TEBARAN PEMIKIRAN
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga,
Charles Jackson, Deviani, Efik Yusdiansyah,
Eka Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sumarja, Juanda,
Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani,
Upik Hamidah, Yuswanto

PENERBIT
SAI WAWAI PUBLISHING

Perpustakaan Nasional RI :
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Tebaran Pemikiran Hukum Administrasi Negara

Penulis:
Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga, Charles Jackson, Deviani, Efik Yusdiansyah, Eka Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sumarja, Juanda, Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani, Upik Hamidah, Yuswanto,

Editor:
H.S. Tisnanta

Sampul dan Tata Letak:
Tim Aura

Cetakan Pertama, Februari 2016
15.5 x 21.3 cm

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.
All Rights Reserved

ISBN: 978-602-72378-8-9

Penerbit :
Sai Wawai Publishing
Jl. Ashoka Blok Q7, Perumnas JSP Metro
saiwawai.publishing@gmail.com

Bekerjasama dengan :
Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKPHAM)
Fakultas Hukum Universitas Lampung

DAFTAR ISI

- **PENGANTAR EDITOR ___v**
- **DAFTAR ISI___vii**

1 | **POLITIK HUKUM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH**
Prof. Dr. Juanda, SH. MH

10 | **SISI LAIN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN DAN PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH**
Dr. Budiman N.P.D Sinaga,S.H.,M.H.

22 | **LEMBAGA PERWAKILAN DAN *CHECKS AND BALANCES* DALAM KEKUASAAN NEGARA**
Eddy Purnama

40 | **LANGKAH PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN OTONOMI DAERAH YANG EMOKRATIS**
Efik Yusdiansyah

59 | **KEWENANGAN INSPEKTORAT DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA**
Ati Yuniati, S.H., M.H

76 | **PENGAWASAN DINAS TENAGA KERJA TERHADAP PENYALUR PEMBANTU RUMAH TANGGA DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM DI KOTA BANDAR LAMPUNG**
Charles Jackson, Agus Triono, Eka Deviani

97 | KELINDAN ISU LINGKUNGAN DALAM PENGATURAN PERTANIAN ORGANIK DI PROVINSI LAMPUNG
Elman Eddy Patra, Muhammad Akib, Fathoni

127 | PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI PROVINSI LAMPUNG
Upik Hamidah, S.H., M.H.

150 | KEDUDUKAN OPINI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN RI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
Yuswanto, Marlia Eka Putri A.T., Nurmayani

171 | RAKYAT INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI AGRARIA
FX. Sumarja, Upik Hamidah, dan Ati Yuniati

RAKYAT INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI AGRARIA

Oleh
FX. Sumarja, Upik Hamidah, dan Ati Yuniati

ABSTRAK

Konstitusi agraria memposisikan rakyat Indonesia sebagai subjek hukum yang harus mendapat perlindungan terkait sumber daya agraria. Pada setiap kesempatan sebutan "demi kemakmuran/kesejahteraan/kepentingan rakyat" terus mengemuka, namun pada sisi lain rakyat mendapat perlakuan yang tidak semestinya. Misalnya para petani termajinalisasi dengan kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, sehingga mereka terusir dari tempat tinggal dan tempat usahanya.

Sebutan rakyat Indonesia seringkali masih dirancukan dengan sebutan penduduk dan warga negara Indonesia. Menjadi penting untuk mengetahui makna dari masing-masing sebutan tersebut. Lebih lanjut siapakah yang dimaksud dengan rakyat Indonesia dalam konteks konstitusi dan UUPA, serta bilamana orang asing (warga negara asing) dapat dikategorikan sebagai penduduk Indonesia.

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan filosofis (*philoshopical approach*).

Hasil penelitian ditemukan bahwa: Pertama, berdasarkan konstitusi agraria, yang dimaksudkan dengan rakyat Indonesia adalah Warga Negara Indonesia, sehingga amanat Pasal 33 ayat (3) UUDNRI

1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran warga negara Indonesia, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri. Kedua, secara bersama-sama baik rakyat Indonesia (WNI) maupun penduduk Indonesia diberikan kesempatan dalam pengelolaan sumber daya alam (agraria). Ketiga, orang asing yang diperkenankan sebagai subjek hak atas tanah, terbatas pada orang asing yang telah menjadi penduduk Indonesia.

Kata kunci: *rakyat, penduduk, WNI, konstitusi, agraria*

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sudah tidak terbilang lagi kata-kata "demi kemakmuran/kesejahteraan/ kepentingan rakyat" ditulis maupun diucapkan dalam berbagai dokumen negara baik berupa peraturan perundang-undangan, TAP MPR, pidato-pidato kenegaraan maupun pidato-pidato partai politik, bahkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dibentuk dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Terlalu sering ditulis dan diucapkan, maknanya menjadi hilang. Boleh dikata, meskipun sering ditulis dan diucapkan kata-kata tersebut justru kehilangan maknanya. Kalaupun ditelusuri lebih jauh sebenarnya tidak mudah untuk menjawab pertanyaan siapakah yang dimaksud dengan rakyat Indonesia itu. Tidak selalu signifikan orang menyebut kata rakyat dengan makna sebenarnya yang dituju. Keadaan yang sering terjadi justru sebutan "demi kemakmuran/ kesejahteraan/ kepentingan rakyat" adalah semu atau kamuflase dan hanya untuk penyamaran dari tujuan yang sebenarnya.

Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 mengatur bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsideran berpendapat UUPA menyatakan bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden

tanggal 5 Juli 1959, ketentuan Pasal 33 UUD dan Manisfesto Politik Republik Indonesia sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

TAP MPR No. IX/MPR/2001 mengamanatkan kepada pemerintah untuk melaksanakan Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, mengingat UUPA masih kurang lengkap mengatur sumber daya alam. Beberapa catatan penting dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 terkait dengan pembangunan hukum agraria nasional yakni: 1) Adanya fakta yuridis bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;[1] 2) Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.[2]

Berdasarkan uraian di atas, untuk mendapatkan kejelasan arti dan makna kata "rakyat Indonesia" perlu dikaji dari sisi konstitusi. Bilamana sudah jelas maknanya dari sisi konstitusi maka tidaklah seharusnya disalahartikan dan disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Terlebih kata-kata "demi kesejahteraan/kemakmuran rakyat" jika dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam (agraria) seharusnya sungguh mencerminkan keberpihakan pada rakyat, terutama rakyat

[1] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Konsideran Menimbang Huruf d

[2] *Ibid*, Pasal 2

kebanyakan. Selain kata "rakyat" seringkali juga dirancukan dengan kata "penduduk" pada satu sisi dan istilah "Warga Negara Indonesia (WNI) ataupun orang asing" pada sisi lain.

2. Permasalahan

Guna memperoleh kejelasan makna atau ketepatan penggunaan kata "rakyat Indonesia", "penduduk", atau "WNI" dirumuskanlah permasalahan penelitian sebagai berikut:

a. Siapakah yang dimaksud dengan rakyat Indonesia dalam konteks konstitusi dan UUPA?

b. Apakah makna kata rakyat Indonesia sama dengan penduduk/WNI dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam (agraria)?

c. Bilamana orang asing (warga negara asing) dapat dikategorikan sebagai penduduk Indonesia?

II. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum umumnya dikenal dua tipe penelitian, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris,[3] atau yang dalam literatur internasional disebut sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal legal research*) dan penelitian hukum non-doktrinal (*non-doctrinal legal research*).[4]

---

[3] Pembedaan tipe penelitian hukum normatif dan empiris, antara lain dapat dibaca Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia-Indonesia, 1990; Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986; Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, h. 3-4; Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006., h. 34, 44; Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, h., 34-60; C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 2006, h. 118; Philipus M Hadjon,"Pengkajian Ilmu Hukum" dalam *Kumpulan Makalah Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif) & Metode Penelitiannya*, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2000, h. 3

[4] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*,

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian hukum doktrinal, karena yang dikaji adalah konsep hukum kaidah peraturan perundang-undangan menurut doktrin aliran positivisme dalam ilmu hukum.[5] Kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah ketentuan yang mengatur sumberdaya alam (agraria), penduduk, kewarganegaraan dan imigrasi. Sebagai penelitian doktrinal, yang dikaji tidak sekedar menemukan aturan hukumnya, tetapi meliputi juga prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan penelitian, sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.[6]

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer.[7] Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rakyat, penduduk, kewarganegaraan dan orang asing:[8]

a) UUDNRI 1945, khususnya Pembukaan dan Pasal 33;

b) TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

c) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002; Soetandyo Wignyosoebroto, "Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya", dalam *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, S.H.*, Bandung: Refika Aditama, 2008, h. 43-63

[5] Soetandyo Wignjosoebroto memilah dua tipe kajian hukum berdasarkan lima konsep hukum. Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian atas hukum yang dikonsepkan sebagai: (1) asas keadilan dalam sistem moral menuruti doktrin aliran hukum alam; (2) hukum sebagai kaidah perundang-undangan menuruti doktrin aliran positivisme dalam ilmu hukum; dan (3) hukum sebagai putusan hakim *in concreto* menuruti doktrin fungsionalisme kaum realis dalam ilmu hukum. Sementara itu, penelitian hukum non-doktrinal adalah penelitian terhadap hukum yang dikonsepkan sebagai (4) pola perilaku manusia dalam masyarakat atau sebagai institusi sosial yang objektif (pendekatan makro teori struktural-fungsional); dan (5) hukum sebagai makna simbolik yang terungkap dalam perilaku interaktif antarmanusia (Soetandyo Wignyosoebroto, *Op.Cit.* h. 160-169; Soetandyo Wignyosoebroto, *Ibid.*)

[6] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 35; lihat juga Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 34-37

[7] Peter Mahmud Marzuki. *Op. Cit.*, h. 141-166

[8] Beberapa dari bahan hukum primer tersebut meskipun sudah tidak berlaku lagi, tetapi dikaji untuk melihat dinamika politik hukum yang terkandung di dalamnya.

d) UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan;

e) UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;

f) UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;

g) PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia;

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, dan membuat catatan atau kutipan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam (agraria), penduduk, kewarganegaraan, dan orang asing.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diolah, selanjutnya dianalisis guna menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan penelitian. Metode analisis yang digunakan adalah preskriptif-analitis, yaitu dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku,[9] mencakup: rakyat, penduduk, kewarganegaraan Indonesia dan orang asing. Sistematisasi hukum dilakukan dengan berlandaskan pada empat prinsip penalaran yaitu derogasi, non kontradikasi, subsumsi dan eksklusi.[10]

[9] D.H.M. Meuwissen. *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta). *Pro Justitia.* Jurnal Unika Parahyangan. Tahun XII No. 4 Oktober 1994, h. 26-28; lihat juga B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, sebuah penelitian tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia,* Bandung: Mandar Maju, 2000, h. 149-152; B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum,* Bandung: Rafika Aditama, 2009, h. 55-57

[10] Demikian dalam mensistematikan material hukum, J.W Harris mengemukakan bahwa *"the rule-systematizing logic of legal science"* mencakup empat asas, yaitu: Derogasi artinya menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Non-kontradiksi; tidak boleh menyatakan ada tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan suatu situasi yang sama. Subsumsi: adanya hubungan logis antara dua aturan dalam hubungan aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Eksklusi: tiap sistem hukum diidentifikasikan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Lihat B. Arief

III. PEMBAHASAN

Konstitusi agraria merupakan kajian hukum yang masih relatif baru. Kajian konstitusi agraria berada pada wilayah pembahasan persoalan agraria di dalam konstitusi, sehingga posisinya diantara kajian hukum konstitusi dan kajian hukum agraria.[11] Kajian hukum konstitusi di Indonesia selama ini lebih dikenal dengan kajian "hukum tata negara", umumnya mengkaji kelembagaan negara, peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia, warga negara di dalam konstitusi yang berkaitan dengan ha-hak sipil dan politik, seperti hak kebebasan berserikat berkumpul, mengemukakan pendapat, partai politik, pemilihan umum. Sementara itu kajian hukum agraria masih dimaknai sebatas hak-hak penguasaan tanah.[12] Menurut Yance Arisona, kajian hukum agraria lebih menonjolkan dimensi hukum perdata dan hukum administrasi negara.[13] Diantara kajian hukum konstitusi dan hukum agraria hadirlah kajian konstitusi agraria, yang didahului dengan lahirnya kajian ekonomi dan sosial dalam disertasi Jimly,[14] dilanjutkan kajian lingkungan[15] hidup dari sudut pandang konstitusi yang dimotori oleh Jimly Asshiddiqie.

Sebagai bagian dari hukum publik, konstitusi agraria membahas dimensi yang lebih luas dan mendasar dari pada sekedar hukum administrasi yang dikaitkan dengan masalah agraria. Dikatakan lebih luas dan mendasar sebab ia berpangkal kepada konstitusi yang merupakan hukum tertinggi di dalam suatu negara. Konstitusi merupakan hukum dasar yang mendasari berbagai aktivitas hukum yang terjadi di dalam penyelenggaraan negara.

Sidharta "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal" dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm., 147-148; lihat juga B. Arief Sidharta, *Refleksi...op. cit*, hlm. 153.

[11]Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, STPN Press, Yogyakrata, 2014, h. 10.

[12]Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008

[13]Yance Arisona, *Op. Cit.*, h. 11

[14]Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar baru-van Hoeve, 1994; *Ibid*..Yance Arisona. h. xiii

[15]Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau UUD 1945*, Jakarta: RajaGrafindo, 2009

Kesadaran akan konstitusi semakin meningkat di Indonesia. Warga masyarakat sering berbicara tentang hak-hak mereka yang dilanggar bukan saja sebagai hak asasi manusia ataupun hak-hak normatif, tetapi sudah menjangkau pada hak konstitusional. Pada kondisi seperti itulah konstitusi agraria memperjuangkan perwujudan keadilan agraria berdasarkan konstitusi. Kajian konstitusi agraria meletakan dasar bagi pihak-pihak yang selama ini mengalami ketidakadilan agraria untuk menuntut hak-hak mereka sebagai hak konstitusional.

Sebelum kajian lanjutan konstitusi agraria, harus sudah jelas siapa pihak yang dianggap telah mengalami ketidakadilan agraria untuk dapat mengajukan tututannya menurut konstitusi. Pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 (Konstitusi Negara Republik Indonesia), sudah tegas mengatur, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada konstitusi tersebut sudah tegas bahwa kemakmuran rakyatlah yang diutamakan dalam pengelolaan sumber daya alam (agraria). Artinya hak-hak rakyatlah yang perlu diperjuangkan untuk dapat dipenuhi berdasarkan konstitusi. Pengertian rakyat di sini adalah rakyat Indonesia.

Jawaban yang berhenti bahwa rakyat Indonesialah yang harus diperjuangkan hak-haknya adalah tidak cukup. Masih harus diperjelas dan dipertegas lagi, rakyat Indonesia yang mana? Apakah termasuk seluruh penduduk Indonesia, ataukah terbatas pada WNI.

1. Rakyat Indonesia dalam Konteks Konstitusi dan UUPA

Sebutan kata "Rakyat Indonesia" dalam konteks Pembukaan UUDNRI 1945, paling tidak ditemukan tiga kali dan, sebutan "rakyat" diketemukan empat kali. Sementara itu dalam naskah UUDNRI 1945 sebelum amandemen ditemukan 27 sebutan "rakyat", dan dalam naskah amandemen ditemukan 93 kali. Sebutan "Rakyat Indonesia" dan "rakyat" dapat disimak dalam teks Pembukaan berikut:

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena

tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan *rakyat Indonesia* ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka *rakyat Indonesia* menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan *rakyat* dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujud-kan suatu keadilan sosial bagi seluruh *rakyat Indonesia*."

Tiga kali penyebutan rakyat Indonesia, memiliki arti penting dilihat dari susunan/urutan penyebutan dalam kalimatnya. Pertama, mengantarkan *rakyat Indonesia* ke depan pintu gerbang kemerdekaan. Kedua, *rakyat Indonesia* menyatakan kemerdekaannya. Ketiga, mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh *rakyat Indonesia*. Apabila tiga penggalan kalimat tersebut dirangkai akan menjadi kalimat yang sangat bermakna, yaitu: Perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia ditujukan untuk mengantar dan menyatakan kemerdekaan dalam mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebutan "rakyat Indonesia" dan "rakyat" dalam Konstitusi tidak mendapatkan penjelasan, siapa yang dimaksud dengannya. Kamus

Bahasa Indonesia memberikan pengertian rakyat adalah segenap penduduk suatu negara (sebagai imbangan pemerintah); orang kebanyakan atau orang biasa; atau kalau pasukan berarti bala tentara. Apabila diikuti kata "jelata", berarti rakyat biasa (bukan bangsawan) atau orang kebanyakan. Jika kata rakyat diikuti kata "kecil", berarti orang yang status sosial ekonominya sangat kurang, atau rakyat kebanyakan.[16]

Menurut Kansil rakyat adalah semua orang yang berada di wilayah negara dan yang tunduk pada kekuasaan dari negara tersebut.[17] Jika dikaitkan dengan sebutan rakyat Indonesia berarti semua orang yang berada di wilayah negara Indonesia dan yang tunduk pada kekuasaan dari negara Indonesia. Asas pokok yang dijadikan dasar penentuan termasuk tidaknya seseorang dalam golongan rakyat tertentu adalah asas keturunan *(ius-sanguinis)*, dan kemudian asas tempat kelahiran/ tempat tinggal *(ius soli)*. Menurut asas *sanguinis*, rakyat adalah orang-orang yang mempunyai satu keturunan, satu nenek moyang. Pertalian darah merupakan faktor yang sangat penting. Perkembangannya, datanglah orang-orang dari negara lain yang mempunyai nenek moyang berbeda, mereka datang untuk bertempat tinggal dan tunduk di bawah kekuasaan negara itu. Faktor tempat tinggal turut pula menentukan masuk tidaknya seseorang dalam golongan rakyat dari suatu negara. Demikian juga yang menentukan masuk tidaknya dalam golongan rakyat Indonesia adalah pertalian darah dan tempat tinggal.

Persoalannya, apakah yang dimaksud dengan rakyat itu sama dengan penduduk suatu negara? Pertanyaan itu harus ditelusuri terlebih dahulu arti penduduk. Penduduk adalah warganegara dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Penduduk terdiri dari warganegara dan non-warganegara yang bertempat tinggal tetap di suatu negara. Bagaimana dengan WNI yang bertempat tinggal di luar negeri? Ia

[16]Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008, h. 1159

[17]C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Prokalmasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2008, h. 18

bukanlah rakyat Indonesia. Benarkah ia bukan termasuk pengertian rakyat Indonesia?

Guna menjawab pertanyaan apakah WNI yang tinggal di luar negeri adalah rakyat Indonesia atau bukan dapat disimak pidato Supomo tanggal 31 Mei 1945 di hadapan BPUPKI. Syarat mutlak untuk mengadakan negara, yaitu daerah, rakyat dan pemerintah yang berdaulat. Rakyat yang dimaksud adalah rakyat sebagai warga negara yang menjadi kebangsaan Indonesia. Sebagai dasar pokok kewarganegaraan Indonesia adalah *ius sanguinis* dan *ius soli*.[18] Jelaslah dari isi pidato tersebut yang dimaksudkan dengan rakyat adalah warga negara.

Jimly Asshiddiqie juga berpendapat yang sama dengan Supomo. Hal ini dikemukakan pada saat menjelaskan syarat berdirinya negara. Syarat berdirinya negara sekurang-kurangnya harus ada tiga syarat. Salah satu syaratnya adalah rakyat yang tetap, selain wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Rakyat (*people*) yang menetap di suatu wilayah tertentu, dalam hubungannya dengan negara adalah warga negara (*citizen*),[19] dan bukan penduduk. Warga negara mempunyai hubungan yang tidak terputus dengan negaranya walaupun yang bersangkutan berdomisili di luar negeri, asalkan yang bersangkutan tidak memutuskan sendiri kewarganegaraannya. Sementara itu orang asing hanya mempunyai hubungan dengan negara selama ia bertempat tinggal di wilayah negara yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat Supomo dan Jimly Asshiddiqie tersebut di atas, yang dimaksud dengan rakyat Indonesia adalah warga negara Indonesia, tidak termasuk orang asing atau warga negara asing, meskipun yang disebut terakhir adalah bertempat tinggal di Indonesia atau menjadi menduduk Indonesia. Meski ia bukan rakyat Indonesia, karena ia sebagai penduduk Indonesia tetap mendapatkan perlindungan dari negara.

[18]Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959, h. 109-110; lihat juga RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: FHUI, 2009, h. 15

[19]Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 132; lihat juga Han Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)* Penerjemah Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2010, h. 330-331

Sebab UUDNRI 1945 sendiri memberikan perlindungan, baik kepada setiap penduduk maupun setiap warga negara Indonesia. Artinya, UUDNRI 1945 juga menjamin perlindungan bagi setiap penduduk tanpa melihat apakah dia warga negara atau orang asing.[20] Demikian, WNI yang bertempat tinggal di luar negeri sepanjang belum memutuskan sendiri kewarganegaraannya adalah rakyat Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti sejalan dengan pendapatnya Jimly Asshiddiqie, bahwa yang termasuk dalam pengertian rakyat Indonesia adalah terbatas pada warga negara Indonesia, tidak termasuk orang asing meskipun ia bertempat tinggal di Indonesia. Orang asing dikategorikan sebagai penduduk Indonesia, asalkan telah memiliki izin tinggal tetap, demikian ketentuan di dalam UU Keimigrasian dan dalam UU Administrasi Kependudukan, namun tidak demikian menurut UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu). Ketentuan Pasal 1 angka 23 UU Pemilu, mengatur bahwa penduduk adalah Warga Negara Indonesia yang berdomisili di wilayah Republik Indonesia atau di luar negeri. Demikian, pengertian penduduk tidak selalu WNI dan orang asing yang tinggal di Indonesia, tetapi bisa juga WNI yang tinggal di Indonesia atau tinggal di luar negeri. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa pengertian rakyat tidak sama dengan penduduk. Juga menguatkan pendapat Jimly bahwa syarat berdirinya negara salah satunya adalah rakyat dalam pengertian warga negara, terkait dengan negara Indonesia berarti warga negara Indonesia. Jadi pengertian rakyat Indonesia sama dengan WNI.

2. Hubungan Rakyat Indonesia Dengan Penduduk Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam (Agraria)

Pada uraian di atas telah dengan jelas bahwa secara konstitusi yang dimaksud dengan rakyat Indonesia adalah WNI. Dalam konteks Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rakyat yang dimaksud di sini adalah

[20] *Ibid.*, h. 134

WNI. Penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria diutamakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (warga negara Indonesia). Hal ini sejalan dengan asas nasionalitas atau asas kebangsaan yang tertuang dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUPA, bahwa hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan asas nasionalitas dan kebangsaan, bahwa hanya WNI sajalah yang dapat mempunyai tanah hak milik, bukan berarti orang asing tidak diperbolehakan mendapatkan manfaat atas sumber daya alam (tanah). Pasal 42 dan 45 UUPA memberikan peluang bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia memperoleh hak atas tanah, yaitu hak pakai dan hak sewa untuk bangunan. Dengan kata lain yang dapat menikmati sumber daya alam di Indoneia tidak terbatas kepada rakyat Indonesia atau WNI, namun orang asing yang berkedudukan di Indonesia juga diberikan kesempatan untuk mendapatkannya.

Persoalannya adalah apakah setiap orang asing mendapatkan peluang memanfaatkan sumber daya alam yang ada di wilayah Indonesia. Jika didasarkan pada ketentuan Pasal 42 dan 45 UUPA, berarti hanya orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Pertanyaan berikutnya, apakah berkedudukan di Indonesia itu diartikan sebagai penduduk Indonesia. Untuk mendaptakan jawaban atas pertanyaan tersebut, dapat disimak uraian konsep orang asing sebagai penduduk Indonesia berikut.

3. Konsep Orang Asing Sebagai Penduduk Indonesia

Seperti diuraikan sebelumnya, Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA menentukan, bahwa yang dapat menjadi pemegang hak pakai dan hak sewa untuk bangunan adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia.[21] UUPA tidak memperjelas yang dimaksud orang asing berkedudukan

[21]Maria SW.Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas, 2007, h. 85. Mengenai kriteria berkedudukan di Indonesia, penjelasan Umum UUPA tidak memberikan penafsiran autentik. Dari segi hukum tata Negara, hal itu berarti tempat tinggal, seperti dalam Pasal 1 UU Darurat No. 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan orang asing, tetapi belum menjadi penduduk. Untuk menjadi penduduk orang asing harus sudah 15 tahun berturut-turut tinggal di Indonesia (Pasal 3 ayat (1)).

di Indonesia, oleh sebab itu harus dilihat dalam ketentuan yang lain. Ketentuan yang memberikan pengaturan tentang orang asing adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya ditulis UUKWN). Undang-Undang tersebut, juga tidak merumuskan secara jelas yang dimaksud dengan pengertian orang asing. Pengertian orang asing dapat disimpulkan secara negatif dari ketentuan Pasal 7, bahwa: "Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia (WNI) diperlakukan sebagai orang asing". Jadi, ukuran untuk menentukan orang asing adalah orang yang bukan WNI. Hal itu berarti orang yang tidak termasuk pada Pasal 2, 4, 5, 7, adalah bukan WNI atau disebut sebagai orang asing.

Menurut Pasal 2 UUKWN, bahwa yang menjadi WNI adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Penjelasan Pasal 2 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan "orang-orang bangsa Indonesia asli" adalah orang Indonesia yang menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarga-negaraan lain atas kehendak sendiri. Ukuran untuk menentukan WNI yang berasal dari bangsa Indonesia asli adalah berdasarkan tempat kelahiran dan kehendak orang itu untuk menerima satu kewarganegaraan, yaitu WNI. Mengenai orang-orang bangsa lain tidak ada penjelasan lebih lanjut, hanya diisyaratkan apabila ada orang asing yang akan menjadi WNI harus memenuhi persyaratan dan mendapatkan pengesahan oleh undang-undang.

Pasal 4 UUKWN mengatur orang-orang yang menjadi WNI, yaitu:

a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi WNI.

b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu WNI.

c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah WNI dan ibu warga negara asing.

d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu WNI.

e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu WNI, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.

f. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu WNI.

g. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya WNI.

h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah WNI sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berumur 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin.

i. Anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia yang pada waktu lahirnya tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.

j. anak yang baru lahir ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah ibunya tidak diketahui.

k. Anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia apabila ayah ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.

l. Anak yang lahir di luar wilayah Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu WNI yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.

m. Anak dari seorang ayah dan ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarga-negaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Mengenai status anak WNI di luar perkawinan sah dan anak angkat WNI yang diangkat orang asing, mereka tetap diakui sebagai WNI sesuai syarat-syarat yang ditentukan pada Pasal 5 UUKWN, yang menegaskan:

a. Anak WNI yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewargannegaraan asing tetap diakui sebagai WNI.

b. Anak WNI yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai WNI.

Sehubungan dengan rumusan Pasal 1 huruf (a) UUKWN mengenai "orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi WNI", meliputi apa saja peraturan perundang-undangan dan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain yang mengatur dan menetapkan seseorang telah menjadi WNI sebelum UUKWN diberlakukan, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai itu. Demikian, yang dimaksudkan oleh Pasal 2 tersebut adalah orang-orang yang telah menjadi WNI menurut undang-undang kewarganegaraan yang lama dan/atau perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan negara lain mengenai kewarganegaraan, sepanjang orang itu tidak pindah kewarganegaraan, masih diakui sebagai WNI.

Rumusan yang tegas mengenai orang asing dapat diketemukan di dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah diubah pada tanggal 24 Desember 2013 dengan UU No. 24 Tahun 2013, Pasal 1 angka 6 UU No. 9 Tahun 1992 Jo. Pasal 1 angka 9 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Demikian terdapat kejelasan yang dimaksud orang asing yaitu orang yang bukan warga negara Indonesia, dengan kriteria yang tidak termasuk pada ketentuan Pasal 2, 4, 5, 7 UUKWN.

Terkait dengan makna "berkedudukan" di Indonesia, antara peraturan satu dengan yang lain berbeda makna tergantung dari tujuan pengaturan. Sebelum menelusuri makna "berkedudukan" yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, akan dicari pengertiannya berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia (KBI). Berdasarkan KBI, kata "berkedudukan" berasal dari kata dasar "kedudukan" dengan awalan "ber", yang artinya:

"1) tempat kediaman; 2) tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya; 3) letak atau tempat suatu benda: gerhana matahari terjadi pd waktu ~ bulan tepat di antara bumi dan matahari; 4) tingkatan atau martabat: ~ duta besar sama dengan menteri; 5) keadaan yang sebenarnya (tt perkara dsb): hingga sekarang ~ perkara manipulasi uang proyek itu masih gelap; 6) status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara, dsb): di sana ~ Saudara sebagai apa?"[22].

Berdasarkan KBI tersebut di atas, kata kedudukan berarti tempat kediaman, tempat tinggal, letak atau tempat suatu benda, meski ada pula maksud lain, yakni tingkatan, martabat, keadaan sebenarnya dan status seseorang.

Timbul pertanyaan: bagaimana arti kata "berkedudukan" jika ditambah dengan kata "di Indonesia" di belakangnya? Pertanyaan ini penting mengingat terminologi berkedudukan mempunyai arti lebih dari satu. Mengingat terminologi berkedudukan berada dalam sebuah kalimat "orang asing yang berkedudukan di Indonesia", dan kembali pada pertanyaan di depan, dapat dikatakan bahwa berkedudukan mempunyai arti bertempat tinggal atau berdiam diri.

Setelah menjelaskan arti dari terminologi berkedudukan berdasarkan KBI, maka berikutnya yang perlu ditelusuri adalah makna "berkedudukan" dari sisi peraturan perundang-undangan. Menurut ketentuan Pasal 2 UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan diatur bahwa orang

[22]Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Indonesia, 2008, h. 367

yang berkedudukan di Indonesia adalah orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia, orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Pengertian berkedudukan di sini dikaitkan dengan kewenangan pemungutan pajak dan status subjek pajak, yaitu wajib pajak dalam negeri atau luar negeri.

UUDNRI 1945 (setelah Perubahan) mengatur kewarganegaraan dalam ketentuan Pasal 26, yakni:

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warganegara dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

(3) Hal-hal mengenai warganegara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Sebelum Perubahan, Pasal 26 hanya terdiri dari dua ayat:

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang.

Hal baru dalam Pasal 26 UUDNRI 1945 (Perubahan Kedua, 2000), yaitu ketentuan atau sebutan "penduduk". Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Dengan kata lain, setiap penduduk Indonesia -warga negara atau orang asing - harus bertempat tinggal di Indonesia. Warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di negara lain, bukan (tidak termasuk) penduduk Indonesia. Menurut Bagir Manan bertempat tinggal dalam Pasal 26 UUDNRI

1945 adalah dalam arti *residence*, bukan "domisili" (*domicile*).[23] *Residence* atau tempat tinggal adalah pengertian faktual (nyata bertempat tinggal), sedangkan domisili (*domicile, domicilie*) adalah pengertian hukum (*rechtelijk*). Untuk perbuatan hukum tertentu seseorang dapat memilih alamat atau lingkungan wilayah hukum tertentu, meskipun bertempat tinggal pada tempat yang berbeda. Suatu perjanjian dapat menentukan forum atau tempat penyelesaian sengketa pada tempat yang berbeda dengan tempat tinggalnya. Pilihan forum tersebut dapat berupa forum peradilan, forum arbitrase, atau cara-cara penyelesaian sengketa lainnya.[24]

Uraian di atas menunjukkan, bahwa: 1) Penduduk tidak sama dengan warga negara. Penduduk Indonesia terdiri dari warga negara Indonesia dan warga negara asing atau orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan; 2) Warga negara Indonesia dapat menjadi penduduk suatu negara lain tanpa serta merta kehilangan kewarganegaraan Indonesia.

Pasal 26 ayat (3) UUDNRI 1945 menyebutkan hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. UUKWN hanya mengatur mengenai kewarganegaraan atau warga negara, tidak mencakup penduduk. Mengenai penduduk diatur pada UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013. Seperti disebutkan di atas, penduduk menurut Pasal 26 ayat (2) UUDNRI 1945 terdiri dari warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Ketentuan-ketentuan mengenai orang asing diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian. Berdasarkan cakupan materi muatan tersebut, Undang-Undang Keimigrasian -seperti halnya UUKWN dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan- adalah undang-undang yang melaksanakan Pasal 26 ayat (3) UUDNRI 1945. Pasal 1 Angka 23 undang-undang Keimigrasian - antara lain - mengatur mengenai izin tinggal tetap yang menjadi salah satu syarat konstitusional (konstitutif) menjadi penduduk Indonesia.

[23]Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, h. 23
[24]*Ibid.*

Menurut Bagir Manan pengaturan mengenai penduduk sebagaimana dimaksud oleh UUDNRI 1945, bukanlah Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang mengatur aspek demografis kependudukan Indonesia.[25] Undang-undang tentang penduduk yang dimaksudkan oleh Pasal 26 UUDNRI 1945 adalah undang-undang yang mengatur kewarganegaraan (warga negara) dan orang asing yang tinggal tetap di Indonesia, yakni UUKWN dan Undang-Undang Keimigrasian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ditentukan, bahwa setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib memiliki izin tinggal, yaitu: izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap. Izin tersebut dibuktikan dengan dokumen keimigrasian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Izin tinggal diplomatik diberikan kepada orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa diplomatik. Izin tinggal dinas diberikan kepada orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa dinas. Izin kunjungan diberikan untuk tujuan kunjungan dalam jangka waktu terbatas dalam rangka tugas pemerintahan-nya, pariwisata, kegiatan sosial budaya atau usaha. Izin tinggal terbatas diberikan dalam arti jangka waktu tinggal terbatas. Izin tinggal tetap diberikan kepada orang asing untuk tinggal menetap di wilayah Indonesia dan menjadi penduduk Indonesia. Izin tersebut ada jangka waktunya, meskipun izin tinggal tetap. Artinya secara periodik harus melapor kepada yang berwenang mengenai keberadaannya.

Ketentuan izin tinggal tetap - pada saat UU No. 9 Tahun 1992 - diatur lebih lanjut dalam PP. No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian. Peraturan Pemerintah ini telah diganti dengan PP No. 31 Ttahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Menurut ketentuan Pasal 167 ayat (3) dan 168 PP 31 Tahun 2013, untuk memperoleh izin tinggal tetap sekurang-kurangnya telah tiga tahun tinggal di Indonesia secara berturut-turut dengan izin tinggal terbatas, kecauli orang asing yang menikahi WNI, cukup dua

[25] *Ibid.*, h. 24

tahun. Berdasarkan ketentuan Pasal 148 ayat (2) PP 31 Tahun 2013, Izin tinggal terbatas diberikan untuk jangka waktu dua tahun, dan dapat diperpanjang paling lama dua tahun dengan ketentuan keseluruhan Izin Tinggal di Wilayah Indonesia tidak lebih dari 6 (enam) tahun.

Terdapat ketentuan yang menarik pada Pasal 1 PP 32 Tahun 1994 jo. Pasal 102 ayat (3) PP No. 31 Tahun 2013, yaitu pemegang visa tinggal terbatas dapat melakukan usaha penanaman modal. Penanaman modal bisa terkait dengan penguasaan tanah, bisa juga tanpa penguasaan tanah. Jika penanaman modal di sini dimaksudkan juga dengan penguasaan tanahnya, maka akan terkait dengan ketentuan status pemegang hak atas tanah bagi orang asing yang harus berkedudukan di Indonesia. Demikian pengertian berkedudukan di Indonesia tidak harus dengan izin tinggal tetap, tetapi cukup dengan izin tinggal terbatas. Dengan kata lain orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak harus penduduk Indonesia.

Orang asing yang dimaksudkan oleh Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA, harusnya adalah penduduk Indonesia[26] dalam artian UU Keimigrasian dan UU Administrasi Kependudukan, yaitu orang asing yang sudah memperoleh izin tinggal tetap di wilayah Indonesia. Seperti halnya dikemukakan oleh Boedi Harsono, bahwa sesuai ketentuan hukum adat, orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai, jika ia benar-benar berkedudukan di (dalam arti menjadi penduduk) Indonesia.[27] Hal demikian dengan pertimbangan pertama, terkait dengan syarat-syarat pengajuan permohonan hak atas tanah dan pendaftaran tanah, yaitu melampirkan identitas diri yang berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP dapat diperoleh jika telah memiliki Kartu Keluarga. Kartu Keluarga dapat diterbitkan setelah memiliki izin tinggal tetap. Kedua, menurut ketentuan Pasal 45 PP 40 tahun 1996 terkait dengan jangka waktu hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing, yaitu Hak Pakai dapat diberikan paling lama 25 tahun.

Terlepas dari makna orang asing yang berkedudukan di Indonesia,

[26]Mengingat ketentuan dalam Pasal 1 angka 23 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, pengertian penduduk terbatas pada WNI, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri.

[27]Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 223

apakah orang asing tersebut harus memiliki izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap, perlu diperhatikan pendapatnya Notonagoro dan A.P. Parlindungan yang mengatakan bahwa orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, selama kepentingan WNI tidak terganggu dan juga penguasaan tanah oleh orang asing itu dibutuhkan oleh pemerintah dalam rangka ekonomi Indonesia.[28] Selanjutnya, dikatakan bahwa bukan sudut pandangan dari orang asing tetapi dari sudut pandangan Indonesia (ekonomis, politis, sosial, dan bahkan pertahanan dan keamanan nasional).[29] Ditegaskan oleh Notonagoro, bahwa orang asing dapat diberi kekuasaan terhadap tanah di Indonesia, seberapa dibutuhkan oleh (orang) Indonesia terhadap orang asing itu.[30] Pendapat tersebut, lebih memberikan penekanan bahwa pemilikan tanah oleh orang asing harus dilihat dari kepentingan nasional, bukan pada kepentingan asing semata.

Apabila orang asing melanggar atau tidak memenuhi ketentuan-ketentuan keimigrasian (PP No. 31 Tahun 2013), maka kepada orang asing itu tidak mungkin lagi berada atau berkedudukan di Indonesia. Adapun ketentuan-ketentuan keimigrasian yang dimaksud, yaitu:

a) Warga negara asing melepaskan hak izin tinggal tetap atau izin tinggal terbatas atas kemauannya sendiri.

b) Berada di luar wilayah Negara Republik Indonesia terus menerus dan telah melebihi batas waktu izin masuk kembali ke wilayah negara Republik Indonesia.

c) Dikenakan tindakan keimigrasian.

Kembali menelusuri makna orang asing yang berkedudukan di Indonesia, baik UUPA maupun PP 40 Tahun 1996 tidak memberikan penjelasan yang cukup. Ketentuan dalam Penjelasan Pasal 39 PP 40 Tahun

[28]Parlindungan, A.P., *Komentar Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1988, h. 29

[29]*Ibid.*

[30]Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: CV Pancuran Tujuh, 1992, hlm. 79; Lihat juga Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985, h. 18

1996 hanya memberikan kriteria, bahwa orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional. Selain tidak memberikan kejelasan arti berkedudukan, PP 40 Tahun 1996 tersebut justru menambah tidak jelas makna berkedudukan, karena ada tambahan kata "dianggap" didepan kata "berkedudukan". Artinya setiap orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia, dapat menjadi subjek hak pakai. Pertimbangan utamanya adalah orang asing yang kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, dianggap berkedudukan di Indonesia. Penjelasan Pasal 39 PP 40 Tahun 1996 tidak tepat, sebab bisa saja pembangunan nasional sungguh berhasil dengan kehadiran orang asing, tapi bagaimana jika rakyat tetap miskin, rakyat menjadi kuli di negerinya sendiri, dan hasil-hasil pembangunan justru dibawa keluar wilayah Indonesia oleh orang asing, serta hasil pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir rakyat Indonesia.

Tampaknya pemikiran PP 40 Tahun 1996 diikuti juga oleh PP 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing Jo. No. 8 Tahun 1996. Penjelasan PP 41 tahun 1996 sangat jelas mengarahkan bahwa pengertian berkedudukan di Indonesia, tidak harus orang asing tersebut selalu hadir secara nyata di Indonesia. Dengan kata lain, orang asing tersebut tidak harus menjadi penduduk Indonesia, tetapi cukuplah kalau orang asing itu memiliki izin tinggal terbatas, atau bahkan sekedar izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, ataupun izin tinggal kunjungan.

Penjelasan Umum PP 41 Tahun 1996, memuat bahwa, ...Arahan bahwa orang asing tersebut harus berkedudukan tersebut dewasa ini dan untuk masa-masa yang akan datang perlu diperjelas dan dijabarkan lebih lanjut. Selain perkembangan keadaan dan kebutuhan yang wajar untuk memberi antisipasi terhadap keterbukaan yang lain merebak ke segala aspek kehidupan, praktik dalam bidang hukum perjanjian pada umumnya

dan hukum pertanahan itu sendiri perlu dicermati. Arti daripada arahan mengenai keharusan untuk berdudukannya di Indonesia, tampaknya kian perlu dijabarkan secara bijaksana. Secara konkret, tidak perlu harus diartikan sama dengan tempat kediaman atau domisili. Di bidang ekonomi, misalnya; orang dapat memiliki kepentingan yang harus dipelihara tanpa harus menunggunya secara fisik, apalagi untuk waktu yang panjang dan secara terus menerus. Kemajuan di bidang teknologi transportasi dan komunikasi, memungkinkan orang memelihara kepentingan yang dimiliki-nya di negara lain tanpa harus menungguinya sendiri. Kadang kala, mereka cukup hadir secara berkala..."

Hal di atas diperjelas lagi dengan Surat Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 110-2871 tertanggal 8 Oktober 1996, bahwa orang asing dari segi kehadiran-nya dapat dibagi menjadi dua yaitu orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (izin tinggal tetap/ penduduk Indonesia) dan orang asing yang tidak bertempat tinggal di Indonesia secara menetap, melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia (izin kunjungan atau izin keimigrasian lainnya). Berarti hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa yang dimaksud dengan penduduk adalah WNI dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Bertempat tinggal di Indonesia berarti berkedudukan di Indonesia. Sementara itu, pengertian orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperluas oleh PP 40 Tahun 1996 dan PP 41 Tahun 1996. Orang asing tidak hanya sekedar penduduk Indonesia atau tidak sekedar orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia, termasuk juga orang asing bukan penduduk Indonesia.

Sepertinya, pandangan PP 32 Tahun 1994 yang terbit pada tanggal 14 Oktober 1994, termasuk PP 31 Tahun 2013, PP 40 Tahun 1996, dan PP 41 Tahun 1996 sangat dipengaruhi oleh pemikiran Maria SW. Sumardjono dalam makalahnya yang berjudul "Kemungkinan Pemilikan Satuan Rumah Susun oleh Orang Asing" pada seminar yang diselenggarakan oleh Asia Pasific Institute for Management Development di Jakarta pada tanggal 4-5 Mei 1994.[31] Pemikirannya adalah memberikan peluang

[31] Maria SW. Sumardjono, *Alternatif...,Op. Cit.*, hlm. 78. Lihat juga makalahnya yang di-muat

kepada dua golongan WNA (baik penduduk maupun bukan penduduk) untuk dapat diberikan Hak Pakai.

"Dalam upaya pemberian kemungkinan bagi WNA untuk menjadi pemegang HP atau pemilik apartemen/sarusun perlu dipikirkan tentang kriteria "berkedudukan di Indonesia". Mengenai kriteria "berkedudukan" tidak dijumpai tafsiran autentiknya dalam penjelasan Umum UUPA, namun dari segi hukum tata Negara pengertian "berkedudukan" adalah sama dengan bertempat tinggal. UU Darurat No. 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing (TLN No. 812) membagi orang asing menjadi dua golongan, yakni: (1) mereka yang mendapat izin masuk (*admission)* dan memperoleh hak untuk tinggal di Indonesia untuk jangka waktu tertentu; dan (2) mereka yang diperbolehkan tinggal tetap di Indonesia dan dipandang sebagai penduduk dengan dasar menetap atau *gevestigd*. Masalahnya adalah, WNA yang mana yang dapat diberikan HP? Apakah kedua golongan tersebut, ataukah hanya mereka yang mempunyai izin menetap/*gevestigd*? Kiranya tidak ada keberatan untuk memberikan peluang kepada dua golongan WNA tersebut untuk dapat diberikan HP..."[32]

Berdasarkan uraian di atas konsepsi orang asing (perorangan) yang dapat menjadi subjek hak atas tanah di Indonesia telah mengalami perluasan, yang semula hanya orang asing penduduk Indonesia menjadi baik orang asing sebagai penduduk maupun orang asing bukan sebagai penduduk Indonesia.

Orang asing yang dimaksudkan oleh Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA, harusnya adalah penduduk Indonesia[33] dalam artian UU Keimigrasian dan UU Administrasi Kependudukan. Penduduk Indonesia menurut ketentuan UU Keimigrasian dan UU Administrasi Kependudukan adalah orang asing yang sudah memperoleh izin tinggal tetap di wilayah

dalam Kompas, 11 November 1993, Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi,* Jakarta: Buku Kompas, 2007, h. 156-163

[32]*Ibid.*, h. 85

[33]Mengingat ketentuan dalam Pasal 1 angka 23 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, pengertian penduduk terbatas pada WNI, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri.

Indonesia. Hal demikian sejalan dengan ketentuan hukum adat, seperti yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, bahwa dalam hukum adat orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai, jika ia benar-benar berkedudukan (dalam arti menjadi penduduk) di Indonesia.[34] Hal demikian dengan pertimbangan, bahwa persyaratan pengajuan permohonan hak atas tanah dan pendaftaran tanah harus melampirkan identitas diri yang berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP dapat diperoleh jika telah memiliki Kartu Keluarga. Kartu Keluarga dapat diterbitkan setelah memiliki izin tinggal tetap.

IV. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan kajian konstitusi agraria terkait dengan rakyat dan rakyat Indonesia pada uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Berdasarkan kajian konstitusi agraria, yang dimaksudkan dengan rakyat Indonesia adalah Warga Negara Indonesia. Dengan demikian, amanat Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran warga negara Indonesia, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri.

b. Secara bersama-sama baik rakyat Indonesia (WNI) maupun penduduk Indonesia diberikan kesempatan dalam pengelolaan sumber daya alam (agraria). Perbedaan diantara keduanya bahwa untuk penduduk bukan WNI terbatas terhadap akses tanah, yaitu hak pakai dan hak sewa untuk bangunan. Sementara untuk penduduk warga negara Indonesia memiliki keluasan dalam akses tanah hak.

c. Orang asing yang diperkenankan sebagai subjek hak atas tanah, terbatas pada orang asing yang telah menjadi penduduk Indonesia,

[34]Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah..., Op. Cit.*, hlm. 223

meskipun sebelumnya konsep orang asing yang bisa akses terhadap hak atas tanah pernah mengalami perluasan, yaitu termasuk orang asing bukan penduduk Indonesia.

2. Saran

a. Kejelasan akan status rakyat Indonesia dalam Konstitusi Agraria, telah memberikan landasan hukum yang kuat dalam mempergunakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkadung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia, yaitu WNI.

b. Warga Negara Indonesia harus mendapatkan prioritas dalam pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang ada di wilayah Negara Republik Indonesia.

c. Diperlukan regulasi yang terstruktur dan sistematis terkait diperkenankannya orang asing mendapatkan akses tanah hak pakai dan hak sewa untuk bangunan.

DAFTAR PUSTAKA

A.P. Parlindungan, *Komentar Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1988.

Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.

B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, sebuah penelitian tentang fundasi kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

_____, "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal" dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.),

, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

_____, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Rafika Aditama, 2009.

C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 2006.

C.S.T. Kansil dan Chritine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Prokalmasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2008.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Indonesia, 2008.

D.H.M. Meuwissen, *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta). *Pro Justitia*. Jurnal Unika Parahyangan. Tahun XII No. 4 Oktober 1994.

Han Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)* Penerjemah Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2010.

Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, *Green Constitution, Nuansa Hijau UUD 1945*, Jakarta: RajaGrafindo, 2009.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR No.IX/ MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Maria SW. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas, 2007.

_____, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta: Buku Kompas, 2007.

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: CV Pancuran Tujuh, 1992.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005.

Philipus M Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum" dalam *Kumpulan Makalah Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif) & Metode Penelitiannya*, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2000.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia-Indonesia, 1990.

RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: FHUI, 2009.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002.

_____, "Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya", dalam *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, S.H.*, Bandung: Refika Aditama, 2008.

Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, STPN Press, Yogyakrata, 2014.

Kompas, 11 November 1993.