

# PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA INDONESIA TERHADAP PEROLEHAN HAK MILIK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WARGA NEGARA ASING

Alya Nadia Saraswati<sup>1</sup>, Faiz Suroyya<sup>2</sup>, Ian Tri Anugrah<sup>3</sup>, Mike Ayu Wulandari<sup>4</sup>.

<sup>1,2,3,4</sup>Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Airlangga

<sup>1</sup>alyanadia897@gmail.com

## Informasi Artikel

### Riwayat Artikel :

Submit, 23 Februari 2023

Revisi, 1 April 2023

Diterima, 11 April 2023

Publish, 15 Mei 2023

### Kata Kunci :

Rumah Susun

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun

Warga Negara Asing

## ABSTRAK

Kepadatan penduduk khususnya di perkotaan tidak hanya karena bertambahnya penduduk namun juga disebabkan adanya warga negara asing (WNA) yang memiliki pekerjaan atau berusaha berada di Indonesia. Hal tersebut pula yang menyebabkan semakin meningkatnya permintaan akan kebutuhan rumah tempat tinggal baik yang horizontal maupun vertikal berupa rumah susun. Tempat tinggal serupa itu tidak hanya dibutuhkan bagi warga negara Indonesia, tapi juga bagi WNA yang tinggal di Indonesia karena alasan kepraktisannya namun dengan fasilitas yang lengkap. Kepemilikan rumah susun untuk WNA diperkuat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). UU Cipta Kerja dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dalam Perpu tersebut pada Pasal 144 menyatakan bahwa satuan rumah susun dapat diberikan kepada WNA yang memiliki izin. Adanya ketentuan ini dari awal telah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, karena dinilai menguntungkan WNA. Oleh karena itu kajian ini dibuat bertujuan untuk menganalisis konsep kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA serta perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap WNI atas kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA. Guna memecahkan permasalahan hukum dalam kajian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian ini menemukan bahwa WNA hanya dapat memiliki rumah susun yang dibangun diatas tanah Hak Pakai, serta dengan jenis rumah susun komersial saja. Batasan ini ditetapkan guna melindungi hak-hak WNI.

*This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license*



## Corresponding Author:

Alya Nadia Saraswati

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Airlangga

alyanadia897@gmail.com

## 1. PENDAHULUAN

Pendapatan perkapita masyarakat yang cukup rendah menjadikan Indonesia masih menjadi salah satu negara berkembang (Perdana, 2022). Sebagai negara berkembang, Indonesia berupaya untuk aktif menjalin kerjasama dengan negara lain di dunia dalam rangka mendukung perkembangan di sektor ekonomi dan pembangunan di segala bidang. Investasi disadari sebagai salah satu faktor penting dalam meningkatkan

pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia berusaha membuka peluang investasi dalam mendukung peningkatan sektor ekonomi dan pembangunan. Hal tersebut bertujuan agar para investor terutama dari luar negeri tertarik berinvestasi dan menjalankan kegiatan usaha di Indonesia, sehingga pemerintah menjadi lebih peka dalam menyediakan serta memenuhi kebutuhan para investor, diantaranya memberikan kemudahan bagi

investor asing untuk memiliki tempat tinggal di Indonesia sebagai salah satu penunjang investasi.

Pada tahun 2021, Kementerian Ketenagakerjaan mencatat sebanyak 88.271 tenaga kerja asing masuk ke Indonesia (Yanwardhana, 2022). Data tersebut menunjukkan adanya peningkatan jumlah orang asing yang bekerja maupun menjalankan usahanya di Indonesia, yang kemudian mengakibatkan permintaan kebutuhan akan hunian tempat tinggal juga semakin meningkat sehingga muncul gagasan untuk membangun bangunan bertingkat dengan sistem satuan baik dimanfaatkan untuk hunian (rumah susun) maupun non hunian sejalan dengan tersedianya tanah yang semakin hari relatif semakin terbatas. Dengan peningkatan kebutuhan tersebut maka diperlukan kebijakan yang bisa memberikan kepastian hukum dan kemudahan bagi orang asing terhadap kepemilikannya atas rumah tempat tinggal dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip hukum pertanahan yaitu prinsip "Nasionalitas".

Dalam hukum pertanahan Indonesia, mengenai hubungan hukum antara orang-orang, baik warga negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) maupun warga negara asing (selanjutnya disebut WNA), dengan bumi, air dan ruang angkasa serta hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Salah satu prinsip yang dianut oleh UUPA adalah prinsip Nasionalitas. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa "Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2." Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha hanya dapat dimiliki oleh WNI sedangkan orang asing yang berkedudukan di Indonesia hanya dapat memiliki Hak Pakai dan Hak Sewa. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1), Pasal 30 ayat (1), Pasal 36 ayat (1), dan Pasal 42 UUPA. Lebih lanjut pemilikan rumah tempat tinggal untuk orang asing diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Peraturan pemerintah tersebut kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Pada Peraturan Pemerintah ini diatur bahwa orang asing dapat memiliki rumah atau tempat tinggal dengan Hak Pakai dengan syarat orang asing tersebut memiliki izin tinggal di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tersebut kemudian dinyatakan tidak berlaku dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP Nomor 18 Tahun 2021). UU Cipta Kerja sempat dinyatakan inkonstitusional oleh hakim Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 November 2021, namun kemudian pada tanggal 30 Desember 2022 Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Perpu Cipta Kerja). Dengan adanya Perpu tersebut kemudian UU Cipta Kerja dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Adanya ketentuan dalam Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja yang menyebutkan bahwa hak milik atas satuan rumah susun dapat diberikan kepada WNA yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mengakibatkan ada perubahan konsep mengenai kepemilikan WNA atas hak milik satuan rumah susun di Indonesia. Hal ini tentunya berbeda dan bertentangan dengan prinsip nasionalitas sebagaimana dianut oleh UUPA, yang kemudian menimbulkan permasalahan lebih lanjut mengingat tingkat perekonomian Indonesia dan daya beli WNI atas hunian tempat tinggal berupa satuan rumah susun yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan WNA karena pendapatan perkapita masyarakat Indonesia yang cukup rendah. Hadirnya ketentuan Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja dikhawatirkan akan merugikan WNI mengingat saat ini masih banyak WNI yang belum memiliki hunian tempat tinggal termasuk berupa satuan rumah susun. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian yang diwujudkan dalam bentuk jurnal guna menemukan jawaban atas ketidakpastian hukum sebagai akibat adanya perbedaan aturan normatif antara UUPA dan Perpu Cipta Kerja mengenai hak WNA dalam hal perolehan izin dan tempat tinggal utamanya atas

satuan rumah susun di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang kemudian memungkinkan timbul kerugian bagi WNI di masa mendatang sehingga dalam penelitian akan dibahas perihal konsep kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA dan perlindungan hukum terhadap WNI atas kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA.

## 2. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini merupakan penelitian hukum yang termasuk dalam penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Penelitian hukum ini merupakan tipe penelitian yang digunakan untuk menganalisis konsep hukum kepemilikan satuan rumah susun oleh warga negara asing dan perlindungan hukum terhadap warga negara Indonesia atas kepemilikan satuan rumah susun oleh warga negara asing menggunakan bahan hukum yang diperoleh. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

*Statute approach* dilakukan dengan mengidentifikasi dan mengkaji peraturan undang-undang yang berlaku yang berkaitan dengan dengan isu hukum yang dihadapi, antara lain, UUPA dan Perpu Cipta Kerja. Sedangkan *conceptual approach* merujuk pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum terutama pengertian, konsep, prinsip hukum yang berkaitan dengan kepemilikan satuan rumah susun oleh warga negara asing.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Konsep Kepemilikan Satuan Rumah Susun oleh Warga Negara Asing.

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan arah vertikal yang terbagi dalam satuan-satuan yang masing-masing jelas batas-batasnya, ukuran dan luasnya, dan dapat dimiliki dan dihuni secara terpisah (Sutedi, 2010). Sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UU Rumah Susun) yang menentukan bahwa:

“Rumah susun adalah 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”.

Definisi yang diberikan terhadap rumah susun menunjukkan bahwa sesungguhnya dunia bisnis terkait rumah susun/apartemen merupakan aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan jual beli tanah dan bangunan (Sutedi, 2010).

Jenis rumah susun berdasarkan Pasal 13 ayat (2) UU Rumah Susun meliputi rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara, dan rumah susun komersial. Sebenarnya terdapat berbagai istilah yang berkaitan dengan rumah susun, antara lain apartemen, flat, kondominium, namun dalam hukum, semuanya disebut rumah susun sebab mengacu pada istilah yang dikenal pertama kali dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Hutagalung, 2002).

Penggunaan rumah susun menjadi meningkat dikarenakan masyarakat perkotaan menganggap adanya sarusun sebagai rumah tinggal akan lebih praktis dan efisien mengingat bahwa persediaan tanah yang semakin lama semakin sempit, begitu pula terhadap fasilitas bersama yang ditawarkan pengembang bagi penghuni pun dianggap lebih lengkap dan modern karena sebagian besar rumah susun komersial memberikan fasilitas baru terhadap penghuninya sehingga memberikan kenyamanan yang lebih. Berbagai keuntungan yang dapat diperoleh dari pembangunan rumah-rumah susun telah mendorong tumbuh dan berkembangnya pembangunan rumah susun di Indonesia. Kenyataan tentang adanya

pembangunan rumah susun di Indonesia telah mendorong Pemerintah Indonesia untuk merubah paradigma bahwa pembangunan rumah susun merupakan suatu hal penting bagi pembangunan suatu negara (Lumingkewas, 2016).

Setiap orang dimungkinkan secara hukum untuk memiliki satuan rumah susun (sarusun) secara pribadi sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hukum yang dapat memilikinya. Kepemilikan tersebut didapatkan karena peristiwa perdata berupa penyerahan (*levering*) yang menjadi dasar pemindahan/peralihan hak dari subjek hukum satu ke subjek hukum lainnya, yang dapat terjadi dengan jual beli, hibah, maupun karena peristiwa hukum. Pemilikan perorangan yang disebut dengan sarusun dapat diartikan sebagai bagian dari rumah susun yang tujuan utama peruntukannya digunakan secara terpisah (individual) sebagai tempat hunian yang mempunyai sarana penghubung ke luar (jalan umum), sehingga si pemilik bebas mempergunakannya tanpa mengganggu kepentingan orang lain (Kuswahyono, 2004). Hal tersebut sesuai bunyi ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Rumah Susun yang menyebutkan bahwa “Satuan rumah susun yang selanjutnya disebut sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.” Selanjutnya ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) UU Rumah Susun bahwa “Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”. Pun dalam Pasal 143 Perpu Cipta Kerja ditentukan bahwa “Hak milik atas satuan rumah susun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”.

Oleh karenanya, hak kepemilikan atas sarusun meliputi:

1. Hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah;
2. Bagian bersama;
3. Benda bersama; dan
4. Tanah bersama.

Yang kemudian dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas kepemilikan sarusun maka diterbitkan sertifikat hak milik satuan rumah susun sebagaimana menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 UU Rumah Susun, memberikan definisi terhadap Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut SHM Sarusun) sebagai “....tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan”.

Dahulu, sebelum terbit UU Cipta Kerja yang dinyatakan tidak berlaku dengan adanya Perpu Cipta Kerja, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat

Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, yang di dalamnya mengatur bahwa orang asing dapat memiliki rumah atau tempat tinggal dengan Hak Pakai dengan syarat orang asing tersebut memiliki izin tinggal di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud Hak Pakai pada ketentuan tersebut adalah rumah tinggal di atas tanah Hak Pakai atau Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan Akta Pemberian Hak Pakai di atas Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta sarusun di atas bidang tanah Hak Pakai dengan jangka waktu 30 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan dapat diperbaharui selama orang asing tersebut masih memiliki izin tinggal di Indonesia.

Pengaturan mengenai kepemilikan sarusun untuk WNA sebenarnya dipertegas dalam Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja yang menyatakan bahwa hak milik atas sarusun dapat diberikan kepada WNI, badan hukum Indonesia, orang asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia atau perwakilan negara asing dan lembaga internasional yang berada atau mempunyai perwakilan di Indonesia. Hal tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya yaitu pada Pasal 67 PP Nomor 18 Tahun 2021. Terhadap hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sebagai bagian dari kepemilikan atas sarusun dihitung berdasarkan atas nilai perbandingan proporsional. Namun untuk kepemilikan sarusun oleh orang asing, terhadap hak atas tanah bersamanya tidak dihitung sebagaimana hal ini telah ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 67 PP Nomor 18 Tahun 2021. Sehingga, lebih jelas dapat dikatakan bahwa pemberian hak milik atas satuan rumah susun kepada WNA tidak serta merta memberikan hak atas tanah bersama di tempat sarusun tersebut dibangun.

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama (Ramelan, 2015). Pemisahan tersebut dikenal dengan istilah Asas Pemisahan Horizontal dimana bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Dengan demikian konsekuensinya seseorang harus memenuhi terlebih dahulu syarat sebagai subyek hak milik atau hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah dimana bangunan Satuan Rumah Susun tersebut berdiri, maka perorangan tersebut diperbolehkan mempunyai/menguasai Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Salah satu hak atas tanah yang termasuk dalam kategori bersifat primer adalah hak milik. Sebab hak milik adalah hak yang paling terkuat, tersempurna dan

terpenuhi dari pada hak-hak primer lainnya (Supriadi, 2012). Hak ini sesuai dengan apa yang telah tertuang dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang dalam penjelasan pasalnya mengenai tidak adanya batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya yang meliputi baik untuk diusahakan ataupun digunakan sebagai tempat membangun sesuatu.

Berdasarkan 145 Perpu Cipta Kerja, kepemilikan atas Satuan Rumah Susun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan dibuktikan dengan adanya Sertifikat Hak Milik Sarusun. Sedangkan sertifikat hak atas Tanah Bersama harus disimpan di Kantor Pertanahan sebagai warkah dan di dalam buku tanah maupun sertipikat hak atas tanahnya diberi catatan mengenai pemisahan dan penerbitan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

#### **Perlindungan Hukum terhadap Warga Negara Indonesia atas Kepemilikan Satuan Rumah Susun oleh Warga Negara Asing**

Kepemilikan atas sarusun oleh WNA yang berada di Indonesia sesungguhnya tunduk kepada ketentuan hukum pertanahan nasional Indonesia yang mendasarkan pada prinsip Nasionalitas, yang mana telah ditentukan dalam Pasal 9 UUPA bahwa hanya warga-negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam hal ini hubungan yang dimaksud adalah berupa kepemilikan atas hak-hak atas tanah di Indonesia. Dengan ditetapkannya Pasal 9 UUPA maka jelas bagi orang asing yang menetap di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, dalam hal membeli dan memiliki sarusun hanya terhadap rumah susun yang berada di atas tanah Hak Pakai, sebagaimana Pasal 47 UU Rumah Susun menentukan bahwa rumah susun dapat dibangun di atas tanah yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak pengelolaan.

Dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya. Selain WNI dan badan hukum yang telah ditetapkan, dengan melihat pada ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA, maka untuk orang asing tidak diperbolehkan untuk memiliki hak milik, karena hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik. Terdapat beberapa hal yang dapat menyebabkan orang asing tersebut dapat memperoleh tanah dengan status hak milik sebagaimana terdapat dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, namun segera dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan hak itu sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu.

Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris disebut juga *legal protection* dan dalam Bahasa Belanda disebut *rechtsbecherming*. Philipus M.

Hadjon, memberikan penjelasan dengan tambahan kata “bagi rakyat”. Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Inggris yang berbunyi “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*” dan dalam kepustakaan berbahasa Belanda *rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid* (Hadjon, 2007). Perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan menjadi 2 (dua) macam perlindungan, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Dalam perjanjian, perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu perlindungan hukum internal dan eksternal. Perlindungan hukum internal timbul pada saat para pihak membuat perjanjian berupa kehendak para pihak yang dituangkan melalui klausul kontrak, sedangkan perlindungan hukum eksternal merupakan perlindungan hukum yang lahir dari peraturan perundang-undangan (Isnaeni, 2016).

Di dalam hukum internasional, dikenal adanya prinsip yurisdiksi teritorial dimana hukum internasional mengakui pelaksanaan teritorial suatu negara terhadap harta, benda, orang, tindakan dan peristiwa hukum yang terjadi di dalam lingkungan kekuasaannya (Nana, 2022). Prinsip ini yang didukung oleh Konvensi Montevideo tahun 1933 yang mana di dalam pasal 9 menyebutkan bahwa “*the jurisdiction of states within the limits of national territory applies to all the inhabitants*” dan wujud nyata hal ini dapat dilihat di dalam UUPA yang mengatur bahwa hak penguasaan tanah tertinggi di Indonesia adalah hak bangsa atas tanah. Secara konseptual hak bangsa adalah hak yang dimiliki secara bersama-sama oleh seluruh bangsa Indonesia, dan di dalamnya terdapat beberapa unsur, yang salah satunya adalah unsur kepemilikan yang bersifat memiliki dan privat yang akan terus melekat kepada bangsa Indonesia dan tidak dapat dipisahkan (Hajati, 2021).

Dalam suatu negara tentu terdapat warga negara atau WNI dan juga orang asing atau WNA. WNI tentu memiliki hak dan tanggung jawab yang lebih besar dari pada WNA, sebab dimanapun WNI berada akan tetap berhubungan dengan negara selama dia tidak melepaskan kewarganegaraannya. Sedangkan WNA hanya memiliki kepentingan pribadi selama dia masih berada di domisili tersebut. Dalam hal ini seseorang atau WNA tersebut yang tinggal di Indonesia juga memiliki hak atas segala perlindungan terkait hak asasinya dan harta bendanya serta berkewajiban untuk mematuhi segala aturan maupun ketentuan perundang-undangan yang ada di negara Indonesia (Martadinata, 2019).

Dalam hal kepemilikan perolehan hak milik atas satuan rumah susun, WNA yang tinggal dalam satu lingkungan masyarakat dapat menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya perubahan baik secara internal bagi dirinya sendiri maupun secara eksternal terhadap masyarakat. Kedudukan WNA sebagai subjek hukum dapat ditinjau dari subjek hukum menurut Hukum Internasional maupun Hukum

Perdata Internasional. Dalam hal keadilan hukum bagi masyarakat dapat diwujudkan dengan memberikan rasa keamanan bagi masyarakat baik ketika berada di negaranya maupun berada di luar negaranya. Perwujudan keadilan dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat, bernegara dan kehidupan masyarakat internasional, ditunjukkan melalui sikap dan perbuatan yang tidak berat sebelah dan memberikan sesuatu kepada orang lain yang menjadi haknya (Tanya, 2010).

Perlindungan hukum eksternal guna melindungi hak-hak atas WNI adalah dengan menerapkan prinsip Nasionalitas. Menurut Pasal 9 Jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA maka hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Maka dari itu, atas hak milik sarusun yang tanah bersamanya di atas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai memiliki konsepsi yang berbeda dengan hak atas tanah. Dengan berlakunya UU Cipta Kerja yang kemudian tidak berlaku dan diganti dengan Perpu Cipta Kerja, kedudukan WNA berkaitan dengan kepemilikan sarusun di atas tanah Hak Guna Bangunan tidak meliputi hak atas tanah bersamanya tersebut, sehingga secara konseptualnya, tanah tersebut tidak menjadi bagian kepemilikan dari warga negara asing sebagai wujud dari asas pemisahan horizontal.

Berdasarkan Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja disebutkan bahwa hak milik atas sarusun dapat diberikan kepada WNA yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA hanya diberikan di Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, Kawasan Industri, dan kawasan ekonomi lainnya. Ini merupakan penegasan bahwa kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA hanya diperbolehkan pada kawasan-kawasan tertentu saja. Selanjutnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 69 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 bahwa “Orang Asing yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian merupakan Orang Asing yang mempunyai dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dokumen keimigrasian sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 69 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 adalah visa, paspor, atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian.

Pengaturan mengenai tata cara pemberian serta batasan atas kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh WNA terdapat dalam Bab VIII Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (selanjutnya disebut Permen ATR/KaBPN Nomor 18 Tahun 2021). Ditentukan dalam Pasal 185 huruf b Permen ATR/KaBPN Nomor 18 Tahun 2021 bahwa orang asing yang mempunyai dokumen keimigrasian yang

diterbitkan oleh instansi yang berwenang dapat memiliki rumah tinggal atau hunian berupa rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah :

1. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Negara;
2. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan; atau
3. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik,

dengan ketentuan bahwa rumah susun yang dimaksud hanya berupa rumah susun kategori komersial sebagaimana disebut dalam Pasal 186 ayat (1) huruf b Permen ATR/KaBPN Nomor 18 Tahun 2021.

Dijelaskan juga dalam Pasal 188 bahwa:

1. Satuan Rumah Susun yang dimiliki oleh orang asing yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan diberikan Hak Milik Satuan Rumah Susun.
2. Dalam hal Satuan Rumah Susun yang dimiliki oleh orang asing dibangun maka hak Bersama atas kepemilikan Satuan Rumah susun dihitung berdasarkan Nilai Perbandingan Proposional yang terdiri atas bagian bersama, benda bersama, dan tidak termasuk tanah bersama.

Selain itu kepemilikan rumah susun bagi WNA terdapat beberapa batasan lain, sebagaimana dalam Pasal 71 PP Nomor 18 Tahun 2021 yaitu diberikan batasan mengenai minimal harga luas, bidang tanah, jumlah bidang tanah atau unit satuan rumah susun, dan peruntukan untuk rumah tinggal atau hunian. Batasan ini diberikan sebagai bentuk kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi WNA agar dapat melindungi hak-hak yang dimiliki oleh WNI.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.

Keadilan dapat didefinisikan menjadi beberapa pengertian yaitu Keadilan Distributif (*iustitia distributiva*), Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*), dan Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*). Keadilan distribusi dapat diartikan sebagai keadilan yang diberikan oleh pimpinan masyarakat kepada warga masyarakat terkait beban sosial, fungsi, dan kehormatan secara seimbang dilihat dari hak warga masyarakat itu sendiri, atau dapat dilihat dari perspektif pemerintah yang memberikan keadilan kepada setiap masyarakat tanpa

membedakan satu sama lainnya. Keadilan Vindikasi diartikan sebagai keadilan dalam hal memberikan hukuman sesuai dengan perbuatan atau kesalahan yang dilakukan oleh masyarakat. Kemudian yang terakhir adalah Keadilan Protektif yaitu keadilan dalam bentuk perlindungan yang diberikan kepada setiap masyarakat, sehingga dalam kehidupan bermasyarakat tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh kelompok atau masyarakat yang memiliki jabatan atau “kekuatan” dibanding dengan masyarakat lainnya (Handoko, 2014). Salah satu poin terpenting dalam konsep keadilan adalah adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban yang dimiliki. Konsep keadilan dalam ruang lingkup hukum adalah keadilan yang dapat menciptakan ketentraman dan kenyamanan dalam kehidupan bermasyarakat.

Apabila membicarakan mengenai penegakan keadilan yang memiliki karakteristik yaitu subjektif, individualis dan tidak menyamaratakan maka nilai kemanfaatan dan kepastian hukum harus dikesampingkan agar hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya, begitu pula sebaliknya apabila nilai kemanfaatan yang diutamakan dan mengesampingkan keadilan dan kepastian hukum maka hukum juga tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. Idealnya dalam penegakan hukum harus menerapkan keseimbangan antara nilai-nilai dasar kemanfaatan merupakan suatu kesatuan berlaku secara sosiologis dan nilai-nilai dasar keadilan yang merupakan nilai dasar filsafat, serta nilai dasar kepastian hukum yang merupakan kesatuan yang secara yuridis agar hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya agar tujuan dari hukum itu sendiri dapat tercapai (Moho, 2019).

Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan di mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu substantif.

#### 4. KESIMPULAN

Perihal kepemilikan sarusun oleh WNA dalam Pasal 9 Jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Dengan berlakunya UU Cipta Kerja yang kemudian dicabut dan diganti dengan Perpu Cipta Kerja, dalam hal kepemilikan sarusun di atas tanah Hak Guna Bangunan tidak meliputi hak atas tanah bersamanya, sehingga atas tanah tersebut tidak menjadi bagian kepemilikan dari WNA sebagai wujud dari asas pemisahan horizontal. Berdasarkan Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja dijelaskan bahwa kepemilikan sarusun oleh WNA

hanya diberikan di Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, Kawasan Industri, dan kawasan ekonomi lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1) PP 18 Tahun 2021, hak milik atas sarusun atau rumah tempat tinggal bagi WNA dapat diberikan sepanjang WNA mempunyai izin berupa dokumen keimigrasian.

Perlindungan hukum bagi WNI atas kepemilikan sarusun oleh WNA adalah adanya pengaturan mengenai tata cara pemberian serta batasan atas kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh WNA juga syarat bagi WNA yang ingin memiliki sarusun untuk mempunyai izin berupa dokumen keimigrasian, dengan batasan bahwa rumah susun tersebut hanya yang dibangun di atas bidang tanah dengan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah hak milik dengan batasan-batasan terkait minimal harga, luas bidang tanah, jumlah bidang tanah atau unit sarusun, dan peruntukan untuk rumah tinggal atau hunian serta hanya terhadap jenis rumah susun komersial. Batasan ini diberikan sebagai bentuk kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi WNA agar dapat melindungi hak-hak yang dimiliki oleh WNI.

## 5. REFERENSI

- Hadjon, Philipus M. 2007. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah studi tentang Prinsip-Prinsip, Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Peradapan, Surabaya.
- Hajati, Sri, et al. 2021. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia Edisi Pertama*. Kencana, Jakarta.
- Handoko, Widhi. 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*. Thafa Media, Yogyakarta.
- Hutagalung, Arie S. 2002. *Serba Aneka Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*. Cet. 1. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Isnaeni, Moch. 2016. *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*. Revka Petra Media, Surabaya.
- Kuswahyono, Imam. 2004. *Hukum Rumah Susun*. Bayumedia, Malang.
- Lumingkewas, Cindy Sandra. 2016. "Analisis Yuridis Pemaknaan Konsep dalam Pasal 16 Undang-Undang Rumah Susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah". ARENA HUKUM. Volume 9, Nomor 3. Univeersitas Brawijaya, Malang.
- Martadinata, Handoko. 2019. "Efektivitas Kredit Pemilikan Rumah Terhadap Warga Negara Asing di Kota Batam". Tesis. Universitas Internasional Batam.
- Moho, Hasaziduhu. 2019. "Penegakan Hukum di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan". Jurnal Warta. Volume 13, Nomor 1. Universitas Dharmawangsa, Medan.
- Perdana, Hana Adi. diakses 20 Agustus 2022. "Ciri-Ciri Negara Berkembang di Dunia, Indonesia Termasuk?". <https://www.idntimes.com/business/economy/amp/hana-adi-perdana-1/ciri-ciri-negara-berkembang-di-dunia-indonesia-termasuk?page=all#page-2>.
- Ramelan, Eman, et al. 2015. *Problematika Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pembebanan dan Peralihan Hak atas Tanah*. Asjawa Pressindo, Yogyakarta.
- Supriadi. 2012. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Tanya, Bernard L. 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia. Lintas Ruang dan Generasi*. Genta Publishing, Yogyakarta.
- Yanwardhana, Emir. Diakses pada 20 Agustus 2022. "Bukan Singapura tapi TKA China paling banyak di RI. Kenapa?". <https://www.google.com/amp/s/www.cnbcindonesia.com/news/20220208154104-4-313815/bukan-singapura-tapi-tka-china-paling-banyak-di-ri-kenapa/amp>.