

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebutuhan rumah tempat tinggal atau hunian di daerah perkotaan semakin meningkat dan dirasakan kurang, mengingat jumlah perumahan yang tersedia tidak berimbang dengan jumlah kebutuhan dari orang yang memerlukan rumah tempat tinggal. Kebutuhan akan rumah tempat tinggal tidak hanya bagi warga negara Indonesia tetapi juga bagi warga negara asing dan badan hukum asing yang berada di Indonesia. Oleh karena itu diperlukan pengaturan tentang bagaimana kebutuhan ini dapat dipenuhi, hak atas tanah untuk perumahan, termasuk didalamnya tata cara dan syarat-syarat pemberian hak atas tanah bagi orang asing atau badan hukum asing.

Keberadaan orang asing yang berkedudukan di Indonesia dalam rangka investasi telah memberikan manfaat sehingga orang asing diperbolehkan memiliki rumah tinggal atau hunian berupa satuan rumah susun (apartemen), mengenai kepastian hukum pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, khususnya Pasal 2 ayat (1) yang ditegaskan bahwa orang asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak pakai.

Tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai pemilikan rumah untuk tempat tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia.¹ Sedangkan kehadiran PP 103/2015 ini ditujukan untuk mengatur ulang kepemilikan properti oleh warga asing serta mencabut dan menggantikan PP 41/1996 tidak lagi berlaku. Dalam PP tersebut, pemerintah secara resmi mengumumkan bahwa warga negara asing dapat membeli hunian di dalam negeri, WNA yang dimaksud adalah mereka yang bekerja, investasi atau yang dapat memberikan manfaat di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis ingin membahas mengenai **“Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing (WNA)”**.

¹Arie Hutagalung.2002, Condominium dan Permasalahannya. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 105

1.2 Rumusan Masalah

Dari Latar Belakang Masalah diatas, maka Rumusan Masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah ketentuan pemberian hak pakai bagi Warga Negara Asing (WNA)?
2. Bagaimanakah proses kepemilikan satuan rumah susun bagi Warga Negara Asing (WNA)

1.3 Ruang Lingkup Masalah

Agar penulisan ini dapat lebih fokus terhadap topik yang dibahas dan tidak melebar, maka penulis membatasi pembahasan rumusan masalah dan penulis yakin dapat menulis secara sistematis dan komperitif yaitu tentang kepemilikan satuan rumah susun bagi Warga Negara Asing (WNA).

1.4 Landasan Teori dan Asumsi

1.4.1 Landasan Teori

Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati.² Dalam mengkaji data dan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam tesis ini, maka akan digunakan teori-teori sebagai berikut :

1.4.1.1 Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum oleh dikemukakan oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa, "Sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita atau tujuan".³ Tujuan hukum pada umumnya menurut Gustav Radbruch menggunakan asas prioritas. Asas prioritas tersebut dijadikan sebagai tiga nilai dasar tujuan hukum yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari

² M. Solly Lubis, 1994, Filsafat Ilmu dan Penelitian, Mandar Madju, Bandung, hal.80

³Muhamad Erwin, 2011, Filsafat Hukum Refleksi krisis terhadap hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 123

kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.⁴

Sudikno Mertokusumo mengartikan “kepastian hukum, merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.”⁵

Peter Mahmud Marzuki berkaitan dengan pengertian kepastian hukum dikemukakan sebagai berikut : “Pertama adanya, aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu”.⁶ Kepastian hukum dapat berupa pasal-pasal dalam undang-undang dan konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.

Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadinya kepastian hukum yang dicapai oleh karena hukum. Ada 2 (dua) macam kepastian hukum yaitu kepastian karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian dalam hukum tercapai jika hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan berlain-lainan.

Kepastian hukum atau *rechtszekerheid* menurut J.M Otto, yang dikutip Tatiek Sri Djatmiati dikemukakan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut :

- a. Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan Negara;
- b. Aparat pemerintah menetapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
- c. Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;
- d. Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan hukum tersebut;

⁴ <http://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/> diakses pada tanggal 31 Agustus 2020

⁵ Sudikno Mertokusumo, 1999, Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta, hal 145

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Pranada Media Group, Jakarta hal.158

e. Putusan hakim dilaksanakan secara nyata.⁷

Kelima syarat yang dikemukakan J.M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif

Tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum, fungsi hukum dapat berjalan dan mampu mempertahankan ketertiban. Kepastian hukum adalah syarat mutlak setiap aturan, persoalan keadilan dan kemanfaatan hukum bukan alasan pokok dari tujuan hukum tetapi yang penting adalah kepastian hukum. Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas umum untuk mencapai kepastian hukum. Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.⁸

Berdasarkan uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka dapat ditarik pengertian mengenai kepastian hukum yaitu perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada. Teori kepastian hukum digunakan untuk mengkaji rumusan masalah pertama mengenai ketentuan pemberian hak pakai bagi Warga Negara Asing (WNA).

1.4.1.2 Teori Negara Hukum

Plato mengemukakan bahwa negara baik adalah negara yang berdasarkan pada adanya pengaturan (hukum) yang baik, yang disebut dengan istilah "*nomoi*".⁹ Negara Indonesia adalah

⁷ Tatiek Sri Djatmiati, 2002, Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, PPS Unair, Surabaya, hal.18

⁸ Soerjono Soekanto, 1983, Penegakkan Hukum, Bina cipta, Bandung, hal.15

⁹ Titik Triwulan Tutik, 2011, Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal 61.

Negara hukum, hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Konsep Negara hukum yang ada di Indonesia dilihat dari sistem hukum Indonesia yaitu Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*). Adapun ciri-ciri *Rechtsstaat* adalah :¹⁰

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan penguasa dan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara.
3. Diakui dan dilindungi hak-hak rakyat.

Pengaturan hukum yang baik tertuang dalam ketentuan pasal-pasal dalam undang-undang. Ketentuan pasal-pasal yang jelas akan memudahkan dan memberi kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Untuk mengkaji permasalahan yang pertama, maka diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang tegas dan jelas untuk mengatur ketentuan kepemilikan satuan rumah susun bagi Warga Negara Asing (WNA) .

1.4.2 Asumsi

1. Pemberian Hak Pakai untuk WNA, pemerintah telah mengatur persyaratan sebagaimana diatur dalam PP No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Dan peraturan terbaru yang menindaklanjuti peraturan tersebut adalah PMA No. 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.
2. Pasal 41 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menimbang bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah hak milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan dalam pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai adalah salah satu hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh Warga Negara Asing secara penuh. Maksudnya secara penuh disini Warga Negara Asing yang memiliki tanah di Indonesia dapat menaikkan namanya di atas sertifikat Hak Pakai, jadi tidak memerlukan lagi bantuan Warga Nera Indonesia untuk memiliki property di Indonesia.

Pasal 42 UUPA mengatur bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai atas tanah adalah:¹¹

¹⁰ Ni'Matul Huda, 2005, Hukum Tata Negera Indonesia Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada Indonesia, Jakarta, hal. 82

¹¹ Sahnun, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm 91.

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Hak sewa bangunan diatur dalam Pasal 44 dan 45 UUPA. Yang dimaksud dengan hak sewa bangunan adalah Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Persewaan ini adalah bersifat perorangan artinya menyewa dari seorang yang telah mempunyai hak atas tanah, sehingga tidak dimungkinkan persewaan tanah yang di kuasai Negara, oleh karena Negara bukan pemilik tanah.¹²

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dapat dikualifikasikan atas tujuan yang bersifat umum dan tujuan yang bersifat khusus. Kedua tujuan penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1.5.1 Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk pengembangan Ilmu Hukum khususnya dibidang Hukum. Hal ini meliputi pemahaman mengenai kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing (WNA).

1.5.2 Tujuan Khusus

Berdasarkan tujuan umum tersebut, penelitian ini dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang bersifat khusus yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan mengenai ketentuan pemberian hak pakai bagi Warga Negara Asing (WNA)
2. Untuk mengkaji dan menganalisis proses kepemilikan satuan rumah susun bagi Warga Negara Asing (WNA).

1.6 Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu.

¹² A. P. Parlindungan, 2008, Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, hlm 215.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan yang berasal dari berbagai peraturan perundang-undangan dan bahan lainnya dari berbagai literatur. Penelitian ini meneliti masalah dari ketentuan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian normatif mencakup : penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, penulisan sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹³ Penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder. Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan data dasar yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan.

1.6.2 Jenis Pendekatan

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dan pendekatan analisis konsep hukum (*analitical conceptual approach*). Jenis pendekatan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁴ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dalam skripsi ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait dengan kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing (WNA).
2. Pendekatan analisis konsep hukum (*analitical conceptual approach*) yaitu menemukan pengertian hukum/konsep hukum tentang kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing (WNA).

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 14.

¹⁴ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan ke I, Citra Bakti Aditya, Bandung, hal. 82.

1.6.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini melalui penelitian normatif dokumentatif, dimana bahan penelitian hukum dicari dengan cara penelitian kepustakaan.¹⁵

Bahan hukum tersebut terdiri dari:

1. Bahan hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat digunakan terutama berpusat pada perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewenangan Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia, Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria No. 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menunjang dan membantu bahan hukum primer untuk memuat penjelasan didalamnya, antara lain: buku-buku, diktat-diktat, literatur, yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti

1.6.4 Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, selanjutnya diolah dan dianalisis dikualifikasikan secara kualitatif sesuai dengan permasalahan. Bahan hukum tersebut dianalisis sesuai dengan permasalahan. Bahan hukum tersebut dianalisis dengan teori yang relevan. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan sebagai berikut :

1. Teknik deskriptif merupakan teknik dasar yang digunakan untuk menganalisis suatu permasalahan yang harus digunakan dalam suatu penelitian yakni dengan menguraikan satu keadaan dari proposisi hukum dan non hukum.
2. Teknik interpretasi untuk menganalisis norma-norma hukum yang tidak jelas rumusnya. Teknik interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah :
 Interpretasi Gramatikal yaitu penafsiran ketentuan dalam undang-undang berdasarkan bunyi kata-kata secara keseluruhan dalam kalimat-kalimat yang disusun. Penafsiran menurut tata bahasa merupakan penafsiran yang kurang memperhatikan aturan lainnya, tetapi semata-mata melihat bunyi atau redaksi pasal yang bersangkutan. Secara tata

¹⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal.42.

bahasa ketentuan undang-undang harus memberikan kepastian hukum, yaitu apabila kata-kata dalam kalimat suatu pasal telah jelas maksudnya.¹⁶

- a. Interpretasi Sistematis yaitu Penafsiran sistematis adalah penafsiran beberapa pasal yang mempunyai huruf dan bunyi yang diharapkan dapat menjelaskan mengenai hal yang konkrit. Kalimat-kalimat yang terpampang dalam rentetan kata-kata tersebut tersusun secara sistematis. Selain itu, pasal-pasal yang terdapat dalam sebuah undang-undang memiliki hubungan antara yang satu dengan yang lainnya atau menjelaskan antara pasal yang satu dengan yang lainnya.
3. Teknik argumentasi untuk mengemukakan pendapat terhadap masalah yang sedang diteliti.

Setelah semua bahan terkumpul kemudian bahan hukum tersebut diklasifikasikan secara kualitatif sesuai dengan rumusan masalah. Bahan hukum tersebut dianalisis dengan teori-teori yang relevan dengan menggunakan bahan hukum yang lebih konkrit kemudian ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan.

1.6.5 Teknik Penyajian Bahan Hukum

Teknik penyajian data pada penelitian ini menggunakan teknik pendekatan secara deskriptif analitis, yaitu dengan menjelaskan dan menggambarkan hal-hal yang diteliti mengenai kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing (WNA), dengan permasalahan yang ada kemudian dikaitkan dengan teori-teori yang relevan untuk kemudian ditarik kesimpulan secara sistematis untuk menghindari kontradiksi antara peraturan perundang-undangan yang diteliti.

¹⁶<http://cakra-nusantara.net/artikel/perpajakan/101pengantar-hukum-pajak-html> diakses pada tanggal 22 Juli 2014