

ORANG ASING SEBAGAI SUBJEK HAK ATAS TANAH DI INDONESIA

FX. Sumarja

Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jl. Prof. Dr. Ir. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedungmeneng, Bandar Lampung 35145
email: fxsunj.unila@gmail.com

Abstract

This research aims at finding foreigners who may be the subject of Land Use Rights and Lease Rights for the building. The results of the study indicate: 1) Period, BAL-PP 41 of 1996, and the period of 2010 - now, foreigners who can be the subject of land rights are foreigners as the resident of Indonesia; 2) Period, PP 41 of 1996 - in 2010, foreigners who may be the subject of land rights was expanded into foreigners as both a resident of Indonesia and has a residence permit in Indonesia.

Keywords : Foreigners, Land Rights, Subject of Rights.

Abstrak

Kajian ini bertujuan menemukan orang asing yang dapat menjadi subjek Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan. Hasil kajian menunjukkan: 1) Periode UUPA- PP 41 Tahun 1996, dan periode 2010- sekarang, orang asing yang dapat menjadi subjek hak atas tanah adalah orang asing sebagai penduduk Indonesia; 2) Periode, PP 41 Tahun 1996 - tahun 2010, orang asing yang dapat menjadi subjek hak atas tanah diperluas menjadi orang asing baik sebagai penduduk Indonesia maupun sekedar memiliki izin tinggal di Indonesia.

Kata Kunci : Orang Asing, Hak Atas Tanah, Subjek Hak.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pasal 42 dan Pasal 45 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) mengatur, bahwa yang dapat menjadi subjek Hak Pakai (HP) dan Hak Sewa untuk bangunan (HS) adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia.¹ UUPA tidak memberikan penjelasan siapa saja yang termasuk orang asing berkedudukan di Indonesia. Ketentuan yang diharapkan memberikan kejelasan pengaturan tentang orang asing adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya ditulis UUKWN). Sayangnya, undang-undang tersebut juga tidak merumuskan

secara jelas yang dimaksud dengan orang asing. Persoalan hukumnya adalah orang asing manakah yang dapat menjadi subjek HP dan HS berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

2. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan doktrinal, yaitu mengkaji konsep hukum sebagai kaidah peraturan perundang-undangan menurut doktrin positivisme dalam ilmu hukum. Kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan orang asing sebagai subjek hak atas tanah. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan

¹ Maria SW. Sumardjono, 2007, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta, Buku Kompas, hlm. 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.

sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku referensi dan laporan penelitian. Penelusuran bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka, dokumentasi dan akses internet. Data yang terkumpul dianalisis menggunakan metode preskriptif analisis.

3. Kerangka Teori

UUPA hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok yang bersifat umum dan tentunya tidak lengkap. UUPA masih harus ditindaklanjuti dan dijabarkan lebih lanjut dengan aturan-aturan pelaksanaan, sehingga membentuk sebuah struktur hukum tanah tersendiri. Menurut Yusriadi bahwa struktur hukum di Indonesia ibarat sarang laba-laba, sementara Whitehead menggunakan istilah hukum sebagai jejaring. Keteraturan struktur hukum tersebut dapat diciptakan dengan banyak peraturan perundang-undangan.² Antara peraturan satu dengan peraturan yang lainnya saling terkait dan membentuk sebuah sistem hukum seperti sarang laba-laba atau jejaring.

Setiap sistem hukum akan menghadapi persoalan kontradiksi, kekosongan hukum dan norma kabur. Maka tidak heran jika Scholten menyatakan bahwa sesuatu yang khayal apabila orang beranggapan, bahwa undang-undang itu telah mengatur segalanya secara tuntas,³ peraturan-peraturan hukum sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap.⁴ Peraturan hukum yang saling bertentangan (kontradiksi) perlu upaya konsistensi (sikronisasi dan hamonisasi), kekosongan hukum karena tidak lengkap diperlukan pembentukan, dan norma kabur perlu adanya penemuan/interpretasi hukum.

Mengingat UUPA adalah sebuah peraturan hukum, yang juga tidak luput dari sifat tidak lengkap

atau tidak tuntas, maka untuk menjaga jangan sampai ada kekosongan hukum diperlukan pembentukan hukum. Peraturan pelaksanaan UUPA dan peraturan lain yang dibentuk inilah yang kemudian sering kali menyimpang dari semangat UUPA, tidak terkecuali pengaturan tentang orang asing. Hal ini sejalan dengan pendapat Maria SW. Sumardjono, bahwa bidang hukum pertanahan dengan semua prinsip dan kepentingan yang harus ditegakkan berada dalam posisi yang krusial dan rentan.⁵ Prinsip dan kepentingan hukum pertanahan rentan terhadap kemungkinan dilakukan penafsiran sesuai dengan nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah yang berkuasa.

Achmad Sodiki pernah mengemukakan, bahwa UUPA didesain kerakyatan yang ternyata tidak dapat menopang kepentingan kapitalisme, sehingga UUPA harus didistorsi dengan menciptakan berbagai peraturan, baik undang-undang maupun peraturan organik di luar UUPA yang tidak sejalan dengan UUPA. Berbagai peraturan agraria tersebut pada akhirnya menjadi alat menghalalkan "pencurian" harta milik rakyat (*het recht als instrument van diefstallen*),⁶ termasuk memberikan kemudahan bagi orang asing mendapatkan hak atas tanah di Indonesia.

Pengaturan orang asing berkedudukan di Indonesia adalah suatu gagasan aturan hukum bersifat preskriptif, yang seyogyanya dapat terwujud dalam tatanan hukum dan dalam praktik, sehingga tidak membuka peluang bagi setiap orang asing untuk memiliki tanah HP dan HS di Indonesia. Terwujudnya gagasan aturan hukum dalam tatanan hukum dan praktik hukum, menurut Kees Schuit harus tercermin dalam sistem hukum yang mencakup tiga unsur, yaitu idiil, oprasional dan aktual.⁷ Unsur idiil oleh B. Arief Sidharta dimaknai sebagai sistem hukum dalam arti sempit yang disebut tata hukum. Sedangkan sistem hukum dalam arti luas disebutnya

² Istilah "hukum sebagai jejaring", dimaknai proses yang bersifat holistik yang terdiri dari satuan-satuan aktual, lihat H.R Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, 2009, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung, PT Refika Aditama, hlm. 10-11.

³ Satjipto Rahardjo, "Penafsiran Hukum yang Progresif" dalam *Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro*, 31 bahan bacaan Januari 2005 s.d. Agustus 2008.

⁴ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi II, Cet.keempat, Yogyakarta, Liberty, hlm. 104.

⁵ Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta, Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM, hlm 14.

⁶ Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 32.

⁷ J.J.H. Bruggink, 1999, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie (Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, hlm. 140; B. Arief Sidharta, 2000, *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, hlm. 75.

⁸ B. Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur...*, *Ibid.*, hlm. 76.

tatanan hukum, yang mencakup tiga unsur sistem hukum, yaitu: idiil, oprasional dan aktual. Dengan demikian tata hukum merupakan sub-sistem dari tatanan hukum.⁸

Menurut D.H.M Meuwissen dalam pembentukan hukum ada dua momen sentral (unsur pokok), yaitu momen politik-idiil dan momen teknikal. Momen politik berkaitan dengan hal mengartikulasikan atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yuris, dan lain-lain). Momen teknikal berkaitan dengan teknik perundang-undangan.⁹ Perwujudan asas hukum dalam peraturan perundang-undangan, menurut teori pembentukan hukum oleh D.H.M Meuwissen disebut sebagai momen idiil, yaitu merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Momen politik harus diinteraksikan dan dikaji, artinya disaring dengan momen normatif dari pembentukan undang-undang yang mencakup: cita-hukum, undang-undang dasar (konstitusi), nilai-nilai hukum, asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan pranata-pranata hukum yang sudah ada termasuk kaidah-kaidah Hukum Adat.

Teori Meuwissen tersebut di atas yang menyatakan bahwa momen politik harus diinteraksikan dan dikaji adalah sangat tepat. Penyaringan itu penting agar produknya tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya terutama yang kedudukannya lebih tinggi, dan tidak bertentangan dengan kesadaran hukum yang hidup. Substansi undang-undang yang baru dibentuk diharapkan dapat diterima dan ditempatkan ke dalam keseluruhan sistem hukum yang berlaku atau yang ada.

Momen normatif dalam pembentukan undang-undang harus mencerminkan momen idiil yang mencakup: pandangan hidup, keyakinan keagamaan, filsafat hukum, kesadaran hukum, wawasan kebangsaan dan kenegaraan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan. Momen

FX. Sumarja, Orang Asing sebagai Subjek Hak Atas Tanah idiil¹⁰ diwarnai oleh kenyataan alamiah dan kenyataan sejarah kemasyarakatan setempat. Demikian juga mestinya dalam pembentukan hukum tanah nasional.

B. Hasil dan Pembahasan

Sebelum menemukan jawaban orang asing yang dapat menjadi subjek HP dan HS di Indonesia, harus ditelusuri terlebih dahulu pengertian orang asing. Pengertian orang asing tidak dapat dijumpai dalam UUKWN. Pengertian orang asing hanya dapat disimpulkan secara negatif dari ketentuan Pasal 7 UUKWN, 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 dalam ketentuan Pasal 2, 4, 5, 7, UUKWN adalah bukan WNI atau disebut sebagai orang asing.

Menurut Pasal 2, 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 kewarganegaraan 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 mengatur orang-orang yang menjadi WNI, yaitu:

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian

⁹ B. Arief Sidharta, 2009, *Meuwissen, Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Rafika Aditama, hlm. 10, 25; B. Arief Sidharta “Asas Hukum, Kaidah Hukum, Sistem Hukum dan Penemuan Hukum”, dalam Susi Dwi Harjanti (ed.), 2011, *Negara Hukum yang Berkeadilan, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* Bandung: PSKN FH UNPAD, hlm. 17-18.

¹⁰ Momen politik sebagai landasan untuk memperoleh keberlakuan faktual, momen normatif sebagai landasan bagi keberlakuan yuridikal atau keberlakuan formal, dan momen idiil sebagai landasan untuk keberlakuan filosofikal dari undang-undang termasuk peraturan daerah. B. Arief Sidharta, “Asas Hukum, Kaidah Hukum...”*Ibid.*, hlm. 17.

¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pusat Bahasa Indonesia, hlm. 367.

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 kewarganegaraannya, 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. Pasal 5 menegaskan:

- (1) Anak WNI yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai WNI.
- (2) 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) mengenai “orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi WNI”. Sayang pasal tersebut tidak memberikan penjelasan lebih lanjut terkait peraturan perundang-undangan dan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain yang mengatur dan menetapkan seseorang telah menjadi WNI sebelum UUKWN diberlakukan. 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 ditemukan 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. Kedua undang-undang tersebut mengatur 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.

Kembali pada ketentuan Pasal 42 dan 45 UUPA yang menentukan bahwa orang asing yang dapat menjadi subjek HP dan HS adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia, perlu dicari makna kata “berkedudukan”. 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?¹¹.

Demikian, 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 dikaitkan dengan kata “di Indonesia” di belakangnya? Pertanyaan ini penting

FX. Sumarja, Orang Asing sebagai Subjek Hak Atas Tanah

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 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 baik warga negara Indonesia maupun 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*).¹² *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.¹³

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. Undang-undang Keimigrasian - antara lain - mengatur mengenai izin tinggal tetap yang menjadi salah satu syarat konstitusional (konstitutif) menjadi penduduk Indonesia.¹⁴

Menurut Bagir Manan pengaturan mengenai penduduk sebagaimana dimaksud UUDNRI 1945, bukanlah Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang mengatur aspek demografis kependudukan Indonesia. 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.¹⁵

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 pemerintahannya, pariwisata, kegiatan sosial budaya atau usaha. Izin tinggal terbatas diberikan dalam arti jangka waktu tinggal terbatas. Izin tinggal tetap diberikan kepada orang asing untuk

¹² Bagir Manan, 2009, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 23. Berdasarkan pendapat Bagir Manan tersebut ketentuan Pasal 102 huruf b UU No. 24 Tahun 2013 yang mengatur, bahwa semua kalimat “wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa” sebagaimana dimaksud dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan harus dimaknai “wajib dilaporkan oleh Penduduk di Instansi Pelaksana tempat Penduduk berdomisili”, tidak tepat. Seharusnya, kata “berdomisili” diganti kata “bertempat tinggal/ *residence*”. Karena, yang dititikberatkan adalah tempat terjadinya peristiwa bagi penduduk yang bersangkutan, berarti terkait tempat tinggal, bukan domisilinya.

¹³ Bagir Manan, 2009, *Hukum Kewarganegaraan...ibid*

¹⁴ Pasal 1 Angka 23 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

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 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Perolehan izin tinggal tetap dapat diajukan sekurang-kurangnya telah tiga tahun tinggal di Indonesia secara berturut-turut dengan izin tinggal terbatas, kecauli orang asing yang menikahi WNI, cukup dua tahun.¹⁶ 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.¹⁷

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. Kata lain, orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak harus penduduk Indonesia.

Menurut hemat saya orang asing yang dimaksudkan oleh Pasal 42 dan 45 UUPA, harusnya adalah penduduk Indonesia¹⁸ dalam artian UU Keimigrasian dan UU Administrasi Kependudukan,

FX. Sumarja, Orang Asing sebagai Subjek Hak Atas Tanah 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.¹⁹ 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, terkait dengan jangka waktu hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing, yaitu Hak Pakai dapat diberikan paling lama 25 tahun.²⁰

Terlepas dari makna orang asing yang berkedudukan di Indonesia, apakah orang asing tersebut harus memiliki izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap, perlu diperhatikan pendapatnya Notonagoro dan AP. 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.²¹ Selanjutnya, dikatakan bahwa bukan sudut pandangan dari pihak asing tetapi dari sudut pandangan Indonesia (ekonomis, politis, sosial, dan bahkan pertahanan dan keamanan nasional).²² Ditegaskan oleh Notonagoro, bahwa orang asing dapat diberi kekuasaan terhadap tanah di Indonesia, seberapa dibutuhkan oleh (orang) Indonesia terhadap orang asing itu.²³ 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.

¹⁵ Bagir Manan, 2009, *Hukum Kewarganegaraan ..op. cit.*, hlm. 24.

¹⁶ Pasal 167 ayat (3) dan 168 PP 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011.

¹⁷ Pasal 148 ayat (2) PP 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011.

¹⁸ 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.

¹⁹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, hlm. 223.

²⁰ Pasal 45 PP 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Tanah Negara.

²¹ AP. Parlindungan, 1988, *Komentar Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung, Alumni, hlm. 29.

²² AP. Parlindungan, 1988, *Komentar...ibid.*

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 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Tanah Negara, tidak memberikan penjelasan yang cukup. Ketentuan dalam Penjelasan Pasal 39 PP 40 Tahun 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” di depan kata “berkedudukan”. Artinya setiap orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia, dapat menjadi subjek HP. 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.

Pemikiran/semangat PP 40 Tahun 1996 ternyata diikuti oleh PP 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala 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. 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.²⁴

Hal orang asing berkedudukan di Indonesia dipertegas lagi dengan Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 110-2871 tertanggal 8 Oktober 1996, bahwa orang asing dari segi kehadirannya 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).

Sepertinya pandangan PP 32 Tahun 1994 yang terbit pada tanggal 14 Oktober 1994 tersebut di atas, termasuk PP No. 31 Tahun 2013, PP 40 Tahun 1996, dan PP 41 Tahun 1996 sangat dipengaruhi oleh pemikiran Maria SW. Sumardjono dalam makalahnya yang berjudul “Ke-mungkinan Pemilikan Satuan Rumah Susun oleh Orang Asing” pada seminar yang diselenggarakan oleh Asia Pacific Institute for Management Development di Jakarta pada tanggal 4-5 Mei 1994.²⁵ Pemikirannya adalah memberikan peluang kepada dua golongan WNA

²³ Notonagoro, 1992, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, CV Pancuran Tujuh, hlm. 79; Iman Soetikno, 1985, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 18.

²⁴ Penjelasan Umum PP 41 Tahun 1996, ...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 berudukannya 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 dimilikinya di negara lain tanpa harus menunggunya sendiri. Kadang kala, mereka cukup hadir secara berkala... Di sini tampak semangat memperluas makna orang asing.

(baik penduduk maupun bukan penduduk) untuk dapat diberikan HP.²⁶

Berdasarkan PP 32 Tahun 1994 jo. PP 31 Tahun 2013 yang diperkuat dengan PP 40 Tahun 1996 dan PP 41 Tahun 1996 konsep orang asing (perseorangan) yang dapat menjadi subjek hak atas tanah di Indonesia telah mengalami perluasan. Semula, menurut semangat UUPA hanya orang asing sebagai penduduk Indonesia yang bisa menjadi subjek hak atas tanah di Indonesia. Kemudian diperluas bahwa yang menjadi subjek hak atas tanah di Indonesia, baik orang asing sebagai penduduk maupun orang asing bukan sebagai penduduk Indonesia (atau sekedar memiliki izin tinggal di Indonesia).

Niat awal perluasan terhadap konsep orang asing yang berkedudukan di Indonesia tersebut untuk mendorong agar orang asing lebih memilih HP atau HS, daripada menguasai tanah hak milik dengan penyelundupan hukum. Hasil penelitian Oloan Sitorus dkk tahun 2008 tentang “Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Oleh Orang Asing Di Provinsi Bali (suatu temuan fakta)”, menunjukkan bahwa niat baik Pemerintah tersebut tidak mendapat tanggapan positif dari orang asing. Mereka tetap memilih hak milik atas tanah, meski harus melanggar hukum atau melalui penyelundupan hukum²⁷ daripada HP.

Mengingat niat baik tersebut tidak mendapat tanggapan positif dari orang asing, akhirnya pada tahun 2010 Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Kepala BPNRI No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Peraturan ini mensyaratkan identitas pemohon (perorangan WNA) berupa Surat Izin Tinggal Tetap atau Surat Izin Menetap yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi untuk pendaftaran HP. Demikian, orang asing yang dapat menjadi subjek HP dikembalikan pada konsep awal dalam

UUPA, yaitu orang asing yang berkedudukan di Indonesia (orang asing sebagai penduduk Indonesia).

Sikap BPNRI tersebut di atas, sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa yang dimaksud dengan penduduk Indonesia adalah WNI dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Bertempat tinggal di Indonesia berarti berkedudukan di Indonesia. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia berarti orang asing sebagai penduduk Indonesia.

Meskipun secara teoretis dan berdasarkan asas-asas hukum yang berlaku, tidaklah mungkin peraturan Kepala BPN mengalahkan peraturan pemerintah, namun dalam praktik hal demikian bisa terjadi. Artinya secara praktik telah terjadi inkonsistensi terhadap semangat yang dikandung dalam peraturan pemerintah dengan peraturan kepala BPN. BPN ingin mengembalikan kedudukan hukum orang asing pada proporsinya sesuai semangat UUPA, namun ia lupa bahwa terdapat peraturan pemerintah yang menghadangnya. Untuk itu perlu adanya perubahan peraturan pemerintah, baik PP 40 Tahun 1996, PP 41 Tahun 1996 maupun PP 31 Tahun 2013.

C. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa pada periode 1996 hingga 2010 pernah terjadi perluasan pengertian orang asing yang dapat menjadi subjek HP dan HS di Indonesia, yaitu orang asing penduduk Indonesia dan orang asing sekedar pemegang izin tinggal di Indonesia. Melalui Peraturan Kepala BPN RI tahun 2010, makna orang asing dikembalikan pada konsep awal menurut UUPA, yaitu hanya orang asing sebagai penduduk Indonesia yang dapat menjadi subjek HP dan HS.

²⁵ Maria SW. Sumardjono, 2007, *Alternatif... op. cit.*, hlm. 78; Maria SW. Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta, Buku Kompas, hlm. 156-163.

²⁶ Maria SW. Sumardjono, menjelaskan dalam upaya pemberian kemungkinan bagi WNA untuk menjadi pemegang HP atau pemilik apartemen/sarung 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,.... Maria SW. Sumardjono, 2007, *Alternatif...ibid*, hlm. 85.

²⁷ Oloan Sitorus dkk, 2008, *Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Oleh Orang Asing Di Provinsi Bali (suatu temuan fakta)*, Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Deputi II BPNRI & STPN Yogyakarta, hlm. 24.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Laporan Penelitian

- Bruggink, J.J.H., 1999, *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie (Refleksi Tentang Hukum)*, alih bahasa Arief Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Indonesia.
- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Ismail, Nurhasan, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM.
- Manan, Bagir, 2009, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Mertokusumo, Sudikno, 2006, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar; edisi II, Cet.keempat*, Yogyakarta: Liberty.
- Notonagoro, 1992, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: CV Pancuran Tujuh.
- Parlindungan, A.P., 1988, *Komentar Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, "Penafsiran Hukum yang Progresif" dalam *Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro, 31 bahan bacaan Januari 2005 s.d. Agustus 2008*.
- Salman S, H.R Otje dan Anthon F. Susanto, 2009, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Sidharta B. Arief, "Asas Hukum, Kaidah Hukum, Sistem Hukum dan Penemuan Hukum", dalam Susi Dwi Harjanti (ed.), 2011, *Negara Hukum yang Berkeadilan, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* Bandung: PSKN FH UNPAD.
- Sidharta, B. Arief, 2000, *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.
- Sidharta, B. Arief, 2009, *Meuwissen, Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Rafika Aditama.
- Sitorus, Oloan, dkk, 2008, *Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Oleh Orang Asing Di Provinsi Bali (suatu temuan fakta)*, Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Deputi II BPNRI & STPN Yogyakarta.
- Sodiki, Achmad, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Soetikinjo, Iman, 1985, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumardjono, Maria SW., 2007, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas.
- Sumardjono, Maria SW., 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta: Buku Kompas.

Peraturan Perundang-undangan

- UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
- UU No. 23 Tahun 2006 tentang Kependudukan
- UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian
- UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan
- PP No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, Dan Izin Keimigrasian
- PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai;
- PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.
- PP No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN
No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan
Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau
Hunian oleh Orang Asing

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN
No. 8 Tahun 1996 tentang perubahan
Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala
BPN No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan
Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau
Hunian oleh Orang Asing.

Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang
Standar Pelayanan Dan Pengaturan
Pertanahan