

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara yang mempunyai lebih dari 17.000 pulau yang tersebar di wilayah negara republik indonesia, tanah di wilayah indonesia sangat subur hal tersebut terlihat bahwa sebagian besar penduduk indonesia bermata pencaharian dengan memanfaatkan kondisi geografis yang subur untuk bercocok tanam di sektor pertanian maupun perkebunan tak heran jika indonesia disebut sebagai negara agraris.

Tanah merupakan hal yang pokok untuk kebutuhan dan kelangsungan hidup manusia, selain untuk sumber mata pencaharian tanah juga sebagai tempat tinggal manusia dengan mendirikan bangunan di atasnya. Indonesia merupakan negara hukum yang dimana di setiap sektor yang berhubungan dengan hak dan kewajiban setiap warganya yang telah di atur di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan tak terkecuali di sektor pertanahan.

Pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) didalam substansi isinya membahas berkaitan dengan pertanahan yang disebutkan bahwa “bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Kalimat “dikuasai oleh negara” ini sangat penting karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam frasa tersebut mengandung makna bahwa dalam hal ini Negara

hanya bertindak kedudukan untuk menguasai buakn memiliki, dimana kepemilikan seluruh kekayaan yang ada ialah ditangan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu Negara dalam hal ini pemerintah sebagai representasi pelaksana pemerintahan lebih bijaksana dan cermat dalam setiap pengambilan keputusan agar mana tidak mempunyai dampak yang merugikan masyarakat termasuk didalamnya berseberangan dengan UUD NRI Tahun 1945.¹

Untuk mewujudkan tujuan dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 maka pemerintah indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) atau disingkat dengan (UUPA). Dalam fungsi penggunaan tanah, hak yang diberikan kepada pihak-pihak yang terkait harus jelas, “hak atas tanah di atur dalam pasal 16 UUPA yang meliputi hak guna usaha, hak milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, hak membuka tanah, hak sewa, hak memungut hasil dari hutan dan hak-hak yang lain yang ditetapkan dalam undang-undang.”²

Hak untuk menguasai tanah di indonesia di atur dalam UUPA, pada pasal 2 dijelaskan bahwa “negara berkuasa untuk menyelenggarakan peruntukan dan mengatur, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara warga negara dengan bumi, air dan ruang angkasa”, perbuatan hukum yang mengenai bumi, air

¹ Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945

² Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dan ruang angkasa, hal tersebut semata-mata hanya bertujuan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.³

Pengelolaan tanah dalam UUPA menggunakan Prinsip Nasionalitas, Prinsip Nasionalitas adalah prinsip yang menyatakan bahwa *“hanya bangsa indonesia yang memiliki hak sepenuhnya dengan air, bumi, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya”*. Tujuan UUPA menganut Prinsip Nasionalitas adalah guna melakukan perlindungan terhadap seluruh rakyat atas perbuatan yang tidak berpihak terhadap rakyat dan tidak mencerminkan prinsip keadilan oleh pihak asing. Prinsip Nasionalitas terkandung dalam pasal (1), (2), (3), (21) ayat 1, (26) ayat 2, (30) ayat 1, (46) ayat 1 UUPA. Pemahaman akan Prinsip Nasionalitas dalam UUPA dapat dilihat dalam 9 UUPA yang intinya mengatur *“bahwa hanya Warga Negara Indonesia atau disingkat dengan (WNI) yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa”*. Setiap rakyat Indonesia memiliki peluang yang sama guna memperoleh hak nya yang ia peroleh atas tanahnya serta pula guna memperoleh sebuah hasil dan manfaatnya sedangkan Warga Negara Asing atau disingkat dengan (WNA) hanya boleh memegang suatu hak atas tanah hanya terbatas pada *“Hak Pakai dan Hak Sewa atas tanah yang diatur dalam pasal 41 UUPA dan pasal 44 UUPA”*,

³ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dalam Prinsip Nasionalitas yang di anut UUPA semuanya termaktub didalam isi substansi pembahasan terkait Hak kepemilikan.⁴

Kepemilikan atas tanah bukan hanya pada tanah tanpa bangunan di atasnya tetapi bisa juga terdapat pada lahan yang di atasnya sudah ada bangunan seperti halnya Rumah Susun (Rusun), dijelaskan dalam “Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5252) pada Pasal 1 Ayat (1) *Rumah Susun adalah Bangunan 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*”.⁵

Dalam Rumah Susun, sesuai pasal 46 UU Rumah Susun menyebutkan “*kepemilikan perseorangan ialah hak kepemilikan seseorang yang telah membeli satuan unit rumah susun. Unit di sini adalah ruangan dalam bentuk geometrik tiga dimensi yang dibatasi oleh dinding dan digunakan secara terpisah atau tidak secara bersama-sama. Hak perseorangan ini biasanya akan tergambar dalam pertelaan rumah susun. Pertelaan adalah penunjukan yang jelas atas batas masing-masing*

⁴ Jum Anggriani, *Penerapan Prinsip Nasionalitas Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No. 1 Januari 2012, hlm 181

⁵ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama, tanah bersama, beserta Nilai Perbandingan Proporsionalnya (NPP) beserta uraiannya”. terkait besaran ukuran sebuah satuan rumah susun (“sarusun”) telah diuraikan dengan jelas didalam SHM Sarusun.⁶

Kepemilikan rumah susun bagi WNA tidak hanya di atur di dalam beberapa peraturan di atas melainkan diatur juga di dalam “Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja” (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) dan juga aturan pelaksanaannya yaitu “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Suusn Dan Pendaftaran Tanah,”

Kedudukan UU No.20/2011 setelah disahkan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku, yang menjadi permasalahan adalah di dalam UU Cipta Kerja bab pertanahan pasal 145 rumah susun bagi WNA dapat dibangun di atas tanah HGB atau Hak Pakai di atas tanah negara dan HGB atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan. Dari pasal tersebut perolehan hak atas tanah tersebut merupakan hak sekunder dan primer yang perolehannya dari instansi yang diberi Hak Pengelolaan oleh negara maupun perolehan tanahnya langsung diberikan oleh negara. Pada pasal 137 UU Cipta Kerja Hak Pengelolaan diberikan oleh negara kepada instansi pemerintah pusat, badan bank tanah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, badan hukum negara/daerah, dan badan hukum yang dipilih atau ditunjuk oleh pemerintah daerah. Hal tersebut juga

⁶ Erwin Kallo dkk, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen, dan Rusunami)*. Jakarta, Minerva Athena Pressindo, 2009, hlm 59

dipertegas dengan PP No. 18 tahun 2021 pada pasal 71 huruf b yang menyatakan bahwa Rumah Susun bagi WNA dapat didirikan atau dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah negara, atas tanah hak pengelolaan dan di atas tanah hak milik.⁷

Penjelasan terkait hanya warga asli Indonesia yang bisa memiliki Hak atas kegunaan sebuah Bangunan yang berdiri diatasnya sedangkan WNA hanya bisa mempunyai dan menggunakan hak atas tanah dengan Hak Pakai dan Hak Sewa termasuk satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah HGB hanya WNI yang boleh memilikinya, dalam hal ini pada UU Cipta Kerja membolehkan WNA untuk memiliki rumah susun di atas tanah HGB atas tanah negara maupun atas tanah pengelolaan, pembangunan rumah susun bagi WNA dalam UU Cipta Kerja dibangun di Kawasan Ekonomi. Wilayah Kawasan Ekonomi merupakan wilayah yang memiliki batas tertentu yang tujuannya adalah proses penyelenggaraan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu, meskipun pembangunan rumah susun bagi WNA dibangun di Kawasan Ekonomi tetap menegaskan bahwa Kawasan Ekonomi juga termasuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang wilayahnya digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat Indonesia sesuai dengan Prinsip Nasionalitas.⁸

⁷ Pasal 137 jo Pasal 145 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

⁸ Penjelasan Pasal 144 huruf c dan d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Dalam pasal 145 UU Cipta Kerja bab pertanahan jelas bertentangan dengan pasal 36 UUPA yang dimana hanya rakyat atau warga negara indonesia yang dapat mempunyai hak atas tanah HGB termasuk kepemilikan rumah susun di atas HGB. Dalam pasal 144 UU Cipta Kerja juga bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang dimana dalam UU Cipta Kerja tersebut memperlebar kesempatan bagi WNA untuk dapat memiliki hak atas tanah yang berada di inonesia terbukti dengan diperbolehkannya WNA memiliki datuan rumah susun di atas tanah HGB.

Terkait permasalahan tersebut timbul isu hukum mengenai pertentangan peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 11 tahun 2020 tentang cipta kerja pada bab Pertanahan dengan UU No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yaitu tentang status Hak Milik atas tanah terhadap WNA. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan penelitian tentang: **"PENGATURAN PEMEGANG STATUS HAK MILIK SATUAN RUMAH SUSUN DI ATAS TANAH HAK GUNA BANGUNAN BAGI WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA"**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan mengenai status Hak Milik atas Rumah Susun di atas tanah Hak Guna Bangunan terhadap WNA di Indonesia dalam UU Cipta Kerja dan UUPA ?
2. Apakah pemberian HMSRS bagi WNA di atas tanah HGB di kawasan ekonomi dalam UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUPA ?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk menganalisa terkait pengaturan pemberian hak satuan rumah susun bagi WNA di Indonesia dalam Undang-Undang Cipta Kerja berdasarkan Undang-Undang Dasar Pokok Agraria
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan pemberian hak satuan rumah susun bagi WNA (WNA) di Indonesia yang dibangun di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini nantinya di harapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dan konsep yang berguna dalam ilmu pengetahuan dan hukum hak milik sarusun bagi WNA dan kaitannya dengan UUPA dan UU Cipta Kerja yang diteliti dalam penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

1. Hasil dari Penelitian ini dapat digunakan untuk menambah wawasan pengetahuan masyarakat mengenai pemberian Hak Milik Sarusun bagi WNA diatas HGB berdasar UUPA dan UU Cipta Kerja.
2. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah dan pejabat berwenang sebagai bahan untuk pertimbangan apabila ingin melakukan perbaikan pranata UU Cipta Kerja pada bab Pertanahan.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebagai jaminan keaslian dari penelitian tugas akhir, peneliti melakukan pencarian terhadap beberapa tulisan terdahulu dengan tema yang sama namun pembahasan pokoknya yang berbeda. Pencarian ini dapat dilakukan sebagai bukti keaslian pada penelitian sebagai bentuk tanggung jawab peneliti dalam menulis tugas akhir ini. Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan dilakukan penulis sudah menelusuri dan menemukan beberapa karya ilmiah tulisan mengenai tema ini, diantaranya yaitu:

Tabel : Penelitian Sebelumnya

No	Nama Peneliti	Judul	Kemiripan	Pembeda
1	Fitria Siti, Rahmawati, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017	“Kepemilikan Rumah Susun Oleh WNA”	Penelitian ini membahas tentang status kepemilikan rumah susun bagi WNA yang tinggal di Indonesia	Di dalam penelitian ini membahas tentang status kepemilikan satuan rumah susun yang di bangun di atas tanah HGB bagi WNA dilihat dari perspektif
2	Cindy Paramita, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Negeri	“Tinjauan Yuridis Kepemilikan Satuan	Penelitian ini membahas mengenai hak milik satuan	UUPA tahun 1960 dan UU Cipta Kerja tahun 2020

	Semarang, 2020	Rumah Susun Yang Dibangun Di Atas Tanah Hak Gua Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Di Kemayoran Jakarta Pusat.”	rumah susun yang dibangun di atas tanah HGB yang berasal dari Hak Pengelolaan
--	----------------	---	---

Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya berbeda mengenai judul dan permasalahan, oleh karena itu penelitian ini benar-benar belum ada yang meneliti sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian dalam bahasa Inggris research yang artinya adalah upaya untuk mencari kembali. Dari hal tersebut, penelitian adalah suatu upaya untuk mencari pengetahuan yang benar atau tepat.⁹ Penelitian yang dapat dilakukan dalam konteks ilmu hukum adalah guna mengetahui peristiwa hukum, proses hukum, ataupun ketentuan yang dimiliki hukum itu sendiri.¹⁰

1. Jenis Penelitian

⁹ Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 1

¹⁰ Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 1

Jenis penelitian tugas akhir yang dipergunakan untuk penelitian ialah sebuah penelitian hukum Doktrinal, dimana dalam penelitian hukum jenis ini memiliki objek kajian yang meneliti kaidah hukum ataupun aturan hukum. Penelitian doktrinal biasa disebut dengan penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan bahan hukum primer, bahan hukum tersier dan bahan hukum sekunder. Menurut Soejono Soekanto, penelitian hukum Normatif meliputi:

- a. "Penelitian terkait Prinsip-Prinsip hukum;
- b. Penelitian terkait sistematika hukum;
- c. Penelitian terkait perbandingan hukum;
- d. Penelitian sejarah hukum;
- e. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum".¹¹

2. Metode Pendekatan

Adapun pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*). Di dalam metode pendekatan perundang-undangan, peneliti harus memahami hierarki dan Prinsip-Prinsip di dalam peraturan perundang-undangan.¹² Pendekatan tersebut dilakukan untuk meneliti kasus atau problematika di masyarakat yang timbul dan sudah atau sedang terjadi di masyarakat,

¹¹ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981, hlm. 51

¹² Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta, Prenadamedia Group, 2017, hlm. 137

yang nantinya kasus tersebut akan di telaah dan dikaji lebih lanjut berdasarkan tata peraturan perundang-undangan yang ada, dimana dalam hal tersebut berdasarkan norma-norma hukum yang telah dibuat oleh pemerintah telah sesuai atau tidak dengan penerapannya terhadap kasus tersebut yang nantinya dapat memperbaharui dinamika perkembangan hukum yang terjadi di masyarakat yang nantinya berupa konsep solusi yang di tawarkan oleh penulis kepada pemerintah untuk penyelesaian problematika penegakan hukum di Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

Adapun beberapa sumber bahan hukum dan data yang telah penulis rangkum dan gunakan dalam penelitian kali ini adalah::

1. Bahan Hukum Primer

- a. “Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- b. Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.
- c. Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- d. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah”

4. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum seunder adalah “berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi. Yang diperoleh dari literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, seperti penelitian yang terdahulu yang dilakukan oleh orang lain.”¹³ Dalam penelitian ini menggunakan pendapat para ahli, buku-buku serta jurnal ilmiah yang berkaitan dengan kepemilikan rumah susun bagi WNA yang tinggal di Indonesia.

5. Bahan Hukum Tersier

kamus besar bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat KBBI), kamus hukum guna sebagai pengantar kosakata dan frasa yang biasa digunakan dalam studi hukum, ensiklopedia dan sumber bahan lain yang mempunyai keterkaitan dengan kasus yang sedang diteliti.

6. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan, pengumpulan data dengan menghimpun beberapa regulasi yang terkait dengan problematika yang sedang diteliti dan didukung mengadakan studi hasil laporan atau karya ilmiah yang dalam erat kaitannya berhubungan dengan masalah yang diteliti dan dicari hasil yang solutif.¹⁴ Sedangkan dari buku sebagai pengetahuan tambahan tentang yang berkaitan dengan kasus penelitian tersebut.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2016, Hlm 181.

¹⁴ M Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghali Indonesia, 1988), Hlm. 111.

7. Analisis Bahan Hukum

Selepas seluruh bahan hukum terhimpun maka langkah setelahnya yakni mulai menganalisa secara perspektif, dalam hal ini isu hukum tentang status kepemilikan satuan rumah susun bagi WNA di analisis dengan menggunakan hukum positif sehingga dapat memberikan kesimpulan tentang status kepemilikan rumah susun di atas tanah Hak Guna Bangunan bagi WNA di Indonesia.