LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804
Volume 5, Nomor 1, Oktober 2025
Artikel diterbitkan: Oktober 2025 DOI: https://doi.org/10.24198/litra.v5i1.2416

Aspek Yuridis Pengaturan Hak Guna Usaha dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis terhadap Regulasi dan Dampak Sosial

Legal Aspects of Land Use Rights Regulations in the Development of the National Capital: Regulatory Analysis and Social Impact

Dwi Apriliastuti[a], Sri Wahyu Handayani[b]

[ab]Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, dwi.apriliastuti@mhs.unsoed.ac.id

ABSTRAK

Pembangunan Ibu Kota Nusantara sebagai proyek strategis nasional berdampak besar pada pengelolaan tanah, khususnya terkait pemberian Hak Guna Usaha. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 jo. UU Nomor 21 Tahun 2023, HGU dapat diberikan hingga 190 tahun. Kebijakan ini memberi kepastian hukum bagi investor, namun berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan agraria dalam UUPA serta menimbulkan dampak sosial, seperti pengabaian hak masyarakat adat dan konflik klaim tanah. Disharmonisasi norma dengan UUPA dan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat lokal menunjukkan bahwa hukum yang terbentuk masih bersifat instrumental dan belum sepenuhnya responsif. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi hukum yang tidak hanya mempertimbangkan kepastian dan efisiensi, tetapi juga menjamin keadilan sosial, partisipasi masyarakat, serta keberlanjutan jangka panjang sesuai dengan cita negara hukum yang demokratis dan berkeadilan.

Kata kunci: hak guna usaha; ibu kota negara; keadilan agraria

ABSTRACT

The development of Nusantara Capital City as a national strategic project has had a significant impact on land management, particularly regarding the granting of Right to Cultivate (Hak Guna Usaha or HGU). Based on Law Number 3 of 2022 in conjunction with Law Number 21 of 2023, HGU can be granted for up to 190 years. This policy provides legal certainty for investors, yet it potentially contradicts the principles of agrarian justice embedded in the Basic Agrarian Law (UUPA) and may lead to social consequences, such as the marginalization of indigenous peoples' rights and land claim conflicts. The normative disharmony with the UUPA and the neglect of local community rights indicate that the resulting legal framework remains instrumental and not yet fully responsive. Therefore, legal reformulation is necessary—one that not only considers certainty and efficiency, but also ensures social justice, public participation, and long-term sustainability in line with the ideals of a democratic and just rule of law.

Keywords: *right to cultivate; capital city; agrarian justice*

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia dalam upaya mewujudkan pemerataan pembangunan serta mendorong pertumbuhan ekonomi nasional telah mengambil langkah besar melalui proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN). Pemindahan Ibu Kota Negara dari Pulau Jawa ke Pulau Kalimantan merupakan salah satu strategi untuk mengurangi ketimpangan pembangunan antara Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan Kawasan Barat Indonesia (KBI), khususnya antara wilayah Jawa dan luar Jawa. IKN dirancang sebagai proyek strategis nasional yang pembangunannya dilaksanakan di Kecamatan Sepaku, Kabupaten Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur.[1] Pemindahan Ibu Kota Negara merupakan perubahan yang dilakukan pemerintah dengan memikirkan beberapa faktor seperti faktor sosial, ekonomi, politik, budaya, pertahanan dan keamanan, hingga potensi bencana alam.[2] Pembangunan IKN sendiri direncanakan untuk mewujudkan ibu kota dengan suasana modern, berkelanjutan, dan ramah lingkungan yang menyediakan berbagai fasilitas pemerintahan, bisnis, dan perumahan. Pembangunan ini diharapkan juga dapat mendorong sektor-sektor ekonomi baru, seperti teknologi, industri hijau, dan pariwisata. Untuk mewujudkan rencana tersebut, pengadaan tanah menjadi aspek yang sangat krusial dalam pembangunan IKN disamping kemungkinan muncul konflik sosial ekonomi lainnya. Pembangunan di IKN memerlukan tanah yang sangat luas karena untuk lokasi pembangunan infrastruktur seperti gedung pemerintahan, perumahan, jalan, fasilitas umum, serta kawasan industri dan komersial.

Dalam rangka pembangunan IKN, pemerintah membuat regulasi yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara yang salah satu klausulnya menimbulkan polemik karena dalam regulasi tersebut, pemerintah mengambil langkah yang disebut strategis untuk menarik para investor baik dalam maupun luar negeri untuk melakukan pembangunan di IKN melalui pemberian 2 (dua) siklus Hak Guna Usaha (HGU) selama masing-masing 95 tahun sehingga total jangka waktu HGU menjadi 190 tahun. Hal ini tentu saja bertentangan dengan semangat keadilan agraria dalam UUPA 1960. Kebijakan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun di Ibu Kota Nusantara (IKN) menuai kontroversi dan kritik dari berbagai kalangan. Ketentuan ini dinilai tidak sejalan dengan prinsip keadilan agraria sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, yang menetapkan batas maksimal HGU selama 95 tahun. Pemberian hak atas tanah dalam jangka waktu yang sangat panjang berpotensi menimbulkan ketimpangan penguasaan lahan, memperbesar dominasi kepentingan korporasi, serta mengancam hak-hak masyarakat adat dan lokal yang telah secara turun-temurun menguasai wilayah tersebut. Kondisi ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria, mendorong praktik penggusuran, serta menciptakan ketidakadilan dalam distribusi lahan. Pemerintah beralasan bahwa kebijakan ini bertujuan menarik investor jangka panjang guna mempercepat pembangunan IKN sebagai proyek strategis

---

[1] Tri Retno Ayuningtyas et al. "Analisa Hukum terhadap Pengaturan Hak Guna Usaha di Ibu Kota Negara" 6, no. 4 (2024): 11766–76.

[2] Tovino Ade Putra et al. "Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Terhadap Masyarakat Adat" 8 (2024): 3130–37.

nasional. Namun, pendekatan yang terlalu menitikberatkan pada aspek ekonomi dinilai abai terhadap dimensi sosial dan kultural masyarakat sekitar.

Oleh karena itu, diperlukan langkah korektif berupa harmonisasi peraturan antara UU IKN dengan UUPA, serta perlindungan hukum yang lebih kuat terhadap tanah adat. Hal ini penting agar pembangunan IKN berjalan inklusif, berkeadilan, dan sejalan dengan nilai-nilai konstitusional negara hukum Indonesia. Kebijakan ini memperpanjang izin lahan untuk pelaku usaha dan mengabaikan hak-hak masyarakat adat yang kurang terlindungi sehingga perlu ada kebijakan yang lebih adil yang memisahkan antara hak masyarakat adat atas tanah adat, dengan hak para investor yang pada umumnya hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi dan pembangunan saja.[3] Pemberian HGU dalam jangka waktu yang sangat panjang juga berpotensi memperkuat dominasi kepentingan ekonomi dan investasi, yang pada akhirnya mengerdilkan hak-hak masyarakat lokal atas tanah adat yang secara historis dan kultural telah mereka kuasai sejak lama.

Dalam praktiknya, hal ini dapat memunculkan konflik agraria, penggusuran, ketimpangan sosial, dan ketidakadilan distribusi lahan, terutama jika tidak diiringi dengan perlindungan hukum yang memadai bagi kelompok rentan. Meskipun dari sudut pandang investor, kebijakan ini memberikan kepastian hukum dan jaminan jangka panjang, namun dari perspektif keadilan sosial dan hak asasi atas tanah, kebijakan ini masih menyisakan banyak persoalan. Oleh karena itu, penting untuk melakukan analisis yuridis yang mendalam terhadap substansi hukum yang mengatur pemberian HGU di wilayah IKN, termasuk implikasinya terhadap struktur hukum agraria nasional dan dampak sosialnya di tingkat lokal. Dengan mencermati situasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa meskipun pengaturan pemberian HGU di IKN bertujuan strategis untuk mendukung pembangunan nasional, namun tanpa harmonisasi yang jelas antara UU IKN dan UUPA, justru akan menciptakan ketegangan dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah konkrit untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta merancang kebijakan agraria yang lebih responsif terhadap keadilan sosial dan keberlangsungan hak masyarakat lokal di tengah arus besar pembangunan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang bertumpu pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah secara sistematis norma-norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara jo. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, serta peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami teori-teori hukum yang relevan, seperti teori keadilan agraria, teori hierarki norma Hans Kelsen, serta tipologi hukum responsif menurut Nonet dan Selznick.

[3] Fahmi Kurniawan, "Konflik Agraria dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis Hak Guna Usaha dan Perlindungan Hak" 4307, no. February (2025): 1029–36.

Pendekatan ini diperlukan untuk menilai apakah pengaturan hukum yang ada telah mencerminkan prinsip keadilan sosial dan perlindungan terhadap hak masyarakat lokal, khususnya masyarakat hukum adat. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, berupa bahan hukum primer (undang-undang dan peraturan pelaksana), bahan hukum sekunder (literatur hukum, artikel ilmiah, dokumen resmi pemerintah), dan bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia). Seluruh data dianalisis secara kualitatif, dengan teknik deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi disharmonisasi norma, menilai implikasi yuridis dan sosial dari kebijakan pemberian Hak Guna Usaha (HGU), serta merumuskan solusi harmonisasi hukum yang konstruktif dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara.

PEMBAHASAN

Pembangunan Ibu Kota Nusantara sebagai proyek strategis nasional telah melahirkan berbagai kebijakan hukum, termasuk dalam bidang pertanahan. Salah satu instrumen hukum yang menjadi sorotan utama adalah pengaturan mengenai pemberian Hak Guna Usaha (HGU), yang mengalami perubahan signifikan dalam konteks IKN. Kebijakan pemberian HGU hingga 190 tahun yang diatur dalam Unda ng-Undang Ibu Kota Negara dan peraturan pelaksananya menimbulkan perdebatan, baik dari sisi kepastian hukum maupun keadilan agraria. Secara normatif, ketentuan ini dinilai menyimpang dari prinsip dasar yang telah lama diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang membatasi jangka waktu HGU jauh lebih singkat. Di sisi lain, pengaturan ini juga menimbulkan kekhawatiran sosial, terutama bagi masyarakat hukum adat yang berisiko kehilangan hak atas tanah ulayat mereka tanpa perlindungan hukum yang memadai. Untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut, pembahasan dalam bagian ini akan difokuskan pada tiga aspek utama: pertama, mengenai bentuk disharmonisasi pengaturan HGU antara UUPA dan UU IKN; kedua, mengenai dampak sosial yang ditimbulkan akibat kebijakan tersebut, khususnya bagi masyarakat lokal dan masyarakat adat; dan ketiga, mengenai strategi harmonisasi hukum yang dapat ditempuh untuk menyelaraskan kebijakan pertanahan dalam pembangunan IKN dengan prinsip-prinsip keadilan sosial dan kepastian hukum.

Menurut Prof. Imam, landasan hukum dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak terlepas dari keberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja, khususnya setelah revisinya melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Ia menegaskan bahwa secara konstitusional, ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2023 tersebut berpotensi bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan dasar fundamental dalam pengaturan hak atas tanah. Lebih lanjut, Prof. Imam mengutip pandangan Prof. Maria S.W. Sumardjono yang dimuat dalam harian *Kompas* (16 Oktober 2023), yang menyatakan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang kerap menunjukkan kelemahan dalam fungsi pengawasan setelah menerbitkan izin HGU. Ia sependapat dengan pandangan tersebut, mengingat lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan HGU dapat membuka celah terjadinya penyalahgunaan hak atas tanah yang telah diberikan kepada investor. Prof. Imam juga menekankan bahwa HGU bersifat spesifik dalam hal jenis pemanfaatan tanah. Oleh karena itu, apabila terjadi penyimpangan terhadap izin yang telah diberikan, maka dampaknya dapat meluas pada kerusakan lingkungan maupun terganggunya pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, jangka waktu HGU yang

sangat panjang dinilai berpotensi besar memunculkan konflik, baik dalam bentuk sengketa horizontal antar masyarakat maupun vertikal antara masyarakat dan negara. Ia menyimpulkan bahwa risiko utama dari kebijakan HGU 190 tahun adalah minimnya kontrol dari pemerintah dalam jangka panjang.[4]

Pengaturan Yuridis mengenai Pemberian Hak Guna Usaha dalam Pembangunan IKN

Sebagian besar tanah yang diperlukan untuk pembangunan IKN merupakan tanah negara. Sebagai konsekuensi serta kejelasan hak menguasai oleh negara agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan kewenangan yang sangat luas kepada negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria.[5] Oleh karena itu, HGU menjadi mekanisme hukum yang digunakan untuk memberikan izin pemanfaatan tanah tersebut untuk kegiatan pembangunan. Dengan adanya HGU, pengembang atau pihak yang diberikan hak tersebut dapat melakukan pengelolaan lahan secara legal dan sesuai dengan peruntukannya. HGU merupakan salah satu instrumen hukum yang penting dalam pengelolaan tanah untuk tujuan pembangunan. HGU memberikan hak kepada individu atau badan hukum untuk mengusahakan tanah milik negara selama jangka waktu tertentu, dalam hal ini untuk kegiatan pertanian, perkebunan, atau industri.

Dasar yuridis pengaturan HGU dalam pembangunan IKN tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memberikan kepastian hukum HGU kepada pelaku usaha ataupun pihak yang akan mengelola tanah negara untuk pembangunan infrastruktur dan kawasan industri. Kemudian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang memberikan dasar hukum mengenai tata kelola pembangunan IKN, termasuk pengaturan mengenai penggunaan tanah untuk pembangunan. Salah satu aspek penting yang diatur dalam undang-undang ini adalah pemberian hak kepada pihak ketiga (seperti pengusaha atau pengembang) untuk memperoleh HGU dalam pembangunan IKN. Selain itu ada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara, dan yang terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara.

HGU merupakan salah satu instrumen hukum yang penting dalam pengelolaan tanah untuk tujuan pembangunan. HGU memberikan hak kepada individu atau badan hukum untuk mengusahakan tanah milik negara selama jangka waktu tertentu, dalam hal ini untuk kegiatan pertanian, perkebunan, atau industri. Hak Guna Usaha (HGU) adalah salah satu bentuk hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 28 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Ketentuan ini mengandung prinsip kehati-hatian serta memperhatikan asas pengendalian negara atas tanah guna menjamin keadilan distribusi dan pengawasan terhadap penggunaan

[4] Persmanifest@gmail.com, "Pemberian Hak Guna Usaha Selama 190 Tahun, Guru Besar Hukum Agraria FH UB Kritik Perubahan UU IKN," https://manifestpers.id, 2023, https://manifestpers.id/?p=3935#.
[5] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, ed. M Hufron, M Khoidin, and Slamet Hariyanto (Malang: Bayumedia, 2007).

lahan secara berkelanjutan. Namun, munculnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, serta Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024, membawa konsekuensi hukum yang berbeda. Dalam regulasi-regulasi tersebut, pemerintah memberikan kewenangan kepada Otorita IKN untuk memberikan HGU hingga dua siklus masing-masing 95 tahun, sehingga total jangka waktu HGU mencapai 190 tahun. HGU memiliki jangka waktu tertentu, di dalam UUPA Pasal 29 diatur mengenai jangka waktu yang diberikan untuk HGU yakni paling lama 25 tahun, dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun. Pada ayat (3) disebutkan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, maka jangka waktu dapat diperpanjang untuk paling lama 25 tahun. Namun demikian, ketentuan mengenai jangka waktu HGU sebagaimana diatur dalam UUPA justru disimpangi dengan Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 dimana dalam ketentuan mengenai pertanahan dan pengalihan hak atas tanah menambah dengan menyisipkan 1 (satu) Pasal diantara Pasal 16 dan Pasal 17 yakni Pasal 16A yang di salah satu ayatnya pada intinya berbunyi "bahwa dalam hal Hak Atas Tanah (HAT) yang diperjanjikan dalam bentuk hak guna usaha, diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dan dapat dilakukan pemberian kembali untuk 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun berdasarkan kriteria dan tahapan evaluasi." Hal ini juga kembali ditegaskan dalam peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara.

Anggota Komisi II DPR RI Mardani Ali Sera menyoroti kebijakan Pemerintah yang memberikan izin kepada investor dapat memperoleh Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara hingga 190 tahun untuk dua siklus. Pemerintah dinilai mengabaikan kepentingan rakyat umum. Dalam pernyataannya, Mardani mengatakan, "HGU diobral sampai 190 tahun, ini namanya *IKN for sale*. Hongkong saja untuk pemberian HGU cuma 99 tahun, itupun belum banyak yang masuk,"[6] Dalam penyusunan suatu kebijakan, ada banyak kepentingan para pembuatnya. Pada era pemerintahan Presiden Jokowi selalu mengedepankan isu pro investasi sehingga semua produk kebijakan yang dikeluarkan selalu mencerminkan terkait dengan investasi. Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas terutama pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah.[7]Namun dengan adanya inkonsistensi seperti ini besar kemungkinan terjadi disharmoni perundang-undangan. Sebagaimana dikutip dari pendapat Endrik Safudin dalam bukunya yang berjudul Harmonisasi Hukum dalam Antinomi Hukum: Telaah Kritis atas Penerapannya oleh Mahkamah Agung, ada enam faktor penyebab disharmoni perundang-undangan, antara lain:

a. pembentukan oleh lembaga yang berbeda dan seringkali dalam kurun waktu yang berbeda;

---

[6] "Mardani : IKN For Sale!," n.d., https://rmol.id/politik/read/2024/07/13/628208/mardani-ikn-for-sale.

[7] Delfina Gusman, "Kajian Ontologi Problematika Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Dikaitkan Dengan Kebutuhan Hukum Masyarakat," *Swara Justisia* 6, no. 4 (2023): 368–82, https://doi.org/https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i4.

b. pejabat yang berwenang berubah-ubah karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas, atau penggantian;
c. pendekatan sektoral lebih dominan dibandingkan pendekatan sistem dalam pembentukan peraturan.
d. lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
e. keterbatasan akses masyarakat dalam berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan; dan
f. cara dan metode yang belum mantap, baku, dan standar untuk semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.[8]

Dalam perspektif asas-asas hukum agraria hal terkait dengan pengaturan mengenai pembangunan IKN sudah mencerminkan asas hak menguasai negara (Pasal 2 UUPA), asas fungsi sosial (Pasal 6 UUPA), dan asas kepentingan umum (Pasal 18 UUPA). Dalam perspektif asas-asas hukum agraria nasional, pengaturan mengenai pembangunan Ibu Kota Nusantara sesungguhnya telah mencerminkan beberapa asas penting yang diatur dalam UUPA. Pertama, asas hak menguasai oleh negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara melalui instrumen hukum dan kebijakan pengadaan tanah menjalankan fungsi penguasaan tersebut untuk merealisasikan proyek strategis nasional. Berdasarkan penjelasan mengenai hak menguasai oleh negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), negara sebagai entitas kekuasaan tertinggi yang mewakili seluruh rakyat Indonesia memiliki kewenangan untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, ketersediaan, serta pemeliharaan sumber daya agraria;
b. menetapkan dan mengatur jenis-jenis hak yang dapat dimiliki atas sebagian atau keseluruhan bumi, air, dan ruang angkasa;
c. mengatur hubungan-hubungan hukum antara individu serta tindakan-tindakan hukum yang berkaitan dengan pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Dengan demikian, secara filosofis, konsep hak menguasai oleh negara atas sumber daya agraria memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur pemanfaatan tanah, termasuk tanah-tanah yang telah dikuasai atau digunakan oleh masyarakat, demi kepentingan nasional yang lebih luas.[9] Kedua, pengaturan tersebut juga merefleksikan asas fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, yang menyatakan bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga pemanfaatannya tidak semata-mata berdasarkan kepentingan individual, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat secara luas. Hal ini menjadi dasar legitimasi bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah di wilayah IKN tidak boleh mengabaikan keberadaan masyarakat adat, nilai ekologis, serta keadilan sosial dalam pemanfaatan sumber daya agraria. Ketiga, relevansi asas kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA juga

[8] Nur Kemala Putri et al., "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Antara Bentuk Penyebab Dan Solusi" 1, no. 1 (2024): 55–63.
[9] Andi Bustamin Daeng Kunu, "Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2012): 1–10.

tampak nyata dalam kebijakan pembangunan IKN. Pemerintah mengklaim bahwa pembangunan ini dilakukan untuk melayani kepentingan umum yang lebih besar, yaitu menciptakan pusat pemerintahan baru, mendorong pemerataan pembangunan antarwilayah, serta menciptakan peluang ekonomi yang lebih inklusif di luar Pulau Jawa. Namun demikian, penerapan ketiga asas tersebut dalam praktik masih menyisakan banyak perdebatan. Meskipun secara normatif pengaturan pembangunan IKN dapat dikaitkan dengan asas-asas agraria tersebut, faktanya seringkali implementasi di lapangan justru menunjukkan ketidaksesuaian. Misalnya, permasalahan dalam proses pembebasan tanah, potensi marginalisasi masyarakat adat, dan kebijakan pemberian HGU yang sangat panjang kepada investor menjadi indikasi bahwa asas fungsi sosial dan kepentingan umum belum sepenuhnya dijalankan secara substantif. Oleh karena itu, penting untuk meninjau kembali sejauh mana pengaturan pertanahan dalam proyek IKN benar-benar mencerminkan asas-asas agraria yang termuat dalam UUPA sebagai hukum dasar pertanahan nasional. Hanya saja jangka waktu HGU yang panjang ini menimbulkan pertanyaan tentang keadilan dan keberlanjutan penggunaan tanah dalam jangka panjang, serta potensi dampak sosial bagi masyarakat yang memiliki klaim atas tanah tersebut.

Hal ini menimbulkan pertanyaan serius dari aspek yuridis, karena bertentangan secara substansial dengan jangka waktu yang diatur dalam UUPA. Ketidaksesuaian tersebut menimbulkan disharmonisasi norma dalam sistem hukum nasional. UUPA merupakan hukum dasar agraria yang bersifat *lex generalis,* tetapi memiliki posisi hierarkis tinggi sebagai undang-undang induk. Sementara UU IKN bersifat l*ex specialis* dalam konteks pembangunan ibu kota baru. Namun, lex specialis tidak serta-merta dapat menegasikan prinsip-prinsip dasar yang bersifat publik dan menyangkut kepentingan nasional, seperti keadilan agraria dan kontrol negara atas tanah. Dalam teori perundang-undangan terdapat beberapa asas dalam proses pembentukan sebuah undang-undang, misalnya: asas *lex specialis derogat legi generali*, asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang pada intinya aturan yang khusus maupun berkedudukan lebih tinggi lebih diutamakan daripada aturan yang umum dan berkedudukan lebih rendah.[10] Dalam perspektif Hans Kelsen melalui teori Stufentheorie, norma hukum harus tersusun secara hierarkis dan konsisten; karenanya, benturan antara UUPA dan UU IKN dalam soal jangka waktu HGU menandakan adanya cacat dalam struktur sistem norma.

Selain itu, belum terdapat peraturan teknis yang mengatur mekanisme pemberian dan pengawasan HGU di wilayah IKN secara detail. Ketidakhadiran regulasi turunan yang menyatukan prosedur antara Otorita IKN dan Kementerian ATR/BPN memperbesar risiko dualisme kewenangan serta ketidakpastian hukum bagi pemegang hak dan masyarakat sekitar. Apabila dilihat dari masa waktu kedua undang-undang antara UU Pokok Agraria dan UU IKN terhitung sangat lama, sudah 62 tahun pula jarak kedua undang-undang tersebut dalam perumusan undang-undangnya, dalam hal terciptanya UU Pokok Agraria sesuai dengan tujuan pokok dirumuskannya, para pendahulu menciptakan UU Pokok Agraria dengan tujuan agar tanah-tanah yang dahulu merupakan tanah kosong yang tidak dimiliki oleh siapapun yang mungkin bekas dari tanah jajahan kolonial (tanah partikelir) ataupun tanah adat yang dimiliki oleh masyarakat yang perlu

[10] Hasananuddin Hasan, "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem," *Madani Legal Review* 1, no. 2 (2017): 120–30, https://doi.org/10.31850/malrev.v1i2.32.

dimodernisasi untuk pembangunan bangsa maka diperlukanlah suatu undang-undang yang menjadi dasar serta revolusioner berdasarkan kesejahteraan rakyat untuk penguasaan agraria dan pembangunan nasional sehingga masyarakat menjadi pemegang penuh atas kekayaan serta seluruh permukaan Indonesia Raya yang tercantum pula dalam Pasal 33 UUD 1945.[11]

Implikasi dari disharmonisasi ini bukan hanya bersifat konseptual, tetapi juga telah menjadi objek permohonan *judicial review* (pengujian undang-undang) di Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 185/PUU-XXIII/2024 Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sejumlah pihak, termasuk akademisi, aktivis masyarakat adat, dan pegiat keadilan agraria, telah mengajukan permohonan uji materi atas ketentuan jangka waktu HGU dalam UU IKN, karena dianggap bertentangan dengan prinsip keadilan sosial, asas keberlanjutan lingkungan, dan hak atas tanah masyarakat adat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945, khususnya Pasal 33 dan Pasal 28I. Dalam petitumnya, para pemohon mendalilkan bahwa ketentuan tersebut melemahkan fungsi pengawasan negara dan berpotensi melegalkan eksploitasi lahan secara berlebihan oleh korporasi dalam jangka panjang. Dalam keterangannya, pemohon maupun pemerintah menyampaikan pandangan atas ketentuan Pasal 16A UU IKN mengenai jangka waktu pemberian hak atas tanah di wilayah IKN. Erika Siluq, dosen Hukum dari Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Samarinda, menyampaikan pandangannya bahwa pengaturan hukum agraria, khususnya yang berkaitan dengan hak atas tanah, seharusnya tetap berpegang pada ketentuan dalam sistem hukum agraria nasional yang telah ada, yaitu yang bersumber dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Menurutnya, ketentuan tersebut lebih dapat diterima oleh masyarakat karena mengandung prinsip keadilan, kemanfaatan, dan penghormatan terhadap nilai-nilai adat istiadat yang mencerminkan jati diri bangsa Indonesia. Ia menekankan bahwa sistem agraria nasional harus mencerminkan nilai luhur dan filosofi bangsa, bukan hanya kepentingan investasi semata. Lebih lanjut, Erika berpendapat bahwa jangka waktu pemberian hak atas tanah perlu diseragamkan, sejalan dengan prinsip negara republik yang mengedepankan kesetaraan hak dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, ia menyoroti ketentuan dalam Pasal 16A UU IKN yang memungkinkan pemberian hak atas tanah dengan jangka waktu sangat panjang. Menurutnya, apabila hak tersebut diberikan dalam skala yang luas, maka hal ini berpotensi menutup akses masyarakat terhadap tanah sebagai sumber ekonomi, sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial dan kesejahteraan umum sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendapat ahli Salfius Seko, menilai bahwa kebijakan pemberian HGU hingga 180 tahun akan merusak tatanan dasar kehidupan masyarakat adat, terutama masyarakat Dayak. Menurutnya, investasi jangka panjang semacam itu cenderung mengedepankan kepentingan individual, sehingga menggerus nilai-nilai kolektif dan kebersamaan yang menjadi landasan hidup masyarakat adat. Ketidakseimbangan ini tidak hanya berdampak sosial, tetapi juga mengganggu harmoni antara manusia dan alam (makrokosmos dan mikrokosmos). Jika tidak dikendalikan,

[11] Ida Kurnia et al., "Penerapan Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Harmonisasi Uu Ikn Dan Uu Agraria" 3, no. 1 (2025): 86–93.

kebijakan ini berisiko merobohkan fondasi spiritual, sosial, dan kultural yang selama ini menopang eksistensi masyarakat adat.[12] Sementara menurut keterangan ahli dari pihak Pemerintah, Guru Besar FH Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H. menyampaikan bahwa pengaturan seperti Pasal 16A UU IKN adalah lazim dan diperlukan dalam konteks pembangunan kota baru dan proyek investasi jangka panjang. Ini merupakan bentuk *affirmative action* hukum untuk:

a. Memberi kepastian hukum,
b. Meningkatkan kepercayaan investor,
c. Mempercepat pengumpulan modal swasta, dan
d. Tetap menjaga penguasaan negara atas tanah.

Tanpa skema ini, proyek IKN akan mengalami hambatan struktural dalam hal pembiayaan, kepastian hukum, dan daya saing investasi dibanding proyek serupa di kawasan Asia Tenggara maupun global.[13]Pengujian ini menjadi penting karena Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menilai konstitusionalitas norma hukum yang berpotensi menegasikan prinsip dasar dalam sistem hukum nasional. Apabila Mahkamah menyatakan ketentuan tersebut inkonstitusional, maka akan membuka ruang koreksi terhadap peraturan-peraturan turunannya dan menjadi preseden penting bagi perlindungan terhadap hak masyarakat adat serta reformasi sistem pertanahan di Indonesia. Dengan demikian, selain kritik akademik dan sosial, penyelesaian melalui jalur konstitusional menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa pembangunan IKN tidak keluar dari koridor keadilan sosial dan supremasi konstitusi.

Dampak Sosial Pengaturan Hak Guna Usaha terhadap Pelaku Usaha dan Masyarakat Lokal dalam Pembangunan IKN

Penguasaan dan penataan tanah oleh negara seharusnya diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemanfaatan tanah harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas dan meminimalisir potensi terjadinya sengketa agraria. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara, salah satu tantangan utama dalam proses pengadaan tanah adalah keberadaan masyarakat adat yang telah lama tinggal dan menguasai wilayah tersebut secara turun-temurun. Masyarakat adat memiliki hak atas tanah ulayat, sehingga kebijakan pengadaan tanah oleh negara wajib memperhatikan dan menghormati hak-hak tersebut agar pembangunan yang dilakukan tidak bersifat eksploitatif dan tidak menimbulkan ketidakadilan. Prinsip ini tercermin dalam asas hukum agraria, khususnya asas pengakuan hak ulayat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus dilakukan sedemikian rupa agar sesuai dengan kepentingan nasional, persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, pengakuan dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat merupakan bagian integral dari sistem hukum

[12] Utami Argawati, "Ahli Nilai Jangka Waktu Hak Atas Tanah Di IKN Harus Adil Dan Proporsional," mkri.id, 2025, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=23410.
[13] Wicipto Setiadi, "Keterangan Ahli Dalam Perkara Nomor 185/PUU XXIII/2024 Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," 2025.

pertanahan nasional yang tidak dapat diabaikan, bahkan dalam pembangunan berskala besar seperti IKN. Di sisi lain, pemerintah juga berupaya menarik investasi melalui pemberian HGU yang jangka waktunya mencapai hingga 190 tahun—terdiri atas dua siklus masing-masing 95 tahun—sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 jo. UU Nomor 21 Tahun 2023 dan peraturan pelaksananya.

Kebijakan ini memberikan kepastian hukum bagi investor dan diharapkan mampu mendukung pembangunan infrastruktur penting seperti perkantoran pemerintahan, perumahan, jalan, dan fasilitas publik lainnya. Secara ekonomi, skema ini diyakini dapat menciptakan lapangan kerja, meningkatkan perekonomian daerah, dan memperbaiki kualitas hidup masyarakat melalui peningkatan akses terhadap layanan dasar. Meski HGU secara hukum diberikan kepada pelaku usaha untuk keperluan investasi dan pengelolaan tanah dalam jangka panjang, pengalihan fungsi dan kepemilikan lahan skala besar sering kali tidak mempertimbangkan keberadaan masyarakat lokal yang telah terlebih dahulu mengelola tanah tersebut, baik secara adat maupun secara informal. Akibatnya, masyarakat yang sebelumnya memiliki akses produktif terhadap lahan pertanian atau sumber daya alam lainnya, kini terancam kehilangan ruang hidup dan penghidupan. Penyelesaian yang adil terhadap hak ulayat masyarakat adat serta pengaturan yang adil terkait kompensasi akan sangat menentukan seberapa besar potensi konflik sosial yang dapat muncul. Pemerintah hadir melalui regulasi Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 yang menyebutkan bahwa penanganan dampak sosial yang dilakukan oleh Pemerintah dimaksud berupa pemberian santunan untuk pemindahan masyarakat yang menguasi tanah yang akan digunakan untuk pembangunan nasional baik untuk proyek strategis nasional maupun non proyek strategis nasional. Dalam perpres diatur bahwa masyarakat diberikan santunan berupa uang dan/atau permukiman kembali sepanjang memenuhi kriteria atau persyaratan yang ditentukan. Namun pemberian kompensasi ini tidak bisa diberikan serta merta melainkan harus dengan menyusun dokumen rencana penanganan dampak sosial kemasyarakatan untuk kemudian ditindaklanjuti secara teknis oleh tim terpadu.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pengaturan HGU untuk keperluan investasi skala besar seringkali tidak mempertimbangkan keberadaan masyarakat lokal yang telah terlebih dahulu mengelola tanah, baik secara adat maupun informal. Salah satu tantangan dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan IKN adalah keberadaan masyarakat adat yang juga memiliki hak terhadap tanah yang digunakan oleh negara oleh karena itu pembangunan yang dilakukan harus memperhatikan hak-hak yang dimiliki masyarakat adat dan memastikan bahwa kebijakan pengadaan tanah dilakukan secara adil dan tidak merugikan para pihak. Hal ini sesuai dengan asas hukum agraria yakni asas pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA) yang menyebutkan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.[14]

[14] Ayu Prisca Gulo, "Hukum Politik Agraria Dalam Azas Hukum Agraria Di Indonesia," *Court Review : Jurnal Penelitian Hukum* 3, no. 04 (2023).

Pengalihan fungsi lahan tanpa partisipasi dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat justru menimbulkan ancaman terhadap keberlanjutan ruang hidup mereka. Masyarakat yang semula memiliki akses produktif terhadap lahan pertanian, hutan, atau sumber daya alam lainnya, kini terancam kehilangan mata pencaharian dan identitas sosial-budaya. Di sinilah pentingnya penyelesaian yang adil terhadap hak ulayat dan pengaturan yang transparan dan akuntabel mengenai kompensasi. Pemerintah sebenarnya telah mengatur hal tersebut dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional, yang kemudian diubah dengan Perpres Nomor 78 Tahun 2023. Dalam regulasi ini, masyarakat yang menguasai tanah untuk proyek strategis nasional berhak mendapatkan santunan berupa uang dan/atau relokasi, sepanjang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Namun, pemberian kompensasi tidak dilakukan secara serta-merta, melainkan harus melalui proses yang dimulai dari penyusunan dokumen Rencana Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan yang kemudian ditindaklanjuti oleh tim terpadu. Sayangnya, dalam banyak kasus, proses ini tidak berjalan secara ideal karena lemahnya identifikasi awal terhadap keberadaan masyarakat adat serta minimnya partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, langkah-langkah seperti identifikasi awal hak atas tanah, pemetaan partisipatif, penyediaan lahan sosial, serta pengakuan formal atas hak-hak masyarakat lokal harus menjadi bagian tidak terpisahkan dari kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam pembangunan IKN. Jika hal ini diabaikan, pembangunan berisiko melanggar prinsip keadilan sosial yang merupakan amanat konstitusi, khususnya dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Dalam konteks teori keadilan sosial yang dikemukakan John Rawls, setiap kebijakan pembangunan harus mengutamakan perlindungan terhadap kelompok masyarakat yang paling rentan. Pengertian keadilan ini, yaitu keadilan sosial, adalah keadilan yang harus dihormati dalam hukum manusia dan setiap individu benar-benar harus berjuang untuk menegakkannya. Keadilan dalam pengertian ini bersandar pada dua hal, pertama, hak dan prioritas, yaitu adanya berbagai hak dan prioritas sebagai individu bila dibandingkan dengan sebagian lain.[15] Dengan kata lain, penyelesaian konflik agraria harus memperhatikan prinsip kesetaraan dan akses yang adil terhadap sumber daya, terutama bagi masyarakat adat yang seringkali tidak memperoleh pengakuan formal atas hak-haknya. Selama tahap persiapan sampai saat ini telah terjadi sejumlah konflik atas lahan yang menyangkut penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan. Konflik ini melibatkan anggota masyarakat, pemerintah (Otorita IKN), Perusahaan, dan pemegang izin. Konflik ini menyangkut 2.086 ha lahan lokasi IKN sebagai penyebab mundurnya Kepala Otorita IKN dan wakilnya. Sedangkan peneliti Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) mengungkapkan bahwa konflik lahan ini cukup rumit, dan terjadi antara perusahaan, transmigrant, dan komunitas adat. Namun sayangnya tidak disebutkan Perusahaan yang dimaksud. Bahwa konflik ini melibatkan transmigrant dan komunitas adat adalah karena Kecamatan Sepaku merupakan lokasi penempatan transmigran asal Jawa. Adapun komunitas adat yang dinaksud terutama adalah Suku Balik, Suku Maridan, dan Suku Mentawir. Konflik lahan juga terjadi di lokasi pembangunan bandara *Very-Very Important (VVI)* IKN yang melibatkan sejumlah petani

[15] Andre Ata Ujan, "KEADILAN SOSIAL DALAM TANTANGAN EKONOMI PASAR. Mencermati Gagasan Keadilan Sosial Hayek," *Jurnal Ledalero* 12, no. 2 (2017): 333, https://doi.org/10.31385/jl.v12i2.96.333-354.

dengan para pekerja, karena menurut para petani verifikasi atas tanaman mereka di lahan tersebut belum dilakukan. Salah satu penyebab terjadinya konflik ini adalah tidak adanya sosialisasi mengenai hak-hak masyarakat berdasarkan hukum. Walau di sisi lain seperti yang telah ditunjukkan di atas, pemindahan IKN ini telah menciptakan pekerjaan dan usaha baru. Sedangkan dampak meningkatnyan Kriminalitas yang diprakirakan sudah mulai terjadi pada tahap konstruksi, ternyata nampaknya belum terjadi sampai saat ini. Hal ini terlihat dari belum adanya berita tentang dampak ini di media massa maupun media sosial yang beredar. Dengan belum atau tidak terjadinya dampak ini tentu patut disyukuri.[16]

Kondisi ini menjadi semakin krusial karena pembangunan IKN melibatkan penguasaan lahan dalam skala besar, yang berpotensi menimbulkan sengketa tanah akibat tumpang tindih klaim antara masyarakat adat, warga lokal, pemerintah, dan pengembang. Tanpa kejelasan status hukum atas tanah yang telah lama dikuasai secara turun-temurun, potensi konflik akan terus membesar. Di sinilah pentingnya sistem pengakuan hak atas tanah yang bukan hanya berdasarkan sertifikat formal, melainkan juga mempertimbangkan penguasaan berbasis adat yang sah secara sosial dan historis. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tanah di wilayah IKN sebagian besar berada di atas tanah ulayat milik masyarakat adat seperti suku Balik dan Paser, namun hingga kini belum tersedia mekanisme hukum yang efektif untuk menjamin pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak tersebut. Ketika negara memberikan HGU jangka panjang kepada investor, hal ini secara tidak langsung memperkuat dominasi penguasaan lahan oleh korporasi dan mengabaikan eksistensi masyarakat adat sebagai subjek utama reforma agraria. Keadaan ini menyalahi nilai-nilai dasar dalam UUPA dan berpotensi merusak struktur sosial dan ekologi yang telah lama terbentuk di wilayah tersebut.

Menurut teori hukum yang dikemukakan oleh Philip Selznick dan Philippe Nonet, perkembangan hukum dapat dikategorikan ke dalam tiga tahap, yaitu *repressive law, autonomous law,* dan *responsivelaw. The three types of law proposed by Nonet and Selznick represent classical paradigms in legal theory. Philosophical perspectives such as legal positivism and legal realism may reflect the dynamics of legal conflict when conceptualized as competing theories of the rule of law. However, theseperspectivescan be more effectively reconciled and understood when viewed as manifestations of different stages or classifications of legal experience. Adopting a multi-perspective approach in the application of law is therefore essential, as it enables a more nuanced analysis of the substantive dimensions of legalnorms, beyond their procedural or formalistic aspects*.[17] Pada tahap *instrumental* atau *autonomous law*, hukum mulai berdiri secara independen dari kekuasaan politik, namun masih bersifat teknokratis dan fungsional, yaitu berorientasi pada pencapaian tujuan-tujuan negara, termasuk dalam hal ini pembangunan ekonomi dan infrastruktur. Dalam tahap ini, hukum sering kali digunakan sebagai alat legitimasi kekuasaan, di mana substansi hukum lebih diarahkan untuk mendukung kebijakan negara daripada merespons kebutuhan nyata masyarakat, khususnya kelompok rentan. Dalam konteks pembangunan IKN, kebijakan pertanahan yang mengatur pemberian Hak Guna Usaha hingga 190 tahun mencerminkan karakteristik hukum yang bersifat

[16] Muhammad Rifaldi Assihidieq, "Dampak Sosial Yang Telah Terjadi Dari Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dari Jakarta Ke Kalimantan Timur," *EJournal Lmu Pemerintahan* 13, no. 2 (2025): 26–37.
[17] Agam Ibnu Asa, Misnal Munir, and Rr. Siti Murti Ningsih, "Nonet and Selznick'S Responsive Law Concept in a Historical Philosophy Perspective," *Crepido* 3, no. 2 (2021): 96–109, https://doi.org/10.14710/crepido.3.2.96-109.

instrumental. Hukum digunakan untuk menciptakan kepastian dan kemudahan berusaha bagi investor, tetapi belum sepenuhnya mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan substantif, seperti perlindungan terhadap masyarakat adat, hak atas ruang hidup yang layak, serta akses terhadap tanah sebagai sumber penghidupan. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara formal kebijakan tersebut sah dan legal, namun secara moral dan sosial belum tentu adil. Dalam teori hukum responsif, hukum seharusnya tidak hanya mematuhi prosedur formal, tetapi juga menginternalisasi nilai-nilai sosial, partisipasi publik, dan keberpihakan terhadap yang lemah.

Transformasi dari hukum yang bersifat instrumental menuju hukum yang responsif (*responsive law*) merupakan kebutuhan mendesak dalam konteks pembangunan IKN yang kompleks dan menyangkut banyak dimensi kehidupan. Hukum yang responsif akan memastikan bahwa proses pembangunan tidak hanya menguntungkan negara dan investor, tetapi juga melindungi kepentingan masyarakat akar rumput, termasuk masyarakat adat yang selama ini cenderung termarjinalkan dalam proses perencanaan pembangunan. Hal ini menuntut adanya reformulasi kebijakan hukum pertanahan yang tidak hanya menekankan efisiensi dan kepastian hukum, tetapi juga menyeimbangkannya dengan keadilan distribusi dan pengakuan terhadap hak-hak historis masyarakat. Lebih jauh, hukum yang responsif juga ditandai dengan keterbukaan terhadap kritik, fleksibilitas terhadap perubahan sosial, serta keberanian untuk memperbaiki dirinya sendiri melalui partisipasi masyarakat. Pembentukan peraturan turunan UU IKN hendaknya melibatkan masyarakat terdampak secara langsung melalui mekanisme konsultasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), bukan sekadar formalitas administratif. Pendekatan semacam ini tidak hanya memperkuat legitimasi hukum, tetapi juga menciptakan rasa keadilan yang lebih merata di tengah-tengah masyarakat. Dengan demikian, transformasi hukum pertanahan di IKN menuju model yang lebih responsif bukanlah pilihan, melainkan keharusan etik dan konstitusional agar pembangunan IKN tidak melahirkan ketimpangan struktural yang baru. Kegagalan untuk melakukan transisi ini bukan hanya akan memicu konflik sosial dan resistensi dari masyarakat lokal, tetapi juga berpotensi mencederai kredibilitas negara sebagai pelindung hak-hak warga negaranya.

PENUTUP

Pembangunan Ibu Kota Nusantara menimbulkan tantangan hukum dan sosial, terutama dalam pengaturan Hak Guna Usaha. Terdapat disharmonisasi antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang membatasi HGU maksimal 35 tahun (dengan perpanjangan 25 tahun), dan Undang-Undang IKN serta Perpres 75/2024 yang memungkinkan HGU hingga 190 tahun. Ketidaksinkronan ini melanggar prinsip hierarki norma hukum dan mengindikasikan lemahnya koordinasi antar lembaga pembentuk regulasi. Dari sisi sosial, kebijakan ini lebih berpihak pada investasi dan mengancam hak masyarakat lokal serta adat, karena kurangnya perlindungan terhadap tanah ulayat. Kondisi ini mencerminkan hukum yang bersifat instrumental—menjadi alat pembangunan semata—bukan hukum yang responsif terhadap keadilan sosial. Sebagai solusi, dibutuhkan reformulasi hukum pertanahan dengan prinsip keadilan agraria dan perlindungan masyarakat adat. Empat strategi utama yang diusulkan adalah: sinkronisasi peraturan pelaksana dengan UUPA, revisi jangka waktu HGU dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2024, penguatan

koordinasi Otorita IKN dan ATR/BPN, serta pengakuan formal atas tanah ulayat melalui pemetaan partisipatif. Dengan pendekatan ini, pembangunan IKN diharapkan tetap menjamin kepastian hukum tanpa mengorbankan keadilan sosial dan keberlanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Rubaie, Achmad. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Edited by M Hufron, M Khoidin, and Slamet Hariyanto. Malang: Bayumedia, 2007.

Jurnal/Artikel

Asa, Agam Ibnu, Misnal Munir, and Rr. Siti Murti Ningsih. "Nonet and Selznick'S Responsive Law Concept in a Historical Philosophy Perspective." *Crepido* 3, no. 2 (2021): 96–109. https://doi.org/10.14710/crepido.3.2.96-109.

Assihidieq, Muhammad Rifaldi. "Dampak Sosial yang Telah Terjadi dari Pemindahan Ibu Kota Negara Baru dari Jakarta ke Kalimantan Timur." *EJournal Lmu Pemerintahan* 13, no. 2 (2025): 26–37.

Ayuningtyas, Tri Retno, Nisfu Laila, Indah Septiana, Adellia Sallwa, and Baqa Rizki. "Analisa Hukum terhadap Pengaturan Hak Guna Usaha di Ibu Kota Negara" 6, no. 4 (2024): 11766–76.

Gulo, Ayu Prisca. "Hukum Politik Agraria dalam Azas Hukum Agraria di Indonesia." *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum* 3, no. 04 (2023).

Gusman, Delfina. "Kajian Ontologi Problematika Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Dikaitkan dengan Kebutuhan Hukum Masyarakat." *Swara Justisia* 6, no. 4 (2023): 368–82. https://doi.org/https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i4.

Hasananuddin Hasan. "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia sebagai Suatu Sistem." *Madani Legal Review* 1, no. 2 (2017): 120–30. https://doi.org/10.31850/malrev.v1i2.32.

Kunu, Andi Bustamin Daeng. "Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah." *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2012): 1–10.

Kurnia, Ida, Louis Sebastian, Anot Putra, and Kasmita Andriani. "Penerapan Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Harmonisasi UU IKN dan UU Agraria" 3, no. 1 (2025): 86–93.

Kurniawan, Fahmi. "Konflik Agraria dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis Hak Guna Usaha dan Perlindungan Hak" 4307, no. February (2025): 1029–36.

Putra, Tovino Ade, Rike Ayu, Pinastiya Dinar, and Khansa Adelia. "Dampak Pemindahan Ibu Kota Negara Baru terhadap Masyarakat Adat" 8 (2024): 3130–37.

Putri, Nur Kemala, Alex Simeulu, Fikriya Aniqa Fitri, and Irda Trilia. "Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Antara Bentuk Penyebab dan Solusi" 1, no. 1 (2024): 55–63.

Ujan, Andre Ata. "Keadilan Sosial dalam Tantangan Ekonomi Pasar. Mencermati Gagasan Keadilan Sosial Hayek." *Jurnal Ledalero* 12, no. 2 (2017): 333. https://doi.org/10.31385/jl.v12i2.96.333-354.

Sumber Lain

Argawati, Utami. "Ahli Nilai Jangka Waktu Hak Atas Tanah di IKN Harus Adil dan Proporsional." mkri.id, 2025. https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=23410.

"Mardani : IKN For Sale!," n.d. https://rmol.id/politik/read/2024/07/13/628208/mardani-ikn-for-sale.

Persmanifest@gmail.com. "Pemberian Hak Guna Usaha Selama 190 Tahun, Guru Besar Hukum Agraria FH UB Kritik Perubahan UU IKN." https://manifestpers.id, 2023. https://manifestpers.id/?p=3935#.

Setiadi, Wicipto. "Keterangan Ahli Dalam Perkara Nomor 185/PUU XXIII/2024 Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," 2025.