

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Laju pertumbuhan penduduk di Indonesia tidak diimbangi dengan ketersediaan pemukiman yang layak. Pembangunan rumah susun merupakan solusi pemecahan masalah yang tergolong kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Fenomena kepemilikan rumah susun melahirkan konsep hukum kebendaan baru, yakni Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (untuk selanjutnya disebut HMSRS). Sesuai dengan sistem hukum pertanahan di Indonesia, pada dasarnya hak milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (untuk selanjutnya disebut WNI) saja sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA). Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi, tidak hanya WNI tetapi seorang Warga Negara Asing (untuk selanjutnya disebut WNA) pun dapat memegang hak atas satuan rumah susun yang berdiri di Indonesia dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi.

Indonesia merupakan negara berkembang yang memiliki keunggulan diberbagai bidang, yakni kaya akan sumber daya alam yang sangat beragam dan terdiversifikasi, memiliki jumlah penduduk yang besar dan merupakan sumber daya manusia yang berpotensi tinggi, serta Indonesia memiliki letak geografis yang sangat strategis. Salah satu sumber daya alam penting yang

dimiliki Indonesia adalah tanah karena tanah merupakan salah satu faktor produksi dan merupakan kebutuhan dasar yang sangat utama bagi masyarakat Indonesia mengingat dari tanahlah kesejahteraan masyarakat berasal.

Kebutuhan mendasar manusia terdiri dari sandang (pakaian), pangan (konsumsi), dan papan (tempat tinggal). Tanah sebagai pemenuhan salah satu kebutuhan mendasar tersebut tidak dapat diabaikan begitu saja. Masyarakat membutuhkan tanah sebagai tempat tinggalnya baik itu untuk berkumpul bersama keluarganya, maupun berteduh dari terik matahari dan dinginnya hujan. Sebagai negara agraris pula, keberadaan tanah adalah suatu keharusan karena sebagian besar rakyat Indonesia hidup dari ekonomi yang bercorak agraris atau pertanian.

Mengingat pentingnya objek tanah bagi masyarakat dan bangsa Indonesia, maka secara konstitusional pengaturan hukum tanah dituangkan dalam UUPA yang merupakan sejarah baru bagi sistem politik hukum pertanahan di Indonesia serta merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang merupakan dasar hukum utama dari hukum tanah atau agraria di Indonesia.

UUPA merupakan landasan utama bagi pengaturan masalah agraria di Indonesia yang didalamnya diatur masalah hak-hak atas tanah, hak atas air dan ruang angkasa. Hak-hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang tersebut mencakup:¹

¹Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Pasal 16 ayat 1.

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam UUPA, terlihat dengan jelas mengenai kewenangan Pemerintah yang secara substansial dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah termasuk didalamnya untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.² Semua ini ditujukan untuk menjamin keadilan bagi semua orang dalam memperoleh hak atas tanah dan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh bagian manfaat dari tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA di dalamnya juga mengatur mengenai hubungan hukum

²*Ibid.*, Pasal 2 ayat 2.

antara WNI dengan WNA dalam tatanan hukum pertanahan nasional berdasarkan prinsip nasionalitas.³

Tanah merupakan salah satu bagian penting yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, kebutuhan akan tanah terus bertambah. Namun sangat disayangkan bahwa keduanya tidak berkembang secara proporsional. Perkembangan jumlah penduduk tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan bagi masyarakat untuk dapat dimiliki baik itu sebagai wadah untuk tempat tinggal maupun untuk tempat usaha.

Laju pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan baik sebagai akibat pertumbuhan alami maupun urbanisasi telah mengakibatkan permasalahan perumahan dan pemukiman yang semakin majemuk. Pembangunan rumah susun atau yang lebih terkenal disebut sebagai *apartemen* merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah perumahan dan pemukiman terutama di daerah perkotaan seperti Jakarta karena pembangunan rumah susun ini dapat mengurangi penggunaan tanah dan membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega.

Pengaturan mengenai rumah susun telah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (untuk selanjutnya disebut UURS) yang merupakan pengganti dari

³Maria S.W. Sumardjono, *Pengaturan Hak atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal 1.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Rumah Susun sendiri dapat didefinisikan sebagai:⁴

Bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

UURS ini telah melahirkan adanya lembaga kepemilikan baru yang merupakan salah satu hak kebendaan, yakni Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS), yang terdiri atas:

1. hak pemilikan perorangan atas satuan-satuan rumah yang digunakan secara terpisah;
2. hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun;
3. hak bersama atas benda;
4. hak bersama atas tanah.

yang kesemuanya merupakan suatu kesatuan pembentuk rumah susun yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Rumah susun di Indonesia juga mengenal istilah rumah susun dengan konsep *strata title* dan banyaknya istilah lain yang dipergunakan oleh masyarakat di Indonesia seperti *apartemen, flat, condominium*.

Strata title secara singkat dapat dipahami sebagai suatu sistem yang memungkinkan pembagian tanah dan bangunan dalam unit-unit yang disebut

⁴Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Susun*, UU No. 20 Tahun 2011, LN No. 108 Tahun 2011, TLN No. 5252, pasal 1 angka 1.

satuan (*parcel*) yang masing-masing merupakan hak yang terpisah, namun disamping pemilikan secara individual itu dikenal pula adanya tanah, benda, serta bagian yang merupakan milik bersama (*common property*.)⁵

Sesuai dengan Asas Nasionalitas sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 9 UUPA yang dianut oleh sistem hukum pertanahan di Indonesia, pada dasarnya hanya WNI saja yang berhak mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam penjelasan lebih lanjut, dikatakan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yang mana telah menutup kemungkinan bagi WNA untuk dapat memilikinya. Penerapan Asas Nasionalitas ini memberikan konsekuensi adanya perbedaan perlakuan antara WNI dengan WNA terkait dengan kepemilikan hak atas tanah. Hal ini pada dasarnya wajar terjadi dengan pertimbangan bahwa kedudukan kepemilikan tanah bagi WNI adalah lebih penting dan lebih diutamakan dibanding dengan WNA.

Pengaturan mengenai kepemilikan hak atas tanah oleh orang asing sendiri berkaitan erat dengan salah satu asas hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, yakni Larangan Pengasingan Tanah.⁶ Asas ini mensyaratkan bahwa tanah-tanah di Indonesia hanya dapat dimiliki oleh Badan Hukum Indonesia atau orang perseorangan Indonesia. Asas ini juga merupakan

⁵Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan – Antara Regulasi dan Implementasi-cetakan ke VI*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2006), hal 136.

⁶Tri Jata Ayu Pramesti, *WNA dan Hak Milik atas Sarusun*, (<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt51963f5f6690f/wna-dan-hak-milik-atas-sarusun>), diakses tanggal 17 September 2014.

penjabaran dari ketentuan Pasal 21 UUPA yang menyatakan bahwa hanya WNI yang berhak memiliki tanah hak milik.

Namun demikian hal tersebut tidak menutup sama sekali kesempatan bagi WNA untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Hak-hak atas tanah bagi orang asing dan/atau badan hukum asing baik untuk tempat tinggal maupun keperluan bisnis hanya diberikan dengan syarat-syarat tertentu dan pembatasan jangka waktu. Pembatasan tersebut juga telah diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA yakni mengenai ketentuan Hak Pakai dan Hak Sewa. Serta hanya diperkenankan untuk memiliki satu rumah tinggal yang dibangun diatas tanah hak pakai.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Pakai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 serta pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan orang asing diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996. Penerbitan kedua Peraturan Pemerintah tersebut mengandung arti positif karena pengaturan tentang hak pakai merupakan landasan dalam pemilikan rumah oleh WNA. Pada prinsipnya, WNA yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah untuk tempat tinggal baik berupa rumah yang berdiri sendiri maupun satuan rumah susun sepanjang tanah tersebut dibangun diatas tanah Hak Pakai.⁷

Dengan demikian, perbedaan perlakuan yang terjadi antara WNI dengan WNA terkait dengan kepemilikan hak atas tanah sebagai konsekuensi

⁷Maria S.W. Sumardjo, *Loc.cit.*, hal 171.

Asas Nasionalitas yang dianut sistem hukum Indonesia tidak secara kaku diterapkan. UUPA disusun dengan pertimbangan bahwa penguasaan asing terhadap tanah dimungkinkan dalam rangka pembangunan nasional walaupun hubungan WNA dengan tanah berbeda dengan hubungan antara WNI dengan tanah yang memungkinkan penguasaan kepemilikan terpenuh. WNA dimungkinkan memiliki hak atas tanah tersebut selama tidak mengganggu kepentingan WNI dan juga penguasaan tanah oleh WNA tersebut dibutuhkan oleh pemerintah dalam rangka pembangunan ekonomi Indonesia.

Berkenaan dengan kepemilikan hak atas satuan rumah susun oleh WNA, payung hukum yang berlaku adalah UURS yang menegakkan prinsip kepemilikan bagi WNA yakni hanya bagi hak yang berdiri di atas tanah hak pakai. Hal ini disebabkan karena dalam konsep kepemilikan rumah susun, terdapat kepemilikan secara individual dan terpisah, yakni terhadap kepemilikan satuan rumah susun tersebut sendiri yang sekaligus juga mengandung konsep kepemilikan bersama secara proporsional dan tidak dapat dipisahkan antara benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama.

Pengaturan mengenai konsep kepemilikan hak atas satuan rumah susun oleh WNA di Indonesia dikeluarkan Pemerintah sebagai alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki tempat tinggal di Indonesia namun dengan tetap membatasi WNA tersebut agar dalam penguasaan dan pemilikan tempat tinggalnya tidak menyimpang dari tujuannya. Tujuan tersebut demi

melindungi kepentingan WNI selaku pemegang hak atas tanah yang turun temurun.

Hak milik atas satuan rumah susun dinyatakan lahir sejak didaftarkannya akta pemisahan dengan dibuatnya buku tanah atas setiap rumah susun yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hak bagi pemilik satuan rumah susun, Pemerintah memberikan alat pembuktian yang kuat berupa sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang diterbitkan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya setempat.

Hak milik atas satuan rumah susun dikenal juga dengan istilah *strata title*. Berbeda dengan hak milik atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun bukan hak atas tanah tetapi berkaitan dengan tanah yang didalamnya terdapat hak kepemilikan bersama atas apa yang disebut bagian bersama, tanah bersama, dan benda bersama.⁸ *Strata title* merupakan hak kepemilikan bersama atas suatu kompleks bangunan, yang terdiri dari hak eksklusif atas ruang plus hak bersama atas ruang bersama. Konsep ini memberikan hak kepada pemegangnya atas ruang eksklusif (yang mana dipakai untuk kenikmatan sendiri), dan ruang bersama (yang tidak boleh dikuasai eksklusif terus menerus) yang dipakai dan dinikmati bersama dengan pemilik unit lainnya.⁹

⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia dan Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1994), hal 135.

⁹Elmaliza, *Kepemilikan Terhadap Tanah Pertapakan dan Bangunan Rumah Susun yang Dikuasai dengan Sistem Strata Title*,

Terkait dengan subjek kepemilikan hak atas tanah, dalam ketentuan perundang-undangan terkait pertanahan, baik itu UUPA maupun UURS tidak mendefinisikan dengan pasti siapa saja yang termasuk dalam kategori WNA. Untuk itu, merujuk pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dimana didalamnya juga tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai WNA atau orang asing, maka hanya dapat ditarik kesimpulan secara negatif dari Pasal 7 bahwa yang menjadi ukuran untuk menentukan Warga Negara Indonesia dan orang asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia.

Beralihnya hak milik atas tanah dapat terjadi baik itu karena peristiwa hukum maupun karena perbuatan hukum. Dalam penelitian ini akan memfokuskan pada peralihan hak akibat peristiwa hukum yang secara tidak langsung memberikan kepemilikan hak atas tanah bagi WNA antara lain karena pewarisan tanpa wasiat maupun sebagai akibat perkawinan campuran tanpa perjanjian pisah harta. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut KUHPerdata) Pasal 584 menyebutkan bahwa pada intinya pewarisan merupakan salah satu cara untuk memperoleh hak eigendom (hak milik). Terkait dengan kepemilikan satuan rumah susun oleh pihak asing, dalam hal ini maka dapat terjadi sebagai akibat dari pewarisan oleh orang tua yang statusnya WNI yang telah meninggal dunia. Tidak menutup kemungkinan bahwa hal ini dapat saja terjadi ketika anaknya

tersebut seharusnya berkewarganegaraan Indonesia, namun karena satu dan lain hal seperti perkawinan dengan WNA atau lama menetap diluar negeri maka memilih untuk melepaskan kewarganegaraan Indonesianya dan menjadi seorang WNA.

Sesuai dengan ketentuan pengaturan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dan dihubungkan dengan ketentuan kepemilikan satuan rumah susun yang diatur dalam UURS, maka WNA tidaklah berhak atas kepemilikan tidak langsung satuan rumah susun tersebut. Adapun yang menjadi dasar hukumnya adalah ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA bahwa sekalipun anak yang bersangkutan tersebut dilahirkan di Indonesia, namun memilih untuk melepaskan kewarganegaraannya maka ia merupakan WNA tidak berhak untuk mempunyai hak milik termasuk hak milik atas satuan rumah susun serta berkewajiban untuk melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta otentik yang berkaitan dengan pertanahan sesuai dengan kewenangannya masing-masing yang diberikan oleh undang-undang, sering dihadapkan pada situasi dimana kliennya merupakan seorang WNA yang pada dasarnya tidak memiliki kewenangan sebagai pemegang hak milik atas satuan rumah susun yang berdiri di atas tanah hak milik atau hak guna bangunan sebagaimana akan dibahas dalam penelitian ini. Sebagai seorang Notaris/PPAT, hendaklah

mengetahui ketentuan hukum yang berlaku yang mengatur mengenai kemungkinan kepemilikan satuan rumah susun oleh pihak asing beserta peralihan hak atas satuan rumah susun, khususnya dalam hal ini yang dilakukan oleh seorang WNA. Sehingga jangan sampai ternyata Notaris/PPAT yang bersangkutan salah untuk memberikan masukan kepada kliennya, seperti misalnya ternyata unit satuan rumah susun yang akan ditransaksikan tersebut ternyata berdiri di atas tanah hak milik yang seharusnya tidak boleh dimiliki oleh WNA. Notaris/PPAT haruslah teliti dalam memberikan pelayanan kepada kliennya mengingat PPAT merupakan seorang pejabat umum yang berwenang. Peran PPAT sangat penting dalam hal ini mengingat akta yang dikeluarkan oleh PPAT merupakan syarat mutlak untuk pendaftaran peralihan hak yang terjadi. Peralihan hak yang tidak didaftarkan dan bidang tanahnya tidak dikuasai secara nyata oleh pemilik baru, dapat membuka peluang bagi yang beritikad buruk untuk menjual kembali tanah tersebut kepada pihak lain.¹⁰

Lebih jauh lagi, penelitian ini hendak memfokuskan pada kepemilikan tidak langsung dari seorang asing yang dulunya merupakan WNI atas satuan rumah susun sebagai akibat pewarisan dari orang tuanya yang telah meninggal dunia. Apakah ketentuan hukum di Indonesia memungkinkan kepemilikan tersebut untuk tetap berada pada WNA tersebut. Seorang Notaris/PPAT harus dapat menelaah bagaimana akibat hukum bila hal tersebut terjadi, apakah

¹⁰Maria S.W. Sumardjono, *Op.cit.*, hal 143.

mungkin hak milik atas satuan rumah susun tersebut dapat sepenuhnya dan seterusnya dimiliki orang asing itu? Serta apakah ada ketentuan hukum yang melarang terjadinya pemilikan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijabarkan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mendalam dalam tesis ini mengenai kepemilikan WNA atas satuan rumah susun, terutama bagaimana pengaturan hukum yang memungkinkan hal tersebut terjadi termasuk juga akibat hukum kepemilikan satuan rumah susun tersebut oleh WNA. Lebih jauh lagi penulis ingin membahas mengenai peran Notaris/PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang dalam membantu mengatasi akibat hukum dari kepemilikan tidak langsung pihak asing atas satuan rumah susun, yakni sebagai akibat perolehan waris.

Atas dasar yang telah dikemukakan di atas, maka dalam tesis ini penulis hendak melakukan penelitian dengan judul:

PENGATURAN KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN BAGI
 WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, adapun yang menjadi rumusan masalah dalam tesis ini adalah:

1. Bagaimana konsepsi pengaturan kepemilikan atas satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia?

2. Bagaimana peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membantu menanggulangi akibat hukum kepemilikan satuan rumah susun secara tidak langsung karena pewarisan kepada Warga Negara Asing di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan utama diadakan penelitian tesis ini, yakni meliputi:

1. Untuk memahami, mempelajari, serta menganalisis aspek hukum dari kepemilikan atas satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia.
2. Untuk memahami, mempelajari, serta menganalisis bagaimana peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membantu menanggulangi akibat hukum dari perolehan kepemilikan satuan rumah susun secara tidak langsung melalui pewarisan kepada Warga Negara Asing di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini berguna baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis
Secara teoritis, penelitian ini diharapkan berguna untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum terutama dalam bidang properti dan pertanahan.
2. Secara Praktis
 - a. Bagi Peneliti maupun bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan penulis dan membuka wawasan bagi pembaca.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan informasi dan memperluas pengetahuan serta pemahaman masyarakat tentang kepemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing.

c. Bagi Pemerintah dan Lembaga Legislatif

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dan lembaga legislatif dalam perumusan peraturan perundang-undangan selanjutnya khususnya mengenai kepemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing.

