BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Konflik Norma

1. Pengertian dan Bentuk Konflik Norma

Konflik norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam *Allgemeine der Normen* adalah suatu keadaan dimana objek pengaturan terdapat dua norma yang saling bertentangan sehingga terhadap objek pengaturan tersebut hanya dapat diterapkan salah satu norma saja dan berakibat norma lain harus dikesampingkan[20]. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa kondisi yaitu adanya kekosongan hukum (*leemten in het recht*), adanya konflik diantara norma hukum (*antinomy normen*), dan kekaburan norma atau norma yang abstrak (*vage normen*)[21]. Menurut Fifik Wiryani, *conflict of norm* terbagi atas dua yaitu: Pertama, konflik norma secara vertikal yang terjadi apabila terdapat undang-undang yang tidak sinkron secara vertikal dengan UUD NRI 1945 atau apabila ada peraturan pemerintah atau peraturan dibawahnya yang tidak sinkron dengan undang-undang atau UUD NRI 1945. Kedua, *conflict of norm* secara horizontal adalah konflik norma anatar peraturan perundang-undangan yang sederajat dan sama persoalan yang diaturnya. Akibat adanya *conflict of norm* adalah interpretasi hukum dari pelaksananya yang bervariasi, yang mengimplementasikan norma-norma tersebut

[20] J.M. Muslimin. 2021. *Logika dan Penalaran (Perbandingan Hukum Barat dan Islam)*. Tangerang Selatan: Pustaka Pedia. hlm. 142

[21] Iwan Permadi. 2023. *Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara*. Malang. Jurnal USM Law Review. Vol. 6 No. 1. Fakultas Hukum. Universitas Brawijaya. hlm. 303

sesuai dengan ego sektoral masing-masing. Hal tersebut akan mengakibatkan banyak keputusan (*beleid*) yang akan saling tumpah tindih satu dengan yang lain[22].

2. Penyelesaian Konflik Norma

Menurut Philiphus Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, "Terdapat beberapa tipe penyelesaian konflik atau pertentangan norma apabila dikaitkan dengan penerapan asas preferensi hukum yaitu[23]:

a) Pengingkaran atau *disavowal* yaitu dengan mempertahankan bahwa tidak terjadi konflik norma. Sering kali konflik perundang-undangan terjadi berkenaan dengan asas *Lex Specialis* dalam konflik pragmatis atau konflik logika diinterpretasi sebagai pragmatis. Tipe ini beranggapan bahwa tidak terdapat konflik norma, meskipun sesungguhnya terdapat konflik norma.

b) Reinterpretasi atau *reinterpretation* yaitu dalam kaitan penerapan ketiga asas prefensi hukum harus dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi yaitu, dengan mengikuti asas-asas prefensi hukum, menginterpretasi kembali norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel. Cara yang kedua yakni menginterpretasi norma prefensi, dan kemudian menerapkan norma tersebut dengan menyampingkan norma lain.

c) Pembatalan atau *invalidation* yaitu terdapat dua macam pembatalan, yakni pembatalan abstrak formal dan pembatalan praktikal. Pembatalan abstrak dan formal yaitu, pembatalan satu norma yang dilaksanakan oleh

[22] Fifik Wiryani. 2009. *Reformasi Hak Ulayat (Pengaturan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam)*. Malang: SETARA Press. hlm.143

[23] Phillipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. 2014. *Argumentasi Hukum*. Cetakan VI. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm.32

suatu lembaga khusus, misalnya pembatalan Peraturan Pemerintah ke bawah (hierarki peraturan perundang-undangan) dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan pembatalan norma Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembatalan praktikal yaitu pembatalan suatu norma dengan tidak melaksanakan norma tersebut di dalam kasus konkret.

d) Pemulihan atau *remedy* yaitu mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan suatu ketentuan. Misalnya dalam suatu norma yang unggul dalam arti *overruled norm*, berkaitan dengan aspek ekonomi, maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, yaitu dengan memberikan kompensasi atau ganti kerugian".

B. Tinjauan Umum Tentang UUPA Sebagai Unifikasi Hukum Nasional di Bidang Agraria

Secara umum, Maria S.W. Sumardjono mengatakan: "Hukum merupakan bagian dari fenomena sosial. Keberadaan dan perkembangannya tidak terlepas dari pengaruh lembaga sosial lain seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya. Substansi hukum mencerminkan kepentingan dan pola interaksi sosial yang muncul dan berkembang dalam masyarakat. Pembentukan hukum tidak hanya mengakomodasi kepentingan dan pola interaksi sosial yang telah ada, tetapi juga diorientasikan kepada berbagai kepentingan dan pola interaksi sosial yang mungkin berkembang dimasa mendatang. UUPA sebagai bidang hukum yang mengatur kepentingan dan pola interaksi berkenan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah mengandung realitas sosial yang berkembang pada saat pembentukannya dan

yang diinginkan dimasa mendatang”[24]. Lebih lanjut, Maria S.W Soemardjono juga menyatakan bahwa “Realitas sosial yang mendasari pembentukan UUPA diantaranya sebagai berikut[25]:

1) Nilai kebersamaan dan gotong royong yang kemudian menjadi pilihan dasar dari setiap usaha di bidang keagrariaan;
2) Pengaruh hukum adat dalam penetapan prinsip dan asas-asasnya karena hukum adat masih hidup dan berlaku dalam masyarakat;
3) Ciri kehidupan masyarakat agraris yang mewarnai orientasi ketentuan dan tujuannya yakni peningkatan kesejahteraan petani; dan
4) Kondisi politik pemerintahan yang masih memerlukan penanganan secara sentralis yang kemudian mewarnai pelaksanaan kewenangan dari hak menguasai negara”.

Tujuan dibentuknya UUPA sebagaimana dimaksud pada penjelasan umum A.I UUPA adalah instrumen untuk untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, serta meletakkan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan, dan kepastian hukum. Tampak dominasi negara terlihat dari kata-kata “bagi negara dan rakyat”, entitas negara menempati urutan terdepan dari rakyat. Penempatan negara sebagai prioritas menunjukkan adanya sentralisme pertanahan. Selain itu, tujuan UUPA yang lain meletakkan unifikasi hukum menegaskan tidak diterimanya dualisme hukum, lebih-lebih pluralisme hukum pertanahan. Menurut Achmad Sodiki melalui unifikasi hukum diharapkan dapat

[24] Maria S.W. Soemardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas. hlm.218

[25] Ibid., hlm. 219

ikut memperkokoh kesatuan dan persatuan nasional, yang ada pada saat itu karena pergolakan politik, pemberontakan di daerah-daerah yang ingin membentuk negara sendiri, keutuhan negara dirundung ancaman perpecahan bangsa[26].

UUPA telah menekankan pengaturan tanah diprioritaskan bagi masyarakat lemah sebagaimana dalam Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa: "Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah". Menurut I Nyoman Nurjaya, "Hingga saat ini kebijakan pertanahan yang bercorak sentralistik telah menimbulkan dampak bagi sumber-sumber agraria, terutama degradasi kualitas tanah pertanian yang banyak dialihfungsikan menjadi komoditi untuk investasi dan spekulasi pemilik modal yang mengakibatkan tanah ditelantarkan dalam jangka waktu tidak tertentu. Implikasi sosial budaya yang ditimbulkan adalah terjadinya berbagai konflik baik vertikal maupun horizontal antara masyarakat dan pemerintah atau masyarakat dengan pemodal besar, karena terjadi pengabaian atas hak-hak masyarakat lokal dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria"[27].

[26] Achmad Sodiki. 2013. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta. Konstitusi Press. hlm 246

[27] I Nyoman Nurjaya. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. hlm.102

C. Tinjauan Umum Tentang Landasan Yuridis Pemberian Hak Guna Usaha di Indonesia

1) Pengertian dan Pengaturan Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (*Vide*: Pasal 28 ayat (1) UUPA). HGU diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf (b) UUPA, Pasal 28 hingga Pasal 34 UUPA. Dalam Pasal 31 UUPA dinyatakan bahwa: hak guna usaha terjadi karena penetapan pemerintah. Aturan pelaksana yang mengatur secara khusus hak guna usaha adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak atas Tanah yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

2) Luas, Subjek Hukum dan Jangka Waktu Hak Guna Usaha

a. Luas pemberian hak guna usaha diatur dalam Pasal 28 ayat 2 UUPA dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak atas Tanah yaitu "Luas tanah hak guna usaha untuk perseorangan minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum, luas minum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan Badan Pertanahan Nasional". Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah

Susun, dan Pendaftaran Tanah tidak diatur berapa luas minimum dan maksimum, namun dalam penjelasan Pasal 27 huruf (i) dinyatakan bahwa badan hukum yang berstatus perseroan dan memiliki hak guna usaha seluas minimum 250 hektar, berkewajiban menyisihkan minimal 20% tanah HGU yang dimilikinya untuk masyarakat.

b. Subjek hukum hak guna usaha diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yaitu "Warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum dan berkedudukan di Indonesia".

c. Jangka waktu hak guna usaha diatur dengan jangka waktu yang berbeda dalam UUPA dan aturan-aturan pelaksananya yaitu:

   a) Pasal 29 UUPA: "Hak guna usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang 35 tahun, dapat diperpanjang kembali 25 tahun".

   b) Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa: "Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 tahun". Setelah masa tersebut berakhir, maka tanah hak guna usaha tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

3) Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha

Dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan,Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa:

a) Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
b) Mengusahakan tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasar kriteria yang ditetapkan instansi teknis;
c) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha;
d) Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
e) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung;
f) Mengelola, memelihara, mengawasi serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (*high conservation value*), dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha;
g) Menjaga fungsi konservasi sempadan air atau fungsi konservasi lain;
h) Mematuhi ketentuan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
i) Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah yang diberikan hak guna

usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;

j) Menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha;

k) Melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan

l) Menyerahkan kembali tnah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang hak pengelolaan, setelah hak guna usaha hapus.

4) Larangan bagi pemegang Hak Guna Usaha

Dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan,Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa:

a) Menyerahkan pemanfaatan tanah hak guna usaha kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut perundang-undangan;

b) Mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air;

c) Membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar;

d) Merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan ligkungan;

e) Menelantarkan tanahnya; dan

f) Mendirikan bangunan-bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, fungsi konservasi

lainnya, dalam hal dalam areal hak guna usaha terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.

5) Hapusnya Hak Guna Usaha

Dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan,Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa:

a) Berakhirnya jangka waktu ditetapkan sebagaimana keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
b) Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
   1. Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27/dan/atau Pasal 28;
   2. Cacat administrasi; atau
   3. Putusan pengadilaan yang berkekuatan hukum tetap;
c) Diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain;
d) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
e) Dilepaskan untuk kepentingan umum;
f) Dicabut berdasarkan Undang-Undang;
g) Ditetapkan sebagai Tanah Terlantar;
h) Ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
i) Berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk hak guna usaha di atas tanah Hak Pengelolaan; atau

j) Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

D. Tinjauan Umum Tentang Masa Konsesi Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara, pengertian HGU dan subjek hukum sama seperti yang dituangkan dalam UUPA. Namun aturan pelaksana ini memiliki beberapa perbedaan substansial khususnya tentang masa konsesi HGU. Dalam Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut, jangka waktu HGU di atas HPL Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan paling lama 95 tahun melalui 1 siklus pertama dengan tahapan:

a) Pemberian hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun;
b) Perpanjangan hak, paling lama 25 (dua puluh lima) tahun; dan
c) Pembaruan hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Kemudian dalam ayat (2), dinyatakan bahwa: “HGU yang diberikan untuk 1 siklus pertama dengan jangka waktu paling lama 95 tahun sebagaimana dimaksud ayat (1) dituangkan dalam keputusan pemberian hak dan dicatat dalam sertipikat HGU”.

Dalam ayat (3) dinyatakan bahwa: “Perpanjangan dan pembaruan HGU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c diberikan sekaligus setelah 5 tahun HGU digunakan dan/ atau dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya”.

Dalam ayat (4) dinyatakan bahwa: "Dalam tenggang waktu 10 (sepuluh) tahun sebelum HGU siklus pertama berakhir, Pelaku Usaha dapat mengajukan permohonan pemberian kembali HGU untuk 1 siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 tahun sesuai dengan perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)".

E. Landasan Teori

1. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (*stuffenbautheorie*)

Menurut Jimly Asshidiqie, "Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norm*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*) pada umumnya didasarkan atas dua hal, yaitu pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang dasar dan pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum"[28]. Dalam pembentukan norma hukum atau perundang-undangan, Umbu Rauta menyatakan: "Penting untuk ditelaah keterkaitannya dengan jenjang norma lebih tinggi, sebagaimana telah diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Teori hierarki peraturan perundang-undangan merupakan prinsip hukum yang menghendaki bahwa norma hukum dalam Negara tersusun secara berjenjang dan dalam rantai validitas yang membentuk piramida hukum"[29]. Apabila ditinjau secara historis, teori pertingkatan atau perjenjangan norma hukum dipelopori oleh Adolf Merkl yang dianut Hans Kelsen. Dalam teori tersebut, Kelsen menggambarkan bahwa: "Rantai validitas berujung pada Negara dimana konstitusi tersebut merupakan

[28] Jimly Asshidiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta. Konstitusi. hlm 19

[29] Umbu Rauta. 2016. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. Yogyakarta. Genta Publishing. Hlm 65

presuposisi terakhir, prostulat final, dimana validitas norma dalam tata aturan hukum bergantung. Prsesuposisi tersebut dikenal dengan istilah *transcend dental logical presupposition*"[30].

Kelsen dalam bukunya berjudul *The Pure Theory of Law*, mendeskripsikan bahwa: "Hierarki sistem norma dimulai dari norma yang tertinggi yaitu *Grundnorm* atau *basic norm* yang dalam sistem tata negara Indonesia adalah undang-undang dasar, karena *Grundnorm* tidak didasarkan pada norma lainnya, maka *Grundnorm* karakternya ekstra-*legal* atau meta-yuristik (norma yang diandaikan atau norma hipotesis), norma dibawahnya disebut norma umum, validitasnya didasarkan pada *Grundnorm*, norma yang terendah dinamakan norma individual, yang validitasnya berdasarkan norma umum. Dalam hierarki norma, *Grundnorm* yang karakternya sebagai norma hipotesis, tidak ditetapkan oleh otoritas, karena itu berada di luar hukum (positif) dan tidak dapat diubah"[31]. Berdasarkan uraian tersebut, Kelsen memberikan konklusi "Norma berjenjang dalam hierarki mengandung arti suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi sampai dengan norma dasar (*Grundnorm*)". Sehingga sesuai dengan asas hukum *Lex Superior Derogate Legi Inferirori* artinya, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya menjadi sumber perundang-undangan

[30] Jimly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta. Konstitusi. hlm 169

[31] I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Putu Budiartha. 2018. *Teori-Teori Hukum*. Malang. Setara Press. Hlm 151

yang lebih rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi[32].

Menurut Purnadi Purbacaraka, "Agar peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku yaitu berlakunya secara yuridis, berlakunya secara sosiologis, dan berlakunya secara filosofis. Sehingga untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, perlu dilakukan pengujian apa suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan apakah suatu kaidah hukum tidak mengingkari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih tinggi derajatnya"[33]. Kemudian Bagir Manan juga memberikan pernyataan bahwa "Teori hierarki norma hukum harus mengandung asas-asas atau prinsip-prinsip yaitu: Pertama, peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Kedua, materi muatan perundang-undangan lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevorgd*) atau melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*)"[34]. Teori jenjang norma tersebut dijadikan sebagai tolak ukur mengenai ada atau tidaknya unsur negara hukum. Sehingga esensi dari adanya perjenjangan atau tata urutan perundang-undangan tersebut adalah sebagai pembatasan dalam membuat peraturan hukum.

---

[32] Umbu Rauta. 2016. *Op.Cit*, hlm.66

[33] Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung. Nusa Media. hlm 117

[34] Muntoha. 2008. "*Otonomi Daerah Dan Perkembangan Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah*". Disertasi. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. hlm. 35

Alam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, bertolak dari kualifikasi Pancasila sebagai dasar Negara (*philosofischegrondslag*) merupakan sumber dari segala hukum negara, maka UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan aturan hukum *superior* secara enumeratif-positivistik, diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menetapkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dapat diuraikan sebagai berikut:

Dalam implementasinya, banyak peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bermuara pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Hal ini disebabkan hukum dijadikan alat kontrol kekuasaan oleh pemrintah. Dengan konteks demikian tidak heran apabila paradigma negara adalah setralisme hukum, yaitu hukum dimaknai sebagai hukum negara (*state law*) dan sumber keadilan hanyalah negara. Diluar hukum negara dianggap bukan sebagai hukum karena dalam praktik ketatanegaraan

Indonesia, pemahaman sentralisme hukum menjadi alat efektif untuk melegitimasi segala tindakan penguasa, sehingga cenderung melanggengkan kekuasaan meski bertentangan dengan cita hukum (*rechtsidee*)[35].

Kekuatan hukum aturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, "Jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mencakup aturan yang telah ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara serta pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan negara serta diperintahkan oleh undang-undang untuk diatur undang-undang"[36]. Teori hierarki perundang-undangan (*stuffenbautheorie*) memiliki relevansi dengan penelitian ini untuk menjawab adanya konflik norma masa konsesi hak guna usaha dalam UUPA dan aturan pelaksananya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan

[35] Juhaya S. Praja. 2011. *Teori Hukum Dan Aplikasinya*. Bandung. CV. Pustaka Setia. hlm. 146

[36] Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta. Raja Grafindo Persada, hlm.50

Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara.

2. Teori Kewenangan

Menurut H.D Stoud yang dikutip oleh Ridwan HR, "Kewenangan adalah keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Ada dua unsur yang terkandung dalam konsep kewenangan yaitu adanya aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang rendah tingkatanya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat"[37]. Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, "Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi ada kekuasaan, ada organ pemerintah, dan sifat hubungan hukumnya"[38].

Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, agar aturan dapat diterapkan atau diimplementasikan, maka aturan tersebut perlu dijabarkan rinci melalui prinsip pendelegasian kewenangan. Di Indonesia, pendelegasian wewenang legislasi (*legislative delegation of rule-making power*) dimaknai sebagai langkah pemberian

[37] Ridwan HR. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. hlm. 110
[38] Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Op.Cit*, hlm. 186

kewenangan oleh pembentuk undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah tingkatannya. Artinya, legislator utama atau *primary legislator* atau *principal legislator* yang dalam hal ini merupakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan pemerintah atau Presiden dalam bentuk atau penetapan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah atau bentuk lainnya disebut *delegated legislator* atau *secondary legislator* sehingga aturan pelaksana disebut sebagai *delegated legislation* dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang disebut *subordinite legislation*. Bagir manan menyatakan bahwa: "Wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*) kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Sehingga wewenang merupakan kekuasaan melakukan tindakan publik. Adapun proses penyelenggaraan pemerintahaan, hak mengandung pengertian untuk mengatur sendiri (*zelfregen*) dan mengelola sendiri (*zelf bestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya"[39].

Philipus M. Hadjon menyatakan: "Ada tiga metode perolehan wewenang atau kewenangan dalam dimensi legalitas pemerintahan yaitu: atribusi, merupakan pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ atau badan atau pejabat pemerintah. Atribusi merupakan metode normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Atribusi juga merupakan wewenang membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Delegasi adalah penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat

[39] Ni'matu Huda. 2017. *Ilmu Negara*. Cetakan-9. Jakarta. Rajawali Press. hlm 109

pemerintah pemegang wewenang atribusi kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain dengan ketentuan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya ke penerima delegasi yang disebut delegataris. Syarat delegasi harus definitif, harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemberian delegasi tidak kepada bawahan, penerima delegasi wajib memberi keterangan dan adanya peraturan kebijakan dalam (*beleitregel*) untuk memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut. Mandat adalah bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan atau pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahan bertindak atas organ/badan dan/atau pejabat pemberi mandat yang disebut *mandatans*"[40]. Mandat dapat pula terjadi kepada bukan bawahan dengan syarat mandataris menerima pemberian mandat, wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari dan ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat[41]. Teori kewenangan memiliki relevansi dengan penelitian ini karena hak menguasai negara yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA merupakan mandat yang diberikan oleh bangsa Indonesia kepada negara untuk mengatur dan mengelola peruntukan tanah di seluruh wilayah NKRI.

3. Teori Keadilan

Jhon Stuart Mill menyajikan bahwa: "Teori keadilan yaitu tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat, klaim-klaim untuk memegang janji

[40] Philipus M. Hadjon, et.al. 2011. *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta. Gajah Mada Press. hlm.11

[41] Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung. Alumni. hlm. 54

diperlakukan dengan setara". Menurut Mill, "Ada dua hal yang menjadi fokus keadilan yaitu eksistensi keadilan berbentuk aturan moral yang harus difokuskan untuk kesejahteraan manusia. Sementara itu, yang menjadi esensi dari hakikat keadilan adalah hak yang diberikan individu untuk melaksanakannya"[42]. Hans Kelsen mengemukakan bahwa: "Esesnsi keadilan yaitu sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik diantara sesama manusia. Baru setelah itu ia merupakan sebuah bentuk kebaikan manusia, karena manusia adil apabila perilakunya sesuai dengan norma-norma tatanan sosial. Maksud dari tatanan sosial adil yaitu bahwa peraturan menuntun perilaku manusia dalam menciptakan kondisi yang memuaskan bagi semua manusia dengan kata lain supaya semua orang dapat merasa bahagia dalam peraturan tersebut"[43]. Menurut Keslesn, "Esensi keadilan adalah sesuai dengan norma-norma yang hidup, berkembang dalam masyarakat". H.L.A Hart mengemukakan prinsip-prinip keadilan yaitu[44]:

> "Dalam berbagai penerapan konsep keadilan bahwa individu dihadapan yang lainnya berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan. Ini merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari situlah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian

[42] Karen Lebacqz. 2011. *Six Theories of Justice (Teori-Teori Keadilan*), terjemahan Yudi Santoso. Bandung. Nusa Media, hlm. 23

[43] Hans Kelsen. 2008. *Dasar-Dasar Hukum Normatif*. Bandung. Nusa Media. hlm.2

[44] H.L.A Hart, 2010. *The Consept Of Law (Konsep Hukum)*. Terj. M Khosim. Bandung. Nusa Media. hlm 246

(*proportion*) dan kaidah pokoknya sering dirumuskan sebagai perlakuan hal yang serupa maupun tidak serupa, kendatipun demikian kita perlu menambahkan padanya dan perlakuan berbeda dengan metode berbeda".

Berdasarkan pernyataan H.L.A Hart tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa setiap individu mempunyai kedudukan yang setara antara satu dengan yang lain. Selanjutnya, John Rawls juga menyajikan: "Teori tentang keadilan sosial yaitu prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif kelompok. Subjek utama dari keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial". Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa: "Program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memerhatikan dua prinsip keadilan, yaitu: Pertama, memberi hak dan kesempatan sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi tiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung"[45].

Secara teoritis, menurut Maria S.W. Sumardjono "Terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi sumber daya alam, dalam hal ini tanah, yaitu keadilan berdasarkan hak, keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan keadilan atas dasar kebutuhan". Menurut John Rawls, "Teori keadilan komutatif menekankan bahwa distribusi tersebut dimaksudkan untuk memberi manfaat yang sama bagi setiap

[45] John Rawls. 2006. *A Theory of Justice Teori Keadilan*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. hlm.26

orang (keadilan berdasarkan hak). Keadilan distributif lebih menekankan pada pembagian distribusi produksi berdasarkan kemampuan/jasa dan kebutuhan. Mengingat modal awal dari setiap anggota masyarakat tidak sama, misalnya status, kekuasaan, pemilikan aset, lingkungan sosial, pendidikan, dan sebagainya, maka pemberian kesempatan yang sama bagi mereka yang tidak memiliki modal awal yang sama justru akan berakibat terhadap terjadinya ketimpangan"[46].

Di Indonesia, pemberian kesempatan yang sama (keadilan komutatif) dan pembagian berdasarkan jasa dan kebutuhan (keadilan distributif) sulit dilaksanakan karena modal awal yang berbeda antar kelompok masyarakat dan bahwa secara keseluruhan lebih banyak orang yang membutuhkan dibandingkan dengan mereka yang memiliki kemampuan untuk memperoleh kebutuhan dasar yaitu tanah. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah keadilan korektif yang bermaksud memberikan perhatian yang lebih kepada kelompok yang paling tidak diuntungkan agar tercipta keseimbangan. Keadilan korektif sangat diperlukan karena mengandung prinsip *iustitia socialis* (keadilan sosial) yang mengedepankan *preferential option for the poors* yaitu keberpihakan kaum lemah, korban dan marjinal yang dalam hal ini adalah masyarakat. Hollenbach mengemukakan bahwa ada tiga prioritas keadilan korektif yaitu: kebutuhan masyarakat miskin berada diatas keinginan orang kaya, kebebasan orang miskin berada diatas kebebasan yang berkuasa dan partisipasi kelompok marginal memiliki prioritas atas pelestarian tatanan masyarakat[47].

[46] Maria S.W. Sumardjono. *Op.Cit*. hlm.105
[47] Sukirno, 2018, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm.105

4. Teori Kemanfaatan (*Utilitarianisme*)

Teori *utilitarianisme* dipelopori oleh Jeremy Bentham yang meletakkan bahwa: "Kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), yang tidak mempersoalkan adil atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan berorientasi pada persoalan apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak"[48]. Berdasarkan teori *utilitarianism*, setiap produk hukum yang diberlakukan oleh negara untuk mewujudkan kebahagiaan seluruh masyarakat harus memiliki empat tujuan dasar yaitu: harus memenuhi kebutuhan (*to provide subsistence*), harus mencukupi keinginan (*to provide abun dance*), harus memberi perlindungan (*to provide security*), dan berorientasi pada persamaan (*to attain equity*)[49]. Undang-undang yang memberikan kebahagiaan pada sebagian besar masyarakat dinilai sebagai produk hukum yang baik. Dalam teori *utilitarianisme*, negara dan hukum hanyalah sebagai alat untuk mencapai kebahagiaan mayoritas masyarakat[50].

Teori Bentham dikenal dengan sifat individualis, dimana pandangannya beranjak pada perhatiannya yang besar pada kepentingan individu. Menurutnya, hukum terlebih dahulu memberi kebahagiannya pada individu dan kemudian pada masyarakat secara luas. Bentham tidak hanya fokus pada pembentukan hukum yang merupakan kehendak dan perintah dari penguasa yang berdaulat. Menurut Bentham, "Penerapan hukum sangat berpengaruh dalam menentukan kualitas

---

[48] Muh. Erwin. 2011. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, hlm.179

[49] Hyronimus Rhiti. 2011. *Filsafat Hukum (Dari Klasik Hingga Postmodernism)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press. hlm.159

[50] Lilik Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2004. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. hlm.64

hukum yang dihasilkan. Untuk itu, kehendak harus didapatkan dari seluruh masyarakat tanpa terkecuali, sehingga dapat dihasilkan yang disebut dengan kesatuan kehendak (*unity of will*)". *Utilitarianism* menekankan pentingnya konsekuensi perbuatan untuk menilai baik dan buruk. Kualitas perbuatan secara moral diukur berdasar akibat perbuatan tersebut. Bentham membagi *utilitarianism* menjadi dua jenis yaitu[51]:

a) *Utilitarianisme* tindakan, yang berfokus pada tindakan yang harus dipilih dari dua atau lebih pilihan yang mampu mendatangkan kebahagiaan.
b) *Utilitarianisme* aturan, yang berfokus bahwa hukum harus ditaati dengan asumsi hukum tersebut memiliki kemanfaatan besar bagi masyarakat.

Teori *utilitarianisme* memiliki relevansi terhadap pokok permasalahan yang diangkat penulis dikarenakan UUPA adalah produk hukum yang melaksanakan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD Tahun 1945 tentang sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Teori ini dipergunakan oleh penulis sebagai parameter apakah Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara sebagai aturan pelaksana telah mewujudkan kemakmuran rakyat atau justru sebaliknya karena kemanfaatan hukum merupakan salah satu dari tiga cita hukum Indonesia (*rechtsidee*). Teori utilitarianisme serupa dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dimanifestasikan dalam konsitusi yaitu Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945.

[51] Kees Bertens. 2010. *Pengantar Etika Bisnis, Seri Filsafat Atmajaya*, Edisi Revisi.Yogyakarta: Karnisius hlm.67

5. Teori Partisipasi Masyarakat

Implikasi suatu produk hukum yang berlaku di masyarakat tidak terlepas dari politik hukum pembentukannya. Setiap produk hukum yang akan diberlakukan harus melakukan penyesuaian terhadap tujuan yang ingin dicapai masyarakatnya, sehingga politik hukum diarahkan pada *ius constituendum* (hukum yang seharusnya berlaku). Ruang lingkup politik hukum menurut Imam Syaukani meliputi: "Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan perundang-undangan, penyelenggara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum, peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum, faktor-faktor yang memengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, dan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan"[52].

Menurut Moh. Mahfud MD, "Karakter produk hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik saat itu, apakah demokratis atau otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (politik) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi politik otoriter ditandai dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada

[52] Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohar. 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta. Rajawali Press. hlm.52

satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan"[53]. Untuk mengetahui apakah konfigurasi politik otoriter atau demokratis dan apakah karakter produk hukum responsif atau konservatif, Mahfud MD menggunakan indikator atau tolak ukur sebagai berikut:

a) Untuk konfigurasi politik, sistem kepartaian, peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers.
b) Untuk karakter produk hukum, proses pembuatan hukum, fungsi hukum, dan kewenangan penafsiran[54].

Dijelaskan lebih lanjut oleh Mahfud MD bahwa: "Produk hukum yang responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Kemudian produk hukum yang *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-intrumentalis yaitu hukum menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Proses pembuatan hukum responsif bersifat partisipatif yaitu mengundang sebanyak-banyaknya pasrtisipasi masyarakat"[55]. Sherry Arnstein, dalam *Journal of American Institute of Planners* yang judul "*A Ladder of Citizen Participation*" menyatakan bahwa: "Ada delapan tingkat partisipasi masyarakat dalam memberikan pengaruh lahirnya suatu produk hukum yang diterbitkan pemerintah, yaitu[56]:

[53] Moh.Mahfud MD. 2006. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan-3. Jakarta. LP3ES. Hlm.25
[54] Moh. Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta. Gama Media. hlm 167.
[55] *Ibid*, hlm. 26
[56] Sherry Arnstein, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, California: Journal of the American Institute of Planners, Volume 35 Number 4, Pages: 210-214

a) *Manipulation*

Merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam tingkat paling rendah, dimana masyarakat hanya digunakan untuk persetujuan badan hukum. Dalam tingkat ini, tidak ada wujud apapun dari partisipasi masyarakat.

b) *Theraphy*

Pada tingkatan ini, masyarakat sudah dilibatkan dalam kegiatan yang dilaksanakan pemerintah. Namun kegiatan tersebut hanya memberikan keutungan sepihak bagi pemerintah.

c) *Informing*

Pada tingkatan ini, masyarakat diberikan informasi terkait hak-haknya. Informasi yang diberikan bersifat satu arah dari pemegang kekuasaan kepada masyarakat. Informasi tersebut biasanya diberikan saat tahap akhir perencanaan, sehingga sangat minim kemungkinan masyarakat untuk memberikan pengaruh pada kebijakan yang sudah mencapai tahap final tersebut.

d) *Consultation*

Pada tingkatan ini, pemerintah mengundang masyarakat untuk turut serta memberi opini dalam kebijakan yang hendak berlaku. Meskipun telah terjadi dialog atau komunikasi dua arah, tidak ada jaminan bahwa opini/masukan dari masyarakat tersebut dipertimbangkan pemerintah.

e) *Placation*

Pada tingkatan ini, masyarakat sudah mulai memiliki pengaruh dalam menentukan kebijakan meskipun beberapa hal tetap menjadi *domain*

penguasa. Meskipun usulan masyarakat mulai didengar, namun karena kedudukannya di bawah penguasa, maka usulan tersebut dapat dengan mudah digantikan oleh kehendak subjektif penguasa.

f) *Partnership*

Pada tingkat ini atas dasar kesepakatan bersama antara penguasa dan masyarakat, kekuasaan dibagi untuk menentukan kebijakan dan masing-masing pihak saling memikul tanggung jawab dalam pemecahan setiap masalah sehingga telah ada kesamaan persepsi antara kedua belah pihak.

g) *Delegated Power*

Pada tingkat ini, masyarakat telah diberikan limpahan wewenang untuk memutuskan suatu rencana atau program tertentu. Wewenang yang telah diberikan kepada masyarakat tersebut kemudian ditetapkan pemerintah.

h) *Citizen Control*

Pada tingkat ini, masyarakat diberikan kekuatan untuk mengatur sebuah program atau kelembagaan terkait kepentingan masyarakat itu sendiri. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat bernegoisasi pada pihak luar untuk melakukan perubahan. Pada tingkat ini pula masyarakat memiliki kuasa penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi program yang dibuatnya tanpa melalui pihak ketiga".

Apabila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara, tingkatan partisipasi masyarakat berada di tingkat terbawah, yaitu *Manipulation*. Apabila dicermati,

tidak ada satupun pasal dalam peraturan tersebut yang berpihak pada kepentingan masyarakat, melainkan hanya mengakomodir kepentingan para investor di Ibu Kota Nusantara. Menurut I Nyoman Nurjaya, apabila dicermati dari perspektif hukum nasional yang berlaku hingga saat ini, belum diaturnya secara holistik pengelolaan sumber-sumber agraria yang mengedepankan prinsip keadilan, demokratis dan berkelanjutan. Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah hanya berparadigma sentralis berbasis pemerintah (*government-centralize management*) dengan mengedepankan pendekatan sektoral untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi (*economic-growth oriented*), mengutamakan kepentingan investor, dan juga mengabaikan hak-hak tradisional masyarakat di daerah (*traditional rights igno rance*). Selain itu, regulasi yang diterbitkan tidak memberikan cukup ruang untuk partisipasi masyarakat sejati (*genuine public participation*), tidak ada transparansi (*transparence*) dan akuntabilitas public (*public accountability*)[57].

Menurut Fifik Wiryani, "Agar peran serta masyarakat menjadi efektif dan berdaya guna, maka harus memenuhi syarat-syarat yaitu[58]:

a) Informasi lintas batas (*transfortier information*).
b) Informasi tepat waktu (*timely information*).
c) Informasi lengkap dan menyeluruh (*comprehensive information*).
d) Informasi yang dapat dipahami oleh masyarakat pada umumnya".

[57] I Nyoman Nurjaya. 2022. *Hukum Tata Kelola Kepariwisataan Nasional Berkelanjutan Alam dan Ber basis Masyarakat Hukum Adat*. Malang: Intelegensia Media. hlm.283
[58] Fifik Wiryani. *Op.cit*. hlm .33