

PEMBERIAN HAK GUNA USAHA (HGU) DI IBU KOTA NUSANTARA (IKN) DALAM PERSPEKTIF UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) DAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

THE GRANTING OF LAND CULTIVATION RIGHTS (HGU) IN THE NUSANTARA CAPITAL CITY (IKN) FROM THE PERSPEKTIVE OF THE BASIC AGRARIAN LAW (UUPA) AND NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Muhammad Farhan Gibran^{1*}, FX Sumarja², Sepriyadi Adhan³

Fakultas Hukum, Universitas Lampung, Indonesia

*Email Correspondence: 92gibran@gmail.com

Abstract

The granting of Land Cultivation Rights (HGU) for up to 190 years in the Nusantara Capital City (IKN), as stipulated in Government Regulation No. 12 of 2023, raises fundamental legal and economic concerns. This policy is considered to deviate from the fundamental principles of the Basic Agrarian Law (UUPA), particularly regarding the social function of land, state control, and equitable access to agrarian resources. This study applies a normative juridical method with statutory, conceptual, and historical approaches, supported by qualitative-prescriptive analysis. It examines key legal frameworks including the UUPA, the IKN Law, the Investment Law, and their implementing regulations. The analysis is guided by the Theory of Justice (John Rawls), Economic Analysis of Law (Richard Posner), legal certainty, and statutory hierarchy principles. Findings reveal that the long-term HGU scheme risks undermining legal certainty, promoting land monopolization by private investors, and marginalizing local communities. Economically, the absence of periodic evaluation mechanisms may lead to inefficient land use and hinder inclusive, sustainable development. The study concludes that the HGU policy in IKN requires regulatory revision to ensure alignment with agrarian justice, legal predictability, and long-term national economic goals.

Keywords: Land Cultivation Rights, IKN, Agrarian Law, Legal Certainty, Economic Development, Justice.

Abstrak

Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun di wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023, menimbulkan persoalan mendasar dalam konteks hukum agraria dan pembangunan ekonomi nasional. Kebijakan ini dinilai menyimpang dari Prinsip Prinsip Pokok Agraria (UUPA), terutama terkait fungsi sosial tanah, penguasaan oleh negara, dan pemerataan akses agraria. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis, serta dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Kajian dilakukan terhadap UUPA, UU IKN, UU Penanaman Modal, dan regulasi turunannya, dengan menggunakan teori keadilan (John Rawls), *Economic Analysis of Law* (Richard Posner), asas kepastian hukum, dan hierarki norma sebagai landasan analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan HGU jangka panjang berisiko melemahkan kepastian hukum, membuka peluang monopoli lahan oleh investor, serta mengabaikan hak-hak masyarakat lokal. Secara ekonomi, kebijakan ini berpotensi menimbulkan inefisiensi alokasi tanah dan menghambat pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Kesimpulannya, kebijakan HGU di IKN perlu ditinjau ulang dan disesuaikan agar sejalan dengan keadilan agraria, kepastian hukum, serta mendukung pembangunan ekonomi nasional jangka panjang yang berkeadilan.

Kata kunci: Hak Guna Usaha, IKN, UUPA, Kepastian Hukum, Pembangunan Ekonomi, Keadilan Agraria.

PENDAHULUAN

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di Kalimantan Timur ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 sebagai langkah strategis untuk mendorong pemerataan pembangunan nasional dan mengatasi beban Pulau Jawa sebagai pusat ekonomi dan administrasi selama ini.¹ Salah satu aspek krusial dalam pengelolaan wilayah IKN adalah pemberian Hak Guna Usaha (HGU) yang merupakan bagian dari kebijakan agraria dan investasi yang diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023.²

Kebijakan pemberian HGU hingga 190 tahun menimbulkan perdebatan dalam konteks prinsip-prinsip agraria yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, khususnya terkait dengan fungsi sosial tanah, penguasaan oleh negara, dan pemerataan akses agraria (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960). UUPA menetapkan bahwa tanah untuk usaha harus digunakan secara efisien, adil, dan tidak menimbulkan monopoli.³ Dalam praktik di IKN, skema pemberian HGU dengan jangka panjang dan kemudahan investasi kepada badan hukum menimbulkan risiko ketimpangan penguasaan tanah serta pengabaian hak masyarakat lokal.⁴

Dari sudut pandang ekonomi hukum, pendekatan Economic Analysis of Law oleh Richard Posner menekankan bahwa hukum seharusnya mendorong efisiensi dalam alokasi sumber daya.⁵ Dalam konteks ini, pemberian HGU di IKN harus dinilai apakah benar-benar mendorong efisiensi ekonomi atau justru menimbulkan eksternalitas negatif seperti degradasi lingkungan, pengusuran masyarakat adat, dan ketimpangan sosial.⁶

Oleh karena itu, penting dilakukan kajian kritis terhadap kebijakan pemberian HGU di wilayah IKN, baik dari sisi kepatuhannya terhadap prinsip dasar UUPA maupun relevansinya dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional jangka panjang yang inklusif dan berkelanjutan.

TINJAUAN PUSTAKA

Hak Guna Usaha (HGU) Dalam Perspektif Hukum Agraria

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan salah satu bentuk hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada perorangan maupun badan hukum untuk mengusahakan tanah dalam jangka waktu tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). HGU diperuntukkan bagi perusahaan sektor pertanian, perikanan, dan peternakan, dengan jangka waktu maksimal

¹ Amelia Haryanti, et.al. "Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara". *Jurnal Universitas Pamulang*. Vol. 19, No. 3, 2022: 308

² Pemerintah Republik Indonesia. (2023). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/244908/pp-no-12-tahun-2023>

³ Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan Kesembilan. Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan: 288

⁴ Nurjannah, M. & Darmawan, T. 2022. "Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara: Sebuah Studi Tentang Dampak Hukum dan Sosial". *Jurnal Agraria dan Pembangunan*. Vol. 16, No. 1: 1-18

⁵ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 8th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2011): 19–21.

⁶ Yance Arizona, "Pembangunan Ibu Kota Negara dan Hak Masyarakat Adat," *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 12 No. 1 (2023): 101–115.

35 tahun dan perpanjangan 25 tahun (Pasal 29 UUPA). HGU juga mengandung prinsip fungsi sosial tanah yang mengharuskan pemanfaatannya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 UUPA.

Kebijakan Pemberian HGU di IKN

Pemberian HGU di kawasan Ibu Kota Nusantara (IKN) memperoleh perhatian serius karena menyangkut durasi hak yang sangat panjang, yakni hingga 190 tahun (melalui skema 35 + 25 + 35 tahun yang dapat diperpanjang langsung), sebagaimana diatur dalam PP No. 12 Tahun 2023. Otorita IKN memiliki kewenangan penuh sebagai pemegang Hak Pengelolaan Lahan (HPL), yang memungkinkan pemberian HGU, HGB, dan Hak Pakai kepada pelaku usaha/investor secara langsung. Pengaturan ini berbeda dari skema umum UUPA, dan menjadi isu sentral dalam hal kesesuaian dengan prinsip-prinsip agraria nasional.

Teori Keadilan (John Rawls)

Teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, khususnya konsep *justice as fairness*, menjadi landasan penting untuk menilai apakah pemberian HGU di IKN telah memenuhi unsur keadilan distributif.⁷ Rawls menekankan pentingnya “posisi asali” dan “selubung ketidaktahuan” untuk memastikan kebijakan yang adil bagi semua kelompok masyarakat, terutama yang paling rentan. Dalam konteks IKN, pemberian HGU jangka panjang tanpa partisipasi masyarakat lokal dan tanpa mekanisme evaluasi berisiko melanggar prinsip keadilan sosial, karena dapat memperbesar ketimpangan dan memarginalisasi masyarakat adat dan petani lokal.

Teori Peraturan Perundang-Undangan

Teori ini menyoroti pentingnya kejelasan, konsistensi, dan kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan.⁸ Penerapan prinsip *lex specialis derogat legi generali* pada peraturan IKN harus tetap tunduk pada asas-asas pembentukan hukum yang baik. Dalam hal ini, konflik antara UUPA dan PP No. 12 Tahun 2023 perlu dikaji dari segi hierarki norma dan asas hukum agraria nasional, mengingat UUPA memiliki karakteristik sebagai dasar hukum agraria yang bersifat fundamental dan berlaku secara nasional.

Teori Economic Analysis of Law (Richard A. Posner)

Teori ini memandang hukum sebagai instrumen untuk mencapai efisiensi ekonomi. Posner menyatakan bahwa kebijakan hukum yang efisien harus mampu mengurangi biaya transaksi, mencegah eksternalitas negatif, dan mendorong alokasi sumber daya yang optimal. Dalam konteks pemberian HGU di IKN, ketidakhadiran mekanisme evaluasi berkala, dominasi kepemilikan oleh korporasi besar, serta potensi rent-seeking menjadi

⁷ John Rawls. 2005. *A Theory of Justice*. Harvard University Press: Revised Edition: 11-19

⁸ Mahendra Kurniawan, et.al. 2007. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. Cet. Ke 1: 5

indikator ketidakefisienan ekonomi. Dengan demikian, pemberian HGU jangka panjang tanpa kontrol periodik dinilai bertentangan dengan asas efisiensi dan rasionalitas ekonomi hukum.

Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan prinsip dasar dalam negara hukum (*rechtsstaat*), yang menuntut adanya peraturan yang jelas, stabil, dan dapat diandalkan oleh semua pihak. Dalam konteks HGU di IKN, ketidaksesuaian antara UUPA dan aturan pelaksana (PP No. 12 Tahun 2023) dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak pada investor, masyarakat lokal, dan pemangku kepentingan lainnya. Kepastian hukum juga penting dalam menjamin hak atas tanah yang sah dan mencegah sengketa agraria di kemudian hari.⁹

METODE

Penelitian ini merupakan kajian hukum normatif dengan pendekatan yuridis, yang menitikberatkan pada analisis terhadap norma-norma hukum positif yang mengatur tentang pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN). Pendekatan ini dipilih karena objek yang dikaji berada dalam ranah doktrinal, yakni mengenai konsistensi antara kebijakan agraria di IKN dengan prinsip-prinsip dasar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta keterkaitannya dengan agenda pembangunan ekonomi nasional jangka panjang.¹⁰

Dalam rangka memperoleh hasil kajian yang komprehensif, digunakan beberapa pendekatan analisis, antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah secara sistematis ketentuan dalam UUPA, UU IKN, PP No. 12 Tahun 2023, serta regulasi lainnya yang relevan. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengidentifikasi kesesuaian dan/atau penyimpangan norma terhadap asas-asas hukum agraria nasional (PP No. 12 Tahun 2023).

Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah doktrin dan teori hukum yang berkenaan dengan keadilan sosial, efisiensi ekonomi, serta prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam kerangka negara hukum. Pendekatan ini melibatkan penguraian terhadap teori Keadilan John Rawls,¹¹ *Economic Analysis of Law* dari Richard Posner, serta prinsip kepastian hukum dalam kerangka hukum agraria Indonesia. Adapun pendekatan historis dimaksudkan untuk menelusuri perkembangan historis pengaturan hak atas tanah di Indonesia, termasuk transformasi dari rezim hukum kolonial ke sistem agraria nasional pasca-UUPA.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar normatif pemberian HGU, baik di tingkat konstitusi, undang-undang, maupun

⁹ Fx, Sumarja. 2015. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing: Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press: 1

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*., Jakarta: Kencana Prenada Media Group: 133

¹¹ Pan Mohamad Faiz, 2009. "Teori Keadilan John Rawls". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6, No. 1: 140.

peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder terdiri atas doktrin hukum, literatur akademik, dan publikasi ilmiah yang mendukung analisis normatif. Sedangkan bahan hukum tersier digunakan sebagai pelengkap untuk memberikan penjelasan terhadap istilah atau pengertian yang digunakan dalam kerangka penelitian.¹²

Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif melalui teknik legal interpretation dan legal argumentation. Analisis dilakukan secara preskriptif, yakni tidak hanya menggambarkan fenomena hukum yang terjadi, tetapi juga memberikan tawaran argumentatif yang bersifat evaluatif dan rekomendatif mengenai perlunya penyesuaian kebijakan pemberian HGU di IKN agar sejalan dengan prinsip keadilan agraria dan pembangunan ekonomi nasional yang inklusif serta berkelanjutan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemberian HGU di Wilayah IKN Berdasarkan Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan nasional mengenai pemindahan ibu kota dan rancang bangun hukum agraria Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) menetapkan bahwa seluruh tanah di wilayah IKN merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan diberikan kepada Otorita IKN dalam bentuk Hak Pengelolaan (HPL) (Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2022). Otorita IKN kemudian menjadi pemegang kuasa atas tanah tersebut dan memiliki kewenangan untuk memberikan hak-hak turunannya, termasuk HGU. Pendelegasian kewenangan pemberian HGU oleh Otorita IKN harus tetap tunduk dan konsisten dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar konstitusional sistem hukum agraria nasional. UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah bukan semata bersifat administratif, melainkan mencerminkan filosofi penguasaan negara terhadap sumber daya agraria untuk kemakmuran rakyat. Dalam konteks normatif, terdapat lima prinsip utama yang melekat dalam UUPA yang harus dijadikan tolok ukur dalam pemberian HGU di wilayah IKN:

1. Prinsip Penguasaan Negara Untuk Kepentingan Rakyat (Pasal 2 UUPA)

Negara diberi wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Wewenang tersebut bukan bersifat absolut, melainkan sebagai amanat untuk menjamin agar tanah digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan teori keadilan John Rawls, keadilan hanya bisa dicapai jika kebijakan disusun dari “posisi asali” di mana semua pihak tidak mengetahui posisi sosialnya (Pan Mohamad Faiz, 2009). Dalam konteks Pasal 2 UUPA, negara sebagai wakil dari posisi asali seharusnya merancang pengelolaan agraria tanpa memihak pada pemodal besar atau elite politik. Dalam praktiknya, kebijakan seperti HGU 190 tahun di IKN justru cenderung mengabaikan kelompok masyarakat adat dan petani lokal-

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers: 37

kelompok yang menurut perspektif Rawls harus menjadi penerima manfaat terbesar dari kebijakan publik. Teori Rawls menyatakan bahwa ketimpangan hanya adil jika menguntungkan kelompok paling lemah. Jika negara memberikan hak kelola jangka panjang kepada korporasi tanpa mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan dan akses masyarakat, maka prinsip ini dilanggar. Pasal 2 UUPA seharusnya menginspirasi kebijakan redistributif, bukan kebijakan akumulatif oleh modal besar. Dalam praktik pemberian HGU di IKN, prinsip penguasaan oleh negara cenderung dimaknai secara administratif-formal, bukan substantif. Negara bertindak sebagai "pemilik" bukan "pengelola amanah", sehingga rakyat sebagai pemilik kedaulatan atas tanah tidak menikmati manfaatnya secara adil. Hal ini bertentangan dengan *justice as fairness* milik Rawls. Oleh karena itu, pemberian HGU di wilayah IKN harus diarahkan untuk mendukung fungsi sosial tanah dan tidak semata-mata untuk akumulasi modal korporasi.

2. Prinsip Fungsi Sosial Tanah (Pasal 6 UUPA)

Setiap hak atas tanah harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Dalam pembangunan IKN, apabila pemberian HGU menimbulkan konflik horizontal dengan masyarakat lokal atau menghilangkan akses masyarakat terhadap sumber daya agraria, maka hal itu bertentangan dengan prinsip ini. Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti pemanfaatan tanah tidak hanya untuk kepentingan individu pemegang hak, tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Dalam perspektif Teori Keadilan Rawls, fungsi sosial ini mencerminkan prinsip keadilan distributif, di mana pemanfaatan sumber daya harus memberikan keuntungan terbesar bagi kelompok yang paling tidak diuntungkan. Dalam konteks pemberian HGU jangka panjang di IKN, penerapan prinsip fungsi sosial harus menjamin bahwa tanah tidak hanya menjadi objek kapitalisasi oleh investor, tetapi juga memberikan dampak positif bagi masyarakat lokal terutama kelompok rentan seperti masyarakat adat. Bila penguasaan tanah hanya dinikmati oleh kelompok modal besar dan tidak membuka akses terhadap masyarakat sekitar, maka hal tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan karena mengabaikan *original position* dan *veil of ignorance* yang mendorong pengaturan distribusi secara adil tanpa memihak.¹³ Mengacu pula pada teori *economic analysis of law* dari Richard Posner, fungsi sosial tanah dapat dianalisis secara efisien apabila hak atas tanah digunakan secara produktif dan memberikan manfaat ekonomi bukan hanya kepada pemilik hak, tetapi juga terhadap masyarakat luas (misalnya lapangan kerja, infrastruktur, pertumbuhan lokal). Sebaliknya, pemberian HGU selama 190 tahun tanpa evaluasi berkala dapat menimbulkan inefisiensi alokasi: tanah menjadi tidak produktif, terjadi penumpukan aset oleh korporasi, dan muncul eksternalitas negatif bagi masyarakat dan lingkungan.

3. Prinsip Anti-Monopoli dan Pemerataan Penguasaan (Pasal 7 UUPA)

Negara wajib mencegah adanya penguasaan tanah dalam jumlah besar oleh kelompok atau badan hukum tertentu. Realitas di lapangan menunjukkan adanya

¹³ Carl Joachim Friedrich, 2004. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia: 24.

pemberian HGU dalam skala luas kepada korporasi untuk pembangunan kawasan industri, permukiman elite, maupun fasilitas ekonomi IKN, yang patut dikritisi karena berpotensi melanggar prinsip ini. Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas menyatakan larangan terhadap monopoli dan penguasaan tanah dalam skala besar yang melampaui batas kewajaran. Ketentuan ini memiliki implikasi penting dalam mewujudkan distribusi tanah yang adil dan berkelanjutan, serta dalam menjaga tanah sebagai sumber daya publik yang harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip ini dapat dianalisis secara mendalam melalui pendekatan dua teori hukum utama yang relevan: Teori Keadilan dari John Rawls dan *Economic Analysis of Law* dari Richard A. Posner.

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls, struktur dasar masyarakat harus didesain untuk mendukung prinsip keadilan distributif. Dua prinsip utama keadilan yang diajukan Rawls adalah (1) hak dan kebebasan dasar yang setara bagi semua warga negara dan (2) ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika memberi manfaat terbesar bagi mereka yang paling tidak diuntungkan (*difference principle*). Pasal 7 UUPA sejalan dengan prinsip ini karena bertujuan mencegah konsentrasi penguasaan tanah pada segelintir pihak yang memiliki modal besar atau akses politik. Monopoli atas tanah berpotensi menciptakan ketimpangan struktural dalam masyarakat, yang tidak hanya melemahkan posisi ekonomi masyarakat kelas bawah, tetapi juga mengurangi kesempatan mereka untuk berkembang secara mandiri. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), kebijakan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun kepada badan hukum tertentu tanpa evaluasi berkala dapat mengunci akses masyarakat terhadap tanah untuk waktu yang sangat lama, yang pada akhirnya mencederai prinsip keadilan sosial. Dalam pandangan Rawls, kebijakan ini bertentangan dengan ide "posisi asali" di mana semua individu dianggap setara sebelum memperoleh hak-hak sosial dan ekonomi.

Jika kebijakan tanah seperti HGU jangka panjang tidak disertai dengan mekanisme redistribusi atau pengawasan, maka kelompok paling rentan, termasuk masyarakat adat dan petani lokal, akan semakin terpinggirkan dari proses pembangunan. Selain itu, dari sudut pandang teori Richard Posner yaitu *Economic Analysis of Law*, hukum dipandang sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam alokasi sumber daya. Sistem hukum yang baik adalah yang memaksimalkan kesejahteraan sosial dengan mengurangi biaya transaksi dan mencegah distorsi pasar. Pasal 7 UUPA mengandung nilai efisiensi karena mencegah praktik penimbunan lahan (*land banking*) oleh segelintir pemilik modal yang tidak menggunakan tanah secara produktif. Jika tanah dikuasai dalam jangka waktu sangat panjang tanpa evaluasi, seperti dalam skema HGU 190 tahun, maka kemungkinan besar akan terjadi *dead capital*, tanah tidak dimanfaatkan secara maksimal tetapi juga tidak dapat diakses oleh pihak lain yang mungkin lebih efisien dalam penggunaannya. Selain itu, dominasi lahan oleh segelintir entitas menciptakan peluang terjadinya *rent-seeking behavior*, yakni praktik di mana pemilik hak atas tanah memperoleh keuntungan ekonomi tidak dari produktivitas, tetapi dari kekuasaan eksklusif atas sumber daya yang langka. Dalam konteks ini, prinsip anti-

monopoli dalam Pasal 7 bertindak sebagai instrumen untuk menjaga pasar tanah tetap kompetitif dan mencegah kerugian sosial yang disebabkan oleh penggunaan hak yang tidak produktif.

Mengacu pada dua teori tersebut menunjukkan bahwa Pasal 7 UUPA bukan hanya norma agraria biasa, melainkan prinsip dasar yang menjembatani antara keadilan sosial dan efisiensi ekonomi. Dari perspektif Rawls, pembatasan penguasaan tanah adalah wujud perlindungan terhadap kelompok lemah dan instrumen keadilan distributif. Sementara itu, dari perspektif Posner, pembatasan tersebut memastikan bahwa tanah dialokasikan kepada pelaku yang paling mampu memanfaatkannya secara ekonomis dan tidak menciptakan distorsi struktural dalam pasar. Dengan demikian, kebijakan agraria terutama dalam skema jangka panjang seperti HGU di IKN harus mematuhi prinsip ini jika ingin tetap berada dalam koridor konstitusional dan ekonomi yang berkelanjutan. Kebijakan yang menyimpang dari semangat Pasal 7 berisiko menciptakan ketimpangan, ketidakpastian hukum, serta inefisiensi struktural yang merugikan negara dan rakyat dalam jangka panjang.

4. Prinsip Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum (Pasal 19 UUPA)

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan hukum kepada pemegang hak. Di IKN, status tanah yang sebelumnya dikuasai masyarakat adat sering kali tidak tercatat dalam sistem formal, sehingga pemberian HGU dapat menimbulkan konflik kepemilikan yang belum terselesaikan. Berdasarkan teori kepastian hukum (H.L.A., Hart, 1961), kewajiban pendaftaran tanah ditujukan untuk menghindari sengketa, mencegah tumpang tindih klaim, serta menjamin keamanan hukum bagi pemegang hak. Pendaftaran tanah sebagai instrumen perlindungan hukum hanya akan efektif jika dilakukan secara menyeluruh, objektif, dan bebas dari intervensi non-hukum. Ketika proses pendaftaran bersifat diskriminatif atau tidak dilakukan secara nasional (inklusif), maka prinsip kepastian hukum akan gagal menjamin perlindungan yang dimaksud Pasal 19.¹⁴ Mengacu pada perspektif Posner, hukum yang baik adalah hukum yang efisien, yaitu hukum yang meminimalkan biaya transaksi dan ketidakpastian.

Dalam konteks Pasal 19, sistem pendaftaran tanah yang efektif akan menurunkan biaya sosial akibat konflik agraria, meningkatkan nilai aset tanah, dan memberi kepastian kepada investor dan masyarakat. Meski demikian jika pendaftaran tanah berjalan tidak sesuai aturan yang semestinya (Data tidak akurat atau proses berbelit) maka biaya ekonomi meningkat karena risiko konflik, korupsi birokrasi, dan ketidaktertarikan investor akibat ketidakpastian hak atas tanah. Sudut pandang keadilan Rawls juga menekankan pentingnya perlindungan terhadap kelompok paling rentan dalam sistem sosial. Pendaftaran tanah harus mempertimbangkan inklusi masyarakat adat dan kelompok miskin. Jika pendaftaran hanya menguntungkan kelompok elite atau korporasi, maka prinsip keadilan distributif dilanggar. Pasal 19 seharusnya tidak sekadar menjamin kepastian hukum formal, tetapi juga memastikan bahwa akses terhadap

¹⁴ J. Satrio. 2021. *Hukum Perdata Indonesia: Suatu Pengantar*. Jakarta: Sinar Grafika: 142.

proses pendaftaran dapat dilakukan oleh masyarakat lemah. Ini adalah bentuk keadilan substantif, bukan hanya prosedural.

5. Prinsip Pengakuan terhadap Hak Ulayat dan Masyarakat Adat (Pasal 3 UUPA)

UUPA mengakui hak ulayat sepanjang masih ada dan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Di wilayah IKN, sejumlah klaim tanah oleh masyarakat adat seperti Suku Balik, Paser, dan Dayak masih berlangsung dan belum mendapatkan pengakuan hukum yang memadai. Masih mengacu pada perspektif keadilan Rawls, bahwa setiap individu memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar. Dalam konteks Pasal 3 UUPA, masyarakat adat harus diakui sebagai subjek hukum yang setara dalam menikmati hak atas tanah, termasuk hak ulayat. Kebijakan atau hukum nasional yang berlaku (seperti pembangunan IKN) Masyarakat adat adalah kelompok yang paling rentan terhadap marginalisasi dalam proses pembangunan. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat bukan hanya legal-formal, tetapi wajib diwujudkan dalam distribusi manfaat pembangunan. Meskipun Pasal 3 UUPA mengakui hak ulayat dengan formulasi “sepanjang menurut kenyataannya masih ada” dan “tidak boleh bertentangan dengan undang-undang lain” sering dijadikan alasan untuk mengabaikan eksistensi masyarakat adat. Ini bertentangan dengan prinsip *veil of ignorance* Rawls, yang menuntut kebijakan dibuat tanpa memihak kepentingan dominan (misal, negara atau korporasi). Dengan demikian negara tidak boleh hanya memberi ruang formal terhadap masyarakat adat, tetapi juga memastikan distribusi hak dan manfaat secara substantif dan berkeadilan.

Praktik di lapangan menunjukkan bahwa pemberian HGU seringkali tidak didahului oleh verifikasi status tanah dan proses konsultasi publik yang inklusif, terutama pada wilayah-wilayah yang tumpang tindih dengan klaim masyarakat adat. Hal ini menimbulkan potensi konflik agraria dan ketimpangan penguasaan tanah.¹⁵ Lebih lanjut, pemberian hak yang eksklusif dan jangka panjang kepada pemodal besar menciptakan konsentrasi penguasaan tanah yang bertentangan dengan prinsip keadilan distributif dalam hukum agraria.¹⁶

Dalam perspektif teori keadilan dari John Rawls, ketimpangan semacam ini hanya dapat dibenarkan jika menguntungkan kelompok paling lemah dalam masyarakat. Sementara itu, Richard Posner melalui *Economic Analysis of Law* mengingatkan bahwa kebijakan pertanahan harus dinilai dari sejauh mana kebijakan tersebut menghasilkan efisiensi ekonomi yang tidak bersifat eksklusif. Jika pemberian HGU menciptakan tanah-tanah yang menganggur atau hanya menjadi objek spekulasi harga, maka kebijakan tersebut justru memproduksi inefisiensi dan ketimpangan baru.¹⁷

¹⁵ Laporan KPA, “Catatan Akhir Tahun 2023: Situasi Konflik Agraria dan Perampasan Tanah di Wilayah IKN”, Jakarta, 2023.

¹⁶ Myrna A. Safitri. “Tantangan Hukum Agraria dalam Pembangunan IKN”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 54, No. 2, 2023.

¹⁷ UN-Habitat. 2021. *Planned Cities and the Fiscal Risk of Underutilized Infrastructure: A Policy Brief*. (Nairobi: United Nations Human Settlements Programme).

Konsep Pemberian HGU di IKN Dalam Perspektif Pembangunan Ekonomi Nasional Indonesia Jangka Panjang

Pembangunan IKN diklaim sebagai bagian dari strategi pembangunan ekonomi nasional jangka panjang sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045. Dalam perspektif tersebut, tanah menjadi instrumen penting untuk menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru di luar Jawa, mendorong pemerataan investasi, dan memperkuat daya saing global Indonesia.¹⁸

Agar kebijakan HGU di IKN benar-benar menjadi instrumen pembangunan ekonomi jangka panjang, maka pelaksanaannya harus memperhatikan lima pilar utama yaitu akumulasi modal yang produktif, peningkatan kualitas sumber daya manusia, inovasi teknologi, penguatan institusi dan keberlanjutan lingkungan.¹⁹ Dalam praktiknya, pelaksanaan HGU di IKN masih menghadapi persoalan dalam aspek-aspek tersebut, khususnya dalam memastikan bahwa pemanfaatan tanah berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal dan pertumbuhan ekonomi riil, bukan sekadar akumulasi aset oleh elite ekonomi-politik.²⁰

Dalam kondisi ketika penguasaan tanah melalui HGU hanya dinikmati segelintir korporasi dan tidak mendorong transformasi ekonomi produktif, maka potensi krisis fiskal mikro dan penurunan kepercayaan investor menjadi sangat mungkin terjadi. Hal ini sesuai dengan peringatan dalam laporan UN-Habitat bahwa pembangunan kota baru tanpa pemanfaatan ekonomi yang optimal akan memicu jebakan *sunk cost* dan beban fiskal jangka panjang.

Dengan demikian, pemberian HGU di IKN harus tidak semata-mata dilihat sebagai instrumen investasi, melainkan sebagai kebijakan publik yang harus tunduk pada prinsip efisiensi inklusif dan keadilan struktural. Evaluasi berkala, transparansi tata kelola, dan partisipasi masyarakat menjadi syarat mutlak agar pengelolaan tanah di IKN tidak menjauh dari cita-cita keadilan agraria sebagaimana digariskan dalam UUPA dan amanat konstitusi.

PENUTUP

Kesimpulan

Kebijakan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023, menunjukkan adanya kecenderungan penyimpangan terhadap prinsip-prinsip fundamental dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya prinsip fungsi sosial tanah, asas keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah, serta supremasi negara dalam pengelolaan sumber daya agraria. Meskipun kebijakan tersebut dirancang untuk mendorong iklim investasi dan mempercepat pembangunan nasional, hasil kajian ini menunjukkan bahwa skema HGU

¹⁸ Kementerian PPN/Bappenas. (2024). Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045. Sumber: https://wplibrary.co.id/sites/default/files/UU_RPJPN-2025-2045_P20AUG_2024.pdf

¹⁹ Katadata. 2024. 7 Poin Perpres Terbaru Soal IKN, Atur HGU 190 Tahun hingga Harga Tanah. Diakses dari <https://katadata.co.id/berita/nasional/66947cd9e78c2/7-poin-perpres-terbaru-soal-ikn-atur-hgu-190-tahun-hingga-harga-tanah>

²⁰ Siti Sundari Rangkuti. 2023. *Harmonisasi UU IKN dan UUPA dalam Perspektif Hukum Nasional*. Penerbit Universitas Indonesia.

jangka panjang yang ditawarkan hingga mencapai 190 tahun berpotensi menimbulkan disinsentif terhadap prinsip keadilan agraria, memperbesar peluang terjadinya konsentrasi penguasaan tanah oleh korporasi, serta menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat lokal.

Dari perspektif *Economic Analysis of Law*, kebijakan HGU di IKN belum sepenuhnya mencerminkan efisiensi ekonomi sebagaimana dimaksud oleh Richard A. Posner, karena absennya mekanisme evaluasi berkala, lemahnya pengawasan terhadap potensi eksternalitas negatif (seperti degradasi lingkungan dan dislokasi sosial), serta belum optimalnya desain insentif dan kompensasi terhadap pihak-pihak terdampak. Secara keseluruhan, kebijakan ini mengandung risiko jangka panjang terhadap tujuan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dan inklusif.

Saran

Berdasarkan temuan tersebut, direkomendasikan adanya peninjauan ulang terhadap kerangka normatif pemberian HGU di wilayah IKN agar sejalan dengan prinsip keadilan substantif, kepastian hukum, dan efisiensi ekonomi. Revisi regulasi seyogianya mencakup penguatan kewenangan Otorita IKN dalam melakukan evaluasi berkala atas pemanfaatan tanah, pembatasan jangka waktu pemberian HGU secara proporsional, serta penyusunan mekanisme partisipatif yang melibatkan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, kebijakan pertanahan di IKN dapat diarahkan untuk mendukung visi pembangunan nasional yang demokratis, berkeadilan, dan berorientasi pada kemaslahatan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- A, Myrna Safitri. 2023. "Tantangan Hukum Agraria dalam Pembangunan IKN". *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 54, No. 2.
- Amelia, Haryanti, et.al. 2022. "Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara." *Jurnal Universitas Pamulang*, Vol. 19, No. 3.
- Arizona, Yance. 2023. "Pembangunan Ibu Kota Negara dan Hak Masyarakat Adat". *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 12, No. 1: 101–115.
- Faiz, Pan Mohamad. 2009. "Teori Keadilan John Rawls". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 1.
- Friedrich, Carl Joachim. 2004. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Hart, H.L.A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan Kesembilan. Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.
- Katadata. 2024. "7 Poin Perpres Terbaru Soal IKN, Atur HGU 190 Tahun hingga Harga Tanah." Diakses dari: <https://katadata.co.id/berita/nasional/66947cd9e78c2/7-poin-perpres-terbaru-soal-ikn-atu-hgu-190-tahun-hingga-harga-tanah>

- Kementerian PPN/Bappenas. 2024. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045. https://wplibrary.co.id/sites/default/files/UU_RPJPN-2025-2045_P20AUG_2024.pdf
- Kurniawan, Mahendra, et.al. 2007. Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif. Yogyakarta: Kreasi Total Media. Cet. Ke 1.
- Laporan KPA. 2023. Catatan Akhir Tahun 2023: Situasi Konflik Agraria dan Perampasan Tanah di Wilayah IKN. Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- M, Nurjannah & Darmawan, T. 2022. “Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara: Sebuah Studi Tentang Dampak Hukum dan Sosial”. *Jurnal Agraria dan Pembangunan*, Vol. 16, No. 1.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Berusaha di Ibu Kota Nusantara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 37.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2023). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/244908/pp-no-12-tahun-2023>
- Posner, Richard A. 2011. *Economic Analysis of Law*. 8th ed. New York: Wolters Kluwer.
- Rangkuti, Siti Sundari. 2023. *Harmonisasi UU IKN dan UUPA dalam Perspektif Hukum Nasional*. Penerbit Universitas Indonesia.
- Rawls, John, 2005. *A Theory of Justice*. (Harvard University Press: Revised Edition).
- Satrio, J. 2021. *Hukum Perdata Indonesia: Suatu Pengantar*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sumarja, Fx. 2015. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing: Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.
- UN-Habitat. 2021. *Planned Cities and the Fiscal Risk of Underutilized Infrastructure: A Policy Brief*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.