

Rumah Susun dan Kaitannya dengan Kepemilikan Rumah Tinggal Oleh Orang Asing Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Febri Meutia^[1] & Muhammad Ilham Hermawan^[2]

^{[1], [2]} Fakultas Hukum, Universitas Pancasila, Jakarta, Indonesia

Email: meutiafebri@gmail.com, ilham.hermawan@gmail.com

Citation: M. Febri, H. Muhammad Ilham, "Rumah Susun dan Kaitannya dengan Kepemilikan Rumah Tinggal Oleh Orang Asing Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja," *Cendekia: Jurnal Hukum, Sosial & Humaniora*, 2, no. 3 (2024): 744-761.

Received: 07 Juni 2024

Revised: 15 Juni 2024

Accepted: 25 Juni 2024

Published: 31 Juli 2024

*Corresponding Author:
meutiafebri@gmail.com

Abstrak: Terjadi perubahan pengaturan kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terjadi masalah-masalah hukum yang timbul dalam kepemilikan rusun terkait kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian berdasar peraturan yang berlaku saat ini dengan menggunakan bahan-bahan pustaka. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pengaturan rumah susun pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberi kemudahan bagi orang asing untuk dapat memiliki hak milik satuan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan. Hal ini menerobos prinsip kepemilikan hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dimana Hak Guna Bangunan hanya berlaku untuk Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan turunannya dibuat secara tergesa-gesa sehingga bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang telah diatur dalam UUPA sebagai dasar pengaturan hal kepemilikan hak atas tanah di Indonesia.

Kata Kunci: Rumah Susun; Orang Asing; Kepemilikan

Abstract: Following the enactment of Act Number 11 of 2020 on Job Creation, the regulatory framework governing residential property ownership for foreigners residing in Indonesia has undergone significant modifications. Moreover, legal complexities have arisen concerning the ownership of flats in relation to foreign ownership of residential properties. This study adopted a normative legal approach, drawing on current legal provisions and literature. The findings revealed that the amendments introduced by Act No. 11 of 2020 permit foreigners to acquire ownership rights over flats based on the Right to Build (Hak Guna Bangunan, or HGB). However, this development contravenes the principle of land ownership rights established in the Basic Agrarian Law, which restricts the Right to Build to Indonesian citizens and legal entities. The formulation of Act No. 11 of 2020 on Job Creation and its subsidiary regulations appears to have been expedited, resulting in contradictions with the principle in the Basic Agrarian Law, which serves as the foundation for regulating land ownership rights in Indonesia.

Keywords: Flats; Foreigners; Ownership

1. PENDAHULUAN

Globalisasi merupakan fenomena yang sering menjadi topik utama dalam pembicaraan umum ataupun pada beberapa diskusi ilmiah. Salah satu fenomena yang dihasilkan dari globalisasi adalah *Borderless*. Batas-batas negara jauh lebih tidak menyempit daripada sebelumnya. Sebagian berkat teknologi, sebagian lagi merupakan hasil kesepakatan internasional dan bilateral, terutama di bidang perdagangan. Dunia menjadi tempat yang semakin tanpa batas.¹ Fenomena *borderless* mengakibatkan terjadi pergerakan manusia di dunia ini tanpa batas, migrasi menjadi suatu keharusan yang saling dipengaruhi oleh adanya globalisasi maka, tidak menutup kemungkinan bahkan terbuka secara lebar migrasi tersebut berimplikasi secara langsung terhadap kepemilikan seseorang Warga Negara Asing (WNA) terhadap hak-hak perbedaan di negara lainnya termasuk properti yang secara khusus dapat berupa tempat tinggal.²

Tujuan WNA secara umum diantaranya adalah untuk berkerja, berwisata, jurnalistik, kunjungan diplomatik, melanjutkan pendidikan (belajar), investasi, riset, menetap melalui pernikahan (penyatuan keluarga), dan lain-lain. Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut, dalam koteks Indonesia dapat dikelompokkan masuknya WNA, diantaranya adalah untuk bekerja atau yang kemudian disebut dengan Tenaga Kerja Asing (TKA), untuk berwisata atau yang kemudian disebut dengan Wisatawan Mancanegara (WM) dan yang terakhir untuk pendidikan atau belajar yang kemudian disebut dengan Pelajar Asing (PA).³ Terlepas dari tujuan tersebut masuknya WNA pada suatu Negara dinilai menjadi kekuatan baru bagi perekonomian Negara tersebut dan sebagai penambah devisa negara.⁴

Adanya fenomena tersebut dan kehadiran WNA bukan sekedar untuk berwisata tapi juga untuk bekerja dan menempuh pendidikan akhirnya mendorong adanya kebutuhan tempat tinggal bagi warganegara asing mengingat waktu tinggal mereka tidaklah singkat.⁵ Tidak sampai disitu, aktifitas kegiatan usaha atau bisnis yang dilakukan oleh WNA misalnya penanaman modal dalam bidang industri, jelas akan memerlukan ketersediaan lahan berupa tanah untuk keperluan industrinya tersebut. Dalam menjalankan usaha atau bisnisnya tersebut juga membutuhkan sarana dan prasarana untuk menjalankan aktivitasnya di Indonesia, seperti sarana perkantoran dan tempat tinggal. Pada akhirnya kebutuhan akan tempat tinggal bagi warga negara asing menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan.

Atas dasar itu disusunlah ketentuan normatif yang mengatur bagi WNA yang berkedudukan di Indonesia, dapat memiliki sebuah rumah atau tempat tinggal, sebagaimana diatur dalam:

- a. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

¹ Kenichi Ohmae, *The Next Global Stage (Challenges and Opportunities in Our Borderless World)* (United States of America: Wharton School Publishing, 2005).

² Daniel Hiebert, "A Borderless World: Dream or Nightmare?," *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 2, no. 2 (2003): 199-189.

³ Diky Budiman and Septa Diana Nabella, "Masuknya Warga Negara Asing Dalam Perspektif Ekonomi Pertahanan," *Jurnal Bening* 7, no. 1 (2020): 60.

⁴ Seftia Azrianti, "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing Di Indonesia (Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun)," *Jurnal Dimensi* 4, no. 1 (2015): 4.

⁵ Adrian Sutadi, *Tinjauan Hukum Pertanahan* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2009).

- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.
- e. Peraturan Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 tentang persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- f. Surat Edaran Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 110-2871 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- g. Peraturan Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996 tentang perubahan Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 Tentang persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- h. Surat Edaran Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 130-105/sesmen/96 tahun 1996 tentang penyampaian Peraturan Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996 tentang Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- i. Surat Edaran Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 124/UM 0101/M/12/97 tentang Kelengkapan Persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas bahwa kepemilikan rumah susun bagi WNA, hanya dapat memilki satuan rumah susun atas dasar Hak Pakai, dan satuan rumah susun itu sendiri harus berada di atas tanah negara.⁶ Kemudian untuk mengakomodasi dan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tempat tinggal bagi orang asing, maka diterbitkanlah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.
- b. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan dan Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

Secara filosofis, dalam Hukum Tanah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), membedakan kepemilikan atas tanah antara subjek hak yakni antara Warga Negara Indonesia (WNI) dengan WNA. WNI, diberikan kemungkinan untuk mempunyai hak atas tanah yang menunjukkan adanya hubungan hukum yang sepenuhnya dengan tanah tersebut, sedang WNA tidak tertutup kemungkinan untuk mendapatkan hak atas tanah, namun ada pembatasan tertentu yaitu hanya pada hak atas tanah tertentu saja.

Pembatasan kepemilikan atas tanah bagi WNA dengan tegas disebutkan dalam Pasal 9 UUPA hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan

⁶ Siti Nurjanah and Gusita Christa, "Status Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dan Singapura," *Journal of Judicial Review* 1, no. 1 (2015): 151.

bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA. Ketentuan Pasal 9 UUPA ini sering disebut para ahli dengan “prinsip nasionalitas”, artinya ada pembatasan pemilikan tanah terkait dengan status kewarganegaraan.⁷ Bagi WNI dimungkinkan untuk diberikan dan dapat memiliki semua jenis hak atas tanah yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya, sedang bagi WNA dapat dimungkinkan dengan dibatasi hanya pada pemilikan atas jenis hak tertentu, dalam hal ini hak atas tanah yang terbatas jangka waktu berlakunya, seperti Hak Pakai dan Hak Sewa.⁸ Dimana Hak Sewa untuk bangunan disebutkan dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai Hak Sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.⁹ Hal tersebut berlaku juga untuk WNI yang menikah dengan WNA atau dalam perkawinan campur mereka tidak dibuat Perjanjian Kawin. Sehingga diantaranya terdapat percampuran harta bersama atau harta gonogini.¹⁰

Terlepas dari pengaturan sebagaimana diuraikan diatas pada kenyataannya para investor kurang tertarik terhadap Hak Pakai atau Hak Sewa karena kurang mendukung bagi kelanjutan investasinya, sehingga ada keinginan dalam praktek berharap ada perubahan dalam jangka waktu berlakunya hak atas tanah tersebut, sehingga keuntungan sebesar-besarnya itu dapat diraih dan dinikmati. Pada akhirnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terjadi perluasan kepemilikan rumah susun bagi WNA yakni berdasarkan Pasal 144 dan Pasal 145 yang memperluas ketentuan bahwa WNA dapat memiliki rumah susun di atas Hak Guna Bangunan, yang kemudian diperjelas dalam Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Ketentuan tersebut secara jelas memperluas kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA tidak sebatas di atas tanah Hak Pakai saja, namun juga dapat dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan. Artinya dengan lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja Kepemilikan *property* bagi orang asing khususnya rumah susun dapat diberikan Hak Guna Bangunan untuk tanah bersamanya, hal ini merupakan perkembangan baru dalam pemberian hak atas tanah untuk WNA yang terdahulu hanya diberikan di atas tanah Hak Pakai.

Atas dasar itu, dilatar belakangi terjadinya perubahan dasar kepemilikan atas tanah bersama sebagaimana diatur dalalam Undang-Undang Cipta Kerja, maka dilakukan penelitian terhadap Rumah Susun Dan Kaitannya Dengan Kepemilikan Rumah Tinggal Oleh Orang Asing Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Tujuan untuk mendorong masuknya investasi asing di satu sisi harus juga dilihat dalam upaya mencegah pihak asing memanfaatkan kemudahan tersebut hal ini menadi penting mengingat ber hukum di Indonesia harus dapat sejalan dengan tujuan bernegara yang kemudian turun dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 serta adanya asas nasionalitas. Agar narasi argumentatif tersusun secara sistimatis maka tujuan penelitian ini memfokuskan untuk mengetahui pengaturan rumah susun terkait kepemilikan rumah

⁷ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2006).

⁸ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011).

⁹ Andora, *Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah Konsep Dan Dialektika Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2021).

¹⁰ Siti Nurmawan Damanik and Gusti Ayu Kade Komalasari, “Pengaturan Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Ri Nomor 29 Tahun 2016,” *Jurnal Ilmiah Raad Kertha* 3, no. 1 (2020): 91.

tinggal bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja dan mengetahui masalah-masalah hukum yang timbul dalam kepemilikan rusun terkait kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

2. METODE PENELITIAN

Untuk mengungkap suatu kebenaran dalam suatu penelitian ilmiah diperlukan metode penelitian tertentu. Penelitian ini merupakan penelitian metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian berdasar peraturan yang berlaku saat ini dengan menggunakan bahan-bahan pustaka.¹¹ Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹² Penelitian ini bersifat deskriptif, hal ini diperlukan dalam rangka menggambarkan mengenai masalah-masalah hukum yang akan timbul dengan mengkaitkan antara teori-teori dan peraturan-peraturan yang berlaku selanjutnya di analisis secara kualitatif, dan hasil dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan khasanah bagi perkembangan keilmuan di bidang hukum Administrasi Negara, khususnya hukum perumahan.¹³

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Jaminan hak untuk bertempat tinggal di Indonesia pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Setiap orang memiliki hak hidup berkecukupan bahkan makmur secara jasmani maupun rohani, memiliki tempat tinggal, serta memiliki lingkungan hidup yang layak dan sehat*”. Pengakuan hak atas tempat tinggal sebagai bagian dari hak setiap orang yang diatur dalam Konstitusi dilandasi pada pemikiran rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar setiap insan, baik sebagai pribadi maupun sebagai suatu kesatuan dengan sesama dan lingkungan sekitar (Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 62/PUU-XX/2022). Atas dasar itu, pengaturan hak untuk bertempat tinggal dalam berbagai instrumen hukum bertujuan untuk menunjukkan bahwa rumah atau tempat tinggal, tidak dapat hanya dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup semata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan tatanan hidup dan sangat berkait erat dengan pembentukan watak serta kepribadian suatu bangsa.¹⁴

Isu strategis yang saat ini dihadapi adalah semakin meningkatnya kebutuhan lahan bagi perumahan di wilayah perkotaan yang cenderung mahal, sehingga keberadaan rumah susun yang dibangun secara vertikal dan dihuni bersama dalam jumlah relatif besar di lokasi yang relatif sempit dapat menjadi pilihan baru sebagai salah satu instrumen untuk membentuk struktur tata ruang perkotaan dengan tingkat kepadatan yang tinggi sekaligus sebagai suatu cara untuk pemerataan penataan wilayah perkotaan yang selalu

¹¹ Yati Nurhayati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said, “Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum,” *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, no. 1 (2021): 1–20, <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>.

¹² Fajar Mukti, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: PT.Pustaka Pelajar, 2010).

¹³ Theresia Anita Christiani, “Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object,” *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 219 (2016): 201–7, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.006>.

¹⁴ Fauzan Azmi, Muhammad Hatta, and Manfariyah, “Penerapan Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Penyerobotan Tanah (Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Aceh Tengah),” 2023, <https://doi.org/10.5281/ZENODO.8115917>.

dihadapkan dengan masalah pemukiman kumuh (*slum area*). Pembangunan perumahan atau hunian berbentuk rumah susun atau Rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah dan membuat ruang lebih lega merupakan salah satu alternatifnya.¹⁵

Akibatnya, pembangunan berbentuk rumah tinggal mulai diarahkan pada pembangunan ke arah vertikal (ke atas), yang berbentuk rumah susun, *appartement*, ataupun *condominium*. Bagi kalangan menengah hingga menengah ke bawah bisa memiliki tempat tinggal berupa rumah susun dengan harga yang lebih terjangkau, sedangkan menengah ke atas dapat memiliki *appartement/condominium*. Oleh karena itu, masyarakat yang belum memiliki tempat tinggal dapat memilih untuk tinggal di Rumah Susun. Keberadaan Rumah Susun jelas memberikan solusi akan sulitnya mendapatkan hunian, karena Rumah Susun adalah hunian yang efisien bagi beberapa kalangan.¹⁶ Selain itu, rumah susun menjadi alternatif penyediaan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang wajib disediakan pemerintah untuk mengatasi kepadatan penduduk di sisi lain sempitnya lahan.

Arah pengaturan rumah susun, yang pada awalnya di khususkan untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal bagi masyarakat berpenghasilan rendah dalam perkembangannya menjadi kebutuhan bagi masyarakat secara umum. Pada akhirnya pembangunan rumah susun tidak hanya di peruntukan untuk rumah umum akan tetapi juga untuk rumah susun komersial. Hal ini tampak pada banyaknya rumah susun komersial yang dibangun di kota-kota besar. Bahkan arah pengaturannya juga tidak berhenti sampai hal tersebut di atas, juga diatur kepemilikan rumah susun oleh orang asing. Pengaturan hukum pemilikan apartemen oleh orang asing di Indonesia dapat dikatakan telah cukup memadai, karena telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia maupun Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan dan Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki satuan rumah susun yang dibangun dan berdiri hanya di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara. Hal ini jelas menyatakan tidak dapat dimilikinya hak secara penuh atau dapat disebut juga hak tertinggi atau hak milik yang diberikan kepada orang asing.

Djuhaendah Hasan dalam bukunya mengutip pendapat dari Sudargo Gautama mengatakan bahwa ketentuan yang hanya menyediakan hak-hak atas tanah terkuat bagi WNI saja adalah sesuai dengan ketentuan Hukum Internasional yang tidak mengenal asas yang memperbolehkan orang asing untuk memperoleh tanah. Dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA terdapat larangan pengalihan hak milik kepada orang asing dan badan hukum. Prinsip nasionalitas dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA tersebut tidak mutlak, karena dalam UUPA memberi kemungkinan kepada orang asing untuk memiliki hak-hak atas tanah di Indonesia. Hal ini dibutuhkan untuk menarik investor asing agar mau menanamkan

¹⁵ Suriansyah Murhaini, *Hukum Rumah Susun* (Surabaya: Laksbang Grafika, 2015).

¹⁶ Selamat Lumban Gaol, "Tinjauan Hukum Pemilikan Apartemen (Satuan Rumah Susun) Oleh Orang Asing/Warga Negara Asing Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 1 (2018): 268-69.

modalnya di Indonesia. Hanya saja kepemilikan atas tanah oleh orang asing di Indonesia dapat terjadi secara terbatas dan dengan jangka waktu yang terbatas pula.¹⁷

Untuk menentukan dapat tidaknya orang asing memiliki hak atas tanah di Indonesia dapat dilihat dari subjek dari masing-masing hak atas tanah yang ditentukan dalam UUPA. apabila prinsip nasionalitas dijadikan ukuran maka jelas bahwa Hak Milik (Pasal 21 UUPA), Hak Guna Usaha (Pasal 30 UUPA) dan Hak Guna Bangunan (Pasal 36 UUPA) hanya dimungkinkan subjeknya WNI dan Badan hukum Indonesia, sehingga untuk hak-hak atas tanah ini tidak dapat dipunyai oleh WNA.¹⁸ Ketiga hak atas tanah inilah yang menunjukkan adanya hubungan yang sepenuhnya antara subjek hak dan objek tanahnya sehingga hanya dapat dimiliki oleh WNI dan badan hukum Indonesia, tidak dapat dimiliki oleh WNA.

Sedangkan yang dapat dipunyai oleh WNA dibatasi atau terbatas pada Hak Pakai atas tanah Negara (Pasal 42 UUPA) yang menyebut subjeknya adalah WNI, Badan Hukum Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Kemudian yang dapat dipunyai oleh WNA yaitu Hak Sewa, dimana subjeknya adalah WNI, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Kedua hak tersebut dilihat posisinya memang sangat terbatas, karena jangka waktu berlaku haknya misalnya hak pakai atas tanah Negara pada mulanya 10 (sepuluh) tahun (saat ini jangka waktu berlaku Hak Pakai atas tanah Negara sudah menjadi 25 (duapuluh lima) tahun sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah, sedangkan hak sewa jangka waktu berlaku haknya tergantung pada perjanjian semata.

Semakin terbukanya peluang bagi WNA untuk tinggal di Indonesia sehubungan dengan tugas/pekerjaannya, maka semakin besar pula keinginan memiliki *property* di Indonesia, namun kepemilikan atas tanah oleh orang asing di Indonesia hanya dapat terjadi secara terbatas dan dengan jangka waktu yang terbatas pula. Sedangkan status kepemilikan yang banyak diincar oleh WNA yaitu kepemilikan hak berstatus Hak Milik. Bagi WNI tidak ada masalah karena merupakan hak yang dapat dimiliki berdasarkan undang-undang. Bagi WNA mereka tidak dapat menjadi subjek Hak Milik. Dalam praktek minat WNA untuk dapat memiliki tanah yang bestatus Hak Milik ditempuh dengan cara-cara yang tidak sah yaitu melakukan penyelundupan hukum, yakni dengan perjanjian.

Meskipun terdapat berbagai varian dalam perjanjian berkenaan dengan penguasaan tanah oleh WNA dan Badan Hukum, secara garis besar perjanjian ditempuh menurut Maria S.W. Sumardjono pada umumnya terdiri atas:

- a. Perjanjian Induk yang terdiri atas Perjanjian Pemilikan Tanah (*land Agreement*) dan Surat Kuasa;
- b. Perjanjian Opsi;
- c. Perjanjian Sewa-Menyewa (*Lease Agreement*);
- d. Kuasa Menjual (*Power of Atterney to Sell*);

¹⁷ Anita D.A. Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: Alumn, 2013).

¹⁸ Muhammad Yamin Lubis and Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti Di Indoneisa (Termasuk Kepemilikan Rumah Oleh Orang Asing)* (Bandung: Mandar Maju, 2013).

- e. Hibah Wasiat; dan
- f. Surat Pernyataan Ahli Waris.

Bila dilihat sepintas lalu, perjanjian yang dilakukan secara Notarial tersebut di atas seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dalam bentuk pemindahan hak secara langsung. Namun, bila isi perjanjian diperiksa dengan seksama, menurut Maria S.W. Sumardjono semua perjanjian tersebut secara tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan tanah HM kepada WNA:

- a. Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan pemberian kuasa.

Dalam PPT pihak WNI mengakui bahwa tanah Hak Milik yang didaftar atas nama bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan.

- b. Perjanjian Opsi.

Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah Hak Milik dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah Hak Milik dan bangunan itu disediakan pihak WNA.

- c. Perjanjian Sewa-Menyewa.

Pada prinsipnya, dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak WNI dan penyewa WNA.

- d. Kuasa Untuk Menjual.

Berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI sebagai pemberi kuasa kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa, untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah Hak Milik dan bangunan.

- e. Hibah Wasiat.

Pihak WNI menghibahkan tanah Hak Milik dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA.

- f. Surat pernyataan ahli waris.

Istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah Hak Milik dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah Hak Milik dan bangunan tersebut.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, dalam bentuk lainnya terdapat satu paket perjanjian yang juga dimaksudkan memindahkan Hak Milik secara tidak langsung kepada WNA dalam bentuk tersebut di bawah ini:

- a. Akta pengakuan hutang.
- b. Pernyataan bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan membangun usaha.
- c. Pernyataan pihak WNI bahwa tanah HM adalah milik pihak WNA.
- d. Kuasa menjual pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas namanya sebagai WNI.

- e. Kuasa Roya, Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada WNA untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak WNI untuk meroya dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI.
- f. Sewa menyewa tanah.
- g. Perpanjangan sewa-menyewa.
- h. Kuasa.

Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa untuk mewakili dan bertindak untuk dan atas nama pihak WNI mengurus segala urusan, memerhatikan kepentingan, dan mewakili pemberi kuasa untuk keperluan menyewakan dan mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperluakan, menghadap pejabat yang berwenag serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan.

Jika diperhatikan dengan seksama terhadap isi perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain yang terkait dengan penguasaan tanah Hak Milik oleh WNA dan Badan Hukum tersebut menunjukkan bahwa secara tidak langsung melalui perjanjian notariil, telah terjadi penyelundupan hukum, meskipun para pihak sepakat terhadap isi perjanjian tersebut. Suatu perjanjian dikatakan sah jika tidak bertentangan dengan undang-undang khususnya dalam hal ini adalah UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Sehingga untuk membuktikan bahwa terjadi penyulundupan hukum, harus dicermati isi dari perjanjian pokoknya yang secara jelas bersembunyi di dalam perjanjian itu sendiri yang memberikan kesan terjadinya penyelundupan hukum. Dapat dilihat bahwa para pihak yang berkepentingan disini saling merasa diuntungkan dengan perjanjian tersebut yang tidak mempermasalahkan kebenaran materiilnya, sehingga kesannya bahwa para pihak lebih mempertimbangkan praktis lebih penting dibandingkan pertimabngan yuridisnya.

Hal ini menandakan bahwa amanat Pasal 9, Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA pada prakteknya terjadi penyimpangan. Bahwa perjanjian dengan penggunaan kuasa semacam ini, dengan menggunakan pihak WNI sebagai *trustee* atau *nominee* merupakan penyelundupan hukum, karena substansinya bertentangan dengan apa yang diamanatkan UUPA, khususnya Pasala 26 ayat (2) yang berbunyi:

“Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah menjadi batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tanah tidak dapat dituntut kembali.”

Akan tetapi, kepemilikan akan tanah dan bangunan yang selama ini diperbolehkan hanya bagi WNI sebagaimana dijelaskan di atas, dengan dikeluarkannya UU Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 143 BAB VIII tentang Pengadaan Tanah Bagian Keempat Pertanahan Paragraf 3 tentang Satuan Rumah Susun untuk Orang Asing meyakini Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) adalah bukti kepemilikan atas bagian ruangan dalam kesatuan Rumah Susun yang dikeluarkan dengan nama perorangan, dengan tidak termasuk hak bersama atas bagian yang digunakan bersama-sama (benda dan tanah bersama).

Adapun status hak kepemilikan rumah susun untuk orang asing diberikan status tanah Hak Pakai, sedangkan pembelian rumah susun untuk orang asing menggunakan cara membuat permohonan. Kepemilikan rumah susun oleh orang asing harus memenuhi syarat subjektif kepemilikan dari suatu unit rumah susun dengan objek berupa rumah susun yang dibangun diatas tanah Hak Pakai atas Tanah Negara Pasal 144 UU Cipta Kerja, mengatur bahwa HMSRS dapat dimiliki oleh WNA, Badan Hukum Asing, maupun Perwakilan Negara Asing dan Lembaga Internasional dengan ketentuan sesuai peraturan perundang-undangan maupun dimiliki perwakilan di Indonesia. HMSRS dapat dipindahtangankan dan dijamin. Pasal 145 UU Cipta Kerja, mengatur mengenai perubahan aturan mengenai rumah susun yang kemudian di perkuat dalam PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yakni pemberian Hak Guna Bangunan bagi rumah susun dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya setelah mendapat sertifikat laik fungsi.

Pasal 144 UU Cipta Kerja jo Pasal 67 ayat (1) PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Mengatur mengenai subjek Hak milik atas satuan rumah susun. yaitu dapat diberikan kepada:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum Indonesia;
- 3) Warga Negara asing yang mempunyai izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; atau
- 5) Perwakilan Negara asing dan lembaga internasional yang berada atau mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam ketentuan turunan dari UU Cipta Kerja yaitu Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang dimaksud WNA ini terbatas pada WNA yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia yang disebut dengan orang asing. Selanjutnya dalam Pasal 69 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyebutkan orang asing yang dapat memiliki tempat tinggal atau hunian merupakan orang asing yang mempunyai dokumen keimigrasian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. yang dimaksud dengan "dokumen keimigrasian" adalah visa, paspor, atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu apabila orang asing tersebut meninggal dunia, rumah tempat tinggal atau hunian tersebut dapat diwariskan kepada ahli warisnya. Dengan catatan, ahli waris yang merupakan orang asing tersebut harus mempunyai dokumen keimigrasian. Pasal 144 ayat (1) UU Cipta Kerja menyebutkan Rumah Susun dapat dibangun di atas tanah hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Negara dan hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan.

Namun selain itu pada Pasal 71 PP No.18 Tahun 2021 menyebutkan Hak Pakai atau HGB di atas tanah Hak Milik. Pemberian HGB bagi rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) a dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan hak nya setelah mendapat sertifikat laik fungsi. Pemberian HGB bagi rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah mendapat sertifikat laik fungsi. Lebih lanjut diatur pembatasan bagi rumah susun yang dibangun di

atas Tanah Hak Pakai, HGB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan Satuan Rumah Susun yang dibangun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas, kawasan industri dan kawasan ekonomi lainnya. Yang dimaksud “kawasan ekonomi lainnya merupakan kawasan perkotaan dan/atau kawasan pendukung perkotaan, kawasan pariwisata, kawasan yang mendukung pembangunan hunian vertical dan memberi dampak ekonomi kepada masyarakat.

Tanda bukti hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, dan hak tanggungan, termasuk akta peralihan hak atas tanah dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan tanah dapat berbentuk elektronik. (Pasal 147 UU Cipta Kerja). Kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian Orang Asing diberikan dengan batasan:

- a. Minimal harga;
- b. Luas bidang Tanah
- c. Jumlah bidang Tanah atau unit Satuan Rumah Susun;
- d. Peruntukan untuk rumah tinggal atau hunian.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian dan batasan atas kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 72 hunian diatur dalam peraturan menteri. Sebagai contoh dapat dilihat ketentuan Permen ATR Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia..

Tabel. Daftar Harga Minimal Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian yang Dapat Dimiliki oleh Orang Asing Rumah Tunggal

No	Lokasi/Provinsi	Harga Minimal (Rupiah)
1	DKI Jakarta	10 Milyar
2	Banten	5 Milyar
3	Jawa Barat	5 Milyar
4	Jawa Tengah	5 Milyar
5	DI Yogyakarta	5 Milyar
6	Jawa Timur	5 Milyar
7	Bali	5 Milyar
8	NTB	3 Milyar
9	Sumatera Utara	3 Milyar
10	Kalimantan Timur	2 Milyar
11	Sulawesi Selatan	2 Milyar
12	Daerah/Provinsi lainnya	1 Milyar

Satuan Rumah Susun

No	Lokasi/Provinsi	Harga Minimal (Rupiah)
1	DKI Jakarta	3 Milyar
2	Banten	2 Milyar
3	Jawa Tengah	1 Milyar
4	Jawa Tengah	1 Milyar

5	DI Yogyakarta	1 Milyar
6	Jawa Timur	1,5 Milyar
7	Bali	2 Milyar
8	NTB	1Milyar
9	Sumatera Utara	1 Milyar
10	Kalimantan Timur	1 Milyar
11	Sulawesi Selatan	1 Milyar
12	Daerah/Provinsi lainnya	750 Juta

Dalam Permen ATR Nomor 18 Tahun 2021 tentang Cara Penetapan HPL dan HAT menentukan batasan hunian untuk hunian orang asing (Pasal 186):

- a. Untuk rumah tapak:
 - 1) Rumah dengan katagori rumah mewah ;
 - 2) 1 (satu) bidang tanah per orang/keluarga;
 - 3) Tanahnya paling luas 2000 m2. (bisa lebih tanahnya dari 2000 m2 dengan izin menteri)
- b. Untuk Rumah Susun = sesuai dengan kategori rumah susun komersial (UU Nomor 20/2011 tentang Rumah Susun: rumah susun yang diselenggarakan untuk memperoleh keuntungan. (tidak ada batasan jumlah rumah susun)

Berikut perbandingan pengaturan hak atas tanah bagi warga negara asing terhadap kepemilikan rumah susun yaitu :

Tabel 2. Matriks Pengaturan hak atas tanah bagi WNA

Item	PP No. 41/1996	PP No. 103/2015	PP No. 18/2021
Subjek	Orang asing yang memberikan manfaat bagi pembangunan nasional	Orang asing yang memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi, pemegang izin tinggal	Orang asing yang memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi, pemegang izin
HAT	HP atas tanah negara, dikuasai berdasarkan perjanjian, sarusun di tanah negara	HP atas tanah negara, HP atas HM	Rumah: HP atas tanah negara, HP atas HM, HP atas HPL Rusun: HP/HGU atas tanah negara, HP/HGB atas HPL, HP/HGB atas tanah HM
Pembangunan	Pembangunan rumah dapat dilakukan orang asing dengan	Rumah tinggal atau sarusun merupakan pembelian baru	Tidak diatur

	persetujuan pemegang HAT berdasarkan perjanjian		
Jangka waktu HP	25+20+25	30+20+30	30+20+30
Pewarisan	Tidak diatur	Dapat diwariskan, ahli waris harus punya izin tinggal	Dapat diwariskan, ahli waris tidak diatur apa harus punya izin tinggal
Harta bersama	Tidak diatur	WNI yang menikah dengan orang asing dapat memiliki HAT yang sama dengan WNI lain. HAT bukan harta bersama	WNI yang menikah dengan orang asing dapat memiliki HAT yang sama dengan WNI lain. HAT bukan harta bersama
Minimal harga	Tidak diatur	Rumah: dari Rp 1 M sampai dengan Rp 3M Rusun: dari Rp 750 juta sampai Rp 3M	Rumah: dari Rp 1M sampai dengan Rp 3 M Rusun: dari Rp 750 juta sampai Rp. 3 M

Adapun yang menjadi perdebatan mengenai kepemilikan rusun bagi orang asing yaitu orang asing boleh memiliki Hak milik sarusun diatas tanah bersamanya yaitu HGB. Sebagaimana diketahui di dalam UUPA subjek HGB hanya dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. UU Cipta Kerja memberi terobosan dengan memberi kemudahan kepada orang asing untuk memiliki hunian berupa rumah susun di atas tanah bersamanya berupa HGB, yang tentu bertentangan dengan UUPA. Demikian pula diberikan kemudahan kepada orang asing untuk pemberian HGB nya bisa diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya, setelah mendapat sertifikat laik fungsi. Demikian pula dengan pembaruannya.

UU Cipta Kerja mendobrak prinsip nasionalitas yang ada dalam UUPA sebagai dasar hukum tanah nasional yang melindungi dan memberi jaminan hak-hak warga Negara terhadap hal sistem pertanahan dan pembatasan terhadap hak hak asing. Prinsip nasionalitas merupakan suatu sikap dasar dari bangsa Indonesia yang meletakkan kepentingan nasional di atas kepentingan segalanya, tidak ada kompromi untuk mengorbankan kepentingan nasional dengan kepentingna lain (Negara lain, dengan perkataan lain, terdapat kedaulatan penuh atas sumber daya agraria (bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam) yang ada di Negara ini sebagai buah dari kemerdekaan yang ditujukan semata-mata untuk kesejahteraan warga negaranya. Ketentuan lebih lanjut derifatif pada ketentuan pelaksanaannya yaitu Pasal 1 UUPA yang menyebutkan:

- (1) Seluruh Wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan bangsa Indonesia dan bumi, air, ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi....dst.

Dalam penjelasan UUPA diuraikan bahwa prinsip nasionalitas berarti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia merupakan hak Bangsa Indonesia, bukan semata-mata hak pemiliknya saja, contoh tanah di pulau Jawa tidak hanya merupakan hak orang Jawa saja, tapi hak seluruh bangsa Indonesia, demikian pulau-pulau diseluruh Indonesia. Dengan demikian, keberadaan asas/prinsip Nasionalitas ini dikaitkan dengan tanah, merupakan asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada WNI untuk memiliki tanah wilayah Indonesia. Ini berarti hanya WNI yang mempunyai dan memiliki hak-hak atas tanah di Indonesia. Dalam Pasal 9 UUPA jelas menyebutkan :”Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2”. Namun UUPA tidak menutup kemungkinan memberikan hak atas tanah untuk warganegara dan badan hukum asing yaitu dengan Hak Pakai.

UUPA juga memuat ketentuan pokok Hukum Tanah Nasional (HTN) yang sumber utamanya adalah Hukum Adat yang tidak tertulis HTN disusun berdasarkan konsepsi, asas-asas, lembaga-lembaga hukum dan sistem Hukum Adat. Dan apabila dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya belum diatur sesuatu masalah, dilengkapi dengan norma-norma Hukum Adat yang tidak tertulis sebagai pelengkap, sehingga Hukum Tanah Nasional terdiri dari Hukum Tanah Positif yang tertulis dan Hukum Tanah yang tidak tertulis sebagai pelengkap, yaitu norma-norma Hukum Adat. Namun Hukum Tanah yang tidak tertulis cenderung makin berkurang peranannya, mengingat semakin banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional akan semakin lengkap HTN yang tertulis.¹⁹

Konsepsi (*Legal Concept*) HTN adalah Hukum Adat, yaitu: Komunalistik Religius (Pasal 1 ayat (2) UUPA), Unsur komunalistik berarti bahwa tanah diseluruh wilayah Indonesia adalah kepunyaan dari bangsa Indonesia. Sedang unsur religius menunjukkan bahwa tanah kepunyaan bersama tersebut merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia (sebagai kekayaan nasional). Berdasarkan unsur komunalistik dimungkinkan adanya hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan (Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 6 UUPA) ini berarti pemegang haknya wajib menggunakan bidang tanah tersebut sesuai dengan tujuan dan sifat pemeberian haknya (supaya memnuhi fungsi sosialnya), berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan Pemerintah Daerah. Maka mengacu pada ke dua konsep tersebut, tampak UU Cipta Kerja memberi kepada orang asing untuk memiliki hunian berupa rumah susun di atas tanah bersamanya berupa HGB, bertentangan dengan kedua konsep tersebut.

¹⁹ Sunaryo Basuki, *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) Yang Menjadi Dasar Dan Landasan Hukum Pemilikan Dan Penguasaan Tanah* (Jakarta: Diktat Perkuliahan Program Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2001).

Begitu pula yang diatur dalam PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menyebutkan Rumah susun yang dibangun di atas Tanah hak pakai atau hak guna bangunan merupakan Satuan Rumah Susun yang dibangun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya. Hal ini tentu saja juga bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang dianut UUPA yang menyatakan Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Dengan diperkenalkannya pemilikan rumah susun bagi orang asing yang berdiri di atas tanah Hak Huna BAngun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri dan kawasan ekonomi lainnya, karen kawasan tersebut masih dalam wilayah Indonesia yang tentu saja berlaku prinsip nasionalitas.²⁰

Undang-Undang Cipta Kerja memberi terobosan hukum dengan memperluas objek rumah susun untuk org asing, yaitu orang asing dapat memiliki rumah susun demgan tanah bersamanya berupa HGB. Dengan menyebut asas pemisahan horizontal dimaksudkan terhadap hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.²¹ Kepemilikan bersama tersebut dihitung berdasarkan atas nilai perbandingan proporsional. Sifat dan fungsinya harus digunakan dan dinikmati bersama dan tidak dapat dimiliki secara perseorangan.²²

Namun untuk kepemilikan Satuan Rumah Susun oleh Orang Asing terhadap hak atas Tanah bersamanya tidak dihitung (diluar tanah). Hal ini membuat rancu mengenai konsep HMSRS sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Rumah Susun yang ada, yang memberikan surat tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas tanah Negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diterbitkan SHM Sarusun. SHM sarusun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:

- a. Salinan buku tanah dan surat ukur atas tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki;
- c. Pertelaan mengenai besarnya bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Tidak tepat kali Hak Milik Sarusun untuk orang asing tidak berikut tanah bersamanya. Dalam Undang-Undang Rumah Susun dikenal pula sarusun yang dibangun diatas barang milik Negara/ daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan SKBG sarusun sebagai bukti kepemilikannya. Sarusun untuk orang asing termasuk pada rusun yang mana, tidak jelas apa alat bukti yang diberikan SHMSRS atau SKBG. Hak milik sarusun untuk orang asing dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Jaminan yang dibebani hak tanggungan yaitu Hak milik atas sarusun yang berikut tanah bersamanya. Jika tidak berikut tanahnya seharunys dibebankan dengan

²⁰ Betty Rubiati, "Kepastian Hukum Pemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Nasionalitaslitra," *Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria* 1, no. 1 (2022): 88.

²¹ Betty Rubiati, *Asas Hukum Agraria Nasional: Penerapan Asas Pemisahan Horizontal Dalam Kepemilikan Tanah Dan Bangunan* (Bandung: Logoz Publishing, 2016).

²² Eddy M. Leks, *Panduan Praktis Hukum Properti* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016).

fidusia hanya bangunannya saja. Peralihan Hak atas Tanah dan penjaminan khususnya HMSRS yang diberikan untuk dan antar Orang Asing dapat membawa ketidakpastian hukum, terlebih tidak diaturnya aturan mengenai jelasnya peralihan dan penjaminan yang dapat dilakukan.²³ Pemberian jangka waktu hak atas tanah terhadap rusun untuk orang asing yang bisa diberikan sekaligus diperpanjang dan diperbarui ini menimbulkan ketidakadilan bagi warga Negara Indonesia yang tidak diberikan perpanjangan dan perbaruan sekaligus. Masalah lain bagaimana kalau orang asing tersebut telah habis izin tinggalnya.

4. KESIMPULAN

Diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja khususnya yang mengatur ketentuan mengenai satuan rumah susun untuk WNA dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia, juga dalam mengejar pertumbuhan ekonomi di era globalisasi dengan meningkatkan investasi asing yang mau tidak mau perlu menyediakan hunian tempat tinggal untuk WNA. Namun sayangnya ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja dan turunannya tersebut terlihat dibuat tergesa-gesa sehingga bertentangan dengan prinsip/asas nasionalitas dalam hal kepemilikan tanah yang telah diatur dengan baik dalam UUPA sebagai dasar pengaturan hal kepemilikan hak atas tanah di Negara Indonesia.

Undang-Undang Cipta Kerja dan ketentuan turunannya memberikan kemudahan bagi WNA untuk dapat memiliki HMSRS di atas tanah bersamanya berupa HGB, yang sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan dalam kepemilikan hak atas tanah HGB yang telah diatur dalam UUPA yang hanya diperuntukkan bagi WNI dan badan hukum Indonesia. Hal ini terasa terlalu dipaksakan sehingga menerobos ketentuan hukum tanah yang masih berlaku. Disebutkan dalam UUCK dan ketentuan turunannya Hak milik sarusun untuk orang asing dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Jaminan yang dibebani hak tanggungan yaitu Hak milik atas sarusun yang berikutan tanah bersamanya. Sedangkan dalam ketentuan rusun untuk WNA disebutkan dalam penghitungan NPP tidak dihitung tanah bersamanya, ini menunjukkan konsep yang kurang jelas. Selain itu hadir ketidakadilan bagi WNI dalam memperoleh jangka waktu pemberian hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah Negara atau di atas tanah HPL yang dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya, dan pembaruannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Andora. *Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah Konsep Dan Dialektika Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Azrianti, Seftia. "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing Di Indonesia (Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun)." *Jurnal Dimensi* 4, no. 1 (2015): 4.
- Basuki, Sunaryo. *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) Yang Menjadi Dasar Dan Landasan Hukum Pemilikan Dan Penguasaan Tanah*. Jakarta: Diktat Perkuliahan

²³ J. Andy Hartanto, Hana Djaja Waluja, and Herlin Djaja Waluja, "Kepastian Hukum Kepemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Dalam Undang-Undang Cipta Kerja," *RechtIdee* 16, no. 2 (2021): 280.

Program Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2001.

- Budiman, Diky, and Septa Diana Nabella. "Masuknya Warga Negara Asing Dalam Perspektif Ekonomi Pertahanan." *Jurnal Bening* 7, no. 1 (2020): 60.
- Christiani, Theresia Anita. "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 219 (2016): 201-7. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.006>.
- Damanik, Siti Nurmawan, and Gusti Ayu Kade Komalasari. "Pengaturan Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Ri Nomor 29 Tahun 2016." *Jurnal Ilmiah Raad Kertha* 3, no. 1 (2020): 91.
- Fauzan Azmi, Muhammad Hatta, and Manfarisyah. "Penerapan Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Penyerobotan Tanah (Studi Penelitian Di Kejaksaan Negeri Aceh Tengah)," 2023. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.8115917>.
- Gaol, Selamat Lumban. "Tinjauan Hukum Pemilikan Apartemen (Satuan Rumah Susun) Oleh Orang Asing/Warga Negara Asing Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 1 (2018): 268-69.
- Hartanto, J. Andy, Hana Djaja Waluja, and Herlin Djaja Waluja. "Kepastian Hukum Kepemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Dalam Undang-Undang Cipta Kerja." *RechtIdee* 16, no. 2 (2021): 280.
- Hiebert, Daniel. "A Borderless World: Dream or Nightmare?" *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 2, no. 2 (2003): 199-189.
- Ismaya, Samun. *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Kolopaking, Anita D.A. *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2013.
- Leks, Eddy M. *Panduan Praktis Hukum Properti*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016.
- Lubis, Muhammad Yamin, and Abdul Rahim Lubis. *Kepemilikan Properti Di Indoneisa (Termasuk Kepemilikan Rumah Oleh Orang Asing)*. Bandung: Mandar Maju, 2013.
- Mukti, Fajar. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: PT.Pustaka Pelajar, 2010.
- Murhaini, Suriansyah. *Hukum Rumah Susun*. Surabaya: Laksbang Grafika, 2015.
- Noor, Aslan. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Nurhayati, Yati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said. "Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum." *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, no. 1 (2021): 1-20. <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>.
- Nurjanah, Siti, and Gusita Christa. "Status Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dan Singapura." *Journal of Judicial Review* 1, no. 1 (2015): 151.
- Ohmae, Kenichi. *The Next Global Stage (Challenges and Opportunities in Our Borderless World)*. United States of America: Wharton School Publishing, 2005.
- Rubiati, Betty. *Asas Hukum Agraria Nasional: Penerapan Asas Pemisahan Horizontal Dalam*

Kepemilikan Tanah Dan Bangunan. Bandung: Logoz Publishing, 2016.

— — —. “Kepastian Hukum Pemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Nasionalitaslitra.” *Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria* 1, no. 1 (2022): 88.

Sutadi, Adrian. *Tinjauan Hukum Pertanahan*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2009.