

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang maju dan berkembang. Hukum di Indonesia berkembang mengikuti perkembangan zaman. Semakin maju perkembangan, teknologi juga maju di era sekarang, dan tingginya kebutuhan hidup masyarakat. Selain kemajuan perkembangan di berbagai bidang yang saat ini sedang terjadi begitu cepat, perkembangan penduduk di Indonesia juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) terbaru jumlah penduduk di Indonesia kini telah mencapai sebanyak 278,7 juta jiwa pada pertengahan 2023 (KKIJateng, 2023).

Hal ini membuat angka kelahiran meningkat tajam. Namun, tidak dapat dipungkiri dengan angka pertumbuhan penduduk tinggi, setiap penduduk harus memenuhi kebutuhan dasarnya. Kebutuhan dasar adalah sandang, papan, dan pangan. Salah satu kebutuhan dasar yang harus dimiliki berupa rumah, rumah adalah tempat tinggal atau sarana tempat hidup seseorang bersama dengan keluarganya. Kebutuhan akan rumah sudah menjadi kebutuhan, bahkan keadaan dari lahan rumah tinggal atau tanah sebagai tempat tinggal sudah mulai berkurang. Dalam hal ini pembangunan secara horisontal terhadap lahan rumah sudah mulai sempit akibat bertambahnya penduduk.

Perumahan dan pemukiman di Indonesia pada dasarnya sudah diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan : Setiap orang memiliki hak hidup berkecukupan bahkan makmur secara jasmani maupun rohani, memiliki tempat tinggal, serta memiliki lingkungan hidup yang layak dan sehat. Dijaminnya hal tersebut oleh Negara membuat rasa aman masyarakat, akan tetapi sekarang harga rumah baik di jalan raya, gang, kampung, desa, dusun, bahkan di perumahan naik sesuai nilai tanah dan bangunan serta berubah-ubah tiap tahunnya. Akibatnya, pembangunan untuk rumah tinggal mulai

berbentuk pembangunan ke arah vertikal (ke atas), dapat berbentuk Rumah Susun, *Appartement*, ataupun *condominium*. Untuk kalangan menengah hingga menengah ke bawah bisa memiliki tempat tinggal berupa Rumah Susun dengan harga yang lebih terjangkau, sedangkan menengah ke atas dapat memiliki *Appartement/ condominium*. Oleh karena itu, masyarakat yang belum memiliki tempat tinggal memilih untuk tinggal di Rumah Susun. Keberadaan Rumah Susun dapat memberikan solusi akan sulitnya mendapatkan hunian, karena Rumah Susun adalah hunian yang efisien bagi beberapa kalangan¹. Alternatif penyediaan hunian yang baik bagi masyarakat yang harus disediakan pemerintah untuk mengatasi kepadatan penduduk di sisi lain sempitnya lahan adalah dengan melakukan pengadaan rumah susun.²

Hal lain yang menjadi persoalan yaitu masuknya Warga Negara Asing ke Indonesia, yang otomatis mereka juga membutuhkan tempat hunian untuk tinggal. Maka rumah susun menjadi salah satu alternatif hunian bagi WNA. Kemudian pengaturan hukum mengenai kepemilikan rumah susun oleh orang asing / WNA di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2021. Ditetapkan bahwa Orang asing dapat memiliki rumah di atas tanah dengan hak pakai, hak pakai atas hak milik yang dikuasakan berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan akta pejabat pembuatan akta tanah (PPAT), atau hak pakai yang berasal dari perubahan hak milik atau hak guna bangunan (HGB). Orang asing juga dapat memiliki satuan rumah susun (sarusun) yang dibangun di atas tanah hak pakai, atau berasal dari perubahan hak milik atas sarusun.³

Saat ini rumah susun mengalami banyak perubahan, khususnya dalam peraturan perundang-undangan. Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat ke atas yang dibangun dalam suatu lahan yang telah diperoleh izin secara fungsi peruntukannya, dengan bagian ruang yang dipecah-pecah

¹ Andy Hartono. "Kepemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun." *Jurnal Rechtsens* 2.1 (2013), hal 4.

² Waluja, H. D., Hartanto, A., & Waluja, H. D. (2021). *Kepastian Hukum Kepemilikan Rumah Susun oleh Orang Asing dalam Undang-Undang Cipta Kerja*. *Rechtidee*, 16(2), hal 271

³ M Putri dkk, *Karakteristik Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia*, hlm 49

menjadi beberapa bagian yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama (Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun). Kepemilikan akan tanah dan bangunan selama ini diperbolehkan hanya bagi Warga Negara Indonesia. dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA), namun dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, BAB VIII tentang Pengadaan Tanah Bagian Keempat Pertanahan Paragraf 3 tentang Satuan Rumah Susun untuk Orang Asing, Pasal 143, dinyatakan Hak milik atas satuan rumah susun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Adapun status hak kepemilikan rumah susun untuk orang asing diberikan status tanah hak pakai, sedangkan pembelian rumah susun untuk orang asing menggunakan cara membuat permohonan⁴.

Kemudian, pengaturan kepemilikan hak milik atas satuan rumah susun memiliki keterkaitan dengan Sertifikat Hak Milik Sarusun (SHM Sarusun). Oleh karena itu, kita juga perlu mengetahui apa dimaksud dengan SHM Sarusun, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 UU 20 tahun 2011 sebagai berikut: “Sertifikat hak milik sarusun yang selanjutnya disebut SHM Sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan”.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 144 ayat (1) huruf c UU Cipta Kerja, hak milik atas satuan rumah susun dapat diberikan juga kepada WNA yang mempunyai izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepemilikan satuan rumah susun oleh WNA hanya diberikan di Kawasan Ekonomi Khusus (“KEK”), Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, Kawasan Industri, dan kawasan ekonomi lainnya

⁴ Ibrahim, Cholid. "Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia." 2016.

Adanya ketentuan dalam Pasal 144 ayat (1) huruf c UU Cipta Kerja yang menyebutkan bahwa hak milik atas satuan rumah susun dapat diberikan kepada WNA yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mengakibatkan ada perubahan konsep mengenai kepemilikan WNA atas hak milik satuan rumah susun di Indonesia. Hal ini tentunya berbeda dan bertentangan dengan prinsip nasionalitas sebagaimana dianut oleh UUPA, yang kemudian menimbulkan permasalahan lebih lanjut mengingat tingkat perekonomian Indonesia dan daya beli WNI atas hunian tempat tinggal berupa satuan rumah susun yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan WNA karena pendapatan perkapita masyarakat Indonesia yang cukup rendah. Hadirnya ketentuan Pasal 144 ayat (1) huruf c Perpu Cipta Kerja dikhawatirkan akan merugikan WNI mengingat saat ini masih banyak WNI yang belum memiliki hunian tempat tinggal termasuk berupa satuan rumah susun.

Kemudian pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, memberikan Grosse (akta pengakuan hutang), menjamin kepastian tanggal, menyimpan akta, salinan dan kutipan, semuanya sepanjang akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain adalah Notaris⁵. Jadi dalam proses kepemilikan rumah susun oleh warga Negara asing notaris memiliki tugas dan peran penting guna membuat kepastian hukum bagi pembeli maupun Negara.

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan diatas peneliti tertarik untuk mengkaji dan mempelajari lebih jauh terkait peran notaris didalam keterkaitan kepemilikan rumah susun bagi WNA, oleh karena itu dalam hal ini saya ingin melakukan penelitian yang dituangkan dalam judul tesis "PERAN NOTARIS TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM

⁵ Laksana, I. P. G. A., and N. M. A. Y. G. Griadhi. "Kedudukan Notaris sebagai Membuat Akta dalam Bidang Pertanahan." *Kertha Negara* 7 11 (2019): 1-18.

KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WARGA NEGARA ASING”.

1.2. Rumusan Masalah

- 1.2.1. Bagaimana Kepastian Hukum Terhadap Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing Menurut Undang-Undang Cipta Kerja?
- 1.2.2. Bagaimana Peran Notaris Terhadap Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing ?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Menganalisis Kepastian Hukum Terhadap Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing Menurut Undang-Undang Cipta Kerja.
- 1.3.2. Menganalisis Peran Notaris Terhadap Kepemilikan Satuan Rumah Susun Oleh Warga Negara Asing.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman kepada pembaca terkait kepastian hukum terhadap kepemilikan satuan rumah susun oleh warga negara asing menurut undang-undang cipta kerja serta peran notaris didalam proses kepemilikannya.

1.4.2. Manfaat Praktis

1.4.2.1. Menambah wawasan peneliti terkait kepastian hukum terhadap kepemilikan satuan rumah susun oleh Warga Negara Asing .

1.4.2.2. Sebagai salah satu syarat kelulusan program Magister Kenotariatan Universitas Yarsi.

1.5. Kerangka Konsep

Kerangka konsep adalah sesuatu yang dihasilkan dari proses olah pikir yang peneliti tuangkan dalam tulisan ini. Penelitian ini akan memberikan

bahasan tentang pengertian atas istilah terkait. Pembahasan tersebut diharapkan akan dapat membantu dalam menjawab pokok permasalahan usulan penelitian ini. Pembahasan tersebut yaitu :

- 1.5.1. Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
- 1.5.2. Satuan Rumah Susun yang selanjutnya disebut sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum
- 1.5.3. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.
- 1.5.4. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang dan mewakili kekuasaan umum untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan Undang-Undang lainnya, untuk pembuatan sertifikat hak guna bangunan.
- 1.5.5. Warga Negara Asing adalah orang asing yang bertempat tinggal untuk sementara di Indonesia, baik dalam urusan dagang, liburan ataupun yang lainnya.

1.6. Kerangka Teori

Pembahasan masalah dalam penelitian tesis ini, perlu diarahkan dengan menggunakan landasan teoritis yang relevan. Karena itu yang menjadi fokus utama, yaitu mengenai penerapan asas pemisahan horizontal atas sarusun serta pemberian Hak Milik atas sarusun kepada orang asing yang mana hal ini merupakan pengaturan baru dalam hukum rumah susun dan apartemen yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta sebagai perubahan atas peraturan mengenai pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996.

Perubahan yang mendasar terhadap kepemilikan sarusun oleh orang asing bukan berarti menjadi perubahan yang lebih baik. Memang dari segi ekonomi, kepemilikan sarusun kepada WNA dapat menunjang penjualan dibidang bisnis ini. Akan tetapi perlu dikaji lebih mendalam berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia, utamanya dikaji berdasarkan UUPA yang menjadi landasan hukum mengenai Hak Milik serta kajian terhadap UUD apakah pemberian Hak Milik sarusun kepada orang asing tetap sejalan dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Ketentuan ini pada dasarnya merupakan implementasi dari asas "*Lex superior derogat legi inferiori*", artinya hukum yang urutan atau tingkatnya lebih tinggi mengesampingkan atau mengabaikan hukum yang lebih rendah, agar hierarkisitas peraturan perundang-undangan utamanya terkait pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak saling bertentangan serta tetap pada koridor hukum yang jelas namun jika mengkaji dari perspektif asas pemisahan horizontal secara mendalam ternyata masih banyak permasalahan dalam hal tersebut.

Berdasarkan kajian mengenai teori yang digunakan dalam penulisan ini, ada baiknya mendefinisikan teori itu sendiri. Teori adalah merupakan seperangkat preposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis atau dengan lainnya

dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati⁶.

1.6.1. Teori Pemisahan Horizontal

Landasan mengenai pertanahan pada UUPA menganut asas hukum adat, dengan demikian yang berlaku semestinya asas pemisahan horizontal. Asas horizontal ialah siapa yang membangun dialah pemilik bangunan itu, kecuali ada perjanjian lain. Sesuai dengan asas ini maka ada pemisahan antara tanah dan bangunan. Tanah tunduk pada hukum pertanahan dan bangunan tunduk pada hukum perhutangan, sehubungan dengan asas horizontal mengenai soal pemilikan bangunan penyelesaiannya berbeda, yang mempunyai tanah tidak dengan sendirinya mejadi pemilik bangunan diatas tanah tersebut.⁷

Konsekuensi dari asas pemisahan horizontal bahwa antara bangunan dan tanah tunduk pada hukum yang berlainan. Jadi jelas bahwa pemilikan tanah tidak dengan sendirinya memiliki bangunan diatas tanah tersebut, jika bangunan itu didirikan oleh orang lain, karena siapa yang membangun dialah pemiliknya. Asas pemisahan horizontal mengandung dua segi yaitu Segi hukum dan Segi pemilikan bangunan. Asas pemisahan horizontal berada dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA, yaitu “Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai uang sewa”.

Implementasi dari asas pemisahan horizontal adalah Hak Sewa untuk bangunan, yaitu seseorang atau badan hukum menyewa tanah Hak Milik orang lain yang kosong tidak ada bangunannya

⁶ L. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 34

⁷ Sri Harini Dwiyatmi, “Asas Pemisahan Horizontal (Horizontale Scheiding Beginsel) Dan Asas Perlekatan (Verticale Accessie) Dalam Hukum Agraria Nasional,” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 5.1 (2020), hlm. 126

dengan membayar sejumlah uang sebagai uang sewa yang besarnya ditetapkan atas dasar kesepakatan, untuk jangka waktu tertentu dan penyewa diberi hak mendirikan bangunan yang digunakan untuk jangka waktu tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Ketentuan mengenai Hak Sewa untuk bangunan menganut juga asas pemisahan secara horizontal antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan yang ada di atasnya yaitu tanahnya milik pemilik tanah sedangkan bangunannya milik penyewa tanah⁸.

1.6.2. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah, ada dua jenis yaitu pendaftaran akta (*registration of deeds*) atau disebut dengan stelsel negatif dan pendaftaran hak (*registration of title*) atau disebut dengan stelsel positif. Kedua sistem pendaftaran tanah tersebut memiliki perbedaan yaitu pada wujud dokumen formal dalam sistem pendaftaran tanah dengan stelsel negatif disebut akta kepemilikan, sedangkan dalam sistem pendaftaran tanah dengan stelsel positif disebut sertifikat hak. Kedua wujud pendaftaran tanah tersebut secara yuridis sangat terpengaruh terhadap eksistensi kekuatan hukum dari hak kepemilikan hak atas tanah. Setiap pendaftaran tanah baik dalam sistem pendaftaran akta maupun hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan hak baru dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akte. Berdasarkan akte tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan, perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan.

Stelsel negatif atau sistem pendaftaran akta adalah dokumen tertulis atau akta yang dibuat oleh para pihak (pemilik yang mengalihkan) yang dilakukan atas bantuan pejabat umum yang berwenang, di daftarkan pada pejabat yang diberikan wewenang

⁸ Santoso, Urip, and MH SH. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Prenada Media, 2017, hlm 65

untuk itu agar dicatatkan haknya sebagai pemegang hak atas tanah yang baru dan oleh pejabat pencatat tersebut dicatatkan dalam register (pencatatan buku tanah), tanpa melakukan penelitian atas kebenaran akta atau dokumen tertulis yang diserahkan.

Sistem pendaftaran hak atau stelsel positif yaitu bahwa sistem pendaftaran ini merupakan perbaikan atau penyempurnaan atas sistem pendaftaran sebelumnya. Sistem ini merupakan suatu pencatatan hak baik pencatatannya maupun penyimpanannya menjadi kewenangan dari lembaga publik. Perbedaannya adalah :

- a. Pada sistem pendafran akta, pendaftaran berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendafran tanah yang bersifat pasif dan tidak melakkan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.
- b. Pada sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan setatus seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Pada sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran hak oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan⁹.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid Pertama, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 76-78

Sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan kegiatan publikasi berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di kantor pertanahan berupa daftar-daftar dan peta sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar. Se jauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan se jauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah terdaftar tergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Secara umum dikenal dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negative.¹⁰

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar mejamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar-benar teliti bahwa orang yang mengajukan pendaftaran memang berhak atas tanah yang di daftarkan tersebut, sehingga perolehan tanah tersebut dilakukan secara sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batasbatas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem ini mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan "*title by registration*" (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu "*indefeasible title*" (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan "*the register is everything*" (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali

¹⁰ Ibid., hlm 80

didaftar pihak yang dapat membuktikannya bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk mendapatkan kembali tanah yang bersangkutan. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian berupa uang¹¹.

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Berdasarkan sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta. Sistem publikasi positif ini akan menghasilkan suatu produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat, sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem publikasi positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertifikat tersebut karena Negara menjamin kebenaran data yang disajikan

b. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi negatif, Negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini

¹¹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah, cetakan pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika 2011), hlm. 100.

berarti dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya¹².

Pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena Negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Jadi subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.

Sistem publikasi negatif menggunakan sistem pendaftaran akta, bahwa yang dijadikan pegangan bukan pendaftaran atau pencatatan nama seseorang ke dalam suatu register, namun sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak dari penjual kepada si pembeli. Berdasarkan sistem negatif, pelaksanaan pencatatan atau pembukuan suatu hak di dalam daftar tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Sedangkan sistem publikasi negatif, adalah yang menitik beratkan pada sahnyanya perubahan hukum yang dilakukan untuk kemudian dapat menentukan peralihan haknya. Dalam situasi demikian walaupun pendaftaran sudah dilakukan tetapi masih terbuka kemungkinan timbulnya gugatan jika pemegang hak yang sebenarnya dapat membuktikannya.¹³

¹² Arie S. Hutagalung, "Penerapan lembaga *Rechtsverweking* untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah", Hukum dan Pembangunan No. 4 (Desember 2000), hlm. 328.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria ...op.cit.*, hlm. 81-82

1.6.3. Teori Hak Milik

Secara global, pengertian mengenai milik itu pada dasarnya tidak pernah tetap. Dari waktu ke waktu pengertian serta sudut pandang seseorang maupun kalangan akademisi dan praktisi mengenai milik selalu berubah sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Sehingga arti yang diberikan pada kata milik itu sendiri turut berubah. Perubahan ini berkaitan dengan perubahan dengan tujuan perubahan-perubahan tujuan yang masyarakat atau golongan tertentu yang dominan mengharapkan arti milik sesuai dengan kebutuhannya.

Salah satu kesulitan yang mengenai istilah milik ini ialah masalah penggunaannya. Penggunaan umum kata milik yang berlaku sekarang tentunya berbeda dengan arti kata milik yang terdapat di dalam seluruh sistem hukum maupun di dalam kajian para filsuf, yurist, dan ahli-ahli teori mengenai sosial dan politik serta hukum. Pada pengertian umum dewasa ini, milik adalah harta benda. Sedangkan dalam hukum dan bagi para penulis, milik bukan hanya sekedar harta benda melainkan lebih cenderung berkaitan dengan hak, hak tersebut berimplikasi terhadap hak atas harta benda.¹⁴

Milik ini sendiri memiliki 3 (tiga) kriteria antara lain milik umum, milik pribadi, dan milik negara. Dalam milik pribadi, tentu saja hak tersebut dimiliki oleh pribadi sebagai subjek hukum baik perorangan maupun badan hukum. Sehingga terkait dengan kepemilikan pribadi ini perorangan maupun badan hukum yang bersangkutan dengan berdasarkan haknya terhadap kepemilikan tersebut dapat menikmati kegunaan dan manfaat haknya.

Selain itu dikenal juga dengan milik negara, yakni merupakan sekumpulan hak yang tidak hanya dibuat atau diciptakan

¹⁴ C.B Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989, Hlm 2

sendiri oleh negara tetapi dipertahankan tetap menjadi kepemilikan dari negara. Dengan kata lain, milik negara harus digolongkan sebagai milik kelembagaan, yang merupakan milik eksklusif dan berlainan dengan konsep milik umum. Kemudian mengenai milik umum, milik umum ini dapat diciptakan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan atau masyarakat. Sebagai contoh, adanya tanah milik bersama, taman umum, jalan, dan lain-lain dimana manfaat dan kegunaannya dapat dinikmati oleh masyarakat umum.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian tesis ini adalah metode penelitian normatif yuridis yaitu penelitian hukum dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis ada dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas,¹⁵ oleh karena itu dapat disimpulkan pendekatan secara yuridis normatif pendekatan dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara meneelah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

¹⁵ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm 30.

1.7.2. Jenis dan Sumber Data

1.7.2.1. Jenis Data

- a. Bahan hukum Primer adalah bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan primer yang akan digunakan pada penelitian ini adalah :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 - 3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria
 - 4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja
 - 5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- b. Bahan hukum sekunder : yaitu bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, yang memberikan penjelasan, menganalisa, dan memahami, mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel, jurnal, makalah, dan pendapat para pakar-pakar hukum.¹⁶

¹⁶ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Depok : Prenadamedia Group, 2016), h. 235.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan serta petunjuk terhadap bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder. Contohnya seperti kamus dan ensiklopedia.¹⁷

1.7.2.2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yaitu dengan tinjauan pustaka yang didapat dari kumpulan pendapat oleh para ahli hukum, terkait penelusuran artikel ilmiah melalui internet, penafsiran hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait, dan perbandingan terhadap kasus terkait.

1.7.2.3. Teknik Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh berdasarkan kenyataan kemudian dikaitkan dengan penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dibahas, dianalisa, kemudian ditarik kesimpulan yang akhirnya dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada.

1.8. Sistematika Penulisan

Proposal ini disusun berdasarkan buku "Panduan Penyusunan Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Sekolah Pascasarjana Universitas Yarsi" dengan sistematika yang terbagi dalam lima Bab. Masing-masing terdiri atas beberapa sub Bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti adapun perincian sebagai berikut adalah :

¹⁷ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Depok :Prenadamedia Group, 2016), h. 173.

BAB I PENDAHULUAN

Memaparkan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WNA

Menguraikan tentang penelitian-penelitian terdahulu yang bersangkutan dengan kepemilikan satuan rumah susun oleh warga Negara asing.

BAB III PROSES KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WARGA NEGARA ASING

Bab ini penulis akan menjabarkan tentang proses kepemilikan satuan rumah susun diatas hak guna bangunan oleh warga negara asing.

BAB IV ANALISIS PERAN NOTARIS TERHADAP KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN OLEH WARGA NEGARA ASING

Bab ini akan memuat penjelasan tentang analisis peran notaris terhadap kepemilikan satuan rumah susun diatas hak guna bangunan oleh warga Negara asing.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini akan memuat kesimpulan dari seluruh pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Selain itu juga memuat saran-saran dari penulis yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.