

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan suatu hak yang tidak lepas dari kehidupan manusia. Secara hukum, tanah memegang peranan penting dalam kehidupan manusia, baik secara individual/perorangan maupun secara sosial/kemasyarakatan. Peranan penting ini disebabkan oleh karena tanah dapat menentukan keberadaan, keberlangsungan suatu hubungan dan suatu perbuatan hukum. Diantara perbuatan hukum terkait tanah, yang menjadi kajian utama dalam penelitian ini adalah mengenai pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Hak atas tanah merupakan suatu hak yang memberi kewenangan bagi seseorang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas suatu bidang tanah.¹ Dimana hak ini dapat berpindah dari pihak satu ke pihak lainnya. Berpindahnya hak atas tanah ini terbagi menjadi 2 (dua) cara, yaitu beralih dan dialihkan.² Beralih menunjukkan berpindahnya hak atas tanah tanpa ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya, contohnya melalui pewarisan. Sedangkan dialihkan berarti berpindahnya hak atas tanah melalui satu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya, contohnya ialah melalui jual beli. Dimana jual beli tanah itu sendiri sebagai proses beralihnya suatu hak atas tanah dengan cara yang diinginkan oleh kedua belah pihak secara jual-beli, yang nantinya hak yang dialihkan tersebut akan menjadi hak sepenuhnya dari penerima hak/pemegang hak yang baru.³

¹ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana, hlm. 29.

² Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak atas Tanah*, Jakarta : PT. Kharisma Putra Utama, dalam Rina Yulianti dan Elly Indriana, 2019, *Oral Agreement on Land Sale and Purchase Contract in Indonesia*, Atlantis Press: *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 383, hlm. 1123.

³ Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 52.

Guna menciptakan kerukunan dan keteraturan bagi seluruh rakyat Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia mengatur dalam undang-undang segala hal yang berkaitan dengan penggunaan tanah dan peralihan atas hak nya. Pendaftaran peralihan hak atas tanah diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria), yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Mengenai peralihan hak tanah karena jual beli, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 37 ayat (1) menyebutkan bahwa, jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.⁴ Dilakukannya jual beli di hadapan PPAT berarti pada saat itu pula hak atas tanah telah berpindah dari penjual kepada pembeli. Namun, peralihan hak tersebut belum memiliki bukti yang kuat.⁵ Dimana hal ini juga dapat mengindikasikan bahwa pihak ketiga belum mengetahui jual beli tersebut. Bila tidak segera didaftarkan, dapat menjadi sebab terbukanya peluang bagi pihak lain yang beritikad buruk untuk menjual kembali pada pihak lainnya dan untuk menguasai tanah tersebut. Oleh karenanya, suatu peralihan hak atas tanah yang terjadi karena jual beli perlu dilakukan pendaftaran pada Kantor Pertanahan Setempat, agar peralihan hak tersebut memiliki bukti yang kuat berupa sertifikat, terdaftar, dan diketahui oleh pihak ketiga⁶.

Pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli harus memenuhi serangkaian proses dan syarat. Dituliskan dalam Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 , diantara persyaratan pendaftaran peralihan hak tanah harus melampirkan hal-hal berikut :

- 1) Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai cukup;

⁴ Zana Zerlina, Taupiqqurrahman, 2021, *Perlindungan Hukum Pemilik Apartemen Atas Dasar PPJB Terhadap Penerbitan SHMSRS*, JUSTITIA:Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora vol. 8 No. 4, hlm. 572.

⁵ Fredrik Mayore Saranaung, 2017, *Peralihan Hak atas Tanah Melalui Jual Beli Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, Jurnal Lex Crimen Vol. VI No. 1, hlm. 15.

⁶ Jolanda Marhel, 2017, *Proses Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 46 No. 3, hlm. 250.

- 2) Surat Kuasa apabila dikuasakan;
- 3) Akta Jual Beli dari PPAT;
- 4) Fotocopy/Bukti identitas penjual (KTP, KK);
- 5) Fotocopy/Bukti identitas pemohon (KTP, KK) dan identitas kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
- 6) Sertifikat Asli;
- 7) Ijin Pemindahan Hak apabila di dalam sertifikat/keputusannya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan jika telah diperoleh ijin dari instansi yang berwenang;
- 8) Fotocopy/Bukti pelunasan pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dalam hal bea tersebut terutang;
- 9) Fotocopy/Bukti pelunasan pembayaran pajak penghasilan (PPh), dalam hal pajak tersebut terutang;
- 10) Fotocopy/Bukti Akta Pendirian dan Pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket (bagi badan hukum); dan
- 11) Peta Zona Nilai Tanah dan Aset Properti.⁷

Sebagaimana disebutkan, Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 tersebut telah menjadi acuan syarat baku yang perlu dipenuhi dalam suatu pendaftaran peralihan hak tanah. Namun, setelah dikeluarkannya Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, persyaratan pendaftaran hak atas tanah karena jual beli kemudian bertambah dengan menyertakan bukti kepesertaan pada Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) bagi pemohon atau pendaftar. Hal ini menjadi perhatian karena sebelumnya syarat tersebut tidak disebutkan dalam persyaratan pendaftaran tanah yang ditetapkan oleh BPN RI.

Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2022 mengamanatkan secara universal kepada 30 (tiga puluh) kementerian/lembaga pemerintahan di Indonesia untuk turut mengambil langkah-langkah sesuai

⁷ Berdasarkan Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 tentang Pendaftaran Hak atas Tanah atau Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah terkait dengan Pelaksanaan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dalam Urip Santoso, 2013, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Cetakan III*, Kencana, Jakarta, hlm. 377.

tugas dan fungsi masing-masing dalam melakukan optimalisasi program Jaminan Kesehatan Nasional⁸. Dikeluarkannya Instruksi Presiden ini ditujukan agar pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Indonesia terwujud dengan baik. Pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional menjadi sangat esensial mengingat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 34 ayat (2) mengamanatkan bahwa negara wajib mengembangkan suatu sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Serta berkesinambungan dengan amanat Pasal 34 ayat (3) dimana, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak.

Menjalankan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) untuk bertanggung jawab dalam memberikan jaminan sosial menyeluruh bagi setiap orang dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur. Dalam SJSN, diwujudkanlah Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagai bentuk komitmen pemerintah terhadap pelaksanaan atas jaminan kesehatan masyarakat Indonesia seluruhnya. SJSN dalam hal ini diselenggarakan dengan mekanisme Asuransi Sosial dimana setiap peserta wajib membayar iuran guna memberikan perlindungan atas risiko yang menimpa peserta dan/atau anggota keluarganya. Dan pemerintah bertanggung jawab untuk membayarkan iuran JKN bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu yang terdaftar sebagai peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI).⁹ Tidak hanya sampai pada SJSN, pemerintah mengatur perihal kesehatan masyarakat Indonesia dalam UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang mana menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak yang

⁸ Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, Direktur Utama BPJS Kesehatan, Ghufroon Mukti dalam kegiatan Forum Merdeka Barat 9 pada Kamis (24/02/2022), dikutip dari <https://www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2022/2204/Inpres-Nomor-1-Tahun-2022-Dorong-Masyarakat-Sadari-Pentingnya-Jaminan-Kesehatan> , diakses pada 13 Mei 2022 pukul 20.35 WIB.

⁹ Jaminan Kesehatan Nasional, <https://promkes.kemkes.go.id/?p=5799>, diakses pada 2 Juni 2022, pukul 13.25 WIB.

sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan dan memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Pengaturan yang lengkap terkait jaminan atas kesehatan masyarakat ini cukup mensiratkan bahwa menjadi tanggung jawab penting bagi Pemerintah Republik Indonesia untuk menjamin masyarakatnya memperoleh pelayanan dan kualitas kesehatan yang memadai.

Seiring dengan dimulainya program Jaminan Kesehatan Nasional per 1 Januari 2014, semua program jaminan kesehatan yang telah dilaksanakan pemerintah diintegrasikan ke dalam satu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan).¹⁰ Program Jaminan Kesehatan Nasional melalui BPJS Kesehatan merupakan upaya pemerintah dalam mewujudkan jaminan kesehatan yang memadai bagi masyarakat. Maka disamping UU Nomor 24 Tahun 2011 sebagai dasar hukum dari penyelenggaraan jaminan kesehatan (BPJS Kesehatan) itu sendiri, kemudian dioperasionalkan dalam pengaturan lainnya, yakni PP Nomor 86 Tahun 2013, PerPres Nomor 82 Tahun 2018 serta Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022. Dalam kajian ini, Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2022 mengamanatkan, salah satunya, kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) pada butir 17, yaitu

"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".

Instruksi ini kemudian mempengaruhi persyaratan terkait pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli di Indonesia. Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) diinstruksikan untuk memastikan bahwa dalam setiap proses pendaftaran peralihan hak atas tanah

¹⁰ *Ibid.*

karena jual beli, pemohon/pendaftar merupakan peserta aktif yang terdaftar pada Jaminan Kesehatan Nasional.¹¹

Apabila ditinjau berdasarkan Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5/SE/IV/2013 yang memuat hal-hal yang perlu dipenuhi terkait pendaftaran hak atas tanah karena jual beli, perlu dikonstruksikan apakah amanat Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam hal pendaftaran peralihan hak tanah sudah memiliki alasan yuridis yang jelas. Sebagaimana teori hukum Hans Kelsen, fungsi norma hukum antara lain ialah memerintah (*gebieten*), melarang (*verbieten*), menguasai (*ermachtigen*), membolehkan (*erlauben*), dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*).¹² Berlakunya sebuah norma hukum dalam sistem norma hukum tertentu adalah relatif. Ia bergantung pada norma yang lebih tinggi yang membentuk dan menentukan daya lakunya. Pembentukan norma peraturan perundang-undangan bawahan senantiasa harus sejalan dan searah dengan norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³ Disinilah asas hukum menjadi penting dalam memberikan pedoman pada pembentukan suatu norma hukum. Dimana suatu pengaturan harus memiliki kesesuaian antara satu dengan lainnya serta jelas sehingga dalam menjalankannya tidak berakibat pada suatu ketidakselarasan norma hukum terkait. Maka penulis dalam hal ini akan mengkaji mengenai urgensi atas kepesertaan pada program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagai syarat pendaftaran peralihan hak tanah karena jual beli. Kajian ini penting dilakukan untuk melihat kembali apakah dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 kaitannya dengan pendaftaran peralihan hak tanah karena jual beli telah memiliki alasan yuridis yang tepat dan sesuai, sehingga tidak menimbulkan kekeliruan hukum dalam implementasinya.

¹¹ Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, dikutip dari Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt629b8251ce86a/inpres-no.-1-tahun-2022-dan-masalah-hukum-kepesertaan-bpjs> , diakses pada 7 Juni 2022 pukul 13.05 WIB.

¹² Bambang Sutiyoso, 2007, *Metode Penemuan Hukum*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 23.

¹³ *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dalam penelitian ini telah dirumuskan suatu rumusan masalah yang akan dikaji secara ilmiah, yaitu:

1. Bagaimana urgensi kepesertaan pada Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam persyaratan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli?
2. Bagaimana akibat hukum apabila pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli tanpa disertai kepesertaan aktif dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini ditentukan agar penelitian dapat berjalan secara searah dalam hubungannya dengan pembahasan permasalahan. Pembatasan ini setidaknya memberikan gambaran kemana arah penelitian dan memudahkan peneliti dalam menganalisis permasalahan yang sedang diteliti. Maka dalam penelitian ini dibatasi pada : Menelaah urgensi kepesertaan dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagai persyaratan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Indonesia karena jual beli.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1) Tujuan Penelitian

a. Tujuan Objektif

1. Untuk mengetahui urgensi kepesertaan pada Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam persyaratan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Indonesia karena jual beli.
2. Untuk mengetahui akibat hukum apabila pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli dilakukan tanpa disertai bukti kepesertaan dalam Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

b. Tujuan Subjektif

1. Untuk mengembangkan teori yang telah diterima penulis selama mengikuti kuliah serta melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian dan/atau menyusun suatu karya ilmiah.

2. Untuk mendapatkan jawaban atas masalah yang dituangkan dalam bentuk penulisan hukum. Serta mendapatkan bahan-bahan dan data yang digunakan dalam penyusunan Tugas Akhir guna memenuhi syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta.

2) Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya dalam ranah Hukum Perdata di Indonesia.

b. Manfaat Praktis

1. Kegunaan penelitian bagi bidang hukum : Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pemikiran kepada pemerintah, atas implementasi suatu peraturan hukum dengan peraturan hukum lainnya, yang dikeluarkan kemudian, guna menghindari kekeliruan dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum di Indonesia.

2. Kegunaan bagi peneliti lain : Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam penyajian informasi untuk mengadakan penelitian yang serupa.

E. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian kepustakaan. Penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian yang didasarkan pada bahan pustaka atau bahan sekunder yang dikumpulkan untuk dianalisis dan diteliti. Pada penelitian menggunakan teori-teori yang diperoleh dari bahan hukum terkait.

2) Pendekatan Masalah

Jenis Pendekatan yang digunakan pada penelitian hukum ini adalah 2 (dua) pendekatan yaitu¹⁴:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yang mana dalam metode pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

3) Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dimana data-data sekunder yang digunakan terbagi kedalam 3 (tiga) bahan hukum, yakni bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan data yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini meninjau:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi, Cet. 9*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93.

4. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum pendukung bahan hukum primer yang diperoleh dari hasil studi pustaka (*library research*) yaitu semua publikasi tentang hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan tugas akhir ini, antara lain: buku-buku hukum, jurnal-jurnal, skripsi, tesis dan disertasi hukum terkait yang dijadikan referensi terkait dengan penelitian ini. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan data yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris, dan sebagainya.

4) Cara Pengumpulan data

Cara memperoleh bahan penelitian data dapat dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) yaitu serangkaian menelaah, mengkaji buku-buku literatur dan membuat catatan-catatan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Studi pustaka dilakukan untuk memperoleh dan mengumpulkan data-data terkait yang bersumber pada Undang-Undang, jurnal ilmiah, artikel ilmiah.

5) Teknik Analisis Data

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara Deskriptif Analitis, yaitu untuk memberikan gambaran tentang masyarakat atau kelompok orang tertentu,

manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁵ Analisis data dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan dan data lainnya yang terkait dengan persoalan yang menjadi objek kajian. Data yang terkumpul akan diidentifikasi kemudian dilakukan penganalisaan secara kualitatif. Yaitu mengumpulkan data primer dan data sekunder yang selanjutnya disajikan secara deskriptif dengan menjelaskan dan menguraikan data tersebut secara terperinci.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 10.