

**STATUS HUKUM KEPEMILIKAN RUMAH SUSUN DI ATAS HAK GUNA BANGUNAN OLEH WNA  
DALAM HUKUM POSITIF  
(LEGAL STATUS OF FLOWER OWNERSHIP ABOVE BUILDING USE RIGHTS BY FOREIGNERS IN  
POSITIVE LAW)**

**Yenny Febrianty<sup>1</sup>; Ariyanto<sup>2</sup>; Mayzara Sari<sup>3</sup>.**

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pakuan<sup>1,3</sup>.

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Yapis Papua<sup>2</sup>.

Jln Pakuan RT.02/RW.06 Tegallea, Kecamatan Bogor Tengah, Kota Bogor, Jawa Barat<sup>1,3</sup>.

Jln Dr. Samratulangi Dok V Atas Jayapura<sup>2</sup>,

E-mail : yenny.febrianty@unpak.ac.id, ariyanto@uniyap.ac.id, mayzara.sari@unpak.ac.id.

Naskah diterima : 12/06/2024, revisi : 28/06/2024, disetujui 24/07/2024

**Abstract**

*Following the implementation of the Job Creation Law, there has been an increase in the demand for housing from foreigners. Nonetheless, this situation raises issues, particularly concerning the control of ownership rights to condominiums or apartments by foreign nationals. This research examines the legal status of apartment ownership above Building Use Rights held by foreigners and comprehends the ownership of apartments by foreigners, considering the principle of nationalism in positive law. The research method employed is normative legal research with a qualitative approach. The primary sources of data consist of various literature and legislation relevant to this study. The research findings indicate that the Job Creation Law has acknowledged the status of ownership rights to apartment units for foreign nationals. However, in practice, it appears to neglect the principle of Nationality Principle as stipulated in the Basic Agrarian Law. Therefore, the Government must reassess this policy, as state land should be utilized and prioritized in the best possible manner for the welfare of all Indonesian citizens.*

**Keywords:** *foreigners, flats, legal status.*

**Abstrak**

Setelah diberlakukannya UU Cipta Kerja, permintaan akan hunian oleh orang asing semakin meningkat. Namun, situasi ini menimbulkan masalah terutama dalam penguasaan hak milik atas unit rumah susun atau apartemen oleh Warga Negara Asing. Studi ini tujuannya guna analisis status hukum kepemilikan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan oleh WNA serta untuk memahami kepemilikan rumah susun oleh WNA dengan mempertimbangkan asas nasionalisme dalam hukum positif. Metode penelitian disini ialah

**penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data utama adalah berbagai literatur dan perUUan terkait studi ini. Hasil studi memperlihatkan UU Cipta Kerja telah mengakui status hak kepemilikan unit rumah susun oleh Warga Negara Asing. Namun, dalam praktiknya, hal ini terlihat mengabaikan prinsip Asas Nasionalitas yang tercantum pada UU Pokok Agraria. Oleh karena itu, Pemerintah perlu melakukan kajian ulang pada kebijakan ini, karena tanah negara seharusnya dimanfaatkan dan diutamakan sebaik mungkin bagi kepentingan seluruh warga Negara Indonesia.**

**Kata kunci: orang asing, rumah susun, status hukum.**

## **A. Pendahuluan**

Indonesia sebagai negara berkembang, selalu aktif mengikuti berbagai perkembangan zaman, baik di bidang teknologi maupun informasi yang tak henti-hentinya berinovasi. Hal ini merupakan suatu hal yang tepat mengingat penduduk di Indonesia terus alami kenaikan tiap tahunnya, selaras dengan data yang didapat Badan Pusat Statistik (BPS) bahwa jumlah penduduk di Indonesia kini telah mencapai sebanyak 2789 juta jiwa pada pertengahan 2023.

Tempat tinggal sebagai kebutuhan pokok yang harus dipenuhi bagi setiap manusia, tempat tinggal merupakan suatu kiprah, menjadi tempat pembentukan tabiat dan kepribadian setiap manusia, sehingga keberadaannya sangat dibutuhkan.<sup>1</sup> Tempat tinggal saat ini menjadi kebutuhan primer yang mutlak harus dipenuhi oleh semua masyarakat. Mengingat semakin padatnya penduduk di Indonesia saat ini, ditambah banyaknya pekerja asing dari berbagai negara yang bekerja di wilayah Indonesia yang membutuhkan tempat tinggal, menimbulkan banyaknya pembangunan gedung hunian maupun non hunian bertingkat dengan sistem satuan. Masyarakat berkonkurensi membangun berbagai bentuk tempat tinggal.<sup>2</sup>

Pemilikan tanah dan bangunan di atasnya, termasuk unit-unit di gedung bertingkat, oleh warga negara asing yang tinggal di Indonesia patuh pada peraturan hukum Indonesia yang mengacu pada prinsip nasionalitas.

Pada awalnya, prinsip nasionalitas ini diatur dan berlaku pada konteks hukum agraria Indonesia terkait kepemilikan tanah. Kemudian, prinsip tersebut juga diterapkan di bidang pembangunan perumahan dan terakhir, pada pengelolaan rumah susun.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Yuli Heriyanti, "Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Pada Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Menurut UU No.1 Tahun 2011 Terkait Perumahan Dan Kawasan Permukiman", *Jurnal ArTSip*, Vol. 01, No. 02, Juni 2019, hlm. 65.

<sup>2</sup> Selamat Lumban Gaol, "Tinjauan Hukum Pemilikan Apartemen (Satuan Rumah Susun) Oleh Orang Asing / Warga Negara Asing Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara-Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*, Vol. 9, No. 1, September 2018, hlm. 61.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 62.

Pada sistem pertanahan di Indonesia, Warga Negara Asing (WNA) pada dasarnya tidak dilarang oleh UU untuk memiliki tanah beserta bangunan di Indonesia, namun ada pembatasan pada hak yang diberikan, yaitu hak pakai.

Pemerintah memberlakukan pembatasan tersebut dengan tujuan menjaga agar kepemilikan tanah oleh WNA tidak melenceng dari maksudnya, yaitu memberikan dukungan yang sesuai bagi WNA selama tinggal di Indonesia. Globalisasi memang memberikan dampak positif pada investasi asing yang masuk ke Indonesia. Tapi, globalisasi pada faktanya juga berefek negatif pada kepemilikan tanah di Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah perlu memberi perlindungan hukum pada hak-hak atas tanah WNI agar tidak terjatuh ke dalam penguasaan dan eksploitasi asing, yang selaras seperti fungsi hukum.<sup>4</sup>

Hak kepemilikan tanah beserta bangunan untuk Warga Negara Asing (WNA) diatur lewat mekanisme hukum bertujuan agar tidak ada pihak yang mengalami kerugian. Hukum ialah institusi yang fungsinya guna menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi seluruh penduduk. Oleh karena itu, WNA yang melakukan tindakan atau perbuatan hukum di Indonesia juga patuh pada ketentuan hukum yang berlaku, misalnya melakukan pekerjaan di Indonesia juga berhak untuk mendapatkan kepastian hukum dalam hal tempat tinggalnya di Indonesia karena hukum dihadirkan sebagai alat atau perangkat guna atur hak-hak dan kewajiban subjek hukum. Terkait tempat tinggal, orang asing memiliki opsi untuk menyewa rumah milik orang Indonesia. Bila mereka berkeinginan membangun rumah sendiri, mereka dapat menguasai serta memakai tanah yang bersangkutan melalui hak pakai atau hak sewa untuk bangunan.

Bertambahnya jumlah orang asing yang bekerja serta berusaha di Indonesia berefek pada peningkatan permintaan akan rumah hunian untuk mereka. Terlebih adanya substansi hukum dalam UU No. 6 Tahun 2023 Terkait Penetapan PP Pengganti UU No. 2 Tahun 2022 Terkait Cipta Kerja sebagai penyebab dari meningkatnya permintaan akan rumah tempat tinggal bagi orang asing ialah bertambahnya jumlah orang asing yang bekerja dan menjalankan usahanya di Indonesia. Selaras dengan data yang didapat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang mengatakan kepemilikan properti bagi WNA di Indonesia sepanjang periode 2017-2023 capai 131 properti. Lalu pada 2020-2019, hanya terdapat 52 properti yang Warga Negara Asing (WNA) miliki. Tapi, sesudah UU Cipta Kerja diberlakukan, yaitu pada periode 2020-2023, permintaan kepemilikan properti oleh WNA meningkat sebesar 52 persen, atau mencapai 79 bidang.

Sejatinya, apabila kita teliti dari sudut pandang yang berbeda, dibutuhkan kebijakan yang memberi kepastian hukum dan kemudahan pada pelayanan serta izin untuk mendapat rumah tempat tinggal untuk orang asing. Kemudahan yang disediakan ini tetap mengikuti prinsip hukum pertanahan, termasuk prinsip nasionalitas yang menetapkan hanya WNI yang

---

<sup>4</sup> FX Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Cetakan ke-2, STPN Press, Yogyakarta, 2015, hlm.1

boleh mempunyai Hak Milik atas tanah, sementara Orang Asing hanya diberi hak berupa Hak Pakai dan Hak Sewa atas tanah.

Namun, setelah diberlakukannya UU No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja, didapat ketentuan dalam Pasal 106 yang memberikan fasilitas pada orang asing yang datang ke Indonesia guna mempunyai rumah kedua. Fasilitas tersebut mencakup izin tinggal di Indonesia selama 5 - 10 tahun, yang kemudian bisa diperpanjang sesudahenuhi persyaratan tertentu untuk orang asing dan keluarganya. Selain itu, orang asing juga dapat memiliki dua jenis hunian, yaitu tempat tinggal tapak dan tempat tinggal susun.

Setelah UU No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja diberlakukan, dilanjutkan dengan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 terkait Tata Cara Penerapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Peraturan ini menyatakan, "izin untuk orang asing guna mempunyai rumah di Indonesia memerlukan pemenuhan persyaratan mempunyai dokumen keimigrasian yang sah, seperti visa, paspor, atau izin tinggal".

Pandangan yang terdapat dalam UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021 mengenai kepemilikan sarusun oleh Warga Negara Asing terpengaruh oleh asas pemisahan horizontal. Dalam hal ini, kepemilikan tanah tidak secara otomatis mencakup kepemilikan benda-benda yang berada di atasnya. Oleh karena itu, terdapat pemisahan yang jelas antara status kepemilikan tanah dengan benda-benda yang termasuk bangunan yang berdiri di atasnya. Sebab adanya pemisahan yang jelas antara status tanah dan benda-benda di atasnya, mencakup bangunan, maka diperlukan penelitian lebih lanjut terkait kepastian hukum mengenai kepemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia, khususnya dalam kasus hak guna bangunan.

Pemberian hak milik kepada WNA atas satuan rumah susun, seperti pada Pasal 144 ayat (1) UU Cipta Kerja, menuai pro dan kontra. Ada pandangan bahwa ketentuan tersebut cacat hukum karena tidak berpatokan pada UU No. 20 Tahun 2011 terkait Rumah Susun, dan UU No. 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Secara hirarki, UU Cipta Kerja seharusnya digunakan guna merevisi, menghapus, atau mengubah UU yang telah ada sebelumnya.<sup>5</sup> Sesuailatar belakang yang sudah dijabarkan, penulis tertarik membahasnya dalam karya ilmiah berjudul "Status Hukum Kepemilikan Rumah Susun Di Atas Hak Guna Bangunan Oleh WNA Dalam Hukum Positif". Adapun rumusan masalah yang menjadi topik bahasan dalam tulisan ini adalah Bagaimana status hukum kepemilikan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan oleh WNA? Serta Bagaimana kepemilikan rumah susun oleh WNA apabila dikaitkan dengan asas nasionalisme dalam hukum positif?

## B. Metode Penelitian

---

<sup>5</sup> Apriansyah Abdullah N, "Tinjauan Hukum Kepemilikan Rumah Bagi Orang Asing Dalam Rangka Rumah Kedua Di Indonesia (Overview Of Home Ownership Law For Foreigners In The Context Of A Second Home In Indonesia)", *JLBP: Journal of Law and Border Protection*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2022, hlm. 115.

Studi ini ialah jenis penelitian hukum normatif, membahas aspek hukum terkait dengan mengkaji literatur hukum dan peraturan yang berlaku. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian hukum normatif ini relevan dengan tujuan penelitian ini. Data dianalisis secara kualitatif dengan mengkaji berbagai peraturan UU mengenai topik penelitian. Data diperoleh melalui pendekatan metode penelitian kepustakaan, dengan mengumpulkan berbagai sumber literatur seperti buku-buku hukum, jurnal, artikel, dan peraturan perUUan yang relevan.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Status Hukum Kepemilikan Rumah Susun di atas Hak Guna Bangunan oleh WNA

Ketentuan mengenai sertifikat hak milik satuan rumah susun oleh WNA diatur pada beberapa UU, termasuk di dalamnya Pasal 44 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada peraturan itu, kepemilikan satuan rumah susun terkait erat pada prinsip pemisahan horizontal. Prinsip ini menyatakan badan hukum atau individu miliki hak sewa atas tanah. Seseorang berhak menggunakan tanah yang pihak lain miliki untuk keperluan membangun bangunan, dengan membayar sewa kepada pemilik dengan jumlah tertentu. Dengan demikian, UU Dasar Pokok-Pokok Agraria menganut prinsip pemisahan horizontal.

Asas pemisahan horizontal ialah prinsip yang memisahkan kepemilikan tanah dengan tanaman dan bangunan yang berada di atasnya. Artinya, kepemilikan tanaman dan bangunan di atas sebidang tanah tidak secara otomatis menjadi milik orang yang mempunyai tanah tersebut. Tindakan hukum pada tanah tidak secara otomatis mencakup kepemilikan tanaman dan bangunan milik pemilik tanah. Bila ada tindakan hukum yang juga mencakup tanaman dan bangunan, maka hal tersebut harus jelas disampaikan dalam akta yang memberi bukti pelaksanaan tindakan hukum yang terkait.<sup>6</sup>

Hukum tanah juga mengakui asas perlekatan vertikal, yang memiliki sifat berkebalikan dengan asas pemisahan horizontal.<sup>7</sup> Asas perlekatan vertikal ialah prinsip yang menyatakan bahwa kepemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya jadi satu kesatuan yang dianggap sebagai satu entitas. Pada hukum tanah, negara menerapkan asas perlekatan atau *accessie*, sehingga tanaman dan bangunan yang ada di atas tanah pada dasarnya dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari tanah yang terkait. Hak atas tanah secara otomatis juga mencakup kepemilikan tanaman dan bangunan yang ada di atas tanah tersebut. Namun, pengecualian dapat terjadi jika ada perjanjian lain dengan pihak

---

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cetakan Ke-5, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 12

<sup>7</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, "Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Atas Obyek Jaminan Berupa Bangunan Tanpa Tanah Dalam Perspektif Asas Pemisahan Horizontal", *Jurnal Selat*, Vol. 7, No. 1, 2019, hlm. 50.

yang menanam atau membangun tanaman atau bangunan tersebut.<sup>8</sup> Hukum nasional tidak mengadopsi asas perlekatan vertikal ini, dan hal ini dianggap sebagai interpretasi, karena banyak sumber merekomendasikan memakai asas pemisahan horizontal.<sup>9</sup>

Sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai bukti kepemilikan atas tanah dan juga sebagai bukti pada segala sesuatu yang ada di atas tanah tersebut. Prinsip perlekatan vertikal diterapkan, karena sertifikat hak atas tanah mengindikasikan bahwa kepemilikan tanah dan semua benda yang melekat padanya dianggap sebagai satu kesatuan. Di sisi lain, beberapa sertifikat juga mengikuti prinsip pemisahan horizontal, sehingga beragam proses pembuktian hukum terkait kepemilikan tanah dapat terjadi. Seseorang yang memiliki sertifikat hak atas tanah dapat secara langsung mengklaim kepemilikan atas semua benda yang tidak bergerak yang ada di atas tanah itu.

Berkaitan dengan sertifikat satuan rumah susun, diatur pada Pasal 1 angka 11 UU No. 20 Tahun 2011 terkait Rumah Susun yang berbunyi, “sertifikat hak milik satuan rumah susun (SHM sarusun) ialah bukti kepemilikan atas satuan rumah susun yang berada di atas tanah dengan status hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan”.

Kebijakan mengenai satuan rumah susun bagi warga negara asing diatur pada Pasal 3 pada UU Cipta Kerja. Pasal 143 UU Cipta Kerja mengatakan hak milik atas satuan rumah susun ialah hak milik individu yang terpisah dari hak bersama atas benda, bagian, dan tanah bersama. Maka, UU ini menganut penggunaan asas pemisahan horizontal.

Asas pemisahan horizontal terkait dengan kebijakan kepemilikan satuan rumah susun untuk WNA diatur dalam Pasal 143 UU Cipta Kerja, yang menetapkan beberapa hal yang dapat dipisahkan. Pertama, mengenai tanah bersama, sesuai Pasal 1 angka 4 UU No. 20 Tahun 2011 terkait Rumah Susun (UU Rumah Susun), tanah bersama ialah area tanah yang memiliki hak atau sewa guna untuk keperluan bangunan, yang digunakan sesuai hak bersama dan tidak dipisahkan dengan bangunan yang berada di atasnya, yaitu rumah susun, serta batas tanah bersama ditentukan pada syarat izin mendirikan bangunan.

Bagian bersama, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 UU Rumah Susun, merujuk pada bagian dari rumah susun yang dimiliki secara bersama dan digunakan sebagai satu kesatuan untuk keperluan bersama dengan satuan rumah susun lainnya. Pengertian bagian bersama ini juga dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 25 ayat (1) UU Rumah Susun, yang mencakup dinding, fondasi, balok, talang air, lantai, atap, lift, tangga, selasar, jaringan listrik, saluran pipa gas, serta fasilitas telekomunikasi.

Benda Bersama, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 6 UU Rumah Susun, merujuk pada barang-barang yang pada dasarnya bukan merupakan bagian dari rumah

---

<sup>8</sup> Cicilia Putri Andari dan Djumadi Purwoatmodjo, “Akibat Hukum Asas Pemisahan Horizontal Dalam Peralihan Hak Atas Tanah”, *Jurnal Notarius*, Vol. 12, No. 2, 2019, hlm. 707

<sup>9</sup> Sri Harini Dwiyatmi, “Asas Pemisahan Horizontal (Horizontale Scheiding Beginsel) Dan Asas Perlekatan (Verticale Accessie) Dalam Hukum Agraria Nasional”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 1, Oktober, 2020, hlm. 130.

susun, tetapi dimiliki bersama dan digunakan secara bersama oleh para pemilik satuan rumah susun. Selanjutnya, menurut penjabaran Pasal 25 ayat (1) UU Rumah Susun, benda bersama mencakup bangunan, ruang pertemuan, fasilitas sosial, area bermain, tempat ibadah, dan tempat parkir, baik yang terpisah atau yang menyatu dengan struktur bangunan rumah susun.

Pada UU Cipta Kerja, alasan yang jadi dasar untuk mengizinkan Warga Negara Asing miliki satuan rumah susun adalah sebab yang dapat dimiliki oleh WNA adalah ruang, sehingga tanah tidak termasuk dalam kepemilikan ketika satuan rumah susun tersebut dibeli oleh WNA. Namun, apabila satuan rumah susun tersebut dijual pada orang Indonesia, maka kepemilikan tanah secara bersamaan kembali jadi milik orang Indonesia

Namun, kebijakan ini sebenarnya berterkaitan dengan Pasal 1 ayat (3) UU Pokok Agraria yang menyatakan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan air bumi, mencakup ruang angkasa, memiliki sifat abadi. Selanjutnya, Pasal 144 ayat (1) huruf C UU No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja menyatakan bahwa hak milik satuan rumah susun hanya diberikan kepada WNA di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas, pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya, sesuai ketentuan peraturan perUUan yang berlaku.

Menurut Pasal 69 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 terkait Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah:

“Warga Negara Asing (WNA) yang diizinkan memiliki rumah tempat tinggal atau hunian adalah mereka yang memiliki dokumen keimigrasian yang sesuai dengan ketentuan perUUan yang berlaku.”

Kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA, sesuai peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 18 Tahun 2021 terkait Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, diberi dengan beberapa batasan, seperti batasan minimal harga, luas bidang tanah, jumlah bidang tanah atau unit satuan rumah susun, serta peruntukan untuk rumah tinggal atau hunian.<sup>10</sup>

Hak bersama atas benda, tanah, dan bagian bersama memiliki keterkaitan yang erat pada hak milik atas satuan rumah susun. Sementara hak milik perseorangan mengacu pada hak milik seseorang yang sudah membeli satuan rumah susun. Unit merujuk pada ruangan pada bentuk geometrik 3 dimensi yang dibatasi dinding serta dipakai baik bersama-sama maupun terpisah.<sup>11</sup>

Jika kita melakukan analisis lebih lanjut, penguasaan tanah oleh WNA yang ada di Indonesia diatur pada Pasal 42 dan 45 UU Pokok Agraria (UUPA), yang lebih rinci diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996 terkait Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai

---

<sup>10</sup> Sapto H dan Dimas PSW, “Kepemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Warga Asing dalam UU Cipta Kerja”, *JH Ius Quia Iustum*, Vol. 30, No.1, Januari, 2023, hlm. 90.

<sup>11</sup> Adwin Tista, “Penjaminan Ganda Dalam Hukum Tanah Nasional Sebagai Implikasi Asas Pemisahan Horizontal”, *Lambung Mangkurat Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 2018, hlm. 183

atas Tanah: “Bagi WNA yang berkedudukan di Indonesia, hanya diberi Hak Pakai.”<sup>12</sup>  
Selanjutnya Pasal 42 UUPA menjabarkan:

“orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki hak pakai dan hak sewa atas tanah di Indonesia”

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan UUPA terkait WNA, UU No. 4 Tahun 1992 terkait Perumahan dan Permukiman dikeluarkan untuk memberi kepastian hukum mengenai pemilikan rumah tempat tinggal untuk orang asing. Kemudian, dikeluarkan PP No. 41 Tahun 1996 terkait Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Pada peraturan ini, Pasal 1 menjelaskan bahwa:

“orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Orang asing tersebut adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, dan mereka diperkenankan memiliki sebuah rumah tempat tinggal, yang dapat berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Pakai.”

Rumah yang berdiri secara independen bisa dibangun di atas sebidang tanah dengan status Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) atau Hak Pakai (HP), dimana HP tersebut dari tanah dengan status Hak Milik (HM) yang diberi pemegang HM dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan bagi kepemilikan atas satuan rumah susun, bangunannya harus berdiri di atas tanah dengan status HPTN.<sup>13</sup>

Kebijakan terkait hak milik satuan rumah susun bagi orang asing sesuai asas pemisahan horizontal secara teori tepat, karena asas pemisahan horizontal memisahkan hak milik atas tanah dengan hak atas bangunan atau benda yang ada di atas tanah. Kebijakan ini menjadi pilihan yang tepat dibanding penggunaan asas pemisahan vertikal, di mana tanah bersama dengan benda yang ada di atasnya jadi satu kesatuan yang tidak dipisahkan. Penggunaan asas pemisahan vertikal ini jika dianut akan berterkaitan dengan UU Dasar yang mengatur hubungan bangsa Indonesia dengan air bumi, mencakup ruang angkasa, yang memiliki sifat abadi. Selain itu, dalam konteks pelaksanaan di negara lain, pemakaian asas pemisahan horizontal ini perlu diperhatikan lebih lanjut dengan membandingkannya dengan praktik yang ada di negara-negara lain. Ini sesuai dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa badan hukum atau seseorang yang miliki hak sewa atas tanah memiliki hak untuk memakai tanah milik orang lain untuk kebutuhan bangunan.

---

<sup>12</sup> Maria Sumardjono I, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Buku Kompas, Cetakan ke-6, Jakarta, 2007, hlm. 7

<sup>13</sup> Vita Natalia Tambing, “Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia Dan Akibat Hukum Pada Hak Milik Terselubung”, *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3, Februari 2016, hlm. 4.

Asas pemisahan horizontal pada dasarnya memiliki fungsi filosofis untuk mengoptimalkan penggunaan tanah serta wujudkan keadilan sosial untuk warga negara Indonesia. Untuk itu, pelaksanaan asas pemisahan horizontal harus didukung oleh berbagai pranata hukum lainnya agar dapat dijalankan dengan adil bagi warga negara Indonesia. Indonesia dapat mengambil pelajaran dan contoh dari Negara Singapura, bukan hanya dalam hal teknis hukum, namun aspek non-teknis, termasuk dalam kehidupan masyarakat, agar dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan tersebut.<sup>14</sup>

## **2. Kepemilikan Rumah Susun oleh WNA apabila dikaitkan dengan Asas Nasionalisme dalam Hukum Positif**

Kepemilikan tanah dan bangunan di atasnya, termasuk kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA yang berada di Indonesia, taat pada ketentuan hukum nasional Indonesia yang berlandaskan pada asas nasionalitas. Asas nasionalitas jadi prinsip utama pada sistem hukum tanah nasional, serta jadi dasar dalam pembangunan perumahan dan pemukiman, termasuk penyelenggaraan rumah susun. Prinsip nasionalitas ini menyatakan hanya Warga Negara Indonesia yang berhak miliki Hak Milik atas tanah, serta hak-hak lain seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Dalam konteks wilayah Indonesia yang jadi satu kesatuan wilayah territorial, pemegang hak atas tanah haruslah menjadi WNI.

Hubungan antara kepemilikan satuan rumah susun dan hak atas tanah yang menyertainya mengakibatkan pembatasan hak orang asing untuk membeli rumah susun. Ini sesuai ketentuan prinsip nasionalitas yang diatur dalam UU Pokok Agraria (UUPA). Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan:

“hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.”

Asas ini memberi hak eksklusif pada Warga Negara Indonesia (WNI) untuk memiliki hak atas tanah, sementara orang asing tidak diizinkan guna miliknya. Jelas kepemilikan hak atas tanah tertentu (HM, HGB, HGU) di wilayah Indonesia ditujukan khusus untuk WNI. Orang asing tidak diizinkan miliki hak atas tanah semacam itu di wilayah Indonesia. UUPA juga menjelaskan bahwa jika seorang orang asing memiliki Hak Guna Bangunan (HGB), maka harus melepaskannya pada waktu 1 tahun, sehingga hanya Hak Pakai yang bisa orang asing miliki.

Hak milik atas satuan rumah susun yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan diatur UU Cipta Kerja Pasal 144-145 jo. PP No. 18 Tahun 2021. Hak milik tersebut dapat diberikan kepada Orang Asing yang miliki izin sesuai ketentuan UU, serta badan hukum asing yang miliki perwakilan di Indonesia. Namun, pemberian hak milik tersebut terbatas

---

<sup>14</sup> Jason Octavio Tigris, “Perbandingan Peraturan Rumah Susun Atas Orang Asing Di Indonesia Dan Singapura Serta Dampaknya Pada Investasi Asing”, *Jurnal Notary*, Vol. 1, No. 1, November, 2019, hlm. 23

pada kondisi bahwa apartemen itu harus dibangun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya.

Meskipun ada persyaratan dan batasan bagi Orang Asing yang bisa miliki rumah susun di atas Hak Guna Bangunan, dalam praktiknya di Jakarta banyak Orang Asing yang miliki rumah susun di atas Hak Guna Bangunan di lokasi di luar batasan yang ditentukan.

Pasal 144 ayat (2) UU Cipta Kerja mengatakan, "Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas hak guna bangunan yang diberikan kepada orang asing dapat diberikan jaminan hak tanggungan". Terkait hal ini, pemerintah harus mempertimbangkan dengan cermat apakah ketentuan tersebut akan lebih menguntungkan orang asing secara pribadi atau lebih sejalan dengan tujuan pembangunan nasional, sesuai dengan tujuan UU Cipta Kerja.

Namun menurut penulis, UU Cipta Kerja telah mengabaikan asas nasionalitas yang ada pada UUPA. Asas nasionalitas ialah aspek penting pada UUPA sebab ada dimensi spiritual, di mana tanah dianggap menjadi benda yang sangat berharga dan hanya diperuntukkan untuk bangsa Indonesia. Oleh karena itu, tanah tidak bisa diperlakukan seperti benda biasa yang dapat diperjualbelikan secara bebas dalam dunia usaha. Ini menjadi sangat disayangkan sebab sebelumnya, peraturan UU yang berlaku sudah selaras dengan asas nasionalitas, seperti yang dijelaskan dalam latar belakang terbentuknya PP 103 Tahun 2015.

Adanya peraturan terkait tanah pada UU Cipta Kerja, muncul ketidakadilan bagi WNI. Hak-hak WNI bisa tersisihkan oleh orang asing yang lebih mampu secara materi dan dengan mudah mendapat Rumah Susun di atas Hak Guna Bangunan. Hal ini mengakibatkan adanya kesenjangan antara WNI dengan pendapatan menengah ke bawah dan orang asing yang memiliki kemampuan finansial yang lebih besar.

Apabila pemerintah memutuskan untuk tetap memberikan HMSRS di atas Hak Guna Bangunan pada orang asing, diharapkan bahwa ke depannya pemerintah bisa secara tegas mengklarifikasi pada peraturan pelaksanaan, peraturan Menteri, atau petunjuk teknis yang diberlakukan BPN Hak Milik Satuan Rumah Susun yang diberi pada orang asing hanya berlaku untuk ruang di atas tanah yang terpisah dari tanah yang bersama-sama digunakan. Dengan cara ini, prinsip nasionalitas dapat dipertahankan, dan pemerintah perlu berusaha untuk menerapkan prinsip pemisahan horizontal dalam pemberian unit rumah susun tersebut, meskipun diakui bahwa hal ini mungkin sulit untuk diimplementasikan dalam praktiknya.

Dengan menerapkan prinsip pemisahan horizontal yang memisahkan bangunan dan tanaman dari tanahnya, akan timbul konsekuensi terkait bukti kepemilikan. Sebelumnya, bukti kepemilikan bangunan atau rumah biasanya terikat dengan sertifikat tanah menjadi satu kesatuan. Namun, dengan penerapan prinsip pemisahan horizontal, bangunan atau rumah harus memiliki identitas yang terpisah dari bukti kepemilikan tanahnya. Sebagai

hasilnya, bangunan harus didaftarkan secara terpisah dan kemungkinan akan ada sertifikat bangunan atau sertifikat rumah yang berdiri sendiri, terpisah dari sertifikat tanah tempat bangunan itu berdiri.

Solusi untuk tetap mematuhi Asas Nasionalitas adalah memberikan Orang Asing hanya Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) dan bukan SHMSRS. Dengan demikian, yang dimiliki oleh Orang Asing hanyalah unit rumah susunnya saja dan tidak termasuk hak atas tanahnya. Dengan cara ini, Orang Asing masih dapat memiliki Satuan Rumah Susun di atas tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang sesuai dengan aturan yang berlaku.<sup>15</sup>

#### **D. Kesimpulan dan Rekomendasi**

*Pertama*, di dalam UU Cipta Kerja, telah diatur pengakuan pada status hak kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA, yang memungkinkan mereka memiliki hak milik atas satuan rumah susun. Meskipun demikian, penulis berpendapat bahwa Pemerintah perlu melakukan kajian ulang pada kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan karena menurut penulis, tanah negara seharusnya dimanfaatkan dan diberikan prioritas untuk kepentingan seluruh warga negara Indonesia.

*Kedua*, kepemilikan Satuan Rumah Susun di atas tanah Hak Guna Bangunan oleh Orang Asing, sesuai dengan UU Cipta Kerja, dianggap mengabaikan Asas Nasionalitas yang ada pada UUPA. Sebelumnya, UUPA telah membatasi kepemilikan orang asing hanya dapat berupa Hak Pakai dan Hak Sewa saja atas tanah. Pembatasan ini ialah upaya dari UUPA guna melindungi hak atas tanah bagi WNI agar tidak dikuasai oleh orang asing. Oleh karena itu, Pemerintah tidak boleh memberi Hak Guna Bangunan pada orang asing, bahkan jika itu hanya terbatas pada Hak atas Tanah Bersama saja.

---

<sup>15</sup> Nanda Soraya Putri, "Kepemilikan Satuan Rumah Susun Diatas Tanah Hak Guna Bangunan Oleh Orang Asing", *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 5, No. 1, Desember 2021, hlm. 30.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Nawawi, Hadari. *Metode Penelitian Sosial*, Cetakan ke-1, Laksbang Grafika, Surabaya, 2010.
- Rahardjo, Satjipto. *Membedah Hukum Progresif*, Cetakan ke-1, Kompas, Jakarta, 2007.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cetakan Ke-5, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Soekanto, Soerdjono. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Sumardjono, Maria. *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Buku Kompas, Cetakan ke-6, Jakarta, 2007.
- Sumarja, FX. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, Cetakan ke-2, STPN Press, Yogyakarta, 2015.

### B. Artikel Jurnal

- Abdullah N, Apriansyah. "Tinjauan Hukum Kepemilikan Rumah Bagi Orang Asing Dalam Rangka Rumah Kedua Di Indonesia (Overview Of Home Ownership Law For Foreigners In The Context Of A Second Home In Indonesia)", *JLBP: Journal of Law and Border Protection*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2022.
- Andari, Cicilia Putri. "Akibat Hukum Asas Pemisahan Horizontal Dalam Peralihan Hak Atas Tanah", *Jurnal Notarius*, Vol. 12, No. 2, 2019.
- Dwiyatmi, Sri Harini. "Asas Pemisahan Horizontal (Horizontale Scheiding Beginsel) Dan Asas Perlekatan (Verticale Accessie) Dalam Hukum Agraria Nasional", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 1, Oktober, 2020.
- Gaol, Selamat Lumban. "Tinjauan Hukum Pemilikan Apartemen (Satuan Rumah Susun) Oleh Orang Asing / Warga Negara Asing Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara-Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*, Vol. 9, No. 1, September 2018.
- H, Sapto. "Kepemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Warga Asing dalam UU Cipta Kerja", *JH Ius Quia Iustum*, Vol. 30, No.1, Januari, 2023.

- Heriyanti, Yuli. "Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Pada Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Menurut UU No.1 Tahun 2011 Terkait Perumahan Dan Kawasan Permukiman", *Jurnal ArTSip*, Vol. 01, No. 02, Juni 2019.
- Putri, Nanda Soraya. "Kepemilikan Satuan Rumah Susun Diatas Tanah Hak Guna Bangunan Oleh Orang Asing", *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 5, No. 1, Desember 2021.
- Tambing, Vita Natalia. "Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia Dan Akibat Hukum Pada Hak Milik Terselubung", *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3, Februari 2016.
- Tigris, Jason Octavio. "Perbandingan Peraturan Rumah Susun Atas Orang Asing Di Indonesia Dan Singapura Serta Dampaknya Pada Investasi Asing", *Jurnal Notary*, Vol. 1, No. 1, November, 2019.
- Tista, Adwin. "Penjaminan Ganda Dalam Hukum Tanah Nasional Sebagai Implikasi Asas Pemisahan Horisontal", *Lambung Mangkurat Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 2018.
- Utomo, Hatta Isnaini Wahyu. "Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Atas Obyek Jaminan Berupa Bangunan Tanpa Tanah Dalam Perspektif Asas Pemisahan Horizontal", *Jurnal Selat*, Vol. 7, No. 1, 2019.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.  
\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 terkait Penetapan PP Pengganti UU No. 2 Tahun 2022 terkait Cipta Kerja.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 terkait Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.