

**PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH
RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA
PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN
PERIZINAN RUMAH SAKIT**

TESIS



Oleh :

**DJAROT EGRO SUSIAWANTO
N.I.M : 21302100122
Program Studi : Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn.)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH
RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA
PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN
PERIZINAN RUMAH SAKIT**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



Oleh :

**DJAROT EGRO SUSIAWANTO
N.I.M : 21302100122
Program Studi : Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn.)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH
RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA
PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN
PERIZINAN RUMAH SAKIT**

TESIS

Oleh:

**DJAROT EGRO SUSIAWANTO
N.I.M : 21302100122
Program Studi : Kenotariatan**

Disetujui oleh :
Pembimbing
Tanggal, _____

Dr. SHALLMAN, S.E., S.H., M.H., M.Kn.
NIDN : 892094002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



JAWADE HAQIDZ, S.H., M.H.
NIDN : 0620046701

**PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH
RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA
PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN
PERIZINAN RUMAH SAKIT**

TESIS

Oleh:

DJAROT EGRO SUSIAWANTO

N.I.M : 21302100122

Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal 22 Mei 2020

Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji.

Ketua,



Dr. H. JAWAIDE HAFIDZ, S.H., M.H.

NIDN : 0620046701

Anggota,



Dr. SHALLMAN, S.E., S.H., M.H., M.Kn.

NIDN : 8920940022

Anggota,



Dr. ACHMAD ARIFULLOH, S.H., M.H.

NIDN : 0121117801

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



JAWAIDE HAFIDZ, S.H., M.H.

NIDN : 0620046701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Djarot Egro Susiawanto

NIM : 21302100122

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN PERIZINAN RUMAH SAKIT”** benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, Mei 2024

Yang Menyatakan

UNISSUI

UNIVERSITAS ISLAM SUNGAILINGGING



DJAROT EGRO SUSIAWANTO

21302100122

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini

Nama	: Djarot Egro Susiawanto
NIM	: 21302100122
Program Studi	: Magister Kenotariatan
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul : **PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN PERIZINAN RUMAH SAKIT**

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Mei 2024

Yang Menyatakan



DJAROT EGRO SUSIAWANTO

21302100122

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

"Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah nasib suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri." (Q.S Ar-Ra'd: 11)

“Sesungguhnya jika kamu bersyukur, pasti Kami akan menambah (nikmat) kepadamu, namun jika kamu mengingkari (nikmat-Ku), maka sesungguhnya azab-Ku sangatlah pedih". (QS. Ibrahim: 7)

Persembahan :

Tesis ini ku persembahkan untuk :

1. Orangtuaku tercinta : Almarhum Ayahanda Soesijono Soemidjo dan Ibunda Tutuk Tukimah ;
2. Keluargaku tercinta : Istriku, Fet Chan Luwesi, S.H., M.Kn., dan anak-anakku, Kenzie Zaky Safaras & Daiva Alden Danadyaksa yang selalu mendukung dan mendoakan serta selalu mendampingi dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan ;
3. Almamaterku beserta segenap civitas akademika Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan mengucapkan syukur *Alhamdulillah* kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita. Shalawat serta salam semoga tercurahkan pada junjungan Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan kita, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul ” **PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH RUMAH SAKIT PASCA KELUARNYA PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN PERIZINAN RUMAH SAKIT** “. Adapun tujuan penulisan Tesis ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan guna mencapai gelar magister Kenotariatan (M.Kn.) Program Studi Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Keberhasilan penyusunan Tesis ini tidak dapat terlepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada Yang Terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

4. Dr. Achmad Arifullah, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Bapak Dr. Shallman, S.E., S.H., M.H., M.Kn, Dosen Pembimbing yang dengan ketulusan dan kesabaran hati telah meluangkan waktu serta memberikan bimbingan dan persetujuan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Bapak dan Ibu Staf Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Ibu dr. Titik Pristiwanti, MBA, Bapak dr. Priyanto Sismadi, MM., dan rekan-rekan di RS. Karanggede Sisma Medika Boyolali, terimakasih atas motivasi serta seluruh dukungannya.
9. Rekan-rekan yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang banyak membantu penulis sehingga tersusunnya Tesis ini.

Akhirnya penulis mengharapkan saran-saran dan kritik yang bersifat positif serta konstruktif guna perbaikan dan penyempurnaan Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat dalam pengembangan Ilmu Pengetahuan Hukum pada umumnya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Semarang, Mei 2024
Penulis

DJAROT EGRO SUSIAWANTO
21302100122

**PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH RUMAH SAKIT
PASCA KELUARNYA PERATURAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 56 TAHUN 2014 TENTANG KLASIFIKASI DAN
PERIZINAN RUMAH SAKIT**

Djarot Egro Susiawanto¹, Shallman

ABSTRAK

Permasalahan status kepemilikan tanah Rumah Sakit bermula ketika terbitnya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014, berdasarkan pasal 1 PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 yaitu “ Izin Mendirikan Rumah Sakit, yang selanjutnya disebut Izin Mendirikan adalah izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang kepada instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan swasta yang akan mendirikan bangunan atau mengubah fungsi bangunan yang telah ada untuk menjadi rumah sakit setelah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri. Hal ini membuat penulis tertarik untuk meneliti tentang Perlindungan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Rumah Sakit Pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit Penulis melakukan penelitian ini dengan jenis penelitian doktrinal dengan metode yuridis normatif yang dilakukan dengan cara inventarisasi hukum positif, usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif. analisa data kualitatif. Peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit telah beberapa kali mengalami perubahan. Terkait syarat perizinan pendirian dan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit yang secara spesifik mengatur tentang status kepemilikan tanah Rumah Sakit hanya terdapat di Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, sedangkan dengan adanya Peraturan Menteri Kesehatan yang terbaru tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dalam Ketentuan Peralihannya maka Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit tersebut tidak berlaku lagi. Hal ini berdampak ketidak pastian akan ketentuan status kepemilikan tanah Rumah Sakit dan menjadi polemik di Rumah Sakit. Sementara dalam pelaksanaannya dalam fungsi visitasi dan verifikasi, terkait status kepemilikan tanah Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali, Dinas Kesehatan Boyolali masih berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit sedangkan peraturan tersebut telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Dari uraian dampak atas ketidak pastian peraturan tentang syarat perizinan pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit, khusus mengenai status kepemilikan tanah Rumah Sakit, dapat disimpulkan bahwa belum ada perlindungan hukum bagi Rumah Sakit maupun Masyarakat pengguna jasa Rumah Sakit.

Kata Kunci. Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah Rumah Sakit,

¹ Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung.

LEGAL PROTECTION OF OWNERSHIP RIGHTS TO HOSPITAL LAND
AFTER THE ISSUE OF REGULATION OF THE MINISTER OF HEALTH
OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 56 OF 2014
CONCERNING CLASSIFICATION AND LICENSING
OF HOSPITALS

Djarot Egro Susiawanto², Shallman

ABSTRACT

The problem of hospital land ownership status began when the Minister of Health Regulation Number 56 of 2014 was issued, based on article 1 of PERMENKES Number 56 of 2014, namely "Hospital Establishment Permit, hereinafter referred to as Establishment Permit, is a permit granted by an authorized official to a Government agency, Regional Government or private bodies that will construct buildings or change the function of existing buildings to become hospitals after fulfilling the requirements stipulated in the Ministerial Regulation. This makes the author interested in researching the legal protection of ownership of hospital land after the publication of Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia Number 56 of 2014 concerning Hospital Classification and Licensing. The author conducted this research using a doctrinal type of research with a normative juridical method which was carried out by means of inventory of positive law, efforts to discover the principles and philosophical basis (dogma or doctrine) of positive law. qualitative data analysis. The Minister of Health's regulations governing the Classification and Licensing of Hospitals have undergone several changes. Regarding the licensing requirements for the establishment and extension of hospital operational permits which specifically regulate the status of hospital land ownership, they are only found in Minister of Health Regulation Number 56 of 2014 concerning Classification and Licensing of Hospitals, whereas with the latest Minister of Health Regulation concerning Classification and Licensing of Houses If you are sick in the Transitional Provisions, Minister of Health Regulation Number 56 of 2014 concerning Classification and Licensing of Hospitals is no longer valid. This has resulted in uncertainty regarding the provisions on the ownership status of the hospital's land and has become a polemic in the hospital. Meanwhile, in its implementation of visitation and verification functions, regarding the land ownership status of the Karanggede Sisma Medika Boyolali Hospital, the Boyolali Health Service is still guided by Minister of Health Regulation Number 56 of 2014 concerning Hospital Classification and Licensing, while this regulation has been declared no longer valid. From the description The impact of the uncertainty in regulations regarding licensing requirements for the establishment and extension of hospital operational permits, specifically regarding the ownership status of hospital land, can be concluded that there is no legal protection for hospitals or the public who use hospital services.

Keywords. Legal Protection, Hospital Land Rights

² Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN	iii
PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
PERNYATAAN PUBLIKASI	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Konseptual	12
F. Kerangka Teori	17
G. Metode Penelitian	20
H. Sistematika Penulisan	23
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	
A. Teori Perlindungan Hukum	25
B. Tinjauan Umum Teori Peraturan Perundang-undangan	31
C. Tinjauan Umum Hak Milik Atas Tanah	51
D. Tinjauan Hukum Rumah Sakit	79
E. Asas-Asas Hukum Dalam Pelayanan Rumah Sakit	80
F. Kajian Hak Atas Tanah Menurut Perspektif Islam	89

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

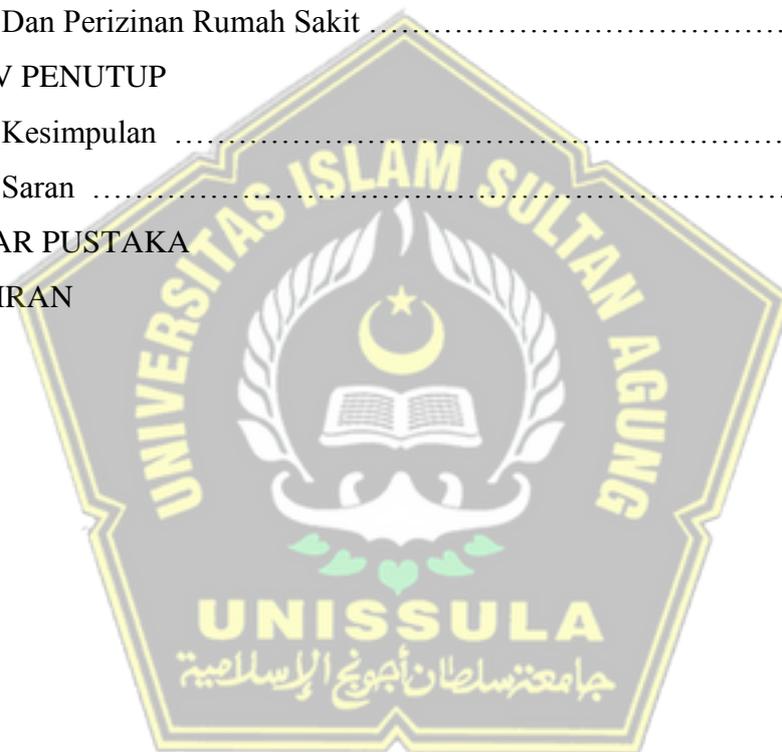
- A. Akibat Hukum terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit paska Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit 82
- B. Perlindungan Hukum terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit paska Terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit 103

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan 114
- B. Saran 115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada hakikatnya tanah merupakan sumber daya alam yang dikaruniakan oleh Allah SWT kepada manusia, didalam kehidupan tanah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi manusia, dimana tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup manusia. Manusia hidup dan melakukan aktivitas di atas tanah sehingga manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan setiap aktivitas yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Tanah merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang yang menjadi sumber dari segala kepentingan manusia.

Pentingnya tanah bagi kehidupan membuat manusia ingin memilikinya, sehingga dapat menimbulkan perselisihan penguasaan atau kepemilikan tanah. Untuk mencegah dan/atau mengatasi masalah sengketa tanah berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, Pemerintah perlu membuat suatu aturan yang pasti dan tegas. Menurut E. Utrecht bahwa: Pertentangan antara kepentingan manusia dapat menimbulkan kekacauan dalam masyarakat, bilamana di dalam masyarakat tidak ada kekuasaan yakni, suatu peraturan tata tertib yang dapat menyeimbangkan (*inevenwicht houden*) usaha-usaha yang dilakukan untuk memenuhi kepentingan pertentangan tersebut.³

³ Utrecht, 2018. *Pembaharuan Hubungan Di Indonesia*, Politis Bandung, hal.5

Kepastian status kepemilikan tanah juga mempunyai peranan penting terhadap kelancaran kegiatan usaha, salah satunya adalah Rumah Sakit sebagai fasilitas pelayanan kesehatan. Mengenai peraturan tentang Rumah Sakit awalnya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan). UU Kesehatan tersebut merupakan aturan hukum yang dibuat untuk segala aspek kesehatan termasuk rumah sakit. Pasal 1 angka 10 UU Kesehatan menjelaskan bahwa “ yang dimaksud Rumah Sakit adalah Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan perseorangan secara paripurna melalui Pelayanan Kesehatan promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/ atau paliatif dengan menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan Gawat Darurat ”. Kemudian berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Kesehatan disebutkan bahwa “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan Upaya Kesehatan yang bermutu, aman, efisien, merata, dan terjangkau oleh masyarakat”. Selanjutnya disebutkan dalam ayat (2) nya bahwa Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Mengenai penyelenggara Rumah Sakit diatur dalam Pasal 185 UU Kesehatan bahwa :

- (1) Rumah Sakit dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau masyarakat.
- (2) Rumah Sakit yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam memberikan layanan Kesehatan dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Rumah Sakit yang didirikan oleh masyarakat harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang Pelayanan Kesehatan.
- (4) Rumah Sakit sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikecualikan bagi Rumah Sakit yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba.

Rumah sakit dalam menjalankan fungsi pelayanan kesehatan bagi masyarakat wajib memenuhi unsur persyaratan umum diantaranya lokasi, bangunan, prasarana, sumber daya manusia, kefarmasian dan peralatan. Rumah sakit harus mendapatkan izin dari begara agar dapat berdiri dan beroperasi. Hal ini ditunjukkan dengan terpenuhinya persyaratan administrasi dengan memperhatikan persyaratan, aturan, legalitas sesuai dengan aturan perundangan yang ditetapkan.⁴

Dalam Pasal 189 ayat (1) UU Kesehatan diatur tentang kewajiban Rumah Sakit, bahwa Setiap Rumah Sakit mempunyai kewajiban:

⁴ Ali, Achmad, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan ke-2, Ghalia Indonesia, Bogor.

- a. memberikan informasi yang benar tentang pelayanan Rumah Sakit kepada masyarakat;
- b. memberikan Pelayanan Kesehatan yang aman, bermutu, antidiskriminatif, dan efektif dengan mengutamakan kepentingan Pasien sesuai dengan standar pelayanan Rumah Sakit;
- c. memberikan pelayanan Gawat Darurat kepada Pasien sesuai dengan kemampuan pelayanannya;
- d. berperan aktif dalam memberikan Pelayanan Kesehatan pada bencana sesuai dengan kemampuan pelayanannya;
- e. menyediakan sarana dan pelayanan bagi masyarakat tidak mampu atau miskin;
- f. melaksanakan fungsi sosial antara lain dengan memberikan fasilitas pelayanan bagi Pasien tidak mampu atau miskin, pelayanan Gawat Darurat tanpa uang muka, ambulans gratis, pelayanan bagi korban bencana dan KLB, atau bakti sosial bagi misi kemanusiaan;
- g. membuat, melaksanakan, dan menjaga standar mutu Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit sebagai acuan dalam melayani Pasien;
- h. menyelenggarakan rekam medis;
- i. menyediakan sarana dan prasarana umum yang layak, antara lain sarana ibadah, tempat parkir, ruang tunggu, sarana untuk penyandang disabilitas, wanita menyusui, anak-anak, dan lanjut usia;
- j. melaksanakan sistem rujukan;

- k. menolak keinginan Pasien yang bertentangan dengan standar profesi dan etika serta ketentuan peraturan perundang-undangan;
- l. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai hak dan kewajiban Pasien;
- m. menghormati dan melindungi hak-hak Pasien;
- n. melaksanakan etika Rumah Sakit;
- o. memiliki sistem pencegahan kecelakaan dan penanggulangan bencana;
- p. melaksanakan program pemerintah di bidang Kesehatan, baik secara regional maupun nasional;
- q. membuat daftar Tenaga Medis yang melakukan praktik kedokteran atau kedokteran gigi dan Tenaga Kesehatan lainnya;
- r. menyusun dan melaksanakan peraturan internal Rumah Sakit;
- s. melindungi dan memberikan bantuan hukum bagi semua petugas Rumah Sakit dalam melaksanakan tugas; dan
- t. memberlakukan seluruh lingkungan Rumah Sakit sebagai kawasan tanpa rokok.

Dalam ayat (2) nya diatur bahwa “ Pelanggaran atas kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum yang digunakan dalam izin rumah sakit adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang

Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit mengalami beberapa kali perubahan, yaitu :

- (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014) ;
- (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 30 Tahun 2019) ;
- (3) Terakhir dirubah dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020).

Mengenai tata cara pengajuan izin pendirian dan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit sejak PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 sampai dengan sekarang mengalami beberapa perubahan, sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 2018) pengajuan izin dilakukan secara manual pada Dinas Kesehatan sesuai tipe Rumah Sakit dan/atau melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kota/Kabupaten setempat (untuk Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali tipe D diajukan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Boyolali melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kabupaten Boyolali), setelah terbitnya PP Nomor 24 Tahun 2018, maka pengajuan izin

pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit dilakukan di platform Online Single Submission (OSS).

Kemudian terkait prosedur dan aturan pelaksanaan tentang sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau Online Single Submission (OSS) diatur dalam Peraturan tersendiri mengenai yang telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dirubah dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kesehatan.

Berdasarkan jenis izin yang digunakan dalam pendirian rumah sakit yaitu izin mendirikan dan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit. Izin tersebut didapat berdasarkan tipe Rumah Sakit sesuai kewenangan masing-masing, yaitu izin dari Kementerian Kesehatan, izin dari Dinas Kesehatan Provinsi atau izin dari Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten melalui Lembaga *Online Single Submission* (OSS) sesuai Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No 14 Tahun 2021 tentang Standart Kegiatan Usaha dan Produk Penyelenggaraan Perizinan Berusaha berbasis Sektor Kesehatan.

Pemenuhan Komitmen Standart Perizinan Rumah Sakit dengan OSS dalam rangka perpanjangan izin operasional sering terjadi kendala terkait legalitas kepemilikan tanah Rumah Sakit. Hal ini dikarenakan status tanah yang digunakan sebagai lahan rumah sakit yang sebelumnya atas nama perorangan wajib dirubah menjadi atas nama badan hukum pemilik rumah sakit. Kondisi ini menjadi kendala bagi pengelola Rumah sakit karena

merubah status tanah di negara Indonesia memerlukan proses, waktu dan biaya yang tidak sedikit diantaranya biaya pajak atas peralihan hak atas tanah (perubahan status kepemilikan tanah) sekaligus biaya proses pendaftaran peralihan hak atas tanah dalam rangka perubahan status kepemilikan tanah Rumah Sakit.

Fenomena yang penulis temui di Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali, yaitu Rumah Sakit tipe D yang diselenggarakan oleh masyarakat berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) yang usahanya hanya khusus bergerak dibidang Pelayanan Kesehatan (Rumah Sakit) yang bangunan rumah sakitnya didirikan di atas tanah dengan status hak milik atas nama perorangan (seluruh pemegang saham dari Perseroan Terbatas (PT) penyelenggara Rumah Sakit.

Permasalahan status kepemilikan tanah Rumah Sakit bermula ketika terbitnya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014, berdasarkan pasal 1 PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 yaitu “ Izin Mendirikan Rumah Sakit, yang selanjutnya disebut Izin Mendirikan adalah izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang kepada instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan swasta yang akan mendirikan bangunan atau mengubah fungsi bangunan yang telah ada untuk menjadi rumah sakit setelah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini“. Selanjutnya dalam Pasal 2 menyatakan bahwa ” Izin Operasional Rumah Sakit, yang selanjutnya disebut Izin Operasional adalah izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang sesuai kelas rumah sakit kepada penyelenggara/pengelola rumah

sakit untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan di rumah sakit setelah memenuhi persyaratan dan standar yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini”. Dalam Pasal 4 dan 5 PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 menyatakan bahwa “ Rumah Sakit yang didirikan dan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah harus merupakan unit pelaksana teknis daerah atau lembaga teknis daerah diselenggarakan berdasarkan pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan “. Kemudian dalam Pasal 67 ayat (1) **diatur secara tegas** bahwa “ Pemilik atau pengelola yang akan mendirikan Rumah Sakit mengajukan permohonan Izin Mendirikan kepada pemberi izin sesuai dengan klasifikasi Rumah Sakit yang akan didirikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 secara tertulis dengan melampirkan:⁵

1. Fotokopi akta pendirian badan hukum yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
2. Studi kelayakan;
3. Master plan;
4. Detail Engineering Design;
5. Dokumen pengelolaan dan pemantauan lingkungan;
6. **Fotokopi sertifikat tanah/bukti kepemilikan tanah atas nama badan hukum pemilik rumah sakit;**

⁵ Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit bahwa Pemilik atau pengelola yang akan mendirikan Rumah Sakit mengajukan permohonan Izin

7. Izin undang-undang gangguan (Hinder Ordonantie/HO);
8. Surat Izin Tempat Usaha (SITU);
9. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
10. Rekomendasi dari pejabat yang berwenang di bidang kesehatan pada Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan klasifikasi Rumah Sakit.⁶

Pada saat itu seluruh perizinan Rumah Sakit terkait persyaratan status kepemilikan tanah Rumah Sakit berpedoman kepada peraturan tersebut. Rumah Sakit yang telah berdiri diwajibkan merubah satus kepemilikan tanahnya menjadi atas nama Badan Hukum pemilik Rumah Sakit. Tetapi pada saat terbit PERMENKES Nomor 30 Tahun 2019 dalam Pasal 61 bahwa PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Tetapi dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit yang terbit setelah PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 tidak ada yang secara tegas mengatur tentang syarat perizinan status tanah Rumah Sakit wajib atas nama badan hukum. Tetapi dalam sistem platform OSS dan visitasi Dinas Kesehatan masih berpedoman pada PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014. Dalam PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 hanya mengatur tentang lokasi Rumah Sakit yaitu pada Pasal 22 ayat (1) Lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) harus berada pada lahan yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana

⁶ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

tata bangunan lingkungan kabupaten/kota setempat, dan peruntukan lahan untuk fungsi Rumah Sakit.⁷

Hal ini membuat penulis tertarik untuk meneliti tentang “**Perlindungan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Rumah Sakit Pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti adalah mengenai permasalahan :

1. Bagaimana akibat hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah rumah sakit pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit ?
2. Bagaimana perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah rumah sakit pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan tesis ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah rumah sakit pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan

⁷Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi Perizinan Rumah Sakit

Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit.

2. Untuk mengetahui dan menganalisa perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah rumah sakit pasca terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penulisan ini adalah untuk menemukan teori baru bidang hukum khususnya dalam hal perlindungan kepemilikan hak milik atas tanah rumah sakit.

2. Manfaat Praktis

Kegunaan praktis dalam penulisan ini adalah agar dapat digunakan sebagai referensi atau rujukan dalam perlindungan kepemilikan hak milik atas tanah rumah sakit.

E. Kerangka Konseptual

1. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah upaya melindungi yang dilakukan pemerintah atau penguasa dengan sejumlah peraturan yang ada, berikut pengertian dan cara memperolehnya. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang

lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut⁸

2. Kepemilikan Hak

Kepemilikan hak atas tanah merupakan mutlak diperlukan sehingga patut kita dukung sepenuhnya atas program Pemerintah tersebut agar hak-hak sebagai warga negara Indonesia mampu diraihkan dengan mengedepankan rasa keadilan yang berkesinambungan bagi Warga Negara Indonesia seutuhnya bisa terwujud. Dalam program tersebut merupakan implementasi dari mandat UU Nomor 24 Tahun 1997 UUPA dan disempurnakan kembali pada UU Nomor 20 tahun 2000 UUPA dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi masyarakat secara umum atas kepemilikan tanah kepada rakyat tidak pandang bulu sehingga

⁸ Phillipus M. Hadjon, 2018. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya:PT. Bina Ilmu), hal. 25

dengan UUD 1945 Pasal 33 diharapkan mampu diwujudkan dengan tidak mengurangi kepentingan-kepentingan pembangunan secara makro.

3. Tanah

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi.

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi yaitu sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang

dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.⁹

4. Hak Atas tanah

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya Ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Yang dimaksud hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria khususnya hak atas tanah primer.¹⁰

5. Rumah Sakit

Menurut WHO (*World Health Organization*), definisi rumah sakit adalah integral dari satu organisasi sosial dan kesehatan dengan fungsi menyediakan pelayanan paripurna (Komprehensif), penyembuhan

⁹ Soedjono Dirdjosisworo, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Tinggi, Jakarta, hal.131

¹⁰ Salim HS, 2011. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis* (BW), Sinar Grafika, Jakarta, hal. 5-6

penyakit (kuratif) dan pencegahan penyakit (Preventif) kepada masyarakat. Rumah sakit juga merupakan pusat pelatihan bagi tenaga kesehatan dan pusat peneliti medik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 tentang rumah sakit, rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat. Menurut *American Hospital Association* (1974) dalam Azrul Azwar (1996), rumah sakit adalah suatu alat organisasi yang terdiri dari tenaga medis profesional yang terorganisir serta sana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 159b/MEN.KES/PER/II/1988 disebutkan bahwa Rumah Sakit adalah sarana upaya kesehatan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan kesehatan serta dapat dimanfaatkan untuk pendidikan tenaga kesehatan dan penelitian.

6. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit Pasal 1 Ayat (1) menjelaskan, Rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang

menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.¹¹

F. Kerangka Teori

1. Teori Akibat Hukum

Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.¹² Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia, akibat memiliki arti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan, atau keadaan yang mendahuluinya. Menurut Jazim Hamidi. Kata dampak hukum / akibat hukum mengandung maksud dampak atau akibat hukum secara langsung, kuat, atau eksplisit.¹³ Dalam kepustakaan ilmu hukum dikenal tiga jenis akibat hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu;
- b. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu;
- c. Akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum (perbuatan melawan hukum). Akibat hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah akibat hukum berupa lahirnya,

¹¹ Permenkes No 56 Tahun 2014

¹² Marwan Mas, 2018. *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal.39

¹³ Jazim Hamidi, 2016. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, hal. 200

berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu dan akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu.

Berbicara tentang akibat hukum dimulai dengan adanya hubungan hukum, peristiwa hukum, dan objek hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo, dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum yaitu akibat hukum timbul karena adanya hubungan hukum dimana di dalam hubungan hukum ada hak dan kewajiban.¹⁴ Peristiwa atau kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum, peristiwa hukum ini ada dalam berbagai segi hukum, baik hukum publik ataupun privat.¹⁵

Dalam penelitian penulis menganalisa dengan teori kepastian hukum dari Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni :

1. Keadilan (*Gerechtigkeit*);
2. Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan
3. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

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

¹⁴ Soedjono Dirdjosisworo, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Tinggi, jakarta, hal.131

¹⁵ Ibid, hal. 130

- 1) Hukum itu merupakan hal yang positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan
- 4) Hukum positif tidak boleh mudah diubah.¹⁶

2. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon, “perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat,serta pengakuan terhadap hak – hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasakarkan ketentuan umum dari kesewangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal lainnya”.¹⁷

Menurut Philipus M. Hadjon,¹⁸ sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

b. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak

¹⁶ Satjipto Rahardjo. 2012. Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti , Bandung, hal. 19

¹⁷ Philipus M. Hadjon, 2018. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, penerbit Bina Ilmu Surabaya. hal 20

¹⁸ Philipus M. Hadjon, 2018. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, penerbit Bina Ilmu Surabaya. hal 20

karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif Pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.¹⁹

c. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan Pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum”

G. Metode Penelitian :

1. Pendekatan Penelitian

¹⁹ ibid

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian Yuridis Normatif dengan Studi Pustaka, yaitu metode penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum Pustaka yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan Pustaka atau data sekunder metode pendekatan.

Penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan adalah:

Pendekatan Perundang-Undangan (Statuta Approach)

Sebagai penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam membahas permasalahan ini adalah dengan menggunakan Pendekatan undang-undang (Statuta Approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berhubungan dengan isu hukum yang di tangani.¹⁸

Dalam penelitian ini penulis menganalisa dan menelaah mengenai Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Kesehatan yang terkait dengan izin Rumah Sakit.

2. Tipe penelitian

Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.¹⁹

3. Jenis dan sumber data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dari

objeknya, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan pustaka. Bahan pustaka dalam penelitian ini terdiri atas 3 bahan hukum yakni sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat hanya bagi pihak-pihak yang berkepentingan saja misal Sertifikat tanah, dokumen yang berhubungan dengan identitas tanah.
 - b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan suatu penjelasan mengenai bahan hukum primer misal buku-buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan penelitian hukum, tesis, disertasi dan artikel ilmiah.
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya rancangan undang-undang, kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedia.²⁰
4. Analisa Data

Penulis menganalisis data yang diperoleh dengan menggunakan terhadap ketiga bahan hukum diatas, kemudian dilakukan analisis sehingga dapat menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan aturan yang sebenarnya secara materiil dan ⁴⁶dihubungkan dengan teori atau doktrin. penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji hubungan antara pasal satu dengan pasal yang lain baik yang terdapat dalam satu undang-undang maupun terdapat dalam undang-undang lainnya sebagai satu kesatuan

utuh untuk menjelaskan makna dan tujuan dari aturan dalam pasal tersebut.⁴⁹

Dengan demikian data yang diperoleh berdasarkan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dikelompokkan dan diseleksi berdasarkan kebenaran yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

Rencana penelitian skripsi ini akan tersusun secara keseluruhan dalam empat bab dengan sistematika dan alur pembahasan yang terbagi sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab yang bermaterikan tentang pengertian dan ruang lingkup teori perlindungan hukum, tinjauan umum perlindungan hukum peraturan perundang-undangan, tinjauan umum keadilan hukum, tinjauan umum hak milik atas tanah, tinjauan hukum rumah sakit, asas-asas hukum dalam pelayanan kesehatan di rumah sakit, kajian hak atas tanah menurut Islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan bab yang berisi tentang uraian dan kajian yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang ada, yaitu tentang perlindungan hukum dan akibat hukum hak milik atas tanah pasca terbitnya Peraturan Menteri

Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 tentang Perizinan Rumah Sakit.

BAR IV PENUTUP

Dalam bab ini berisikan penutup yang akan menguraikan kesimpulan dan saran.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Teori Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.²⁰

Perlindungan hukum yang diberikan kepada subjek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum itu sendiri, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Pengertian di atas mengundang beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian dari perlindungan hukum diantaranya:

Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang

²⁰ Soerjono Soekanto, 2019. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press.hal. 133

dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²¹

Menurut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan,²² sedangkan menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²³

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.²⁴

2. Bentuk-bentuk Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi

²¹ Satjipto Rahardjo, 2020. *Ilmu hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V). hal. 53

²² Philipus M. Hadjon, 2020. *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT.Bina Ilmu, hal. 1-2

²³ Setiono, 2014. *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta; Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret) hal. 3

²⁴ Muchsin, 2018. *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta; magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret), hal. 14

hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum. Menurut Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:²⁵

- a. Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif Pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
- b. Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum

²⁵ Philipus M.Hadjon, op.cit., hal. 4

dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Secara konseptual, perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Perlindungan hukum hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak

macam perlindungan hukum. Dari sekian banyak jenis dan macam perlindungan hukum, terdapat beberapa diantaranya yang cukup populer dan telah akrab di telinga kita, seperti perlindungan hukum terhadap konsumen. Perlindungan hukum terhadap konsumen ini telah diatur dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang pengaturannya mencakup segala hal yang menjadi hak dan kewajiban antara produsen dan konsumen. Selain itu, terdapat juga perlindungan hukum yang diberikan kepada hak atas kekayaan intelektual (HaKI). Pengaturan mengenai hak atas kekayaan intelektual meliputi, hak cipta dan hak atas kekayaan industri. Pengaturan mengenai hak atas kekayaan intelektual tersebut telah dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, dan lain sebagainya.

3. Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum

Aspek dominan dalam konsep barat tentang hak asasi manusia menekankan eksistensi hak dan kebebasan yang melekat pada kodrat manusia dan statusnya sebagai individu, hak tersebut berada di atas negara dan di atas semua organisasi politik dan bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat. Karena konsep ini, maka sering kali dilontarkan kritik bahwa konsep Barat tentang hak-hak asasi manusia

adalah konsep yang individualistik. Kemudian dengan masuknya hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi serta hak kultural, terdapat kecenderungan mulai melunturnya sifat individualistik dari konsep Barat.

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "Rule of The Law". Dengan menggunakan konsep Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²⁶

4. Dasar Perlindungan Hukum

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Negara wajib menjamin hak-hak hukum warga negaranya.

²⁶ Philipus M.Hadjon, op.cit., hal. 38

Perlindungan hukum merupakan pengakuan terhadap harkat dan martabat warga negaranya sebagai manusia.

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "Rule of The Law". Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.²⁷

B. Tinjauan Umum Teori Peraturan Perundang-undangan

1. Hierarki Norma Hukum (stufentheorie Hans Kelsen dan Hans Nawiasky)

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya". atau dalam hal UUD ada ungkapan "the supreme law of the land".²⁸

Dalam buku Hans Kelsen "*General Theori of Law and State*" terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan

²⁷ Phillipus M. Hadjon, Loc.Cit hal. 1-2.

²⁸ Ni'matul Huda, 2015. Negara Hukum demokrasi dan judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2015), hal..48.

oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.²⁹ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum

²⁹ Hans Kelsen, 2020. teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2020, hal. 179).

menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.³⁰

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya yaitu.

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

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

³⁰ Bandingkan Jimly Asshiddiqie, 2020. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hal. 109. 99

atau dengan lingkungan. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mulamula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.³¹

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

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

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

³¹ Maria Parida Indrati, 2018. *Ilmu Perundang-undangan*, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius) hal. 6.

a. Struktur Norma dan Struktur Lembaga

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul “*Law, state, and International Legal Order*”. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu bebrbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*isntitutional structure*), maka public authorities terletak pada population.³²

Dalam hal pembentukan norma–norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat akan yang disebut Infrastruktur.³³

Oleh karena Norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih hati-hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Jadi berbeda dengan

³² Maria Farida Indrati Sueprapto, 2018. *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kanisius,), hal. 26.

³³ Benyamin Akzin, 2016. *Law, State and International Legal Order, : essays in Honor kelsen*, Knoxville the University of Tennessee, hal. 3-5. 102

pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum privat itu biasanya harus sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat oleh karena itu hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.

b. Tata susunan norma hukum negara (Hans Nawiasky)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya "*Allegemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas

- 1) Kelompok I : *Staatspundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).
- 2) Kelompok II : *Staatgrundsetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
- 4) Kelompok IV : *Verordnung dan autonome satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).³⁴

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

- c. Norma fundamental Negara Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatsfundamentalnorm*, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama 10 November 1955 dengan ‘pokok kaidah fundamental Negara’.³⁵

Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “*Sejarah Ketata Negaraan Indonesia*”, disebut dengan Istilah Norma Pertama.³⁶

Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma fundamental Negara.³⁷ Norma Fundamental merupakan norma

³⁴ Joeniarto, 2018. *sejarah Ketata Negaraan republik Indonesia, cet pertama*, (Jakarta : Bina Aksara), hal. 6.

³⁵ Hans Nawiasky, 2018. *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln /Zurich/koln, benziger, cet. 2), hal. 31 dst.

³⁶ Notonegoro, 2018. *Pancasilah dasar palsafah Negara, (Kumpulanm 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila)*, cet. 7, (jakarta : Bina Aksara), hal. 27.

³⁷ A. Hamid Attamimi, 2020. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara(Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi*

tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi. Menurut Hans Nawiasky, isi Staatfundamentalnorm ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara (staatsverfassung), termaksud norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga sebagai landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.³⁸

d. Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

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

Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pellita VI), *Disertasi* Doktor Universitas Indonesia, (Jakarta), hal. 359.

³⁸. Hamid S. Attamimi, Op. cit., hal. 5..

Menurut Hans Nawiaky, suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*. Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara. Di negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat, serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.

Isi penting bagi aturan dasar , selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan, perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.³⁹

Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, *Staatsgrundsetz* ini disebut dengan istilah aturan pokok yang disebutkan dalam penjelasan umum angka IV UUD 1945 berikut.

³⁹ Maria Farida Indrati Sueprpto, Ilmu ... op. cit., hal. 31.

Maka cukup jelas apabila UUD hanya membuat aturan-aturan pokok, hanya membuat garis-garis besar sebagai intruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain. Penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara-negara yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah cara membuatnya. Mengubah dan mencabutnya.⁴⁰ Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-undang (*formell gesetz*), yang merupakan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu peraturan yang bisa mengikat langsung setiap orang.

Aturan dasar atau aturan pokok negara yang lainmya adalah aturan yang tertuang dalam Ketetapan-Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ketetapan MPR ini juga merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sekunder.⁴¹

Ketetapan MPR berisi pedoman–pedoman dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangna walaupun hanya sebatas material, dimana setiap ketetapan MPR ini dapat dibuat setiap 5 tahun sekali

⁴⁰ Maria Farida Indrati Sueprapto, Ilmu ... op. cit., hal. 31

⁴¹ Ibid., hal 31

dalam sidang MPR. Selain aturan dasar/pokok negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam ketetapan MPR kita masih mengenal pula adanya aturan dasar/pokok negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis atau biasa juga disebut konvensi ketata negara yang merupakan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Seperti halnya batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, hukum dasar tak tertulis itupun merupakan aturan dasar/pokok negara yang menjadi pedoman terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan dalam negara kita. Hukum dasar yang tidak tertulis dan berlaku dalam negara kita dewasa ini adalah adanya kebiasaan penyelenggaraan pidato kenegaraan oleh Presiden pada tanggal 16 Agustus, atau adanya pengesahan/ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dengan suatu Undang-Undang atau

Dengan Keputusan Presiden dan sebagainya.⁴²

e. Undang-Undang formal

Ini merupakan kelompok yang merupakan dibawah aturan dasar /pokok negara, atau disebut Undang-undang dalam arti (Formal) berbeda dengan kelompok-kelompok di atasnya, maka norma dalam suatu Undang-Undang adalah norma yang kongkrit terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat. norma hukum dalam

⁴² Ibid., hal. 31.

Undang-Undang ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekati oleh norma sekunder disamping norma primernya, sehingga suatu Undang-Undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.

Dan norma ini berbeda dengan norma yang lain karena norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif.⁴³

f. Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom

Kelompok hukum norma terakhir adalah Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonomer Satzung*) ini merupakan peraturan yang terletak dibawah Undang-Undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam Undang-Undang, dimana Peraturan Pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah kewenangan membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan, contohnya UUD 1945 pasal 5 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Undang-Undang (UU), dan UU

⁴³ Ibid., hal. 34.

Nomor 5 Tahun 1974. Memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda) dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp 50.000.-

Delegasi adalah kewenangan dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundangan-undangan dibawahnya, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan maupun tidak dengan delegasi berlainan dengan atribusi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan, dan juga kewenangan delegasi bersifat sementara dalam artinya kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁴⁴

Dalam UUD 1945 adalah pemberian kewenangan delegasi bagi suatu pemerintahan untuk melaksanakan suatu Undang-Undang. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk atas dasar norma Undang-Undang Dasar maka secara filosofis tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya yaitu, Undang-Undang Dasar.

Dengan kata lain bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terbentuk atas dasar Undang-Undang Dasar

⁴⁴ Ibid., hal. 35

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi alat uji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai mana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20,21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2

ayat (1) bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara.

Ditematkannya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa:

- a. Negara berketuhanan yang Maha Esa
- b. Kemanusiaan yang adil dan beradab
- c. Persatuan Indonesia
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, dan
- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila. Berbeda dengan struktur Perundang-Undangan yang pernah ada di Indonesia selama ini, dalam hal ini struktur Perundang-Undangan menurut;

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

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

Diantara keempat ketentuan yang mengatur tentang sumber tertib hukum sebagaimana disebutkan di atas hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber tertib hukum dengan alasan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi Negara. Peraturan Perundang-Undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki Peraturan Perundang-Undangan.⁴⁵

Maksudnya adalah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada Peraturan Perundang-Undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih

⁴⁵ Ni'matul Huda.2015. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Perss),hal. .37

tinggi. Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan Peraturan Perundang-Undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida Perundang-Undangan yang dikenal dengan nama Teori Stufenbau (Stufenbau des recht theorie) yang digagas oleh Hans Kelsen.

Menurut Hans Kelsen : “setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidahkaidah (*stufenbau des rechts*) di puncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”.⁴⁶

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu

⁴⁶ A. Hamid S. Attamimi, 2018. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.287, lihat juga I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1990), hal.36.

norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (Grundnorm).⁴⁷

Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.¹⁸⁰ Norma dasar yang dimaksudkan oleh AdollfMerk tidak sama dengan Grundnorm yang dikembangkan oleh Hans Kelsen.

Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan Grundnorm menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku secara

⁴⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2017. *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius), hal. 41.

universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia meta juristic sifatnya.⁴⁸

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau die stufenordnung der Rechtsnormen. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut :

- 1) Norma fundamental negara (staatsfundamentalnorm);
- 2) Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (staats grundgesetz);
- 3) Undang-Undang (formal) (formallegezetz);
- 4) Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (verordnung & autonomi satzung).⁴⁹

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (staatsverfassung) dari suatu negara. Posisi hukum dari Staatsfundamentalnorm adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Staatsfundamentalnorm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. Grundnorm

⁴⁸ Ibid, hal.41-42.

⁴⁹ Ibid, hal..38.

pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.⁵⁰

Di bawah norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm) terdapat aturan pokok negara (staats grundgesetz) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Dibawah staats grundgesetz terdapat norma yang lebih konkrit yakni formallegezetz (undang-undang formil), sedangkan norma yang berada di bawah formallegezetz adalah verordnung dan autonomie satzung (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).⁵¹

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan das sollen bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan dicabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh

⁵⁰ Ibid

⁵¹ I Gde Pantja Astawa, Loc. Cit. 37.

bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.⁵²

C. Tinjauan Umum Hak Milik Atas Tanah

1. Definisi

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Urip Santoso menyatakan bahwa: Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁵³

Peralihan hak atas tanah merupakan perpindahan hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru secara sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang mengatur mengenai peralihan :

⁵² Jimly Asshiddiqie, 2016. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), hal.170.

⁵³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010), hal. 82.

- a. Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010), hal. 82. 29 hak atas tanah dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam Pasal 37 ayat 1 yang menyebutkan bahwa: “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”
- b. Berdasarkan atas ketentuan tersebut maka jenis-jenis peralihan hak atas tanah dapat disebabkan karena adanya Jual beli, Tukar menukar, Penghibahan, dan Hibah wasiat.

Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa peralihan hak atas tanah adalah suatu peristiwa/perbuatan hukum yang mengakibatkan berpindahannya hak dari subjek hukum yang satu ke subjek hukum lainnya, sehingga menyebabkan kehilangan kewenangannya terhadap tanah tersebut.

Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan

namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.⁵⁴

a. Untuk pemindahan tak diperlukan suatu perbuatan

Hukum lain yang berupa penyerahan caranya ditetapkan dengan satu peraturan lain lagi. Penyerahan hak itu, dalam istilah hukum disebut *juridische levering* (penyerahan menurut hukum), yang dilakukan dengan pembuatan akta di muka dan oleh pejabat balik nama (*overschrijvings-ambtenaar*).

Dan perbuatan hukum tersebut dimasyarakat terkenal dengan sebutan balik nama. Jadi tegasnya, sebelum dilangsungkan balik nama itu, maka hak atas tanah belum terpisah dari penjual kepada pembeli.

b. Tukar menukar

Menurut pasal 1541 KUHPerdara, tukar menukar adalah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik, sebagai gantinya suatu barang lain.⁵⁵

c. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1541 Tentang Tukar Menukar

⁵⁴ John Salindeho, 1993, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, hal.23

⁵⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1541 Tentang Tukar Menukar

Dalam perjanjian hak atas tanah, ada pembeli yang membayar sejumlah uang dan ada penjual yang menyerahkan hak atas tanahnya, maka dalam tukar menukar, satu pihak yang mempunyai hak atas tanah menukarkan dengan tanah atau barang kepada pihak lain. Tukar menukar sama halnya dengan pengertian jual-beli, yakni pihak yang mempunyai hak atas tanah itu menyerahkan tanahnya untuk selama-lamanya dan sebagai gantinya ia menerima tanah yang lain atau barang lain dari orang yang menerima tanahnya itu dan sejak penyerahan itu. Jadi tegasnya, bukan suatu perjanjian saja, sama halnya dengan jualbeli, maka tukar menukar atau harus dilakukan dihadapan PPAT dengan membuat satu akta tukar menukar, yang selanjutnya dengan kata itu didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat.

d. Penghibahan

Berdasarkan Pasal 1666 KUHPdata, hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu barang guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Pada dasarnya setiap orang dan/atau badan hukum diperbolehkan untuk diberi/menerima hibah, kecuali penerima hibah tersebut oleh Undang–Undang dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Peralihan hak atas tanah karena hibah tidak serta merta terjadi pada saat tanah diserahkan oleh pemberi

hibah kepada penerima hibah. Berdasarkan Pasal 37 PP No. 24 35 Tahun 1997 dinyatakan bahwa peralihan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 1684 KUHPerdota dinyatakan bahwa penghibahan yang diberikan kepada seorang perempuan yang bersuami, barang yang dihibahkan tersebut tidak dapat diterima. Pada Pasal 1685 KUHPerdota ditetapkan bahwa penghibahan kepada orang-orang yang belum dewasa yang masih berada di bawah kekuasaan orang tua, barang yang dihibahkan tersebut harus diterima oleh orang tua yang menguasai penerima hibah tersebut. Sama halnya dengan penghibahan kepada orang-orang di bawah perwalian dan pengampuan, barang yang dihibahkan tersebut harus diterima oleh wali atau pengampu dengan diberi kuasa oleh Pengadilan Negeri.

Menurut Pasal 1672 KUHPerdota, pemberi hibah berhak mengambil kembali barang yang telah dihibahkan apabila penerima hibah dan keturunan-keturunannya meninggal lebih dulu daripada si pemberi hibah, dengan ketentuan telah dibuatnya perjanjiannya yang disepakati oleh kedua belah pihak.

e. Hibah Wasiat Ketentuan Hibah diatur dalam Pasal 1666

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa hibah merupakan pemberian oleh seseorang kepada orang lainnya secara cuma-cuma dan tidak dapat ditarik kembali, atas barang-barang bergerak maupun

barang tidak bergerak dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada saat pemberi hibah masih hidup. Dalam hal ini yang dihibahkan adalah Tanah (barang tidak bergerak. Maka prosesnya harus dilakukan dihadapan PPAT. Berbeda dengan hibah, hibah-wasiat merupakan suatu pemberian yang dinyatakan ketika yang member itu masih hidup, tetapi pelaksanaannya yang memberi itu meninggal dunia. Selama orang yang memberi itu masih hidup, ia dapat menarik kembali (membatalkan) pemberiannya. Perbuatan hukum ini merupakan bagian dari Hukum Kewarisan, yang dikenal baik dalam Hukum Adat, Hukum Islam maupun Hukum Barat. Dalam Hukum Adat dan Hukum Islam bisa dilakukan secara lisan walaupun ada juga yang dilakukan secara tertulis. Sementara itu dalam Hukum Barat dilakukan secara tertulis, yang dikenal dengan nama Legaat. Hibah wasiat hak atas tanah tidak perlu dilakukan dihadapan PPAT. Tetapi didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pengertian Pendaftaran Hak Atas Tanah guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, disatu pihak UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan dilain pihak UUPA mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tahanya. Sehubungan dengan pendapat K. Wanjik Saleh yang menyatakan bahwa:⁵⁶

⁵⁶ K. WanjikSaleh, 2020. *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hal. 61.

“Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah merupakan kewajiban pemerintah sebagai penguasa tertinggi terhadap tanah milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan adalah merupakan kewajiban bagi yang mempunyai hak-hak lain harus didapatkan adalah merupakan kewajiban bagi yang mempunyai hak-hak tersebut, dengan maksud agar mereka mendapat kepastian hukum tentang haknya itu”)

- f. Pendaftaran yang berisikan sejumlah dokumen yang berikatan yang merupakan sejumlah rangkaian dari proses yang mendahului sehingga satu bidang tanah terdaftar, termasuk pula prosedur apa yang harus dilakukan dan demikian pula hal-hal apa saja yang menghalangi pendaftaran tersebut ataupun larangan-larangan bagi para pejabat yang bertanggungjawab dalam pendaftaran tanah tersebut. Suatu pendaftaran tanah itu harus melalui ketentuan-ketentuan yang sangat teliti dan terarah sehingga tidak mungkin asal saja karena pendaftaran tanah itu mempunyai suatu prosedur dalam pelaksanaannya, serta ada syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendaftaran tanah itu, lebih-lebih pendaftaran tanah itu, lebih-lebih pendaftaran tanah itu tidak saja mempunyai tujuan agar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja, berupa sertifikat hak atas tanah yang kemudian dianggap sebagai sesuatu yang sudah

benar, tetapi masih harus melihat masalah-masalah materil yang ada disetiap hak tersebut, sehingga sedapat mungkin adanya gugatan dari dari orang-orang yang merasa lebih baik. Pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa: “Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidangbidang tanah dan satua rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai syarat tanda bukti haknya bagi bidangbidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Asas-asas dan Tujuan Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa Pendaftaran Hak Atas Tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutahir dan terbuka. Tujuan pendaftaran tanah yaitu :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.⁵⁷

⁵⁷ Ibid

- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

2. Hak Tanah Menurut UUPA

Tanah menurut UUPA adalah hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah sebagai berikut: “atas dasar hak menguasai Negara, ditentukannya adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya.” Dan diperjelas dengan penjelasan umum II ayat (1) UUPA yaitu: “... ditegaskan bahwa, dikenal hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagiannya dari bumi Indonesia. Dalam pada itu hanya permukaan bumi sajalah yang disebut sebagai tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Jadi siapa saja hanya berhak atas permukaan buminya saja, itupun dengan memperhatikan tata ruang dan kelestarian lingkungan hidup yang mendasarkan kepada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang ketentuannya diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan tersendiri. Jika seseorang memiliki hak atas tanah yang merupakan hak milik, hak atas tanah tersebut merupakan hak yang paling sempurna dan terpenuh sifat dan kewenangannya di

banding dengan hak-hak lain yang ada dan berlaku sesuai dengan ketentuan.

Perundangan Agraria di Indonesia, tetap saja apabila ditemukan benda peninggalan bersejarah ataupun barang-barang tambah, dan benda-benda berharga lainnya walaupun itu di dalam tubuh bumi berada tepat di bawah hak. Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa. (Pasal 4 ayat (2) UUPA).⁵⁸

a. Hak Penguasaan Tanah

Penguasaan secara yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan bagi pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik. Tetapi ada juga penguasaan yuridis walaupun memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan tanahnya justru dilakukan oleh pihak lain. Misalnya pada kasus apabila tanah yang

⁵⁸ Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya, Legality Yogyakarta.

dimiliki oleh pemegang hak disewakan kepada pihak lain dan secara otomatis yang menyewa tersebut dapat menguasai secara fisik.

Di dalam hukum tanah yang berlaku di Indonesia, dikenal pula penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Misalnya apabila terjadi kredit di Bank dengan pengikatan tanah sebagai jaminannya, kreditor pemegang hak jaminan atas tanah tersebut sebenarnya mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dijadikan agunan tersebut secara yuridis, tetapi penguasaan tanahnya secara fisik masih ada pada pemilik tanah.⁵⁹

Dalam hukum tanah nasional kita diterapkan hirarki penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

- 1) Hak bangsa Indonesia

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, Hak Bangsa Indonesia adalah hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria, pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta

⁵⁹ Ibid, hal. 12

yang berada dibawah air. Permukaan bumi sendiri biasa disebut dengan istilah tanah. Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria, hak bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat pribadi. Subjek dari hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang bersatu sebagai bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Hal ini meliputi seluruh tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Hak bangsa mengandung unsur kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama bukanlah hak kepemilikan dalam arti yuridis, maka di dalam hak bangsa ada juga hak milik perseorangan atas tanah dan tugas kewenangan untuk mengatur dilimpahkan kepada negara.⁶⁰

2) Hak menguasai Negara

Hak menguasai negara bersumber dari pemberian kuasa dari Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Seluruh Rakyat Indonesia (Badan Penguasa) berdasarkan ketentuan dari Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 dan kemudian dijabarkan secara lebih lanjut di dalam Pasal 2 UUPA. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-

⁶⁰ Ibid, hal. 15

Undang Dasar 1945, hubungan antara hukum negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, yang bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertiannya adalah pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia atau sebagai badan penguasa untuk pada tingkat tertinggi. (Pasal 2 ayat 2 UUPA):

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁶¹

Hak menguasai negara, menurut Pasal 2 ayat 3 UUPA mempunyai tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Subjek dari hak menguasai negara adalah negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak ini meliputi semua

⁶¹ Ibid, hal. 16

tanah dalam wilayah republik Indonesia. Baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan.

3) Hak ulayat masyarakat hukum adat

Hak ulayat diatur di dalam Pasal 3 jo pasal 5 UUPA. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dimiliki seseorang dengan hak perseorangan maupun yang belum. Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan.

Hak ulayat mempunyai kekuatan yang berlaku ke dalam dan keluar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedangkan kekuatan yang berlaku keluar dalam hubungannya dengan anggota hukum adatnya, yang disebut “orang luar” atau “orang asing”.⁶²

b. Hak-hak individual (hak-hak perorangan atas tanah)

Hak-hak individual (hak perorangan atas tanah) terdiri atas:

1) Hak atas tanah

⁶² Ibid

- a) Hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang bersumber secara langsung dari bangsa, yang diperoleh berdasarkan pemberian hak oleh negara. Terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.
- b) Hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber dari pemberian hak oleh pemilik tanah berdasarkan perjanjian. Terdiri dari hak guna bangunan, hak pakai, hak gadai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan lain-lain.

2) Wakaf (Pasal 49 UUPA)

Tanah wakaf yaitu hak atas tanah yang semula merupakan hak primer (HM, HGB, HGU, HP atau tanah girik) dan kemudian diwakafkan atau diserahkan oleh pemiliknya kepada badan keagamaan ataupun badan sosial lainnya untuk diwakafkan.

3) Hak jaminan atas tanah: hak tanggungan (pasal 23, 33, 39, 51 UUPA dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999).⁶³

c. Dasar Hukum

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat 1 dan 2, 16 ayat 1 dan 53. Pasal 4 ayat 1 dan 2 bunyinya sebagai berikut : (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat

⁶³ Ibid

diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum . (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan , demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas –batas menurut undang –undang ini dan peraturan –peraturan hukum yang lebih tinggi. Hak – hak atas tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), yang bunyinya sebagai berikut: (1) Hak –hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, Hak–hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang–Undang serta hak–hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. 27 Hak–hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut : (1) Hak –hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h , ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat–sifatnya yang bertentangan dengan Undang –undang ini dan hak –hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat. (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini. Pasal–pasal

UUPA mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah telah dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 , tentang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah. Selama ketentuan mengenai pelaksanaannya belum diterbitkan, Peraturan Perundang-Undangan mengenai hak guna usaha , hak guna bangunan dan hak pakai tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam PP tersebut (Pasal 62). Hak –hak atas tanah.

Pasal 16 dan 53 tersebut, kecuali hak gadai, hak usaha bagi hasil dan hak menumpang, yang memang merupakan nama–nama bagi Lembaga–lembaga hak–hak lama yang untuk sementara masih berlaku dan digunakan, semuanya merupakan nama lembaga–lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga–lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga–lembaga hak–hak atas tanah dari perangkat–perangkat Hukum Tanah yang lama. Lembaga–lembaga hak–hak atas tanah yang lama sejak mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan terjadinya unifikasi Hukum Tanah , sudah tidak ada lagi. Sedang hak –hak atas tanah yang lama sebagai hubungan hukum konkret, pada tanggal 24 September 1960 sudah dikonversi oleh UUPA atau diubah kemudian menjadi salah satu hak yang baru dari Hukum Tanah Nasional.⁶⁴

d. Jenis-jenis Hak Atas Tanah

⁶⁴ Boedi Harsono, Op.Cit, hal. 284.

1) Hak Milik

Hak milik diatur dalam Pasal 20-27 Undang–Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA). Pengertian hak milik menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak yang turun temurun , terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Hak yang terkuat dan terpenuh yang dimaksud dalam pengertian tersebut bukan berarti hak milik merupakan hak yang bersifat mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana dimaksud dalam hak eigendom , melainkan untuk menunjukkan bahwa di antara hak–hak atas tanah , hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh. Hak milik dikatakan merupakan hak yang turun–temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya.

Hak milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Terpenuh berarti hak milik memberikan wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak–hak yang lain. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak–hak lainnya, misalnya pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh penguasa, maka wewenang dari seorang pemegang hak milik

tidak terbatas. Selain bersifat –temurun, terkuat dan terpenuh , hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.⁶⁵

2) Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 Undang –undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–pokok Agraria (UUPA). Hak guna usaha(HGB) adalah hak khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk perusahaan pertanian, perikanan , atau peternakan. Bedanya dengan hak pakai, hak guna usaha hanya dapat diberikan untuk keperluan pertanian, perikanan atau peternakan untuk tanah yang luasnya minimal 5 hektar, serta terhadap hak guna usaha tidak dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain namun dapat dibebani dengan hak tanggungan. hak guna usaha dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, kecuali untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun, misalnya untuk perkebunan kelapa sawit yang merupakan tanaman berumur panjang. Atas permintaan pemegang hak, dan dengan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang untuk paling lama 25 tahun. hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah yang luasnya minimal 5 hektar. jika luas tanah yang dimohonkan hak guna usaha mencapai 25 hektar atau lebih , maka

⁶⁵ Erna Sri wibawanti dan R. Mujianto, 2013. *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, hal. 25

penggunaan hak guna usahanya harus menggunakan investasi modal yang layak dan terknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

Hak guna usaha diberikan berdasarkan Penetapan Pemerintah. Pihak yang dapat mempunyai hak guna usaha adalah warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. hak guna usaha tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan badan asing. Pemberian hak guna usaha pada badan hukum yang bermodal asing hanya dimungkinkan dalam hal diperlukan berdasarkan undang-undang yang mengatur perkembangan nasional berencana.⁶⁶

3) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan diatur dalam UUPA Pasal 16, Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52 , Pasal 55 serta ketentuan konversi Pasal I,II,V,dan VIII. Telah dilengkapi juga dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu PP. No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha , Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah , PMNA / KBPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan , PMNA / KBPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak

⁶⁶ Ibid, hal. 27.

Atas Tanah Negara, serta sejumlah peraturan-peraturan terkait lainnya.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Hak Guna Bangunan tersebut di atas dapat juga beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

4) Hak Pakai

Hak Pakai diatur dalam UUPA Pasal 41 – 43 Hal –hal yang ditentukan di dalam UUPA tersebut kemudian dirinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah (selanjutnya disebut PP 40/1996). Pasal 41 ayat (1) UUPA menyatakan sebagai berikut : “Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini.”

5) Hak Sewa

Hak Sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik pihak lain dengan kewajiban membayar uang sewa pada tiap-tiap waktu tertentu. Peraturan dasar Hak sewa diatur dalam pasal 44 dan 45 UUPA No 5 Tahun 1960. Hak sewa ini dalam hukum adat dikenal dengan istilah “jual tahunan”.

6) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah adalah hak yang dimiliki oleh warga negara Indonesia untuk membuka lahan tanah yang diatur berdasarkan peraturan pemerintah. Hak memungut hasil hutan adalah hak yang dimiliki oleh warga negara Indonesia untuk memungut hasil-hasil hutan bumi Indonesia yang diatur berdasarkan peraturan pemerintah. Menurut Boedi Harsono hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan sebenarnya bukan hak atas tanah dalam arti yang sesungguhnya. Dikatakan demikian karena kedua hak tersebut tidak memberi wewenang untuk menggunakan tanah. Tujuan dari dimasukkannya kedua hak ini ke dalam UUPA adalah semata – mata untuk menselaraskan UUPA dengan hukum adat. Pasal 46 ayat(2) UUPA menentukan bahwa penggunaan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya memberikan hak milik kepada pengguna tersebut.

e. Fungsi Sosial Hak Atas tanah

Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional yaitu bunyi yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA yaitu “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, demikian ditegaskan dalam penjelasan pasal tersebut. Dalam Penjelasan Umum fungsi sosial hak-hak atas tanah disebutkan sebagai dasar Hukum Tanah Nasional. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum tersebut bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi masyarakat seluruhnya.

D. Tinjauan Hukum Rumah Sakit

Rumah sakit atau hospital berasal dari kata hospitium (hospes-hospites) yang artinya rumah tamu yang pada dinamika awalnya tempat para biara dan biarawati merawat pasien-pasiennya. Sesuai dengan dinamika masyarakat, maka hospitium berdiri secara mandiri dan berkembang ke arah yang modern dan berfungsi sebagai rumah sakit.⁶⁷

Rumah sakit pada mulanya merupakan sebuah institusi atau lembaga yang didirikan dengan latar belakang pelaksanaan tugas keagamaan atau melaksanakan ibadah.⁶⁸ Oleh karena itu tidak mengherankan kalau rumah sakit tugas utamanya adalah melakukan fungsi sosial, terutama pada masyarakat yang kurang mampu dan memerlukan pelayanan kesehatan. Bahkan fungsi rumah sakit pada waktu itu hanya menyembuhkan orang sakit (nasocomium hospital), tempat beristirahat para tamu (xenodochium) tempat mengasuh anak yatim (phanotrophium) serta tempat tinggal orang jompo (gerontoconium) serta didirikan oleh badan-badan keagamaan (claritabel hospital).⁶⁹

Rumah sakit dalam konteks ini bertujuan hanya untuk membantu dalam rangka pengobatan masyarakat yang kurang mampu. Doktrin yang terkenal pada waktu itu adalah doctrine of charitable immunity bahwa rumah sakit merupakan lembaga karitas. Artinya rumah sakit harus memiliki dan menerapkan nilai-nilai sosial, kemanusiaan yang dilandasi Ke-Tuhanan dan

⁶⁷ Rosalia Sciortino. 2018. *Perawat Puskesmas, di antara Pengobatan dan Perawatan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. hal. 28-31

⁶⁸ Endang Wahyati Yustina, Op Cit. hal. 6

⁶⁹ Azrul Azwar. Op Cit. hal. 83

tidak mencari keuntungan. Berdasarkan doctrine of charitable immunity, rumah sakit pada waktu itu tidak dapat digugat jika melakukan kesalahan atau kelalaian yang menimbulkan kerugian pasien. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka pada saat ini rumah sakit telah mengalami berbagai perkembangan, yang paling dapat dilihat bahwa rumah sakit telah berkembang menjadi pusat kesehatan (health center) dan pusat pendidikan serta penelitian. Oleh karena itu rumah sakit pada saat ini lebih mengarah pada institusi kesehatan (*health institution*), bahkan secara tegas hanya membatasi pada aspek kesehatan saja. Pada akhirnya rumah sakit yang dahulu didirikan oleh pemerintah (*public hospital*), saat ini rumah sakit banyak didirikan oleh badan-badan swasta (*private hospital*). Dengan adanya rumah sakit yang didirikan oleh badan-badan swasta, maka fungsi rumah sakit berubah menjadi salah satu kegiatan ekonomi, bahkan rumah sakit telah dijadikan sebagai salah satu badan usaha yang mencari keuntungan (*profit making*).⁷⁰

Pelayanan kesehatan di rumah sakit telah bergeser dari public goods menjadi private goods, sehingga penyembuhan kepuasan pasien semakin lama semakin kompleks dan semua rumah sakit bersaing untuk menarik pasien.⁷¹ Sebagaimana telah dikemukakan dalam latar belakang di atas, secara yuridis formal batasan tentang rumah sakit di Indonesia telah dituangkan dalam Pasal 1 butir 1 UU No. 44 Tahun 2009 bahwa rumah sakit adalah

⁷⁰ Ibid. hal. 83

⁷¹ Sudarmono.2000. Reformasi Perumahsakitan Indonesia. Bagian Penyusunan Program dan Laporan (Ditjen Yanmed Depkes RI-WHO), Jakarta. hal. 7

fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan 24 pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat. Dengan demikian menurut UU No 44 Tahun 2009 tugas utama rumah sakit adalah memberi pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna. Yang dimaksud dengan pelayanan kesehatan perorangan adalah setiap kegiatan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh tenaga kesehatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan. Dalam kaitan tersebut, bagaimana dengan fungsi rumah sakit menurut UU No. 44 Tahun 2009, sebelum mengemukakan fungsi rumah sakit, perlu diketahui tentang kata fungsi. Kata fungsi, berasal dari kata *functio* artinya jabatan, tugas, kegunaan. Kata fungsi menurut bahasa Belanda berasal dari kata *functie* artinya jabatan. Dalam bahasa Inggris fungsi berasal dari kata *function* yang mengandung arti kegunaan, tugas, pekerjaan. Black's Law Dictionary, kata *function* mengandung dua pengertian yaitu: *activity that is appropriate to a particular business or profession dan office; duty; the occupation of an office*⁷²

Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan fungsi dalam konteks ini adalah tugas atau aktivitas yang bersifat khusus mengenai suatu pekerjaan. Fungsi suatu pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan perannya, fungsi dapat berubah-ubah dari suatu keadaan ke keadaan yang lain.

⁷² Henry Campbell Black. 2014. *Black's Law Dictionary*. By West Publishing Co, USA. hal. 463-464 25

Selanjutnya Pasal 5 UU No. 44 Tahun 2009 menegaskan bahwa fungsi rumah sakit adalah sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit;
- b. Pemeliharaan dan peningkatan kesehatan perorangan melalui pelayanan kesehatan yang paripurna tingkat kedua dan tingkat ketiga sesuai dengan kebutuhan medis;
- c. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia dalam rangka peningkatan kemampuan dalam pemberian pelayanan kesehatan; dan
- d. Penyelenggaraan penelitian dan pengembangan serta penapisan teknologi bidang kesehatan dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan dengan memperhatikan etika ilmu pengetahuan bidang kesehatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 44 Tahun 2009, menunjukkan bahwa luasnya pelayanan rumah sakit mulai dari pengobatan, pemulihan kesehatan, pemeliharaan dan peningkatan kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan. Selanjutnya selain fungsi tersebut di atas, rumah sakit harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 29 ayat (1) huruf f UU No. 44 Tahun 2009, bahwa rumah sakit mempunyai kewajiban melaksanakan fungsi sosial antara lain dengan memberikan fasilitas pelayanan pasien tidak mampu/miskin, pelayanan gawat darurat tanpa uang muka, ambulan gratis, pelayanan korban bencana dan kejadian luar biasa, atau bakti sosial bagi misi

kemanusiaan. Yang dimaksud dengan fungsi sosial rumah sakit adalah bagian dari tanggung jawab yang melekat pada setiap rumah sakit, yang merupakan ikatan moral dan etik dari rumah sakit dalam membantu pasien khususnya yang kurang/tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan akan pelayanan kesehatan (Penjelasan Pasal 2 UU No. 44 Tahun 2009).⁷³

Menurut ketentuan Pasal 19 UU No. 44 Tahun 2009: rumah sakit menurut jenis pelayanannya dapat dibagi menjadi dua yaitu rumah sakit umum dan rumah sakit khusus. Rumah Sakit Umum (RSU) memberikan pelayanan kesehatan pada semua bidang dan jenis penyakit, sedangkan rumah sakit khusus, memberikan pelayanan utama pada satu bidang atau satu jenis penyakit tertentu berdasarkan disiplin ilmu, golongan umur, organ, jenis penyakit, atau kekhususan lainnya. Selanjutnya, menurut Pasal 20 UU No. 44 Tahun 2009 rumah sakit dapat digolongkan menjadi rumah sakit privat dan rumah sakit publik. Rumah sakit privat dikelola oleh badan hukum dengan tujuan profit yang berbentuk Perseroan Terbatas atau Persero.

Rumah sakit publik dapat dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan badan hukum yang bersifat nirlaba. Badan hukum nirlaba dimaksudkan di sini adalah bahwa badan hukum yang sisa hasil usahanya tidak dibagikan pada pemilik, tetapi digunakan untuk kepentingan pelayanan antara lain yayasan, perkumpulan dan Perusahaan Umum. Selain itu, rumah sakit publik yang dikelola oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah diselenggarakan berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum

⁷³ Parlindungan. A.P., Op cit, hal.126

Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rumah sakit publik yang dikelola oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak dapat dialihkan menjadi rumah sakit privat. Lebih lanjut Pasal 51 UU No. 44 Tahun 2009 menegaskan, bahwa: “Pendapatan rumah sakit publik yang dikelola oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah digunakan secara langsung untuk biaya operasional rumah sakit dan tidak dapat dijadikan pendapatan Negara atau Pemerintah Daerah”.

E. Asas-Asas Hukum Dalam Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit

Berkaitan dengan masalah asas atau prinsip (beginssel, principle), secara leksikal berarti sesuatu yang menjadi dasar tumpuan berfikir atau bertindak atas kebenaran yang menjadi pokok dasar berfikir, bertindak dan sebagainya.⁷⁴

Van de Velden mengemukakan bahwa asas hukum adalah tipe putusan tertentu yang dapat digunakan sebagai tolok ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku. Asas hukum didasarkan atas suatu nilai atau lebih yang menentukan sesuatu yang bernilai yang harus direalisasi⁷⁵

Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum,

⁷⁴ Agus Yudha Hernoko. 2010. Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial. Kencana Prenada Media Group, Jakarta. hal. 21

⁷⁵ Sari Murti Widiastuti, 2017, *Penjelasan Pers Atas Konsistensi Asas Pertanggungjawaban Perdata dalam Hukum Khusus Terhadap Asas Pertanggungjawaban Perdata dalam Hukum Umum, Ringkasan Disertasi Untuk Ujian Promosi Doktor dari Dewan Penguji Sekolah Pasca Sarjana UGM.* hal. 17

merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh harus ada⁷⁶Selanjutnya, Asser menyatakan bahwa asas hukum berisi penilaian susila, pemisahan yang baik dan yang buruk yang menjadi landasan hukum.Jadi di dalam asas hukum terdapat sifat etis⁷⁷.

Berdasarkan pandangan-pandangan tentang asas hukum tersebut di atas, Sudikno Mertokusumo⁷⁸ menyimpulkan sebagai berikut: “Bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut”.

F. Kajian Hak Atas Tanah Menurut Perspektif Islam

Tanah adalah anugerah dari Allah SWT, Tuhan pemilik dan pengatur alam semesta untuk umat manusia. Dengan kata lain, manusia wajib untuk mensyukuri anugerah Tuhan ini dalam bentuk mengelola guna mewujudkan kemakmuran di muka bumi. Sehubungan dengan hal ini diperlukan peraturan perundang-undangan untuk melindungi kepentingan manusia agar tidak saling berbenturan. Terkait dengan penalaran ini perlu kiranya mencermati, memperhatikan dan melaksanakan petunjuk Allah dalam firman-Nya di

⁷⁶ Sudikno Mertokusumo. 2014. *Mengenal Hukum*. Liberty, Yogyakarta. hal. 3

⁷⁷ Siti Sumarti Hartono, 2022, *Penuntun dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda*, Bagian Umum, Liberty, Yogyakarta. hal. 89

⁷⁸ Sudikno Mertokusumo, Op. cit. hal. 33

bawah ini: Artinya: Dan sungguh telah Kami tulis didalam Zabur sesudah (Kami tulis dalam) Lauh Mahfuzh, Bahwasanya bumi ini dipusakai hamba-hambaku yang saleh.⁷⁹

Tanah yang Allah tegaskan diwariskan kepada hamba-Nya yang saleh dapat dimaknai bahwa tanah harus didayagunakan untuk kemaslahatan umat manusia. Hal ini hanya mungkin jika tanah dikelola oleh orang-orang yang saleh sehingga dia tidak rakus hanya mementingkan diri sendiri. Agar tidak terjadi benturan kepentingan umat manusia terhadap tanah, maka diperlukan Peraturan Perundang-Undangan yang melindungi hak atas tanah. Sehubungan dengan hal ini pendaftaran hak atas tanah menjadi suatu keharusan untuk menjamin kemaslahatan umat manusia. Hal ini sesuai dengan syari'at Islam agar manusia dapat mencapai kebaikan di dunia dan juga mencapai kebaikan di alam akhirat. Manusia sebagai khalifah bertugas untuk memakmurkan tanah sebagai bentuk ibadah kepada Allah SWT. Artinya: Dan kepada Tsamud (Kami utus) saudara mereka Shaleh. Shaleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)".

Berdasarkan ayat diatas manusia yang diamanahi Allah untuk mengelola tanah adalah hamba Allah yang saleh agar dapat memakmurkan

⁷⁹ Al-Qur'an Surah Al-Anbiya Ayat 105

bumi/tanah. Tugas manusia sebagai khalifah untuk memakmurkan bumi adalah bentuk ibadah untuk mencari ridho Allah SWT semata-mata. Sejalan hal ini, maka manusia tidak boleh membuat kerusakan di bumi, merusak alam, mencemari udara karena akibat kerusakan di bumi dapat menyengsarakan kehidupan makhluk di bumi termasuk manusia itu sendiri.



BAB III

ANALISA DAN PEMBAHASAN

A. Akibat Hukum terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit pasca Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

Mengenai peraturan tentang Rumah Sakit awalnya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan). UU Kesehatan tersebut merupakan aturan hukum yang dibuat untuk segala aspek kesehatan termasuk rumah sakit. Pasal 1 angka 10 UU Kesehatan menjelaskan bahwa “ yang dimaksud Rumah Sakit adalah Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan perseorangan secara paripurna melalui Pelayanan Kesehatan promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/ atau paliatif dengan menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan Gawat Darurat ”. Kemudian berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Kesehatan disebutkan bahwa “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan Upaya Kesehatan yang bermutu, aman, efisien, merata, dan terjangkau oleh masyarakat”. Selanjutnya disebutkan dalam ayat (2) nya bahwa Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan

ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Mengenai penyelenggara Rumah Sakit diatur dalam Pasal 185 UU Kesehatan bahwa :

- (5) Rumah Sakit dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau masyarakat.
- (6) Rumah Sakit yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam memberikan layanan Kesehatan dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (7) Rumah Sakit yang didirikan oleh masyarakat harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang Pelayanan Kesehatan.
- (8) Rumah Sakit sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikecualikan bagi Rumah Sakit yang diselenggarakan oleh badan hukum yang bersifat nirlaba.

Dalam Pasal 189 ayat (1) UU Kesehatan diatur tentang kewajiban Rumah Sakit, bahwa Setiap Rumah Sakit mempunyai kewajiban:

- a. memberikan informasi yang benar tentang pelayanan Rumah Sakit kepada masyarakat;
- b. memberikan Pelayanan Kesehatan yang aman, bermutu, antidiskriminatif, dan efektif dengan mengutamakan kepentingan Pasien sesuai dengan standar pelayanan Rumah Sakit;
- c. memberikan pelayanan Gawat Darurat kepada Pasien sesuai dengan kemampuan pelayanannya;

- d. berperan aktif dalam memberikan Pelayanan Kesehatan pada bencana sesuai dengan kemampuan pelayanannya;
- e. menyediakan sarana dan pelayanan bagi masyarakat tidak mampu atau miskin;
- f. melaksanakan fungsi sosial antara lain dengan memberikan fasilitas pelayanan bagi Pasien tidak mampu atau miskin, pelayanan Gawat Darurat tanpa uang muka, ambulans gratis, pelayanan bagi korban bencana dan KLB, atau bakti sosial bagi misi kemanusiaan;
- g. membuat, melaksanakan, dan menjaga standar mutu Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit sebagai acuan dalam melayani Pasien;
- h. menyelenggarakan rekam medis;
- i. menyediakan sarana dan prasarana umum yang layak, antara lain sarana ibadah, tempat parkir, ruang tunggu, sarana untuk penyandang disabilitas, wanita menyusui, anak-anak, dan lanjut usia;
- j. melaksanakan sistem rujukan;
- k. menolak keinginan Pasien yang bertentangan dengan standar profesi dan etika serta ketentuan peraturan perundang-undangan;
- l. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai hak dan kewajiban Pasien;
- m. menghormati dan melindungi hak-hak Pasien;
- n. melaksanakan etika Rumah Sakit;
- o. memiliki sistem pencegahan kecelakaan dan penanggulangan bencana;

- p. melaksanakan program pemerintah di bidang Kesehatan, baik secara regional maupun nasional;
- q. membuat daftar Tenaga Medis yang melakukan praktik kedokteran atau kedokteran gigi dan Tenaga Kesehatan lainnya;
- r. menyusun dan melaksanakan peraturan internal Rumah Sakit;
- s. melindungi dan memberikan bantuan hukum bagi semua petugas Rumah Sakit dalam melaksanakan tugas; dan
- t. memberlakukan seluruh lingkungan Rumah Sakit sebagai kawasan tanpa rokok.

Dari peraturan di atas dapat disimpulkan bahwa Rumah Sakit adalah Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan perseorangan secara **paripurna** yang punya kewajiban salah satunya memberikan Pelayanan Kesehatan yang **aman**, bermutu, antidiskriminatif, dan efektif dengan mengutamakan kepentingan Pasien sesuai dengan standar pelayanan Rumah Sakit. Hal ini yang juga sejalan dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk mewujudkan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin demi tercapainya tujuan nasional dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum yang juga tertuang dalam konsiderans UU Kesehatan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI), kata “**aman**” artinya bebas dari bahaya / bebas dari gangguan / tenteram / tidak merasa takut atau khawatir.

Dasar hukum yang digunakan dalam izin rumah sakit adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit mengalami beberapa kali perubahan, yaitu :

- (4) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014) ;
- (5) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 30 Tahun 2019) ;
- (6) Terakhir dirubah dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020).

Mengenai tata cara pengajuan izin pendirian dan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit sejak PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 sampai dengan sekarang mengalami beberapa perubahan, sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut PP

Nomor 24 Tahun 2018) pengajuan izin dilakukan secara manual pada Dinas Kesehatan sesuai tipe Rumah Sakit dan/atau melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kota/Kabupaten setempat (untuk Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali tipe D diajukan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Boyolali melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kabupaten Boyolali), setelah terbitnya PP Nomor 24 Tahun 2018, maka pengajuan izin pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit dilakukan di platform Online Single Submission (OSS).

Kemudian terkait prosedur dan aturan pelaksanaan tentang sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau Online Single Submission (OSS) diatur dalam Peraturan tersendiri mengenai yang telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dirubah dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kesehatan.

Sejak terbitnya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 disusul PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 serta PP Nomor 24 Tahun 2018 terjadi beberapa perubahan terkait persyaratan status kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit.⁸⁰ Berdasarkan Pasal 67 ayat (1) PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 bahwa Pemilik atau pengelola yang akan mendirikan Rumah Sakit mengajukan permohonan Izin Mendirikan kepada pemberi izin sesuai

⁸⁰ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

dengan klasifikasi Rumah Sakit yang akan didirikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 secara tertulis dengan melampirkan: ⁸¹

1. Fotokopi akta pendirian badan hukum yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
2. Studi kelayakan;
3. Master plan;
4. Detail Engineering Design;
5. Dokumen pengelolaan dan pemantauan lingkungan;
- 6. Fotokopi sertifikat tanah/bukti kepemilikan tanah atas nama badan hukum pemilik rumah sakit;**
7. Izin undang-undang gangguan (Hinder Ordonantie/HO);
8. Surat Izin Tempat Usaha (SITU);
9. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
10. Rekomendasi dari pejabat yang berwenang di bidang kesehatan pada Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan klasifikasi Rumah Sakit. ⁸²

Dapat dicermati dalam angka 6 diatas secara tegas diatur tentang status kepemilikan tanah Rumah Sakit diwajibkan atas nama badan hukum pemilik Rumah Sakit. Sehingga pada saat itu status kepemilikan tanah Rumah Sakit menjadi syarat izin pendirian maupun izin perpanjangan operasional Rumah

⁸¹ Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit bahwa Pemilik atau pengelola yang akan mendirikan Rumah Sakit mengajukan permohonan Izin

⁸² Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

Sakit. Pada saat itu Dinas Kesehatan selaku pejabat yang berwenang memberi izin pendirian maupun izin perpanjangan operasional Rumah Sakit berpedoman pada peraturan tersebut. Bahkan untuk Rumah Sakit yang telah beroperasi dan hendak memproses perpanjangan izin operasionalnya yang tidak tunduk pada ketentuan tersebut akan diberikan sanksi berupa penurunan status Rumah Sakit dari Rumah Sakit Umum tipe D menjadi Klinik.

Untuk dapat melakukan proses perubahan status kepemilikan tanah Rumah Sakit tersebut tidak singkat, Rumah Sakit harus melakukan serangkaian proses peralihan Hak Atas Tanah seperti izin lokasi, pembayaran dan validasi bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), pembayaran dan validasi Pajak Penghasilan (PPh), pembuatan akta peralihan hak, pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan setempat dengan proses pelepasan hak milik menjadi Hak Guna Bangunan. Dapat dilihat bahwa dampak dari diundangkannya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 mengenai syarat bukti kepemilikan tanah rumah sakit atas nama badan hukum pemilik rumah sakit antara lain :⁸³

1. Dampak status kepemilikan tanah.

Status kepemilikan tanah yang tadinya Hak Milik dilepaskan menjadi Hak Guna Bangunan. Artinya tanah yang dilepaskan tersebut menjadi milik negara dengan membayar ganti rugi dan pemilik hanya berhak membangun bangunan diatas tanah tersebut dengan jangka waktu sesuai

⁸³ *Ibid*

peraturan yang berlaku. Berarti tanah tersebut dari milik perorangan dilepaskan menjadi milik negara.

2. Dampak pembayaran pajak.

Atas pelepasan status kepemilikan tanah tersebut, Rumah Sakit dibebankan kewajiban atas pajak yang sama dengan pajak yang timbul pada tindakan hukum jual beli, padahal bisa dilihat sebenarnya tidak ada Tindakan hukum jual beli dalam proses tersebut. Hal tersebut dapat ditafsirkan tindakan penyerahan hak milik tanah secara paksa kepada negara.

Seperti yang dialami oleh Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali, yaitu Rumah Sakit tipe D yang diselenggarakan oleh masyarakat berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) yang usahanya hanya khusus bergerak dibidang Pelayanan Kesehatan (Rumah Sakit) yang bangunan rumah sakitnya didirikan di atas tanah dengan status hak milik atas nama perorangan (seluruh pemegang saham dari Perseroan Terbatas (PT) penyelenggara Rumah Sakit. Pada tahun 2018 Rumah Sakit tersebut mengajukan permohonan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit dengan diwajibkan tunduk pada aturan tersebut. Pada saat itu status kepemilikan masih Hak Milik perorangan (pemilik Rumah Sakit) masih berproses untuk merubah status kepemilikan. Dalam visitasi Dinas Kesehatan yang berwenang memberikan izin perpanjangan operasional Rumah Sakit memberi izin dengan pacta intergritas bahwa Rumah Sakit wajib merubah status

kepemilikan tanah dan tunduk pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tersebut.⁸⁴

Pada saat ini Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tersebut telah dirubah beberapa kali, terakhir berubah menjadi PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020. Saat ini terkait syarat pendirian Izin Rumah Sakit maupun perpanjangan Izin Operasional Rumah Sakit berpedoman pada PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penerbitan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik.⁸⁵

Dalam Pasal 4 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 diatur bahwa :

1. Rumah Sakit yang didirikan oleh swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumahsakitian.
2. Badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. Badan hukum yang bersifat nirlaba; dan
 - b. Badan hukum dengan tujuan profit yang berbentuk perseroan terbatas atau persero, sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

⁸⁴ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit.

⁸⁵ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit.

Artinya pendiri Rumah Sakit dapat berupa Yayasan maupun Perseroan Terbatas, yang dalam penelitian ini kami meneliti Rumah Sakit Karanggede Sisma Media yang pendirinya merupakan Perseroan Terbatas (PT).⁸⁶

Mengenai persyaratan perizinan, dalam Pasal 21 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 ditentukan bahwa :⁸⁷

1. Setiap Rumah Sakit wajib memiliki izin setelah memenuhi persyaratan.
2. Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi lokasi, bangunan, prasarana, sumber daya manusia, kefarmasian, dan peralatan.

Kemudian dalam Pasal 22 diatur bahwa :

1. Lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) harus berada pada lahan yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana tata bangunan lingkungan kabupaten/kota setempat, dan peruntukan lahan untuk fungsi Rumah Sakit.
2. Lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memiliki batas yang jelas dan dilengkapi akses/pintu yang terpisah dengan bangunan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai jenis izin rumah sakit diatur dalam Pasal 27 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020, yaitu :

1. Izin Rumah Sakit meliputi:
 - a. Izin Mendirikan; dan
 - b. Izin Operasional.

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Pasal 21 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit

2. Izin Mendirikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan izin yang diajukan oleh pemilik Rumah Sakit untuk mendirikan bangunan atau mengubah fungsi bangunan yang telah ada menjadi Rumah Sakit.
3. Izin Operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan izin yang diajukan oleh pimpinan Rumah Sakit untuk melakukan kegiatan pelayanan kesehatan termasuk penetapan kelas Rumah Sakit dengan memenuhi persyaratan dan/atau komitmen.
4. Izin Mendirikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku selama Rumah Sakit memberikan pelayanan kesehatan.
5. Izin Operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang selama memenuhi persyaratan dan klasifikasi Rumah Sakit.

Terkait kewenangan pemberian izin diatur dalam Pasal 29 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 :⁸⁸

1. Izin Mendirikan dan Izin Operasional merupakan perizinan berusaha sektor kesehatan yang diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota berdasarkan kewenangan masing-masing melalui Lembaga OSS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dalam menerbitkan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempertimbangkan sebaran Rumah Sakit secara merata di setiap wilayah provinsi dan kabupaten/kota

⁸⁸ Ibid

berdasarkan pemetaan dengan memperhatikan jumlah dan persebaran penduduk, rasio jumlah tempat tidur, dan akses masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Izin Mendirikan dan Izin Operasional Rumah Sakit kelas A dan Rumah Sakit penanaman modal asing diberikan oleh Menteri melalui Direktur Jenderal.
4. Izin Mendirikan dan Izin Operasional Rumah Sakit kelas B diberikan oleh gubernur setelah mendapatkan notifikasi dari kepala dinas yang berwenang di bidang kesehatan pada Pemerintah Daerah provinsi.
5. Izin Mendirikan dan Izin Operasional Rumah Sakit kelas C dan Rumah Sakit kelas D diberikan oleh bupati/wali kota setelah mendapatkan notifikasi dari kepala dinas yang berwenang di bidang kesehatan pada Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Mengenai persyaratan memperoleh izin Rumah sakit diatur dalam PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 :

Pasal 31, bahwa persyaratan untuk memperoleh Izin Mendirikan Rumah Sakit meliputi:

1. Dokumen kajian dan perencanaan bangunan yang terdiri atas Feasibility Study (FS), Detail Engineering Design, dan master plan; dan
2. Pemenuhan pelayanan alat kesehatan.

Pasal 32

1. Persyaratan untuk memperoleh Izin Operasional meliputi:

- a. Profil Rumah Sakit paling sedikit meliputi visi dan misi, lingkup kegiatan, rencana strategi, dan struktur organisasi;
 - b. *Self assessment* meliputi jenis pelayanan, sumber daya manusia, peralatan, dan bangunan dan prasarana Rumah Sakit dengan mengacu pada Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini;
 - c. Surat keterangan atau sertifikat izin kelayakan atau pemanfaatan dan kalibrasi alat kesehatan;
 - d. Sertifikat akreditasi; dan
 - e. Surat pernyataan yang mencantumkan komitmen jumlah tempat tidur untuk Rumah Sakit penanaman modal asing berdasarkan kesepakatan/kerja sama internasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Sertifikat akreditasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dipenuhi untuk perpanjangan Izin Operasional.

Penulis mencermati beberapa ketentuan dalam PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 tidak ada secara tegas mengatur tentang persyaratan status kepemilikan tanah Rumah Sakit.

Mengenai eksistensi PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 menjadi tidak jelas ketika terbit Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (selanjutnya disebut PERMENKES Nomor 30 Tahun 2019) yang dalam dalam Pasal 61 ditentukan bahwa **PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 dicabut dan**

dinyatakan tidak berlaku tetapi dalam PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 disebutkan dalam Pasal 59⁸⁹

1. Pada saat Peraturan Menteri ini berlaku:
 - a. Rumah Sakit yang telah memiliki Izin Mendirikan dan Izin Operasional berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan, atau Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, tetap berlaku sampai habis masa berlakunya izin;
 - b. Rumah Sakit yang sedang dalam proses pengajuan Izin Mendirikan dan/atau Izin Operasional baru atau perpanjangan Izin Operasional berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan atau Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, tetap diberikan Izin Mendirikan dan/atau Izin Operasional sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan atau Peraturan Menteri

⁸⁹ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit;

- c. Rumah Sakit yang telah memiliki Izin Mendirikan dan Izin Operasional berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan, atau Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit harus menyesuaikan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan Menteri ini diundangkan;
- d. Reviu kelas Rumah Sakit yang telah memiliki Izin Operasional berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan/atau Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan, tetap dilakukan menggunakan klasifikasi Rumah Sakit yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit atau Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 340/Menkes/Per/III/2010 tentang Klasifikasi Rumah Sakit; dan
- e. Reviu kelas Rumah Sakit yang telah memiliki Izin Operasional berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30

Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, tetap dilakukan menggunakan klasifikasi Rumah Sakit yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit.

2. Ketentuan reviu kelas rumah sakit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e hanya untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Menteri ini diundangkan. (3) Ketentuan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak berlaku bagi Rumah Sakit yang sudah memiliki Izin Operasional tetapi bangunan tidak terintegrasi dan tidak saling terhubung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2).

Berpedoman pada ketentuan diatas bahwa eksistensi PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 menjadi tidak jelas dan hanya digunakan sebagai pedoman terkait reviu kelas Rumah Sakit dan Izin Operasional yang telah diberikan Dinas Kesehatan masih berlaku. Anehnya dalam Ketentuan Penutup Pasal 60 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 ditegaskan bahwa pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, PERMENKES Nomor 30 Tahun 2019 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1107), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sedangkan dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2019 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit ditegaskan bahwa pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

2. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 659/Menkes/Per/VIII/2009 tentang Rumah Sakit Indonesia Kelas Dunia;

3. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 340/Menkes/Per/III/2010 tentang Klasifikasi Rumah Sakit 2019, No.1107;
4. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1221); dan
5. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 887), sepanjang mengatur persyaratan dan perizinan rumah sakit, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada wawancara dengan Dinas Kesehatan Boyolali selaku pejabat yang berwenang memberi izin pendirian maupun izin perpanjangan operasional bagi Rumah Sakit tipe D bahwa mengenai syarat status kepemilikan tanah Rumah Sakit, Dinas Kesehatan Boyolali masih berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit tersebut diatas karena beberapa peraturan terbaru tidak menyebutkan secara tegas seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit. Sedangkan apabila mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan terbaru bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit sudah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dari uraian fenomena dan peraturan diatas dapat disimpulkan bahwa mengenai status kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit yang menjadi

syarat izin pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit belum ada kepastian hukum. Hal ini harus diperhitungkan oleh Pemerintah supaya tidak menimbulkan permasalahan terhadap Rumah Sakit sebagai fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum.⁹⁰ Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh **Gustav Radbruch** dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni :

1. Keadilan (*Gerechtigkeit*);
2. Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan
3. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

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

- 1) Hukum itu merupakan hal yang positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan

⁹⁰ Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi penalaran positivisme hukum, Jurnal Crepido, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, Hal. 14

- 4) Hukum positif tidak boleh mudah diubah.⁹¹

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh **Jan M. Otto**, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :⁹²

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya

⁹¹ Satjipto Rahardjo. 2012. Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti , Bandung, hal. 19

⁹² Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*.Genta Publishing: Yogyakarta. 2013, hal 85

keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum. Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula ;
2. Kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu ;
3. Adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.⁹³

Dari beberapa teori hukum tentang kepastian hukum, bahwa unsur kepastian hukum positif itu adalah tidak boleh mudah diubah, bersifat konsisten (ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu

⁹³ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik*, (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada), hal. 39.

dengan yang lain). Hal ini bertentangan dengan fenomena yang terjadi terhadap ketentuan mengenai syarat perizinan Rumah Sakit terkait status kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit. Sehingga dapat disimpulkan ketentuan tersebut tidak mengandung asas kepastian hukum. Ketidak adanya kepastian hukum tersebut membuat rasa tidak aman, sementara tujuan Peraturan tersebut adalah untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan, dimana Pemerintah adalah pembuat regulasi yang diharapkan dapat menjamin hak dan kewajiban, sehingga hukum dapat dijalankan secara jelas, konsisten dan tidak menjadi multitafsir yang dapat mengakibatkan kerugian.

- B. Perlindungan Hukum terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit pasca Terbitnya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Tentang Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit.

Untuk mengkaji tentang perlindungan hukum tentang kepemilikan Hak Atas Tanah Rumah Sakit pasca terbitnya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 perlu kita uraikan maksud dan tujuan terbitnya peraturan tersebut. Tertuang dalam konsiderans UU Kesehatan, bahwa pelayanan kesehatan merupakan hak setiap orang yang dijamin dalam UUD 1945 yang harus diwujudkan dengan upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU Kesehatan bahwa “ yang dimaksud Rumah Sakit adalah Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan perseorangan secara

paripurna melalui Pelayanan Kesehatan promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/ atau paliatif dengan menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan Gawat Darurat ”. Dapat disimpulkan bahwa rumah sakit merupakan salah satu pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan kesehatan pelayanan medis dan non medis yang harus memiliki standart pelayanan kesehatan, yang menjadi pilihan utama bagi masyarakat yang artinya adalah rumah sakit adalah institusi pelayanan publik. Sebagai institusi pelayanan publik yang menampung kebutuhan dan kepentingan masyarakat, tentunya rumah sakit memiliki kewajiban hukum maupun hak perlindungan hukum. Sedangkan dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Kesehatan bahwa “ Setiap Orang berhak :

- (1) Hidup sehat secara fisik, jiwa, dan sosial ;
- (2) Mendapatkan informasi dan edukasi tentang Kesehatan yang seimbang dan bertanggung jawab ;
- (3) **Mendapatkan Pelayanan Kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau agar dapat mewujudkan derajat Kesehatan yang setinggi-tingginya ;**
- (4) Mendapatkan perawatan Kesehatan sesuai dengan standar Pelayanan Kesehatan ;
- (5) Mendapatkan akses atas Sumber Daya Kesehatan;
- (6) Menentukan sendiri Pelayanan Kesehatan yang diperlukan bagi dirinya secara mandiri dan bertanggung jawab;

- (7) Mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat Kesehatan;
- (8) Menerima atau menolak sebagian atau seluruh tindakan pertolongan yang akan diberikan kepadanya setelah menerima dan memahami informasi mengenai tindakan tersebut secara lengkap;
- (9) Memperoleh kerahasiaan data dan informasi kesehatan pribadinya;
- (10) Memperoleh informasi tentang data Kesehatan dirinya, termasuk tindakan dan pengobatan yang telah ataupun yang akan diterimanya dari Tenaga Medis dan/atau Tenaga Kesehatan; dan
- (11) Mendapatkan perlindungan dari risiko Kesehatan.

Berdasarkan ketentuan diatas, sarana prasarana Rumah Sakit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 10 UU Kesehatan harus dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan yang paripurna, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) paripurna berarti lengkap. Dapat ditafsirkan salah satu kriteria paripurna tersebut adalah bangunan diatas tanah dengan pemilik yang pasti, tetap dan tidak berubah-ubah.⁹⁴ Dalam Pasal 5 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020 ditentukan bahwa :

- (1) Rumah Sakit dapat berbentuk Rumah Sakit statis, Rumah Sakit bergerak, atau Rumah Sakit lapangan.

⁹⁴ ibid

- (2) Rumah Sakit statis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Rumah Sakit yang **didirikan di suatu lokasi dan bersifat permanen untuk jangka waktu lama dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna** yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan kegawatdaruratan.

Mengenai persyaratan perizinan Rumah Sakit diatur dalam Pasal 21 PERMENKES Nomor 3 Tahun 2020, bahwa :

- (1) Setiap Rumah Sakit wajib memiliki izin setelah memenuhi persyaratan.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi **lokasi, bangunan**, prasarana, sumber daya manusia, kefarmasian, dan peralatan.

Mencermati dari ketentuan diatas disimpulkan bahwa lokasi dan bangunan Rumah Sakit statis harus bersifat permanen. Apabila bangunan Rumah Sakit terletak pada tanah yang belum pasti kepemilikannya maka dapat dimungkinkan kedepannya terjadi permasalahan hukum terkait sengketa kepemilikan tanah yang diatasnya berdiri bangunan rumah sakit yang akan berdampak pula pada pelayanan kesehatan untuk masyarakat. Tentunya hal ini juga bertentangan dengan peraturan maupun konsiderans UU Kesehatan yaitu hak pelayanan kesehatan merupakan hak setiap orang yang dijamin dalam UUD 1945 yang harus diwujudkan dengan upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.⁹⁵

Pemerintah berperan memberikan perlindungan hukum baik terhadap rumah sakit maupun masyarakat berdasarkan fungsi pemerintah sebagai

⁹⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pelindung rumah sakit maupun Masyarakat pengguna jasa pelayanan rumah sakit tertuang dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, yang berbunyi : Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk :

1. Menyediakan Rumah Sakit berdasarkan kebutuhan masyarakat;
2. Menjamin pembiayaan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit bagi fakir miskin, atau orang tidak mampu sesuai ketentuan peraturan perundangundangan;
3. Membina dan mengawasi penyelenggaraan Rumah Sakit;
4. Memberikan perlindungan kepada Rumah Sakit agar dapat memberikan pelayanan kesehatan secara profesional dan bertanggung jawab;
5. Memberikan perlindungan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan Rumah Sakit sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
6. Menggerakkan peran serta masyarakat dalam pendirian Rumah Sakit sesuai dengan jenis pelayanan yang dibutuhkan masyarakat;
7. Menyediakan informasi kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat;
8. Menjamin pembiayaan pelayanan kegawatdaruratan di Rumah Sakit akibat bencana dan kejadian luar biasa;
9. Menyediakan sumber daya manusia yang dibutuhkan; dan
10. Mengatur pendistribusian dan penyebaran alat kesehatan berteknologi tinggi dan bernilai tinggi.

Yang kemudian peraturan tersebut dicabut dirubah dengan UU Kesehatan yang dalam Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa “ Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan Upaya Kesehatan yang bermutu, aman, efisien, merata, dan terjangkau oleh masyarakat. “ selanjutnya disebutkan dalam ayat (2) nya bahwa Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Bentuk perlindungan hukum dari pemerintah salah satunya dengan membuat peraturan yang jelas dan tegas mengenai status kepemilikan tanah rumah sakit. Telah diuraikan pada sub bab terdahulu pada bab ini bahwa ada ketidak pastian hukum tentang Peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur mengenai syarat pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit khusus mengenai status kepemilikan tanah rumah sakit. Dari seluruh perubahan peraturan Menteri Kesehatan mengenai Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit hanya PERMENKES Nomor 56 Tahun 2014 yang mengatur secara jelas tentang status kepemilikan tanah rumah sakit tetapi peraturan tersebut tidak berlaku lagi dengan adanya peraturan perubahannya.⁹⁶

Pada tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

⁹⁶ Ibid

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Serta mengacu pada *Teori Stufenbau* mengenai sistem hukum oleh **Hans Kelsen** norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak).⁹⁷ Sehingga pemerintah perlu merubah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dengan mengatur lebih jelas dan tegas mengenai status kepemilikan tanah Rumah Sakit dengan berpedoman pada kepastian hukum tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Mengenai tentang status kepemilikan tanah, dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang

⁹⁷ Kelsen,

terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat”. Pengertian menguasai digunakan dalam bentuk fisik maupun dalam bentuk yuridis, menguasai dalam bentuk yuridis merupakan bentuk menguasai berdasarkan atas hak untuk mendapatkan perlindungan yang diberikan oleh hukum dan terdapat hak suatu kewenangan yang diberikan kepada pemegang hak untuk menguasai serta bertanggungjawab atas tanah yang menjadi haknya.

Kepastian hukum objek hak atas tanah terdiri atas kepastian mengenai bidang teknis yang meliputi aspek fisik, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Letak dan luas tanah menjadi salah satu unsur yang menentukan kepastian hukum. Kepastian hukum bersifat mutlak dalam negara hukum, yakni bahwa setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Konsep ini terdapat baik dalam konsep *rechstaat* yaitu adanya asas legalitas, maupun dalam konsep *the rule of law* yaitu adanya supremasi hukum. Kepastian hukum sebagai jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya, berdasarkan ketentuan pada Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan bahwa; (1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah; (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c.

pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 PP 24/1997 tujuan dari Pendaftaran tanah yaitu; a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Kepastian dan perlindungan hukum ditujukan kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah, guna melaksanakan fungsi informasi tersebut, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum yang bertujuan untuk mencapai tertib administrasi, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib dilakukan pendaftaran tanah.⁹⁸

Adapun status kepemilikan tanah yang terkuat dan terpenuh adalah Hak Milik, menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa pengertian hak milik adalah: hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang

⁹⁸ Herlien Budiono, 2021. *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya dibidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung

atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Ketentuan Pasal 6 berbunyi Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dan dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA tertulis bahwa Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.⁹⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

Dari uraian tentang peraturan-peraturan diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah dapat mengatur lebih jelas mengenai syarat perizinan Rumah Sakit tentang status kepemilikan tanah Rumah Sakit sebaiknya berstatus hak milik dengan pemberian syarat khusus supaya tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.

⁹⁹ Ibid

Dalam membuat peraturan tentang syarat perizinan pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit, khusus terkait status kepemilikan tanah Rumah Sakit hendaknya pemerintah berkoordinasi dengan Kementerian yang berhubungan dengan perubahan/peralihan status kepemilikan, yaitu dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengenai pendaftaran tanah, dengan Kementerian Keuangan Republik Indonesia mengenai pajak-pajak yang timbul atas perubahan status tanah, dan Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSI) supaya peraturan yang berlaku tidak bertabrakan dengan kepentingan pemerintah, Rumah Sakit dan masyarakat pengguna jasa Rumah Sakit. Hal ini sejalan dengan yang diatur dalam UU Kesehatan Pasal 413 UU Kesehatan :

- (1) Dalam rangka pembangunan Kesehatan diperlukan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan di bidang Kesehatan antar kementerian/lembaga dan pihak terkait.
- (2) Koordinasi dan sinkronisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tujuan untuk:
 - a. melaksanakan pencegahan dan penanganan permasalahan kebijakan di bidang Kesehatan;
 - b. menyinergikan dan pelaksanaan kebijakan di bidang Kesehatan antar kementerian/lembaga dan pihak terkait; dan
 - c. pembangunan dan menguatkan sistem Kesehatan.

Dalam Pasal 414 ditegaskan bahwa “ Koordinasi dan sinkronisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 413 dilakukan dengan memperhatikan transparansi, kontinuitas, akuntabilitas, keprofesionalan, dan keterpaduan pelayanan serta **mengedepankan kepentingan masyarakat.**



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Akibat Hukum

Peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit telah beberapa kali mengalami perubahan. Terkait syarat perizinan pendirian dan perpanjangan izin operasional Rumah Sakit yang secara spesifik mengatur tentang status kepemilikan tanah Rumah Sakit hanya terdapat di Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, sedangkan dengan adanya Peraturan Menteri Kesehatan yang terbaru tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dalam Ketentuan Peralihannya maka Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit tersebut tidak berlaku lagi. Hal ini berdampak ketidakpastian akan ketentuan status kepemilikan tanah Rumah Sakit dan menjadi polemik di Rumah Sakit. Sementara dalam pelaksanaannya dalam fungsi visitasi dan verifikasi, terkait status kepemilikan tanah Rumah Sakit Karanggede Sisma Medika Boyolali, Dinas Kesehatan Boyolali masih berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit sedangkan peraturan tersebut telah dinyatakan tidak berlaku lagi.

2. Perlindungan Hukum hak milik tanah paska Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014.

Dari uraian dampak atas ketidak pastian peraturan tentang syarat perizinan pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit, khusus mengenai status kepemilikan tanah Rumah Sakit, dapat disimpulkan bahwa belum ada perlindungan hukum bagi Rumah Sakit maupun Masyarakat pengguna jasa Rumah Sakit.

B. Saran

2. Pemerintah sebagai fungsi pelindung Rumah Sakit maupun Masyarakat pengguna jasa Rumah sakit perlu mengatur secara tegas agar pelayanan rumah sakit dan fungsi rumah sakit dapat berjalan sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang.
3. Dalam membuat peraturan tentang syarat perizinan pendirian maupun perpanjangan izin operasional Rumah Sakit, khusus terkait status kepemilikan tanah Rumah Sakit hendaknya pemerintah berkoordinasi dengan Kementerian yang berhubungan dengan perubahan/peralihan status kepemilikan, yaitu dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengenai pendaftaran tanah, dengan Kementerian Keuangan Republik Indonesia mengenai pajak-pajak yang timbul atas perubahan status tanah, dan Perhimpunan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSI) supaya peraturan yang berlaku

tidak bertabrakan dengan kepentingan pemerintah, Rumah Sakit dan masyarakat pengguna jasa Rumah Sakit.

4. Pemerintah dapat membuat peraturan lebih jelas mengenai syarat perizinan Rumah Sakit tentang status kepemilikan tanah Rumah Sakit sebaiknya berstatus hak milik dengan pemberian syarat khusus supaya tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdurahman, 2017. *Tentang dan Sekitar UUPA*. Alumni, Bandung.
- Aboesono. 2021. *Sejarah Hukum dan Politik Agraria di Indonesia*, Jilid 2, tanpa nama penerbitan dan tahun.
- Arie Hutagalung, 2019. *Landreform di Indonesia*. CV. Mandar Maju, Bandung.
- A.P. Parlindungan, 2018. *Hukum Agraria, Pedoman Pelaksanaan UUPA, dan Tata Cara Pembuatan Akta Tanah*. Alumni Bandung.
- , 2016. *Ikatan Mahasiswa Notariat*. Bandung..
- , 2018. *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Lanreform*, Bagian I, IV. Mandar Maju, Bandung.
- Bachtiar Effendie, 2019. *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Alumni Bandung.
- , Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya. Alumni Bandung.
- Bachsan Mustapa, 2018. *Hukum Agraria dalam Spektif*. Remaja Karya, Bandung.
- Budi Harsono, 2019 *UUPA, Sejarah, Isi dan Penyusunannya*. Alumni Bandung.
- , *Perkembangan Hukum Tanah Adat melalui Yuridprudensi Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini*. BPHN, Bina Cipta..
- 2018. *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria, Bagian 3*. Esa Study Club.
- Herlien Budiono, 2021. *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya dibidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung

B. Perpu

Peraturan Perundang-Undangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah R.I, Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Peraturan Pemerintah R.I, Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

Pasal 21 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit

Ali, Achmad, 2008, Menguak Tabir Hukum, Cetakan ke-2, Ghalia Indonesia, Bogor

Herlien Budiono, 2021. Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya dibidang Kenotariatan, Citra Aditya Bakti, Bandung

Soetandyo Wignjosebroto, Penelitian Hukum sebuah Tipologi, Majalah Masyarakat Indonesia, Tahun ke-I No. 2, 1974, hal. 5

Peraturan Menteri Kesehatan

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi Perizinan Rumah Sakit

Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014 Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit bahwa Pemilik atau pengelola yang akan mendirikan Rumah Sakit mengajukan permohonan Izin

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2014
Klasifikasi Dan Perizinan Rumah Sakit

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan
Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut
PP Nomor 24 Tahun 2018)

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2021 tentang Standar
Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha
Berbasis Risiko Sektor Kesehatan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



