
**DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI
PEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WARGA NEGARA ASING DI
INDONESIA DIKAITKAN DENGAN ASAS NASIONALITAS**

Noviana Eka Maharany,¹ Adi Sulistiyono,² Albertus Sentot Sudarwanto³

^{1,2,3}Universitas Sebelas Maret, Indonesia

Email : novianaekm10@gmail.com,¹ adi_sumo@yahoo.co.id,²
alsentotsudarwanto@yahoo.com³

ABSTRAK

Terdapat disharmoni pengaturan mengenai pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia pada Undang-Undang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis ketidaksesuaian pengaturan pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing pada Undang-Undang Cipta Kerja dan UUPA bertentangan atau tidak dengan Asas Nasionalitas, serta memberikan solusi agar tetap dapat menjaga Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA dan tercapai kepastian hukum. Metode penelitian adalah metode yuridis normatif, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Temuan penelitian ini adalah dengan adanya pengaturan pada Undang-Undang Cipta Kerja bahwa Warga Negara Asing dapat memiliki Hak Guna Bangunan, maka pengaturan tersebut bertentangan dengan Asas Nasionalitas dalam UUPA. Berdasar Asas *Lex specialis derogat legi generalis* maka pengaturan dalam UUPA yang harus lebih diutamakan. Agar tercapai kepastian hukum, maka harus dilakukan perbaikan pada Undang-Undang Cipta Kerja, berhubung status Undang-Undang Cipta Kerja pada saat ini adalah inkonstitusional bersyarat selama 2 (dua) tahun.

Kata Kunci : Disharmoni, Satuan Rumah Susun, Warga Negara Asing, Undang-Undang Cipta Kerja, UUPA

ABSTRACT

*There is a disharmony of regulations concerning ownership of flat units by foreign nationals in the Job Creation Law and Basic Agrarian Law (UUPA) in Indonesia. The objective of this study was to analyze the discrepancy of the flats' ownership regulations by foreign nationals in the Job Creation Law and the UUPA, which contradicted or did not conform to the Nationality Principle and provided solutions to maintain the Nationality Principle contained in the UUPA and achieve legal certainty. The research method was a normative juridical method using the statutory and conceptual approaches. The research finding obtained that regulation of the Job Creation Laws by foreigners who had the building rights was contrary to the Nationality Principle in the UUPA. Based on the principle of *Lex specialis derogat legi generalis*, the provisions of the UUPA must take precedence. To achieve legal certainty, improvements*

must be made to the Job Creation Law since the current status of the Job Creation Law is conditionally unconstitutional for two years.

Keywords : *Disharmony, Flat Units, Foreign Nationals, Job Creation Law, UUPA*

PENDAHULUAN

Rumah susun merupakan salah satu alternatif Pemerintah sejalan dengan pertumbuhan dan penambahan penduduk yang ditujukan untuk masyarakat, khususnya masyarakat perkotaan dimana ketersediaan lahan relatif terbatas. Salah satu faktor kepadatan penduduk di perkotaan adalah adanya Warga Negara Asing (WNA) yang mempunyai pekerjaan atau usaha di Indonesia. Hal tersebut berdampak pada semakin tingginya permintaan kebutuhan rumah tempat tinggal untuk Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan suatu kebijakan yang mengatur mengenai pemilikan tempat tinggal bagi Warga Negara Asing, sehingga dapat memberikan kepastian hukum yang tentunya dengan tetap memegang asas-asas hukum Pertanahan Nasional, yaitu salah satunya adalah Asas Nasionalitas.

Pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan tanah dikuasai oleh Negara dan digunakan bagi kemakmuran rakyat. Pasal tersebut merupakan dasar dari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan UUPA) agar tujuan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat dapat tercapai (Sulistio, 2020). Dalam UUPA terkandung Asas Nasionalitas yang merupakan asas utama hukum Pertanahan Nasional, dimana yang mempunyai hak dalam pemilikan hak atas tanah adalah hanya Warga Negara Indonesia, sehingga dapat diartikan bahwa UUPA membatasi kemungkinan orang asing mempunyai hak atas tanah tertentu (Aprilla, Permadi, & Effendi, 2018). Hal tersebut juga berlaku dalam sistem kondominium, oleh sebab itu, apabila terjadi suatu permasalahan, dalam menemukan solusi selalu didasarkan dengan hukum yang mengatur mengenai pertanahan (Putri, 2021).

Dalam UUPA, Asas Nasionalitas tercermin pada Pasal 9 ayat (1) yang mengatur hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan penuh dengan tanah. Hal tersebut diperkuat dengan Pasal 42 yang mengatur bahwa Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia hanya dapat memiliki Hak Pakai. Sedangkan mengenai rumah susun, Asas Nasionalitas tercermin dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011

Tentang Rumah Susun pada Pasal 2 huruf c, yang menjelaskan bahwa pengelolaan rumah susun harus berdasarkan salah satunya pada Asas Kenasionalan. Penegasan mengenai Warga Negara Asing yang sebatas bisa memiliki tempat tinggal dengan Hak Pakai juga dinyatakan dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman), serta dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan PP Nomor 103 Tahun 2015). Begitu pula dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan PP Nomor 40 Tahun 1996).

Terlihat bahwa selama ini Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang mengatur tentang kepemilikan tempat tinggal Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia telah mencerminkan Asas Nasionalitas yang termuat dalam UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional, yaitu membatasi kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing yang sebatas dapat memiliki Hak Pakai saja. Namun, kemudian pada tahun 2020 Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja) yang disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020. Salah satu maksud dan tujuan Undang-Undang Cipta Kerja agar investor tertarik dan mempermudah perizinan di Indonesia (Prawinda & Putra, 2021).

Dengan lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja tersebut, terdapat beberapa perubahan pengaturan yang berkaitan dengan pertanahan dan perumahan, salah satunya adalah pengaturan kepemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing yang berada di Indonesia. Pada Pasal 144 Undang-Undang Cipta Kerja, disebutkan bahwa salah satu subyek hukum yang dapat diberikan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah Warga Negara Asing yang memiliki izin tinggal sebagaimana yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada Pasal 145 Undang-Undang Cipta Kerja diatur bahwa rumah susun dapat didirikan di atas tanah: Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah negara; atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Pasal 144 dan 145 Undang-Undang Cipta Kerja tersebut, maka berarti Warga Negara Asing dapat memiliki suatu unit rumah susun dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Hal tersebut diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan PP Nomor 18 Tahun 2021) Pasal 71 ayat (1) huruf b.

Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 18 Tahun 2021 memberikan peluang kepada Warga Negara Asing untuk bisa mempunyai rumah susun di atas Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan. Dengan demikian terlihat bahwa terdapat Disharmoni (ketidakharmonisan) peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing, yaitu antara UUPA, Undang-Undang Rumah Susun, PP Nomor 40 Tahun 1996, dan PP Nomor 103 Tahun 2015 yang membatasi Warga Negara Asing untuk hanya memiliki rumah tempat tinggal dengan Hak Pakai dengan Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang memberikan perluasan pemberian Hak Milik Satuan Rumah Susun bagi Warga Negara Asing selain dapat didirikan di atas Hak Pakai juga dapat didirikan di atas Hak Guna Bangunan. Padahal UUPA sebagai hukum Pertahanan Nasional, merupakan aturan pokok yang menjadi pijakan bagi aturan-aturan lain yang mengatur pertanahan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Wardhani, 2020).

Penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini ialah penelitian oleh Selamat Lumban Gaol pada tahun 2018, yang berfokus pada peraturan pemilikan rumah susun oleh Warga Negara Asing. Penelitian oleh Mentari Putri Lijaya, Ni Putu Patsana Anggarawati, dan Dewi Rumaisa pada tahun 2021, yang berfokus pada jenis hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Warga Negara Asing untuk memiliki rumah susun di Indonesia. Kemudian penelitian oleh Winerungan Julio pada tahun 2017, yang berfokus pada pembebanan hak tanggungan pada pemilikan tempat tinggal oleh orang asing di Indonesia. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, pada penelitian ini lebih berfokus pada adanya disharmoni mengenai pengaturan pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia yang diatur pada Undang-Undang Cipta Kerja dengan UUPA. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk menganalisis letak ketidakharmonisan pengaturan pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia pada Undang-Undang Cipta Kerja sesuai atau tidak dengan Asas Nasionalitas yang terkandung dalam

UUPA, serta untuk menemukan solusi agar terdapat kesesuaian pengaturan atau regulasi kepemilikan rumah susun Warga Negara Asing di Indonesia, sehingga tercapai Kepastian hukum dan Asas Nasionalitas tetap dapat terjaga.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas timbul kegelisahan akademik penulis tentang kepastian hukum pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing, sehingga penulis tertarik melakukan penelitian yang akan membahas mengenai apakah pengaturan pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia pada Undang-Undang Cipta Kerja telah sesuai dengan Asas Nasionalitas dalam UUPA; serta bagaimana pengaturan yang ideal mengenai pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia agar tercapai Kepastian hukum.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan Doktrinal yang bersifat Normatif, yaitu dengan meneliti pijakan yuridis yang mengatur tentang topik persoalan dalam penelitian (Sudarwanto, 2020). Terdapat tiga permasalahan dalam penelitian hukum normatif yaitu kekosongan norma, kekaburan norma, dan konflik norma. Penelitian disharmoni adalah penelitian yang mempunyai tujuan dalam penyelarasan atau sinkronisasi aturan (Wardhani, Tamsil, & Masnun, 2018).

Penelitian hukum normatif berdasar pada data-data sekunder sebagai dasar penelitian, dengan melakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan serta teori-teori pada berbagai bahan pustaka atau literatur. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Sedangkan teknik analisis data yang digunakan bersifat kualitatif yaitu teknik analisis data dengan menganalisis data sekunder. Karakteristik utama dalam penelitian kualitatif yaitu fokus langsung pada sumber data (Mekarisce, 2020). Hasil dari analisis tersebut kemudian dituangkan secara deskriptif, untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan, untuk kemudian dapat ditarik kesimpulan atas jawaban permasalahan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pemilikan Satuan Rumah Susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia pada Undang-Undang Cipta Kerja Sesuai atau Tidak Dengan Asas Nasionalitas Dalam UUPA

Salah satu hal penting dari hak milik Bangsa dan Negara Indonesia ialah tanah karena sebagai tempat kelangsungan hidup warga masyarakat. Oleh sebab itu, Pemerintah Indonesia membuat peraturan-peraturan yang bertujuan untuk melindungi serta mempertahankan hak milik bangsa Indonesia. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara bukanlah sebagai pemilik tanah di Indonesia, melainkan hanya berstatus menguasai karena hak untuk mempunyai seluruh tanah Indonesia ada di tangan rakyat (Anggriani, 2012). Maka sudah seharusnya pemerintah dalam mengeluarkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tanah harus sejalan dengan UUD 1945.

Globalisasi ekonomi yang terus berkembang mengakibatkan jumlah peningkatan Warga Negara Asing yang mempunyai pekerjaan ataupun usaha di Indonesia menjadi semakin bertambah, sehingga rumah tempat tinggal atau hunian menjadi suatu kebutuhan. Terkait kepemilikan tanah, UUPA menganut Asas Nasionalitas tercermin dalam Pasal 9 ayat (1) yang mengatur bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan penuh dengan tanah. Lebih lanjut dalam Pasal 42 dinyatakan bahwa hanya Hak Pakai yang dapat diberikan kepada Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 1996.

Menurut PP Nomor 103 Tahun 2015, Warga Negara Asing yang berada di Indonesia yang dapat memiliki rumah tempat tinggal adalah orang yang tidak termasuk Warga Negara Indonesia yang memberikan manfaat, mempunyai usaha, bekerja, atau melakukan penanaman modal di Indonesia, serta mempunyai izin tinggal di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 4 huruf b PP Nomor 103 Tahun 2015 Warga Negara Asing dapat memiliki satuan rumah susun yang didirikan di atas bidang tanah Hak Pakai. Pengertian rumah susun berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Rumah Susun, ialah bangunan bertingkat yang dibangun secara horizontal atau vertikal, dan terdiri

dari unit-unit yang memiliki bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Unit-unit tersebut dapat dimiliki dan digunakan secara individu sebagai tempat tinggal. Rumah susun dapat dibangun di atas tanah: Hak Milik; Gak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Negara atau di atas Hak Pengelolaan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, pengaturan tentang pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing mengalami beberapa perubahan, yaitu pada Pasal 144 dan Pasal 145 yang memperluas ketentuan bahwa Warga Negara Asing dapat memiliki rumah susun di atas Hak Guna Bangunan, yang diperjelas dalam Pasal 71 PP Nomor 18 Tahun 2021.

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang memperluas kepemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing tidak sebatas di atas tanah Hak Pakai saja, namun juga dapat dibangun di atas tanah Gak Guna Bangunan adalah tidak sesuai dengan UUPA serta peraturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PP Nomor 103 Tahun 2015 yang membatasi satuan rumah susun yang dapat dimiliki Warga Negara Asing sebatas di atas tanah Hak Pakai saja.

UUPA merupakan payung hukum pertanahan di Indonesia, dalam UUPA terkandung Asas Nasionalitas. Pemahaman Asas Nasionalitas dapat dilihat dalam Pasal 9 UUPA yang mengatur bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang berhak mempunyai tanah di Indonesia, sehingga Warga Negara Asing atau perusahaan asing hanya dapat memiliki hak atas tanah terbatas, seperti Hak Pakai sesuai yang diatur dalam UUPA. Asas Nasionalitas juga dapat diartikan bahwa tanah sebagai peringkat tertinggi hanya ditujukan bagi bangsa Indonesia, tanah tidak bisa secara bebas menjadi obyek lalu lintas dunia usaha seperti yang berlaku untuk benda bukan tanah (Roestamy, 2011).

Ketentuan mengenai Asas Nasionalitas dalam UUPA dapat dilihat dalam Pasal 21 ayat (1) yaitu yang dapat memiliki Hak Milik adalah Warga Negara Indonesia saja. Selain itu juga dapat dilihat dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan Hak Guna Usaha hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Demikian pula pada Pasal 36 ayat (1) yang menyatakan hanya Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia yang dapat memiliki Hak Guna

Bangunan. Serta dalam Pasal 46 ayat (1) yang menyatakan bahwa Warga Negara Indonesia saja yang memiliki hak membuka tanah dan memungut hasil hutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, jelas bahwa dalam UUPA hanya Hak Pakai yang dapat dipunyai oleh Warga Negara Asing sesuai yang diatur dalam Pasal 42 UUPA. Hal tersebut dikarenakan sebagaimana Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, seperti yang tercantum dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA tentang Hak Milik, Pasal 28 ayat (3) UUPA tentang Hak Guna Usaha, dan Pasal 35 ayat (3) UUPA tentang Hak Guna Bangunan, sedangkan untuk Hak Pakai jika akan melakukan peralihan harus terlebih dahulu dengan izin/persetujuan pejabat yang berwenang atau telah dicantumkan dalam perjanjian yang bersangkutan (Mahadewi, 2019). Sehingga dengan adanya ketentuan peralihan Hak Pakai harus terlebih dahulu atas persetujuan/izin dari pejabat yang berwenang dan harus sudah dituangkan dalam perjanjian yang bersangkutan, maka hal tersebut dapat mencegah agar Warga Negara Asing tidak memiliki hubungan yang erat dengan tanah di Indonesia (Anggriani, 2012).

Pada Pasal 47 Undang-Undang Rumah Susun diatur bahwa SHMSRS diterbitkan kepada mereka yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah, sedangkan pada UUPA diatur yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Hal tersebut jelas menimbulkan konflik norma antara Undang-Undang Cipta Kerja dengan UUPA. Mengenai Hak Guna Bangunan, terdapat kasus pemilikan satuan rumah susun di atas tanah Hak Guna Bangunan oleh Warga Negara Indonesia yang menikah dengan Warga Negara Asing tanpa perjanjian kawin. Uji materi tersebut menghasilkan Putusan MK Nomor 69/PUU-VII/2015 yang dimana Mahkamah Konstitusi hanya mengabulkan uji materi terhadap Pasal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, sedangkan permohonan uji materi Pasal 36 ayat (1) terkait subyek pemegang Hak Guna Bangunan ditolak dengan pertimbangan bahwa UUPA menganut Asas Nasionalitas (Putri, 2021).

Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa Asas Nasionalitas adalah merupakan asas yang utama dan penting dalam UUPA. Perluasan pengaturan dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing yang tidak hanya dapat memiliki Hak Pakai namun juga

termasuk Hak Guna Bangunan adalah mengabaikan Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA sebagai payung hukum Pertanahan di Indonesia yang berdasar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Dengan lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja, hak bagi Warga Negara Indonesia dapat terkesampingkan oleh Warga Negara Asing yang jika dibandingkan secara materi tentu lebih mampu sehingga lebih mudah memperoleh satuan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan. Padahal tujuan utama dari adanya penyelenggaraan Rumah Susun adalah untuk mencukupi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Hak Guna Bangunan yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain akan menjadikan Warga Negara Asing memiliki keterkaitan erat dengan tanah di Indonesia yang tentunya sangat bertentangan dengan Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA (Putri, 2021).

2. Pengaturan Seharusnya Pemilikan Satuan Rumah Susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia agar Tercapai Kepastian Hukum

Kepastian hukum atas status hukum benda yang melekat pada tanah adalah hal yang penting sebab berpengaruh pada semua hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya (Rubiati, 2021). Kepastian hukum akan tercapai jika peraturan perundang-undangan dirumuskan secara jelas dan tegas, sehingga tidak terjadi kerancuan dalam penafsiran serta tumpang tindih antar peraturan. Subekti berpendapat bahwa hukum adalah alat untuk mengabdikan pada tujuan negara yaitu mendatangkan kesejahteraan bagi rakyat (Lijaya, Anggarawati, & Rumaisa, 2021).

Terjadi perluasan ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, dimana Warga Negara Asing juga dapat memiliki satuan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan tidak hanya sebatas di atas Hak Pakai, dimana ketentuan tersebut bertentangan dengan UUPA yang menganut Asas Nasionalitas.

Istilah harmoni mempunyai arti keselarasan, kecocokan, kesesuaian dan keseimbangan (Sulistyan, 2019). Harmonisasi hukum merupakan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah dan hakim, sistem hukum, serta asas-asas hukum yang mempunyai tujuan guna meningkatkan kepastian hukum, kejelasan hukum, dan keadilan. Seperti pendapat Moh. Hasan Wangkusumah

bahwa harmonisasi hukum merupakan kegiatan ilmiah sebagai proses penyesuaian hukum tertulis yang berpijak pada nilai-nilai filosofis, yuridis, sosiologis, maupun ekonomis (Aprianti, Safa'at, & Qurbani, 2021).

Memang saat ini Mahkamah Konstitusi telah memutus permohonan uji formil Undang-Undang Cipta Kerja pada tanggal 4 Nopember 2021, dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Hasil putusannya adalah menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun, pembentuk undang-undang diberikan kesempatan untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja dalam tenggang waktu tersebut agar tidak menjadi inkonstitusional secara permanen (Haryono, 2021). Putusan jenis inkonstitusional bersyarat berarti norma yang diujikan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya (Rahman, 2020). Berdasarkan hal tersebut, maka Undang-Undang Cipta Kerja termasuk peraturan pelaksanaannya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi masih akan tetap berlaku sampai dilakukan perbaikan sesuai tenggang waktu yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi.

Hukum tanah di Indonesia menggunakan Asas Pemisahan Horizontal, dimana bangunan dan tanaman tidak termasuk bagian dari tanah, sebagai akibatnya hak atas tanah tidak secara otomatis termasuk pada pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya (Harsono, 2020). Pada dasarnya konsep kepemilikan hak atas tanah pada Satuan Rumah Susun tidak dapat secara penuh menganut Asas Pemisahan Horizontal, sebab kepemilikannya adalah kepemilikan bersama, bukan kepemilikan individu seperti yang dimaksud dalam Asas Pemisahan Horizontal UUPA (Supyan, 2016).

Sebenarnya sebelum adanya Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat pengaturan terkait pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di atas Hak Guna Bangunan yaitu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan PerMen ATR/BPN Nomor 29 Tahun 2016). Terkait pemilikan satuan rumah susun, PerMen tersebut dalam Pasal 6 ayat (2) mengatur bahwa apabila Warga

Negara Asing memiliki satuan rumah susun yang dibangun di atas Hak Guna Bangunan atau Hak pengelolaan karena jual beli, hibah, lelang ataupun cara lain yang bertujuan untuk mengalihkan hak, maka Hak Milik atas Satuan Rumah Susun diberikan langsung kepada Warga Negara Asing yang bersangkutan dengan perubahan menjadi Hak Pakai atas Satuan Rumah Susun. Caranya adalah kata-kata dan nomor Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dalam buku tanah dan Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun yang bersangkutan termasuk semua daftar dan peta hak tanah dan bidang yang bersangkutan dicoret serta menggantinya dengan kata-kata dan nomor Hak Pakai atas Satuan Rumah Susun.

Terlihat bahwa PerMen ATR/BPN Nomor 29 Tahun 2016 tersebut juga menganut Asas Nasionalitas karena apabila terdapat Warga Negara Asing yang memiliki satuan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan atau Hak Pengelolaan diberikan langsung dengan perubahan menjadi Hak Pakai. Hal ini menunjukkan bahwa PerMen ATR/BPN Nomor 29 Tahun 2016 membatasi kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing hanya dengan Hak Pakai.

Karena pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja menurut penulis bertentangan dengan Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA, maka sudah seharusnya dilakukan harmonisasi atau penyesuaian pengaturan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, agar sesuai dengan UUPA yang hanya membatasi Warga Negara Asing hanya dapat memiliki Hak Pakai, agar Asas Nasionalitas dapat dipertahankan serta dapat tercapai kepastian hukum, selagi saat ini status dari Undang-Undang Cipta Kerja adalah inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun dengan diberikan kesempatan melakukan perbaikan.

Apabila tetap memberikan Hak Milik Satuan Rumah Susun di atas Hak Guna Bangunan kepada Warga Negara Asing seperti yang diatur pada Undang-Undang Cipta Kerja, padahal pemilikan hak atas tanah pada Satuan Rumah Susun tidak seutuhnya dapat menganut Asas Pemisahan Horizontal disebabkan adanya kepemilikan bersama, maka nantinya dikhawatirkan mengakibatkan Warga Negara Asing dapat memiliki hubungan yang erat dengan tanah di Indonesia. Kemudian apabila hendak mengambil solusi untuk satuan rumah susun di atas Hak Guna Bangunan diberikan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) dengan

maksud agar sertifikat bangunan terpisah dengan sertifikat tanah, jelas tidak dapat diterapkan, selain karena dalam Undang-Undang Rumah Susun telah diatur dalam Pasal 48 bahwa SKBG ialah bukti kepemilikan atas satuan rumah susun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, juga karena Hak Guna Bangunan termasuk Hak Atas Tanah sesuai yang diatur dalam Pasal 16 UUPA sehingga berdasar Pasal 47 Undang-Undang Rumah Susun, tanda bukti kepemilikan atas rumah susun di atas Hak Guna Bangunan adalah Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHMSRS).

Norma merupakan aturan yang mempunyai rumusan secara jelas. Aturan yang lebih abstrak dari norma adalah asas, di atas asas terdapat nilai. Apabila disusun secara hirarkis, maka asas sebenarnya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma. Oleh sebab itu, apabila terjadi disharmoni antara norma-norma hukum, penyelesaiannya menggunakan asas-asas hukum (Mawar, 2016).

Berdasar asas hukum *Lex specialis derogat legi generalis* yaitu kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan khusus, maka berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan umum (Susetio, 2013), maka aturan terkait pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing pada Undang-Undang Cipta Kerja sebagai undang-undang yang lebih bersifat umum harus dikesampingkan dengan UUPA dan Undang-Undang Rumah Susun yang lebih bersifat khusus. Atau dengan melakukan perbaikan terkait pasal 144 dan 145 Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur terkait pemilikan hak milik satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing agar hanya sebatas dapat memiliki Hak Pakai, berhubung pada saat ini Undang-Undang Cipta Kerja berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 berstatus inkonstitusional bersyarat dengan diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan selama tenggang waktu 2 tahun. Hal tersebut adalah cara agar Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA sebagai payung hukum Pertanahan Nasional tetap terjaga.

KESIMPULAN

Terjadi perluasan pengaturan pada Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021, dimana Warga Negara Asing tidak sebatas dapat memiliki Hak Milik Satuan Rumah Susun di atas Hak Pakai seperti yang diatur dalam UUPA, melainkan juga di atas Hak Guna Bangunan. Ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan PP Nomor 18 Tahun 2021 tersebut bertentangan atau tidak sesuai dengan Asas Nasionalitas yang terkandung dalam UUPA sebagai payung hukum pertanahan di Indonesia yang berdasar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, karena dapat menyebabkan Warga Negara Asing memiliki keterkaitan yang erat dengan tanah di Indonesia sebagai akibat dari Hak Guna Bangunan yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain tanpa seijin pihak yang berwenang. Berbeda dengan Hak Pakai yang menurut UUPA apabila hendak melakukan peralihan hak harus atas seijin atau persetujuan pejabat yang berwenang.

Cara agar terjadi Kepastian hukum pada pengaturan pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing di Indonesia adalah dengan berdasar pada asas hukum *Lex specialis derogat legi generalis*, dimana aturan hukum khusus lebih diutamakan daripada aturan hukum umum yang berarti aturan pada UUPA sebagai undang-undang yang mengatur pertanahan secara khusus mengesampingkan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai undang-undang yang bersifat umum. Selain cara tersebut selagi pada saat ini berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 status Undang-Undang Cipta Kerja adalah inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun maka juga dapat dengan melakukan perbaikan atau penyesuaian pada Undang-Undang Cipta Kerja bab pertanahan terkait pemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing khususnya Pasal 144 dan Pasal 145 agar sesuai dengan UUPA, sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan kepastian hukum dapat tercapai serta Asas Nasionalitas tetap dapat terjaga.

Ucapan Terimakasih

Dalam penelitian ini, penulis mengucapkan terimakasih kepada: Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H., M.H dan Bapak Dr. Albertus Sentot Sudarwanto, S.H., M.Hum yang telah memberikan bimbingan terkait penelitian ini; Pihak Universitas Muhammadiyah Surakarta sebagai penyelenggara Jurnal Jurisprudence; Orang tua penulis; dan teman-teman yang telah membantu.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya Yuli Sulistyawan. (2019). Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global Akibat Globalisasi. *Jurnal Hukum Progresif*, 7 (2), 174.
- Albertus Sentot Sudarwanto. (2020). Implikasi Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 Tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup Terhadap Konservasi Tanah dan Air. *Jurnal Penelitian Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, 4 (1), 4.
- Arnild Augina Mekarisce. (2020). Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data pada Penelitian Kualitatif di Bidang Kesehatan Masyarakat. *Jurnal Ilmiah Kesehatan Masyarakat*, 12 (3), 146.
- Astri Putri Aprilla, Iwan Permadi, & Lutfi Effendi. (2018). Status Hukum Hak Milik atas Tanah Warga Negara Asing dengan Meminjam Nama Warga Negara Indonesia. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3 (1), 17.
- Betty Rubiati. (2021). Kepastian Hukum Pemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing di Indonesia Dikaitkan dengan Prinsip Nasionalitas. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 1 (1), 79.
- Boedi Harsono. (2020). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Dini Meisa Wardhani, Tamsil, & Muh. Ali Masnun. (2018). Disharmoni Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007. *Jurnal Novum*, 5 (2), 100.
- Dodi Haryono. (2021). Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Konstitusi*, 18 (4), 776.
- Dwi Kusumo Wardhani. (2020). Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha*, 6 (2), 441.
- Faiz Rahman. (2020). Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Jurnal Konstitusi*, 17 (1), 38.
- Galang Fauzan Prawinda, Arjie Sukmawijaya Arpian Putra. (2021). *Flats for Foreigner After the Issuance of the Omnibus Law in Indonesia*. *Jurnal UWKS*, 18 (1), 13.

- Ina Budhiarti Supyan. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Satuan Rumah Susun di Bidang Pengelolaan Rumah Susun di Bandung dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun. *Jurnal Wawasan Hukum*, 34 (1), 88.
- Jum Anggriani. (2012). Penerapan Asas Nasionalitas Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia (Studi Kasus PP Nomor 40 Tahun 1996. *Jurnal Dinamika Hukum*, 12 (1), 173.
- Kadek Julia Mahadewi. (2019). Tinjauan Yuridis Karakteristik Penggunaan Hak Pakai dalam Kepemilikan oleh Warga Negara Asing di Indonesia. *Jurnal Gema Keadilan*, 6 (2), 190.
- Martin Roestamy. (2011). *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing Dihubungkan dengan Hukum Pertanahan*. Bandung: Alumni.
- Meiliyana Sulistio. (2020). Politik Hukum Pertanahan di Indonesia. *Journal Education and Development* Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, 8 (2), 106.
- Mentari Putri Lijaya, Ni Putu Patsana Anggarawati, & Dewi Rumaisa. (2021). Karakteristik Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing yang Berkedudukan di Indonesia. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, 4 (1), 32.
- Nanda Soraya Putri. (2021). Kepemilikan Satuan Rumah Susun Di Atas Tanah Hak Guna Bangunan Oleh Orang Asing. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 5 (1), 21.
- Nurul Aprianti, Muchamad Ali Safa'at, & Indah Dwi Qurbani. (2021). Dualism Model Pengujian Peraturan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Kajian Hukum dan Keadilan*, 9 (2), 476.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia

Sitti Mawar. (2016). Metode Penemuan Hukum (Interpretasi dan Konstruksi) dalam Rangka Harmonisasi Hukum. *Jurnal Justisia*, 1 (1), 5.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Wasis Susetio. (2013). Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria. *Jurnal Lex Jurnalica*, 10 (3), 145.