

TINJAUAN YURIDIS PRAKTIS ATAS PENGUASAAN PIHAK ASING TERHADAP SATUAN RUMAH SUSUN DI INDONESIA

Hasbullah E. Sjawie*

ABSTRACT

Agrarian Law closes the possibility for foreigners to own the ownership on units of apartment with strata titles if the apartment is on the land with *hak milik* (freehold) or *hak guna bangunan* (the right to build) titles. In practice, there is some legal evasion, so that foreigners can in fact have a chance to own a unit of the apartment, although they are not entitled to. This Article discusses several possibilities for foreigners to avoid the law and how to handle this matter for the sake of our community.

I. PENDAHULUAN

Gelombang pendirian dan penjualan apartemen (atau rumah susun?) di Indonesia semakin marak saja. "Jor-joran" yang dilakukan sementara developer untuk memasarkan apartemen yang ingin dijualnya hampir setiap hari mengisi kolom iklan di media massa. Semakin para ahli ekonomi memberikan "wanti-wantinya" bahwa bisnis apartemen ini telah mulai memasuki pasar jenuh, semakin giat promosi yang dilakukan oleh sementara developer.

Keberadaan apartemen dengan segala aspeknya di negara kita merupakan suatu fenomena yang cukup menarik diteliti. Jika berbicara mengenai hal tersebut, maka pendekatan multidisipliner patut dilakukan. Aspek ekonomi, sosial, budaya, dan hukum adalah sekadar contoh pendekatan untuk mengimbangi kompleksnya permasalahan yang berkaitan dengan hal itu.

Bagaimana, misalnya, kita dapat menjelaskan berbondong-bondong sebagian developer kelas "kakap" membangun dan memasarkan apartemennya. Apa penjelasan yang dapat diberikan, jika kita melihat, bahwa seberapapun harga apartemen itu ditawarkan, akan mendapat respon yang baik dari sementara kalangan. Apakah (calon) pemilik dan penghuni apartemen itu secara sosiologis dan psikologis sudah siap hidup dalam "rumah tanpa halaman"? Apakah budaya gotong royong yang kita miliki tidak akan terkikis dengan

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara; Peserta Program Doktor Bidang Ilmu Hukum Universitas Indonesia.

pola hidup pada apartemen? Pertanyaan-pertanyaan seperti di atas dapat diperpanjang lagi.

Maraknya bisnis apartemen di negara kita, dari kaca mata hukum, dapat dikatakan bertitik tolak dari dilahirkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS), yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (PPRS).

II. SEKITAR RUMAH SUSUN DAN APARTEMEN

Dengan tetap memperhatikan aspek lainnya, patut kita telaah di sini bagaimana pengaturan hukum positif mengenai rumah susun dan apartemen. Apakah kedua istilah itu (rumah susun dan apartemen) secara normatif mempunyai pengertian yang sama atau berbeda?

Apabila kita mempelajari seluruh ketentuan yang terdapat dalam UURS, PPRS, sampai dengan SK Menpera No. II/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun yang dikeluarkan pada tanggal 17 Nopember 1994, sama sekali tidak akan kita dapati penyebutan atau pengistilahan apartemen. Walaupun tidak dapat ditemukan istilah apartemen dalam peraturan perundangan terkait, istilah inilah yang lebih populer di masyarakat.

Kiranya perlu dikaji lebih lanjut oleh para ahli sehubungan dengan latar belakang lebih favoritnya istilah apartemen dibandingkan dengan rumah susun. Menurut hemat kami, hal ini semata karena "gengsi" saja, karena istilah apartemen terkesan lebih menunjuk pada mewahnya rumah susun yang bersangkutan. Meskipun demikian, ada penulis yang berpendapat, bahwa apartemen dan rumah susun itu berbeda karena rumah susun khusus dipergunakan sebagai tempat tinggal, sedangkan apartemen juga untuk tempat usaha.¹ Untuk menghindari debat berkepanjangan mengenai permasalahan demikian, pada penulisan ini, kami hanya akan mempergunakan istilah rumah susun sebagaimana yang terdapat dalam UURS.

Menurut Pasal 1 UURS, rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horisontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat

¹ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku II, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 327.

hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Adapun pengertian satuan rumah susun menurut pasal yang sama adalah bagian rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Dari rumusan pengertian di atas, nyata sekali terlihat bahwa peruntukan utama dari rumah susun dan satuan rumah susun adalah untuk tempat hunian atau tempat tinggal. Apabila kita kaitkan kata "terutama untuk tempat hunian" yang terdapat pada perumusan pengertian (satuan) rumah susun tersebut di atas dengan kenyataan yang ada dewasa ini (di mana rumah susun tidak lagi hanya diperuntukkan sebagai tempat hunian, melainkan dapat juga sebagai pertokoan maupun perkantoran), maka terbuka celah di sini untuk lebih jauh meneliti dan menafsirkan kemauan pembentuk undang-undang dengan mempersoalkan sedikitnya tentang dua hal, yaitu:

1. Apakah kata "terutama untuk tempat hunian" itu hanya sekadar penekanan, dalam arti (satuan) rumah susun dapat pula diperuntukkan bagi selain tempat hunian, di mana baginya pula berlaku secara total ketentuan yang terdapat dalam UURS?
2. Ataukah pembentuk undang-undang berkehendak, bahwa jika ternyata kemudian (satuan) rumah susun juga dipergunakan selain sebagai tempat hunian, maka selama undang-undang mengenai hal itu belum dibentuk, dapatlah UURS diterapkan baginya, dengan penyesuaian seperlunya?

Dalam hubungannya dengan penggunaan rumah susun terutama sebagai tempat hunian ini, yang patut disayangkan adalah bahwa Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman sama sekali tidak menyinggung mengenai rumah susun yang dipergunakan sebagai tempat hunian. Dengan demikian apabila kita hubungkan dengan dua pertanyaan di atas, persoalannya semakin kabur.

Berkaitan dengan permasalahan ini, Boedi Harsono berpendapat bahwa UURS ini mengatur rumah susun terutama untuk tempat hunian. Mengingat bahwa dalam kenyataannya ada kebutuhan akan rumah susun yang bukan untuk hunian yang mendukung fungsi pemukiman dalam rangka menunjang kehidupan masyarakat, antara lain misalnya untuk tempat usaha, tempat perbelanjaan, pertokoan, perkantoran, perindustrian, maka untuk dapat menampung kebutuhan tersebut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini dinyatakan berlaku juga terhadap rumah susun bagi keperluan lain dengan penyesuaian seperlunya.²

² Lihat penjelasan pada: Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 1994, hlm. 380-381.

Dengan menekankan kata "penyesuaian seperlunya" seperti yang Boedi Harsono berpendirian bahwa tidak semua ketentuan yang terdapat dalam UURS dapat dipergunakan bagi rumah susun yang bukan diperuntukkan dan dipergunakan sebagai tempat hunian. Lebih lanjut, menurut kami, hal ini berarti bahwa diperlukan suatu undang-undang yang mengatur mengenai "penyesuaian seperlunya" tersebut di atas.

Hal ini perlu kita garis bawahi bersama, karena sebagaimana telah dimaklumi, "penyesuaian" terhadap suatu undang-undang juga harus dilakukan melalui undang-undang, sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan *Stufenbauthorie* menurut Hans Kelsen.³ Karena itu "penyesuaian seperlunya" dimaksud tidak dapat dilaksanakan sekadar melalui suatu surat edaran atau semacamnya, yang kualitasnya berada di bawah undang-undang. Apabila ketentuan yang demikian dilakukan secara konsekuen, maka "banjirnya" surat edaran di negara kita, seperti yang dikhawatirkan sebagai pengamat,⁴ dapat dihindari.

Dalam kaitan ini, dapat kita katakan bahwa perluasan (atau penyimpangan?) terhadap UURS telah dilakukan oleh Pasal 7 PPRS, di mana ditetapkan bahwa rumah susun dapat dipergunakan sebagai tempat hunian atau bukan tempat hunian.

Penyimpangan yang lebih nyata dapat kita tunjuk pada SK Menpera No. 11/KPTS/1994, yang meskipun latar belakang terbitnya dimaksudkan untuk mengimbangi pesatnya perkembangan permasalahan yang berkaitan dengan rumah susun, akan tetapi di dalamnya masih terdapat hal-hal yang perlu disempurnakan dalam hubungan dengan konsistensinya terhadap ketentuan yang lebih tinggi.⁵

Dalam hubungannya dengan pengaturan ini, kiranya pendapat Bagir Manan perlu digarisbawahi, bahwa berdasar faktor waktu, teknis, urgensi dan elastisitas tidak berarti bahwa setiap hal dapat didelegasikan pengaturannya (kepada peraturan di bawah undang-undang) atau tanpa batas-batas tertentu.⁶

³ Mengenai *Stufenbauthorie* dapat dilihat, misalnya, pada: Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, hlm. 98-100.

⁴ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku 1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 3.

⁵ Lihat: Arie S. Hutagalung, "Implikasi Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun terhadap Developer dan Konsumen," dalam: *Newsletter*, NO. 20/TH. VI/Maret 1995, Jakarta: PPH, hlm. 15.

⁶ Baca: Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill. Co., 1992, hlm. 45.

III. MANIPULASI HUKUM

Bahwa orang asing atau badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia (selanjutnya disebut: pihak asing) dapat memiliki hak milik atas satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah berstatus hak pakai, sesuai Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) jo. Pasal 8 UURS, memang dimungkinkan.

Pada pembahasan di bawah ini hanya disoroti permasalahan yang berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan pihak asing atas satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak milik atau hak guna bangunan.

Melalui Pasal 21 dan 30 UUPA jo. Pasal 8 dan 36 UURS dipersyaratkan bahwa yang dapat memiliki tanah hak milik dan tanah hak guna bangunan serta hak milik satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak milik atau di atas tanah hak guna bangunan hanyalah warga negara (WN) Indonesia dan badan hukum Indonesia.⁷ Karena itu, secara normatif yuridis tertutup kemungkinan bagi warga negara ataupun badan hukum asing untuk memiliki tanah atau satuan rumah susun yang demikian.

Jika tanah yang di atasnya dibangun rumah susun itu berstatus hak milik atau hak guna bangunan, maka pihak asing itu hanya mungkin menggunakan suatu satuan rumah susun atas dasar sewa dari penyelenggara pembangunan rumah susun yang masih menjadi pemegang hak milik atas satuan rumah susun atau pihak lain pemilik satuan rumah susun yang bersangkutan.⁸

Ketentuan hukum yang demikian dewasa ini seakan "digugat" keberadaannya. Para pengusaha mengedepankan alasan bahwa sudah pada masanya kepada orang atau badan hukum asing diberikan kemungkinan untuk memiliki satuan rumah susun, mengingat banyak tenaga kerja asing yang bekerja dan bermukim di Indonesia, yang pada hakikatnya menyimpan hasrat besar untuk dapat memiliki satuan rumah susun.

Sementara itu, sebagian tokoh yang duduk di pemerintahan juga sepertinya memberikan "angin", sambil menunjuk praktik hukum yang ada di negara tetangga. Vietnam dan Republik Rakyat Cina menjadi contoh favoritnya, karena kedua negara ini

⁷ Mengenai subjek hukum tanah dan satuan rumah susun, lihat: Hasbullah F. Sjawie, "Suatu Tinjauan Hukum Mengenai Rumah Susun dan Apartemen di Indonesia," dalam: *Newsletter*, No. 19/TH. VI/ Desember 1994, Jakarta, PPH, hlm. 18-19.

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1994, hlm. 281.

memberikan kemungkinan penguasaan tanah kepada orang asing dalam jangka waktu relatif sangat panjang, sekitar 75 tahun.

Di sinilah sesungguhnya kemantapan pelaksanaan hukum di negeri kita ini diuji. Salah satu yang patut dijadikan perhatian kita semua adalah apakah kita mau "menggadaikan" tanah yang kita miliki pada pihak asing, dengan dalih demi investasi, sementara banyak dari warga masyarakat yang sama sekali belum mempunyai tempat tinggal. Apakah mereka yang termasuk dalam kelompok itu "sah-sah" saja untuk dikorbankan, meskipun dengan memajukan alasan demi pembangunan?

Dalam praktiknya, apa yang dikehendaki oleh sebagian developer dan pihak asing untuk dapat memiliki hak milik atas satuan rumah susun, seperti, dalam praktik hukumnya, dapat dilaksanakan, meskipun belum teruji melalui putusan lembaga peradilan tertinggi mengenai keabsahan dan akibat hukumnya.

Model perkongsian "Ali-Baba" yang biasa diterapkan oleh sementara kalangan bisnis,⁹ juga dapat dianalogikan penerapannya dalam hal pemilikan oleh orang asing ini.

Bagaimana caranya agar seorang asing, sekurang-kurangnya, dapat memiliki atau menguasai hak milik atas satuan rumah susun? *Legal document* apa yang harus dipersiapkan? Tanpa berburuk sangka dan menuding hidung pihak tertentu, cobalah diperhatikan alternatif yang diberikan oleh beberapa *law firms* di Jakarta, khususnya apabila pertanyaan di atas kita ajukan.

Di sini diperlukan adanya kerja sama dari seorang warga negara Indonesia untuk mau "dipasang" namanya dan dijadikan "boneka" demi kepentingan orang asing itu. Tentu saja, dan yang demikian biasanya, dengan memberikan sejumlah imbalan tertentu kepada warga negara Indonesia yang bersangkutan. Meskipun demikian, dalam praktiknya, tetap dipasang dan dipersiapkan "ranjau-ranjau" untuk melindungi kepentingan orang asing itu, sebagai "senjata" yang dapat dipergunakan sewaktu-waktu, apabila warga negara yang dipinjam namanya itu "rewel" dan berusaha memiliki hak milik satuan rumah susun yang telah dimilikinya itu (sebagai *trustee*).

Pemanipulasian hukum untuk tujuan tersebut di atas dilakukan melalui konsep Ali-

⁹ Perhatikan kasus Edi Tanzil baru-baru ini. Di persidangan terbukti, bahwa meskipun pemegang saham dan pengurus perusahaannya tercantum nama orang lain, akan tetapi secara *de facto* semua kekuasaan dan penentu dalam perusahaan itu terpusat di tangannya. Karena itu yang bersangkutan adalah yang diajukan sebagai terdakwa, sementara pihak lain yang dipinjam namanya itu hanya dijadikan saksi.

Baba itu (jika kita dapat mengistilahkanya demikian) dengan mempersiapkan, antara lain, dokumen-dokumen:

Pengakuan hutang. Dengan dan dalam dokumen ini dinyatakan bahwa si Ali mengaku meminjam dan karenanya berhutang sejumlah uang tertentu kepada si Baba, di mana uang yang diperolehnya itu semata-mata diperuntukkan untuk membeli satuan rumah susun tertentu (yang sesungguhnya dipilih oleh Baba). Agar terlihat lebih "serius", padanya dicantumkan pula batas waktu dan cara pengembalian hutang itu (biasanya 20 tahun, sesuai dengan jangka waktu hak milik atas satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak guna bangunan) serta bunganya.

Perjanjian sewa menyewa. Dengan perjanjian ini, yang biasanya juga berakhir pada saat yang bersamaan dengan berakhirnya jangka waktu hak milik atas satuan rumah susunya, diperoleh legalitas bagi si Baba untuk mendiami dan tinggal di satuan rumah susun itu, yang secara formalnya didapati dengan menyewa dari si Ali. Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, biasanya dalam perjanjian yang demikian ini dinyatakan bahwa harga sewa untuk seluruh jangka waktu masa sewa telah dibayar lunas. Dengan demikian terkuncilah "pintu" bagi si Ali untuk di kemudian hari dapat mempermasalahkan dan menuntut pembayaran sewanya.

Surat kuasa menjual. Dengan surat kuasa ini diberikan hak bagi si Baba, sebagai pelunasan hutang Ali, sesuai dengan dokumen pertama di atas, untuk menjual hak milik atas satuan rumah susun itu pada pihak ketiga (warga negara Indonesia) dengan harga dan persyaratan yang dianggap baik oleh pemberi hutang. Surat kuasa ini sebenarnya merupakan salah satu senjata yang bisa dipergunakan oleh pihak asing itu, untuk paling tidak menerima kembali seluruh uang yang telah dikeluarkannya saat pembelian satuan rumah susun, bila ternyata di kemudian hari, entah bagaimana, "bonekanya" hendak melunasi seluruh hutang yang ia buat pada saat ia ingin membeli apartemen yang bersangkutan.

Trustee agreement. Dokumen ini akan dipergunakan bilamana pihak Indonesia tetap "memandel". Di dalamnya akan ditentukan bahwa sesungguhnya pihak Indonesia itu hanyalah semata-mata *trustee* belaka dari pihak asing dalam kaitannya dengan pemilikan apartemen yang bersangkutan.

Surat pernyataan. Dengan surat ini Ali secara sepihak menyatakan bahwa apartemen itu sesungguhnya bukan dia pemiliknya, melainkan milik si Baba.

Surat persetujuan ahli waris. Dengan dokumen ini dimaksudkan bahwa para ahli waris si Ali mengakui bahwa Ali hanyalah *trustee* belaka dan karena itu sama sekali tidak mempunyai hak apapun terhadap apartemen yang beratasnamakan diri Ali itu.

Terlepas dari cukup tidaknya secara formal “peng-cover-an” kepentingan para pihak yang berkaitan dengan permainan Ali-Baba itu dalam hubungannya dengan kepemilikan hak milik atas satuan rumah susun, ternyata dengan “akal-akalan” tertentu *toh* bisa ditembus larangan pemilikan apartemen oleh pihak asing.

Juga, walaupun jalan keluar yang dipraktikkan sementara kalangan tersebut di atas belum teruji daya hasilnya, sejauh pengamatan kami, belum terdapat suatu yurisprudensi pun yang berkenaan dengan hal ini, akan tetapi sudah pada saat dan tempatnya para ahli hukum kita memikirkan segala sesuatu yang berkaitan dengan “pelanggaran” yang cukup canggih ini.

Kita tidak dapat hanya berbicara tentang etika dengan sementara kalangan yang memanipulasi hukum seperti di atas. Etis atau tidak, agaknya sudah tidak dapat lagi dijadikan ukuran dan bahan serta alat untuk menimbang dilakukan atau tidaknya model Ali-Baba seperti tersebut di atas.

IV. PENUTUP

Terdapat banyak permasalahan hukum yang memerlukan klarifikasi yang berada di sekitar ketentuan rumah susun,. Penjelasan dari istilah apartemen dan kondominium, misalnya, sangat dierpukan, sehingga dapat dihindari keragu-raguan yang berkembang di tengah masyarakat kita. Memang secara umum dapat dikatakan bahwa kadang kala suatu istilah itu dapat mempunyai pengertian yang sama dengan istilah lainnya, akan tetapi pandangan awam ini tidaklah dapat mentah-mentah diambil-alih dan disamakan dengan pandangan hukum.

Kejelasan juga diperlukan dalam kaitannya dengan penerapan UURS dan PPRS beserta peraturan pelaksanaannya terhadap rumah susun yang dipergunakan selain untuk hunian.

Kami tidaklah berpandangan konservatif dalam hubungannya dengan kemampuan pihak asing memiliki hak milik atas satuan rumah susun. Selain aspek hukum, dalam hal ini merubah UUPA dan UURS, yang juga perlu kita kaji bersama, apakah “layak” kita memberikan kemungkinan itu kepada orang “luar” sementara banyak kalangan masyarakat yang belum dan tidak mempunyai tempat tinggal. Dampak sosial yang mungkin timbul, kiranya harus dijadikan salah satu titik tolak para ahli dalam kajiannya.

Selain itu, “akal-akalan” dalam memanipulasi hukum demi memungkinkan pihak asing memiliki hak milik atas satuan rumah susun perlu dibatasi dan diperketat pengawasannya, dan diberikan ancaman yang cukup berat bagi pihak yang tetap melanggarnya.