yaitu kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) atau dikenal juga dgn istilah '*discretionaire bevoegdheid in enge zin*' (kewenangan diskresi dalam arti sempit) dan kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*) atau '*discretionair bevoegdheden in oneigenlijke zin*' (kewenangan diskresi dalam arti luas).¹⁷ Adapun J.B.J.M. ter Berge membagi tiga macam kebebasan yaitu:

1. kebebasan interpretasi (*interpretatievrijheid*): kebebasan yang dimiliki organ pemerintah untuk menafsirkan Undang-Undang;
2. kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*): ketika Undang-Undang menampilkan dua alternatif wewenang terhadap syarat-syarat tertentu yang untuk pelaksanaannya dapat dipilih, dan terkahir;
3. kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*): ketika pembuat Undang-Undang memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk melakukan inventarisasi dan memperhatikan berbagai kepentingan.¹⁸

Pada prinsipnya kebebasan pemerintahan yang lazim juga disebut diskresi (*ermessen*) bertujuan untuk mengatasi, menjawab persoalan yang bersifat kongkrit, detail dan faktual, sebab tidak jarang persoalan-persoalan penyelenggaraan pemerintahan muncul pada hal-hal kecil yang faktual (*the devil in the detail*). Meskipun demikian, sebas apapun wewenang yang diberikan, penggunaannya tidak boleh melanggar batasan-batasan yang

¹⁷ H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 1988, hlm. 241-242.

¹⁸ Lihat J.B.J.M. ten Berge lebih jauh dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 135.

ditetapkan paling tidak dengan hukum tidak tertulis terutama larangan penyalahgunaan kewenangan (*verbod de tournament de puvoir*), larangan sewenang-wenang (*verbod van willekeur*), asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*) dan asas mendengarkan para pihak.

Dalam hukum positif Indonesia, diskresi atau kewenangan bebas pemerintah diartikan sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.¹⁹ Diberinya kewenangan diskresi (*ermessen*) kepada administrasi negara (pemerintah dalam arti sempit) sejatinya mengandung arti: *pertama*, agar dalam menjalankan tugasnya administrasi negara dapat membuat peraturan sendiri tanpa harus menunggu peraturan dari badan legislatif. *Kedua*, penyerahan dari sebagian wewenang pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan.

Kewenangan diskresi (*ermessen*) melekat pada setiap jabatan pemerintahan (*inherent aan het bestuur*), akan tetapi dalam pelaksanaannya bukan berarti menegasikan asas legalitas, melainkan berfungsi menciptakan fleksibilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berkenaan dengan hal itu, Ridwan mengatakan sebagai berikut:

¹⁹ Pasal 1 angka (9) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, berlaku efektif 17 oktober 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, hlm. 2.

“...Pemberian diskresi kepada organ pemerintah itu bukan berarti menggeser apalagi meniadakan asas legalitas. Diskresi pemerintah berfungsi untuk mendinamisir keberlakuan undang-undang terhadap persoalan faktual yang semakin kompleks...bahwa sesuai dengan sifatnya undang-undang itu merupakan peraturan umum dan abstrak serta hanya menentukan hal-hal pokok sehingga tidak dapat menjawab semua masalah, apalagi yang bersifat kongkrit dan detail. Guna menghadapi hal-hal yang bersifat kongkrit dan detail, organ pemerintah dapat membuat dan menggunakan peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan.”²⁰

Organ pemerintah atau badan administrasi yang merumuskan diskresinya (*ermessen*) dalam bentuk tertulis pada umumnya akan menjadi peraturan kebijakan. Dikatakan pada umumnya karena tidak selalu tindakan pemerintah atas dasar diskresi itu melahirkan peraturan kebijakan. Dapat saja tindakan pemerintah yang didasarkan pada diskresi (*ermessen*) itu melahirkan peraturan perundang-undangan.²¹ ataupun menghasilkan bentuk tindakan-tindakan nyata pemerintah (*feitelijke handelingen*). organ pemerintah diberikan wewenang diskresi guna mendinamisir pelaksanaan Undang-Undang yang bersifat umum dan abstrak, yang mana tidak selalu mengatur secara tuntas permasalahan yang timbul, lalu menyebabkan kekosongan hukum (*leemten*). Kesemuanya itu dapat dilengkapi dan dijawab oleh peraturan kebijakan (*beleidregel*). Bahkan peraturan kebijakan tidak sekedar

²⁰ Ridwan, *op. cit*, hlm. 176.

²¹ *Ibid*, hlm. 6.

mengisi kekosongan hukum dan menjamin fleksibilitas penyelenggaraan pemerintahan belaka, tetapi juga sebagai instrumen pemenuhan hak-hak warga negara guna mewujudkan kesejahteraan sosial di dalam kerangka negara hukum.

Peraturan kebijakan bukanlah berasal dari suatu wewenang pembentuk Undang-Undang (*wetgever*) dan bila digunakan kriteria formal bukanlah termasuk peraturan perundang-undangan. Terkait hal itu, Indroharto mengatakan bahwa isi muatan peraturan kebijakan merupakan pelaksanaan atau penjabaran kebijaksanaankebijaksanaan lebih lanjut dari wewenang diskresioner yang memiliki dan yang harus dilaksanakan oleh para badan atau jabatan TUN sebagai aparat pemerintah, oleh karena itu dinamakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*).²² Dengan demikian, peraturan kebijakan (*beleidregel*) tidak dapat dipandang sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschrift*), sekalipun isi muatannya bersifat umum (*algemene strekking*) seperti halnya dengan peraturan perundangundangan biasa.²³

2. TEORI KEWENANGAN

a. Pengertian Kewenangan

Apakah itu wewenang atau kewenangan? kosa kata wewenang atau kewenangan sering diartikan dengan kata “*authority*” (bahasa

²² Indroharto, *Usaha Memahami...op,cit*, hlm. 197.

²³ Indroharto, *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik Dan Hukum Perdata*, dikutip dari H.M. Laica Marzuki, “Peraturan Kebijaksanaan (*Beleidregel*): Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan”, Makalah ini pernah disajikan pada penataran hukum nasional hukum acara dan hukum administrasi negara, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tanggal 26 – 31 Agustus 1996 di Ujung Pandang, hlm. 6.

inggris) atau “*bevoegdheid*” (bahasa Belanda) yang artinya kurang lebih sama yakni kekuasaan untuk melakukan sesuatu (wewenang). *Black’s Law Dictionary* menerjemahkan *authority* adalah sebagai kekuasaan hukum yang memiliki hak untuk memerintah atau bertindak, atau sebuah hak dan kekuasaan yang sah untuk dapat memaksa orang tunduk dan patuh kepada segala aturan hukum yang telah dibuat. Apabila diteliti dari sifatnya maka pengertian kewenangan dengan wewenang adalah tidak sama, kewenangan (*authority gezag*) adalah identik dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diperoleh dari aturan hukum, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) identik sebagai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan.²⁴ Sehingga dapat digarisbawahi bahwa wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*) adalah bagian dari suatu kewenangan. Wewenang dapat dianggap sebagai pelaksana kewenangan karena lingkup wewenang adalah lingkup tindakan atau dengan kata lain bahwa kewenangan itu dapat bernilai apabila wewenang telah dilaksanakan.

Dalam pengertian hukum, Wewenang dapat diartikan sebagai kemampuan yang diberikan oleh aturan hukum (UU) untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁵ H.D. Stoud berpendapat bahwa wewenang adalah keseluruhan aturan hukum yang berkenaan tentang tindakan Negara oleh

²⁴ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

²⁵ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

pemerintah dalam hukum publik, sehingga wewenang lebih condong dalam lingkungan pemerintahan .²⁶

Kewenangan atau wewenang merupakan hal yang penting dalam pelaksanaan Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) di masyarakat dan seringkali menjadi suatu permasalahan hukum sehingga penyelesaiannya sampai kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan pendapat tentang hubungan wewenang dan kedua hukum tersebut yakni : “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”,²⁷ yang apabila diartikan adalah bahwa yang mendasari timbulnya HTN dan HAN adalah tentang kewenangan atau wewenang yang ada di ranah pejabat publik.

Menurut konsep hukum publik tentang wewenang bahwa yang disebut dengan wewenang minimal terdiri dari:

1. Pengaruh, maksudnya adalah mampu untuk menstimulasi atau mengontrol perilaku dari subjek hukum;
2. Dasar hukum, yang artinya bahwa wewenang itu harus selalu mempunyai dasar hukum;
3. Konformitas berarti adanya standar untuk pelaksanaannya, baik yang bersifat umum maupun khusus.²⁸

²⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de Wet*, yang disadur oleh Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

²⁷ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

²⁸ *Ibid*, hlm. 66

Apabila mempelajari ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering sekali ditemukan dalam kedudukan yang sejajar untuk istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang, dimana ada kata-kata kekuasaan disebutkan maka pasti akan diikuti dengan kata-kata wewenang atau kewenangan. Sebagai akibatnya maka istilah kekuasaan sering dianggap sama dan identik dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Atau istilah kewenangan sering disamakan juga dengan istilah wewenang sehingga terkadang menggunakan istilah kewenangan dan terkadang menggunakan istilah wewenang. Sebuah kekuasaan identik dengan siapa yang memerintah (memberi perintah) dan siapa yang diperintah (diberi perintah)” (*the rule and the ruled*) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.²⁹ Sehingga dalam hal ini, wewenang atau kewenangan adalah identik dengan pejabat publik.

Dalam hukum publik, wewenang dianggap berkaitan dengan kekuasaan, dan memiliki makna yang sama dengan wewenang, hal ini dikarenakan pejabat publik (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) dengan kekuasaan yang dimiliki maka dia dapat menjalankan roda pemerintahan (kekuasaan formal) sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Salah satu unsur penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan Negara adalah adanya kekuasaan meskipun unsur-unsur lainnya juga sangat

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

penting, contoh: hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.³⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara sehingga olehnya negara dapat dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Kekuasaan adalah tentang bagaimana cara seseorang atau sekelompok orang manusia (dalam hal ini pejabat publik atau instansi) untuk mempengaruhi, mengarahkan dan mengendalikan tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga bertindak sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.³¹ Dan untuk menjalankan kekuasaan tersebut maka dibutuhkan subjek atau organ yang bertugas menjalankan kekuasaan (pejabat) dan diberikan kepadanya sebuah jabatan (*een ambten*).

b. Sumber Kewenangan

Kewenangan dapat diperoleh melalui atribusi (umumnya diperoleh dari undang-undang), delegasi dan mandat yang diperoleh dari adanya suatu pelimpahan. Kewenangan delegasi harus dibuatkan keputusan tegas atas pelimpahan tersebut karena pelimpahannya bersifat resmi sedangkan untuk mandat, pejabat penerima mandat adalah bertindak berdasarkan penunjukan oleh pejabat pemberi mandat.

³⁰Rusadi Kartaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

³¹Miriam Budihardjo, *Op. Cit.*, hlm. 35.

Pendapat J.G. Brouwer dan A.E. Schilder tentang sumber kewenangan adalah sebagai berikut:³²

- a. Kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen, dimana kewenangan yang diberikan adalah benar-benar baru dan asli dan bukan berasal dari sebelumnya (sebelumnya telah ada). Dan legislatif menciptakan badan/organ baru tersendiri yang bersifat mandiri dan merdeka untuk menerima kewenangan itu.
- b. Kewenangan delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya sehingga *delegatee* (organ yang menerima kewenangan) mampu menguji kewenangan tersebut atas namanya.
- c. Kewenangan mandat, yaitu kewenangan yang diberikan suatu organ kepada organ lainnya tanpa ada pelimpahan apapun dengan tujuan untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas nama pemberi mandat.

c. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan adalah tentang bagaimana dan bentuk kewenangan itu diberikan dimana hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan (*besluiten*) dan

³² J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.

ketetapan *beschikingen*) oleh suatu organ pemerintahan. Terdapat 3 (tiga) macam sifat kewenangan, yakni terikat, fakultatif dan bebas.

Kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila kewenangan itu membatasi penerima kewenangan dengan ketentuan tentang bentuk dan isi telah ditentukan sehingga penerima kewenangan hanya bertindak untuk menjalankan. Kewenangan yang bersifat fakultatif terjadi apabila tidak ada paksaan untuk menjalankan kewenangan yang diberikan secara sepenuhnya, dan pelaksanaan kewenangan juga dapat disesuaikan dengan kondisi yang ada. Dan kewenangan yang bersifat bebas terjadi apabila tidak ada paksaan untuk menjalankan kewenangan dan terdapat kebebasan untuk melakukannya.³³

Pembuatan Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu diakibatkan oleh adanya perdebatan mengenai surat edaran menteri tersebut, apakah surat edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschiking*). Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak disebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Menteri, meskipun dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam hierarki peraturan

³³ Indroharto, *Op. Cit.*,

perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sehingga dalam hal ini Surat Edaran Menteri dapat bersifat *regeling* maupun *beschiking* karena adanya surat tersebut berasal dari kewenangan yang atribusi dari jabatan sehingga oleh karenanya surat tersebut adalah bersifat mengikat untuk subyek tertentu dan dalam lingkungan kementerian pembuat surat edaran.

3. TEORI KEPASTIAN HUKUM

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem dari norma. Apakah yang disebut dengan norma sebenarnya? Adalah sesuatu aturan yang mengedepankan tentang “seharusnya” atau *das sollen*, dimana norma adalah aturan tentang hal-hal yang harus atau wajib dilakukan dan diyakini kebenarannya. Norma adalah hasil aktualisasi dari tingkah laku manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan umum adalah

termasuk salah satu bentuk norma dan oleh karenanya menjadi pedoman bagi manusia untuk bersikap dan melakukan hubungan dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesamanya maupun dengan masyarakat. Aturan-aturan itu selain menjadi pedoman juga sekaligus batasan bagi masyarakat dan individu untuk melakukan atau menerima sesuatu atas hubungannya. Timbulnya aturan itu dan bagaimana pelaksanaannya yang apada akhirnya menimbulkan kepastian hukum.³⁴

Salah satu bentuk dari tujuan hukum diciptakan adalah untuk memperoleh Kepastian hukum yang selanjutnya digunakan sebagai upaya untuk mencapai keadilan hukum yang diyakini sebagai puncak dari segala tujuan hukum. Aplikasi dan implementasi kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa pilih kasih atau memandang siapa yang melakukan. Dengan begitu maka setiap orang dapat memperkirakan tentang risiko dan hasil apa yang akan diterima apabila dia melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum mutlak diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.³⁵

Kata “kepastian” berasal dari kata dasar “pasti” yang artinya benar sehingga dapat dikoneksikan dengan asas “kebenaran”, yaitu sesuatu yang dapat disilogismekan dari sisi legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan hukum positif adalah sebagai *premis mayor*, sedangkan peristiwa konkret

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 158.

³⁵ Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Bahan pada Acara Seminar Nasional “*Saatnya Hati Nurani Bicara*” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 8 Januari 2009.

dijadikan sebagai *premis minor* sehingga akan diperoleh sebuah konklusi/kesimpulan. Oleh karenanya, konklusi harus dapat diprediksi, sehingga semua orang dapat mengerti dan wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, adanya kepastian hukum mengakibatkan masyarakat percaya atas aturan sehingga akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.³⁶

Gustav Radbruch, Seorang filusuf hukum Jerman, menyatakan 3 (tiga) dasar yang melandasi suatu hukum untuk dapat digunakan, yang biasa diidentikkan oleh beberapa pakar teori dan filsafat hukum sebagai tiga tujuan hukum. Tiga dasar tersebut yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.³⁷ Gustav Radbruch berpendapat “*Scherkeit des Rechts selbst*” (yakni tentang kepastian hukum itu sendiri sebagai hukum). Empat hal yang terkait dengan arti kepastian hukum, yakni:

- a. Bahwa hukum itu harus positif, artinya bahwa yang dimaksud dengan hukum adalah undang-undang (*gesetzliches Recht*).
- b. Bahwa hukum harus berdasarkan fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian sehingga akan menimbulkan multi tafsir.
- c. Bahwa fakta itu harus dimaknai dengan jelas agar terhindar dari salah/keliru mengartikan atau menafsirkan fakta, di samping juga dapat dengan mudah untuk dipatuhi dan dijalankan.

³⁶ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8.

³⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Prenadamedia Group, Jakarta. 2010 (selanjutnya disebut Achmad Ali I), hlm. 288.

- d. Hukum positif itu harus bersifat kaku dan memaksa (*rigid*) dan oleh karenanya tidak boleh sering diubah-ubah.³⁸

Pendapat Roscoe Pound tentang kepastian hukum, dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa terdapat dua pengertian di dalam kepastian hukum, yaitu:

1. Aturan harus bersifat mudah untuk dipatuhi dengan tujuan agar individu atau masyarakat mengetahui perbuatan apa saja yang boleh dilakukan dan apa saja yang dilarang untuk dilakukan.
2. Keamanan atau perlindungan hukum bagi individu dari tindakan atau perlakuan semena-mena pemerintah atas apa yang menjadi kewajiban Negara kepada individu. Bahwa yang dikatakan sebagai kepastian hukum tidak terbatas pada aturan (undang-undang), tetapi juga pada pelaksanaan hukum itu sendiri, misalnya tentang konsistensi dalam putusan hakim di pengadilan yakni antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.³⁹

Tentang pencapaian tujuan hukum itu sendiri terdapat perbedaan penekanan tentang bagaimana mencapainya, yakni. Kaum Positivisme lebih menekankan usaha-usaha yang mengarah kepada kepastian hukum karena diyakini dengan adanya kepastian maka tujuan hukum itu dengan sendirinya akan tercapai, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum yang mengarah pada terciptanya keadilan hukum, dan istilah untuk hal tersebut adalah “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang

³⁸ *Ibid*, hlm. 292-293.

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 137.

diterjemahkan adalah penerapan hukum itu akan cenderung salah apabila tanpa ada keadilan, dengan demikian dapat diartikan bahwa tujuan hukum yang paling mendasar atau hakiki adalah keadilan.⁴⁰

Kaum yang menjunjung tinggi atas kepastian hukum ini dikenal dengan kaum positivistic dimana menurut mereka yang dinamakan hukum adalah aturan positif/normatif, yang intinya bahwa hukum adalah sesuatu yang dapat berdiri sendiri sehingga selalu mampu mengatur segala permasalahan yang ada sehingga kaum ini selalu mengedepankan aturan normatif dalam segala perbuatan hukum. Hal itu dikarenakan dengan adanya aturan normatif (undang-undang) maka akan terjamin suatu kepastian hukum bagi masyarakat, oleh karenanya aturan tersebut harus dibuat dengan secara jelas dan logis. Dimaksud dengan jelas adalah dalam artian sesuatu itu adalah ya dan tidak (dibolehkan atau dilarang) sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir). Sedangkan logis adalah dapat diterima oleh akal budaya masyarakat sehingga dapat menjadi suatu sistem norma, dengan menjadi norma maka diyakini hal tersebut tidak akan menimbulkan konflik karena merupakan kesepakatan dari masyarakat. Terjadinya konflik norma yang berasal dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi atau reduksi atau distorsi norma.⁴¹

Berdasarkan teori di atas dan rumusan masalah yang telah dibuat maka untuk menjawab Rumusan Masalah I maka Peneliti menggunakan teori

⁴⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

⁴¹ Yance Arizona, *Apa Itu Kepastian Hukum?* <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum> diakses tanggal 10 Januari 2022, pukul 22.00 WIB.

asas kebijakan publik dan teori kewenangan terkait dengan pembuatan Surat Edaran Menteri Negara ATR/BPN yang mensyaratkan untuk penyertaan BPJS Kesehatan aktif bagi pemohon pendaftaran peralihan balik nama sertifikat tanah yang diperoleh dari jual beli, apakah hal tersebut sesuai dengan peraturan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau aturan di atasnya.

Dan dengan dibuatnya persyaratan untuk penyertaan kartu BPJS Kesehatan aktif untuk peralihan hak atas tanah yang diperoleh dari transaksi jual beli mengakibatkan kebingungan kepada para pemohon karena tidak ada korelasi sebelumnya antara BPJS kesehatan dengan pendaftaran balik nama sertipikat tanah. Sehingga apabila syarat tersebut tidak dilaksanakan apakah balik nama tersebut tidak dapat dilakukan? Untuk itu Peneliti menggunakan teori kepastian hukum untuk menjawab rumusan masalah kedua.

1.7. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penulis melakukan penelitian dengan menyandingkan aturan hukum dengan fakta hukum yang dikategorikan sebagai penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengkaji berbagai aturan hukum yang berlaku (Undang-Undang dan aturan lainnya) yang kemudian dibandingkan dengan penerapan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Ronald Dworkin menyebutnya sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang saat ini terjadi/fakta (*Das Sollen*), maupun hukum dalam bentuk bagaimana seharusnya (dicita-citakan) (*Das Sein*).

Penelitian tersebut digunakan untuk memperoleh legalitas pemberlakuan kewajiban menyertakan kartu BPJS Kesehatan Aktif dalam pendaftaran tanah dan peralihan hak atas tanah dan kaitannya dengan peralihan hak atas tanah yang diperoleh dari jual beli.

2. Pendekatan Masalah

Sebagai akibat dari penggunaan penelitian yuridis normatif, maka untuk melakukan penelitian, Penulis menggunakan beberapa pendekatan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mempelajari dan menelaah undang-undang dan peraturan hukum yang terkait dengan isu, permasalahan hukum dan temuan hukum yang sedang ditangani.⁴² Hal tersebut untuk mengkaji keharusan kartu BPJS Kesehatan Aktif sebagai dokumen pendaftaran tanah dan peralihan hak atas tanah dari transaksi jual beli dimana kewajiban tersebut berasal dari aturan Inpres dan bukan dari UUPA.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum yang ada dan saat ini berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan menelaah dan mengkaji pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum tersebut, peneliti berharap akan menemukan ide-ide baru yang dapat

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 133.

memunculkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang sinkron terhadap isu dan permasalahan hukum yang dihadapi.⁴³ Pada pendekatan konseptual, akan dapat ditemukan konsep atau teori baru sesuai dengan tujuan penelitian yakni menemukan dasar hukum untuk kewajiban penyertaan kartu BPJS Kesehatan Aktif dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah dari transaksi jual beli.

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat dogmatis atau yang mempunyai otoritas dimana telah sebelumnya dibuat dan disahkan sebagai hukum normatif. Bahan hukum primer tersebut terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim serta yurisprudensi. Bahan hukum primer yang dijadikan acuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 135-136.

5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116).
6. Undang-Undang Nomor 11 tentang Cipta Kerja.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
9. Instruksi Presiden Nomor 01 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional
10. Surat Dirjen PHPT No HR.02/153-400/II/2022 dan HR.02/164-400/II/2022 tentang Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Permohonan Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun Karena Jual Beli.
11. Surat Edaran Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE-400.Hk.02/II/2022 (d/h Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022) tentang Kartu Peserta BPJS Kesehatan sebagai Syarat dalam Permohonan Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun karena jual beli di PPAT dan Kantor BPN .
12. Surat Edaran Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor HK.02/1376/VIII/2022 tentang

penangguhan pemberlakuan Surat Edaran Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5/SE-400.HK.02/II/2022 (d/h Surat Dirjen PHPT No. HR.02/153-400/II/2022).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi hukum yang tidak termasuk sebagai kategori dokumen atau surat resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Publikasi tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah-makalah, artikel-artikel, jurnal hukum dan tesis.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolah Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan metode dan tipe penelitian yang dilakukan guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku dipergustakaan kampus dan perpustakaan daerah serta jurnal-jurnal hukum yang ada di internet yang berkaitan dengan rumusan masalah penelitian.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis penelitian ini akan menggunakan metode deduksi (umum ke khusus) yang berawal dari Premis Mayor (bersifat umum) selanjutnya diajukan Premis Minor (bersifat khusus) dan pada akhirnya dibuat suatu kesimpulan atas penelitian.

1.8. SISTIMATIKA PENULISAN

Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari penulis mengenai fakta hukum yang melahirkan isu dan permasalahan hukum yang dijadikan obyek penelitian. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan mengenai metode dan tipe penelitian yang dilakukan peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian.

Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh penulis.

Bab II Pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yakni tentang legalitas aturan kewajiban penyerahan kartu BPJS Kesehatan Aktif untuk pembuatan akta jual beli tanah berdasarkan SE Nomor 5/SE-400.HK.02/II/2022 (d/h Surat Dirjen PHPT No.

HR.02/153-400/II/2022) ditinjau dari asas dan teori kebijakan publik dan kewenangan.

Bab III Pembahasan atas rumusan masalah yang kedua yakni tentang akibat hukum apabila tidak menyertakan BPJS Kesehatan aktif dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah dari jual beli ditinjau dari asas kepastian hukum.

Bab IV Bab penutup yang di dalamnya berisikan kesimpulan dari rumusan masalah pertama dan kedua yang dibahas dalam bab kedua dan ketiga, kesimpulan atas pembahasan tersebut kemudian disusun secara sistematis dan obyektif sehingga memperoleh kesimpulan yang utuh, singkat, padat dan selanjutnya dapat direkomendasikan saran-saran yang tepat dan berkualitas atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.