BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam dan sumber penghidupan yang terpenting bagi seluruh ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, salah satunya adalah manusia, karena individu hidup dan berkembang karena adanya tanah[1]. Seiring bertambahnya tahun, ketersediaan tanah amat terbatas yang disebabkan jumlah penduduk yang terus meningkat. Istilah tanah telah banyak dikemukakan oleh ahli, Andi Hamzah memberikan pengertian tanah dengan tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 05 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disingkat UUPA, dalam Pasal 1 ayat (4) menyatakan hanya permukaan bumi atau disebut tanah yang dapat dikuasai oleh seseorang, jadi tanah adalah permukaan bumi[2]. Tanah merupakan lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas, dimanfaatkan untuk menanami tumbuh-tumbuhan. Itu sebabnya kemudian dikenal istilah tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan perkebunan. Negara sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan tertinggi mempunyai hak untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Maksud dari menguasai adalah negara sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan tertinggi

[1] Sakarwi. 2014. *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Cet-1, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 1

[2] Wicaksono, et-al, 2019, *Mendudukkan Kasultanan Dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Dalam Keistimewaan Yogyakarta*, Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol: 8 No.3, hlm. 334

memiliki kewenangan untuk mengatur berkaitan dengan tanah, bukan memiliki tanah tersebut[3].

Pengaturan merupakan proses untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam hal ini yang diberikan wewenang oleh negara untuk mengatur segala sesuatu adalah pemerintah. Indonesia saat ini memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang persoalan pertanahan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Dalam Pasal 2 ayat 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), menyebutkan bahwa menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang, perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Bumi yang dimaksud adalah lahan atau tanah yang merupakan hal terpenting dalam kehidupan manusia yang diatur oleh negara. Tujuan adanya UUPA adalah untuk mengakhiri dualisme hukum agraria di Indonesia pada saat itu[4].

Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai merupakan pengaturan masalah hak atas tanah yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA: “Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu

[3] Suhariningsih. 2009. *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. hlm. 62

[4] Adrian Sutedi. 2013 *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 1

tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan". Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan hukum yang telah didirikan di Indonesia menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Tanah yang diberikan dalam hak guna usaha adalah tanah negara. Apabila tanah yang diberikan dalam hak guna usaha merupakan kawasan hutan, maka pemberian hak tersebut baru dapat dilakukan jika tanah dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan. Kepemilikan hak guna usaha berhubungan dengan perlindungan hukum bagi pemegang atau pemilik daripada hak guna usaha tersebut. Hak penguasaan atas tanah sering terjadi sengketa hukum yang kerap dialami masyarakat. Sebagai negara yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memandatkan negara untuk memberikan perlindungan terhadap warga negaranya untuk mempunyai, menikmati serta untuk memiliki[5].

Berkaitan dengan ibu kota Nusantara, upaya pemerintah dalam menarik investor asing salah satunya dengan melakukan penawaran kepada pasar atau *market sounding* secara luas kepada calon investor mengenai proyek pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara. Dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan: "Tanah yang dialokasikan oleh Otorita lbu Kota Nusantara kepada Pelaku Usaha dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan

[5] Iwan Permadi. 2012. Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia. *WACANA: Jurnal Sosial dan Humaniora. Volume 15 Nomor 4*. hlm.46

dan atau Hak Pakai". Kemudian jangka waktu konsesi atau pemberian hak guna usaha diatur dalam Pasal 18 yaitu:

1) Jangka waktu HGU di atas HPL Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dengan tahapan-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.
2) HGU yang diberikan untuk 1 (satu) siklus pertama dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam keputusan pemberian hak dan dicatat dalam sertipikat HGU.
3) Perpanjangan dan pembaruan HGU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan c diberikan sekaligus setelah 5 (lima) tahun HGU digunakan dan/ atau dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
4) Dalam tenggang waktu 10 (sepuluh) tahun sebelum HGU siklus pertama berakhir, Pelaku Usaha dapat mengajukan permohonan pemberian kembali HGU untuk 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sesuai dengan perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

Bahwa tidak ada penjelasan apapun mengenai Pasal 18 Peraturan Pemerintah tersebut dan apabila dicermati, masa konsesi atau pemberian hak atas hak guna

usaha di IKN Nusantara melanggar ketentuan hak guna usaha yang diatur dalam UUPA dimana Pasal 29 menyatakan:

1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud ayat 1 dan 3 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Berdasarkan pasal 29 tersebut, jangka waktu maksimal pemberian hak guna usaha adalah 85 tahun. Dalam penjelasan Pasal 29, sifat hak guna usaha adalah terbatas, dan masa perpanjangan tersebut dipandang sudah cukup lama untuk keperluan pengusahaan tanaman yang berumur panjang. Sebelum adanya Peraturan Pemerintah *a quo,* UUPA memiliki aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagaimana telah diubah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah yang secara substansi tidak jauh berbeda dengan apa yang telah diamanatkan dalam UUPA.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan aturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara merupakan produk hukum yang diterbitkan tanpa legitimasi dari rakyat. Partisipasi masyarakat atas penyusunan dan pembentuk

perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan

(2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan atau luring.

Masa konsesi hak guna usaha yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara tidak sesuai dengan fungsi pembentukan aturan peraturan perundang-undangan yang menurut Robert Baldwin dan Martin Cave diantaranya mencegah ketimpangan pemilikan sumber daya dan monopoli bebas, mencegah terjadinya kelangkaan sumber daya publik karena terjadinya eksploitasi dalam jangka pendek, menjamin adanya pemerataan dan kesempatan luas untuk menggunakan sumber daya berdasarkan keadilan sosial, redistribusi sumber daya, dan perluasan akses[6]. Solly Lubis menjelaskan terdapat beberapa kriteria untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik dan sempurna yaitu: Peraturan tersebut harus dapat memberikan keadilan bagi yang berkepentingan dan orang-orang merasakan kepentingannya dapat terlindungi oleh hukum tersebut, peraturan harus memuat kepastian hukum seperti peraturan tersebut memuat dengan baik batasan hak dan kewajiban pada pihak terikat dalam hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*),

[6] Roy Marthen Moonti. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Makassar. Keretakupa. hlm.24

peraturan tersebut dibentuk untuk memberikan manfaat yang jelas[7]. Kebijakan masa konsesi hak guna usaha bagi investor di Ibu Kota Negara merupakan bagian liberalisasi ekonomi yang mempengaruhi kebijakan bidang pertanahan.

Penguasaan hak atas tanah dalam jangka waktu yang lama bagi investasi satu sisi memberi kepastian bagi investor, namun disisi lain kebijakan tersebut menyebabkan negara tidak berdaulat dalam mengatur hak atas tanah. Dalam prinsip hak menguasai negara, pemerintah tidak hanya diberi kewenangan untuk mengatur tetapi juga kewenangan untuk melakukan pengawasan. Apabila pemberian hak atas tanah tersebut bertentangan dengan fungsi peruntukan yang telah diberikan, maka pemerintah dapat mencabut hak tersebut serta tidak memberikan perpanjangan untuk waktu selanjutnya. Kebijakan tersebut juga bertentangan dengan reforma agraria yang menghendaki penguasaan dan perlindungan hak atas tanah pada rakyat serta mengatasi adanya ketimpangan penguasaan sumber agraria dengan menjamin akses yang adil terhadap sumber agraria tersebut bagi seluruh rakyat. Kebijakan tersebut dapat menghambat kebijakan pemerintah untuk melakukan pemerataan kesempatan dalam memperoleh hak-hak atas tanah secara adil, mengingat ketika pemerintah hendak mengalihkan hak guna usaha tersebut kepada pihak lain sesuai dengan kebijakan redistribusi tanah, tidak dapat dilakukan karena jangka waktu keberlakuan hak yang lama[8].

Memberikan berbagai insentif dan kemudahan berusaha bagi investor bukan berarti negara melepaskan tanggung jawabnya untuk mengawasi peruntukan serta

---

[7] Salahudin Tanjung Seta. 2020 Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*. *Volume 17, Nomor 2*. hlm.158

[8] Moh Shihibuddin. 2022. *Perspektif Agraria Kritis Teori, Kebijakan, Kajian Empiris*. Edisi Revisi. Sleman: STPN Press. hlm.56

penggunaan tanah, sehingga pengaturan limitatif waktu hak guna usaha yang dimaksud dalam UUPA merupakan upaya negara mengawasi dan menindak atas praktik penyimpangan dalam penggunaan hak atas tanah. Apabila hak guna usaha diberikan kepada investor dengan jangka waktu sangat lama, maka negara tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan kehendaknya untuk menghentikan atau tidak memperpanjang hak guna usaha tersebut. Apabila negara menghentikan atau membatalkan perpanjangan hak guna usaha, investor dapat menggugat keabsahan negara membatalkan perpanjangan hak guna usaha tersebut. Keadaan tersebut menempatkan kedudukan negara pada posisi lemah ketika berhadapan dengan investor, karena tidak memiliki kekuasaan untuk mengatur dan melakukan evaluasi terhadap hak atas tanah yang telah diberikan. Distribusi lahan untuk proyek strategis nasional dan pembangunan infrastruktur hanya memberikan keuntungan sebagian orang dan menyebabkan rakyat semakin menderita, rezim pemerintahan saat ini hampir menerapkan pola yang serupa seperti masa lalu dimana pendekatan pembangunan nasional mengandalkan modal asing dan kebijakan diskriminatif yang menguntungkan pemilik modal namun merugikan masyarakat[9].

Dalam mewujudkan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum, maka pemikiran Muhammad Hatta harus kembali dijalankan bersama dimana perlu penguatan konsep penguasaan negara yaitu untuk mewujudkan kelancaran di bidang ekonomi, dan mencegah adanya peraturan yang menginjak orang lemah yang dilakukan pemilik modal, sehingga negara harus berperan dalam menguasai

[9] Muhammad Nur Ramadhan dan Jimmly Daniel Berlianto Oley, 2019, Klientelisme Sebagai Perilaku Koruptif dan Demokrasi Banal, *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, *Volume 5, Nomor 1*, hlm.170

namun bukan berkedudukan sebagai pengusaha atau *ordernemer*[10]. Oleh karena itu, negara hukum bukan hanya sebatas segala sesuatu harus berdasarkan hukum semata namun konteks yang dibangun Indonesia lebih luas lagi yaitu negara berdasar hukum sekaligus negara pengurus (*verzorgingsstaat*). *Verzorgingsstaat* dari negara hukum modern dapat diartikan taraf kesejahteraan tidak berdasarkan paham individualisme namun kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan umum dalam bidang ekonomi dan spiritual. Konsep tersebut kemudian dikenal dengan istilah *welfare state* sebagaimana diperkenalkan Mac Iver. Aliran ini menjelaskan bahwa negara tidak berfungsi sebagai instrumen kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan berperan sebagai sebagai alat pelayanan (*agency of service*), lahirnya konsep *welfare state* adalah jawaban dari munculnya keburukan sosial yang timbul dari konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik serta negara berideologi *socio-capitalist state*[11].

Dengan demikian, pemikiran M.Hatta yang dimanifestasi dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 menghendaki pengelolaan ekonomi berdasarkan prinsip usaha bersama dan kekeluargaan. Semangat gagasan Bung Hatta kemudian tercermin di dalam model negara kesejahteraan yang hendak dicapai didasarkan kepada beberapa tujuan yaitu: adanya kontrol terhadap dan pendayagunaan sumber daya ekonomi hanya untuk kepentingan publik, adanya pendistribusian kekayaan dilakukan secara adil dan merata, upaya mengurangi kemiskinan, adanya asuransi

[10] Ahmad Redi. 2015. Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam. *Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2*. hlm.404

[11] Marilang. 2012. Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang. *Jurnal Konstitusi Volume 9, Nomor 2*. hlm.265

sosial terutama pendidikan, kesehatan bagi masyarakat miskin[12]. Sri Edi Swasono memandang bahwa ide M. Hatta tersebut menghendaki terpenuhinya kebutuhan dasar bagi rakyat sebagai titik sentral konsepsi negara kesejahteraan. Kebutuhan mendasar bagi rakyat seperti pangan dan tempat tinggal pemenuhannya akan sangat berkaitan dengan kebijakan bidang pertanahan mengingat bahwa kegiatan pangan dan pembangunan tempat tinggal berkaitan dengan sektor pertanahan. Negara menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat menetapkan menguasai bumi, air, kekayaan alam didalamnya serta menetapkan kebijakan mengarah pada kesempatan bagi rakyat untuk mengakses sumber kehidupan yang salah satunya adalah pemanfaatan hak-hak atas tanah[13].

Pemerintah dengan hak menguasai negara menyelenggarakan kebijakan sektor pertanahan yang menjamin tercapainya keadilan sosial melalui distribusi tanah dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan hajat hidup orang banyak. Memaknai konsep keadilan, tidak terlepas dari bunyi sila kelima Pancasila yang menghendaki adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pelaksanaan keadilan dimungkinkan terlaksana bila hak menguasai negara dalam pengelolaan sumber daya alam tanah digunakan untuk kemakmuran rakyat. Pemaknaan tersebut secara konsep mendekatkan tujuan konstitusi kepada teori *utilitirianisme*, yang menempatkan tujuan akhir dari pembentukan undang-undang atau hukum adalah untuk kebahagiaan orang terbanyak. Jeremy Bentham sebagai pelopor teori tersebut menyatakan: kepentingan kolektif adalah kepentingan utama sehingga hak-hak

[12] *Ibid*. hlm.266

[13] Sri Edi Swasono. 2005. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial: Dari Klasikal Ke Neo Klasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*. Jakarta: Yayasan Hatta. hlm.34

individu ditempatkan di bawah kebutuhan masyarakat. Istilah ini kemudian dikenal dengan (*the greatest happiness for the greatest number of people*)[14]. Masa konsesi hak guna usaha dalam jangka waktu lama menghambat kebijakan negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial, karena dalam praktik akan terjadi konflik sosial baik pada tahapan ketika pembebasan tanah dilakukan melalui pelepasan hak masyarakat sehingga tanah tersebut dapat digunakan untuk kepentingan investasi.

Penelitian ini memfokuskan kajiannya pada masa konsesi hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara ditinjau berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Meskipun telah banyak studi yang membahas tentang hak guna usaha, namun studi yang secara khusus mengkaji tentang masa konsesi hak guna usaha di daerah khusus otorita IKN hingga saat ini belum dijumpai. Hasil penelitian terdahulu yang sifatnya makro memiliki peran yang sangat penting untuk dijadikan bahan rujukan lebih lanjut dalam penelitian tugas akhir ini. Pemberian Hak Guna Usaha tidak terlepas dari mandat hak menguasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan batu uji kebaruan atau *novelty* penelitian penulis:

1. Penelitian Nadya Dwi Cahyani (2023) berjudul: Kajian Yuridis Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah IKN dalam Upaya Memberikan Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pokok permasalahan yang dikaji adalah apa saja bentuk pengakuan dan

[14] M.Yazid Fathoni, 2014, Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, *Jurnal IUS Volume 1, Nomor 1*, hlm.53

perlindungan masyarakat hukum adat di Ibu Kota Negara (IKN) dalam upaya memberi perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat dan apa aspek hukumnya tentang pengakuan masyarakat hukum adat terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa adanya Ibu Kota Nusantara tidak mengakomodir hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang berada di wilayah Ibu Kota Nusantara. Meskipun masyarakat hukum adat telah diakui dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun pengakuan tersebut bersyarat dan belum adanya aturan pelaksana yang menegaskan bagaimana pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.

2. Penelitian Richard Jatimulya A.W (2023) dengan judul: Konstitusionalitas Pengadaan Tanah di Ibu Kota Negara Bidang Pertanahan dalam Perspektif Reforma Agraria. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pokok permasalahan yang dikaji adalah apa bentuk kebijakan pengelolaan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Ibu Kota Negara ditinjau berdasarkan konstitusi dan bentuk implementasi reforma agraria dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Hasil penelitian menyatakan bahwa undang-undang Ibu Kota Negara dan seluruh aturan-aturan pelaksananya tidak mengakomodir jaminan ganti rugi yang adil dan wajar bagi para pemilik tanah yang terdampak akibat pembangunan Ibu Kota Negara baru. Tidak ada mekanisme jelas dalam perundang-undangan tentang IKN sehingga hal

tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat di kawasan Ibu Kota Negara.

3. Penelitian Rikardo Simarmata (2023) yang berjudul: Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara "Nusantara". Metode penelitian yang digunakan yaitu *Socio Legal Research* dengan pendekatan yuridis sosiologis. Pokok permasalahan yang dikaji adalah apa saja bentuk tumpang tindih kebijakan penguasaan tanah di wilayah Ibu Kota Negara dan bagaimana rekonstruksi hukum kebijakan tanah yang berkeadilan dan berkepastian hukum di wilayah Ibu Kota Negara. Hasil penelitian ini pada pokoknya menyatakan negara lebih cenderung mengatur peruntukan tanah di IKN dengan paradigma tanah negara (*state property*) dan mengabaikan fakta bahwa di wilayah IKN juga terdapat kepemilikan tanah masyarakat (*communal property*).
4. Penelitian yang dilakukan oleh Otti Ilham Khair, *et-al*, 2023 dalam Jurnal yang berjudul: Penerapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Konflik Lahan di Ibu Kota Negara. Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif, metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan metode studi kepustakaan (*library research*). Pokok permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah apa saja bentuk konflik agraria yang dapat terjadi di Ibu Kota Negara dan bagaimana mekanisme penyelesaian konflik agraria dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Hasil penelitian ini pada pokoknya menyatakan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang

Ibu Kota Negara sama seperti aturan lain yang bersifat sektoral dan tidak mengakomodir UUPA sebagai aturan induk di bidang pertanahan. UU IKN juga tidak tegas mengatur tentang mekanisme penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan lahan-lahan di Ibu Kota Negara.

Tabel 1. Identifikasi hasil studi atau kajian sebelumnya yang memiliki relevansi dengan penelitian ini

No.	Nama, Tahun, Lembaga, Judul	Pokok Permaslahan	Relevansi Penelitian
1	Nadya Dwi Cahyani, 2023, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Negeri Surabaya **Judul :** Kajian Yuridis Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah IKN dalam Upaya Memberi Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat	1. Apa bentuk pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Ibu Kota Negara (IKN) dalam upaya memberi perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat? 2. Apa aspek hukumnya tentang pengakuan masyarakat hukum adat terhadap hak-hak masyarakat hukum adat?	**Persamaan** : Mengkaji konsepsi dan wujud hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 **Perbedaan :** Penelitian tersebut fokus pada bagaimana bentuk pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat di wilayah IKN terhadap adanya ibukota baru. Sedangkan penelitian yang diangkat penulis berfokus pada masa konsesi hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara dan akibatnya dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Implikasi dalam penelitian penulis tidak hanya bagi masyarakat adat, namun juga pada masyarakat lokal yang berada di dalam kawasan.
2	Richard Jatimulya Alam Wibowo, 2023, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Tarumanegara	1. Apa bentuk kebijakan pengelolaan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Ibu Kota Negara ditinjau berdasarkan konstitusi?	**Persamaan** : Mengkaji nilai-nilai reforma agraria yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD Tahun 1945 yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

	Judul : Konstitusionalitas Pengadaan Tanah di Ibu Kota Negara Bidang Pertanahan Dalam Perspektif Reforma Agraria	2. Apa bentuk implementasi reforma agraria dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara?	**Perbedaan** : Penelitian tersebut bersifat makro dengan fokus kajian menganalisis nilai-nilai reforma agraria apa saja yang dimaksud Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan penelitian yang dikaji penulis berfokus pada implikasi masa konsesi HGU yang terlalu panjang di Ibu Kota Nusantara dikaitkan dengan frasa "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.
3	Rikardo Simarmata, 2023, Penelitian, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada **Judul :** Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara "Nusantara"	1. Apa saja bentuk tumpang tindih kebijakan penguasaan tanah di wilayah Ibu Kota Negara? 2. Bagaimana rekonstruksi hukum kebijakan tanah yang berkeadilan dan berkepastian hukum di wilayah Ibu Kota Negara?	**Persamaan :** penelitian ini berfokus tentang kebijakan tanah apa saja di wilayah IKN yang tumpang tindih antara satu dengan yang lain mengacu pada konstitusi yaitu Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. **Perbedaan :** Penelitian tersebut bersifat makro, dengan fokus kajian seluruh kebijakan tanah yang ada di Ibu Kota Negara dengan menafsirkan frasa Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Sedangkan penelitian ini fokus kajian pada aspek mikro yaitu masa konsesi HGU di IKN dengan studi perbandingan Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai

4	Otti Ilham Khair, *et-al*, 2023, Jurnal, Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara **Judul**: Penerapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Konflik Lahan di Ibu Kota Negara	1. Apa saja bentuk konflik agraria yang dapat terjadi di Ibu Kota Negara? 2. Bagaimana mekanisme penyelesaian konflik agraria yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara?	**Persamaan** : Penelitian ini berfokus pada bentuk konflik agraria yang dapat timbul di wilayah ibu kota Negara dengan berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. **Perbedaan** : Penelitian tersebut fokus pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, sedangkan penelitian yang diangkat penulis, memusatkan kajiannya pada aturan pelaksana yang mengatur tentang masa konsesi hak guna usaha yang berbeda dengan apa yang telah diamanatkan oleh UUPA.

Bertumpu dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang bersifat makro, unsur kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini adalah memfokuskan kajiannya pada aspek yang lebih mikro, yaitu implikasi masa konsesi hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Apabila dicermati, hingga saat ini banyak produk-produk hukum legislatif dan eksekutif di bidang penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria cenderung memperlihatkan karakteristik yang bercorak sentralistik, eksploitatif (*use oriented*), berpihak pada pemodal-pemodal besar (*capitals oriented*), sektoral dan menutup ruang partisipasi masyarakat dalam pembuatan dan penyusunan kebijakan hukum di sektor agraria.

Berdasarkan uraian diatas, penulis hendak mengkaji tugas akhir yang berjudul **"Konflik Norma Masa Konsesi Hak Guna Usaha Di Ibu Kota Nusantara Ditinjau Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa bentuk konflik norma peraturan perundang-undangan terhadap masa konsesi hak guna usaha dalam ibu kota Nusantara?
2. Bagaimana implikasi hukum pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan utama dari penelitian yang hendak dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk konflik norma peraturan perundang-undangan terhadap masa konsesi hak guna usaha dalam ibu kota Nusantara.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

D. Manfaat Penelitian

Dalam hal ini penulis melakukan penelitian yang akan dibahas sebagaimana telah disinggung diatas, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

a. Dari hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu pengetahuan mengenai akibat-akibat hukum dari pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

b. Sebagai bahan kajian serta pertimbangan dalam menerapkan ilmu hukum pada penyelesaian masalah berkaitan dengan konflik hukum yang timbul dari masa konsesi hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Agraria mengenai pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat memberi manfaat secara praktis kepada pihak yang membutuhkan pemahaman terkait bentuk konflik hukum serta akibat hukum dari adanya pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara yaitu:

a. Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan pijakan baru di bidang ilmu pengetahuan hukum khususnya bidang hukum keperdataan dengan tujuan untuk menambah pengetahuan, pemahaman, dan pengalaman penulis dalam mempelajari teori hukum khususnya tentang permasalahan yang diteliti penulis. Penelitian ini ditujukan untuk menyelesaikan Tugas Akhir dan dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi akademisi.

b. Diharapkan penelitian ini digunakan sebagai bahan rujukan tambahan bagi lembaga maupun instansi yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian ini diharapkan pula dapat menjadi masukan bagi lembaga maupun instansi terkait agar dapat meningkatkan kinerja dalam menjalankan tugasnya.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan oleh penulis dengan adanya penelitian ini adalah dapat memberian refrensi dan masukan bagi masyarakat maupun para penegak hukum diantaranya sebagai berikut:

1. **Bagi penulis**

Penlitian hukum ini didasarkan untuk memenuhi kewajiban penulis untuk memenuhi syarat menyelesaikan Pendidikan Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dengan gelar Sarjana Hukum. Disamping itu, penulis juga memiliki minat terhadap Praktisi di bidang agraria. Dengan adanya penelitian hukum ini diharap dapat meningkatkan pola pikir agar lebih kritis dan dinamis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang selama perkuliahan hukum di Universitas Muhammadiyah Malang.

2. **Bagi Akademisi Hukum**

Dengan hasil penelitian ini penulis berharap dapat memberi manfaat kepada akademisi di bidang hukum agraria terkait implikasi hukum dari konsesi hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara, yang kemudian diharapkan dapat menjadi rujukan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum agraria.

3. **Bagi Masyarakat**

Dengan hasil penelitian ini penulis berharap dapat memberi manfaat kepada masyarakat tentang pengetahuan dan pemahaman akibat hukum dari adanya pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha,

Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang objek kajian menitikberatkan norma hukum. Penelitian normatif bermaksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentuan apakah suatu peristiwa hukum sudah benar atau tidak. Penelitian dimulai dari peristiwa-peristiwa hukum dan dilanjutkan dengan mencari rujukan norma seperti peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin atau ajaran hukum, peraturan lembaga hukum dan negara, dokumen perjanjian, keputusan pejabat, dan segala bentuk dokumen hukum yang dibuat secara normal dan mempunyai kekuatan mengikat. Pada prinsipnya, penelitian normatif berfokus untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum yang sesuai dengan norma hukum dan adakah norma berupa perintah atau larangan tersebut sesuai dengan prinsip hukum serta apakah tindakan individu sesuai dengan norma atau prinsip hukum[15].

Langkah-langkah dalam penelitian hukum normatif (*normative legal research)* yaitu: mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dikaji, mengumpulkan bahan-bahan hukum yang dipandang memiliki

[15] Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Mataram. Mataram University Press. hlm 53

relevansi terhadap permasalahan yang dikaji, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum, memberi preskripsi berdasar argumentasi dalam kesimpulan[16].

2. Metode Pendekatan

2.1 Pendekatan Filosofis (*Philosophy Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara mencari makna terdalam dari norma hukum yang ada sehingga bisa menemukan kejelasan dalam ketidaklengkapan suatu norma hukum (*incomplete norm*)[17], dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara yang menjadi dasar hukum masa konsesi hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara dan menemukan bentuk inkonsistensi aturan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2.2 Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari doktrin-doktrin tersebut, peneliti akan menemukan ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diangkat. Pemahaman akan pandangan dan doktrin tersebut merupakan landasan bagi peneliti

[16] Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta. Kencana. hlm 47
[17] *Ibid.* hlm.133

dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi[18].

2.3 Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diangkat yaitu: Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Atas Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara. Kemudian bagi kegiatan praktis, pendekatan ini akan membuka kesempatan untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara undang-undang satu dengan undang-undang lain. Dengan mempelajari *Ratio Legis* suatu undang-undang, peneliti diharapkan mampu menangkap kandungan filosofi dalam aturan tersebut. Sehingga peneliti dapat menyimpulkan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang

[18] *Ibid*. hlm 136

dihadapi. Dalam pendekatan ini, peneliti perlu memahami hierarki dan asas dalam peraturan perundang-undangan[19].

3. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yaitu:

1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara
5) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Atas Tanah yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

[19] *Ibid*. hlm. 138

7) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang diperoleh dari hasil penelusuran di perpustakaan seperti perpustakaan pusat Universitas Muhammadiyah Malang, Dinas Perpustakaan Umum dan Arsip Daerah Kota Malang, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, jurnal-jurnal, disertasi, tesis, perundang-undangan, bahan-bahan pendukung lain untuk menunjang pembahasan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti ensiklopedia hukum, kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, *Black's Law Dictionary*, jurnal, majalah, dan internet.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Studi pustaka (*Library Research*) dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder melalui perpustakaan, studi aturan perundang-undangan, data statistik, dokumen resmi, hasil penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan penelitian.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang

dilakukan. Penulis mengumpulkan, mengidentifikasi, berbagai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari aturan perundang-undangan dan studi kepustakaan (*library research*) yang berhubungan langsung dengan objek penelitian. Kemudian terhadap seluruh bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut akan direduksi dengan memilah, menyederhanakan konten tersebut untuk menemukan pola-pola yang sesuai dengan tujuan penelitian. Kemudian dilanjutkan tahap penyajian bahan-bahan yang akurat terhadap seluruh pokok permasalahan yang diteliti sehingga terhadap materi yang tersusun secara sistematis tersebut dapat ditarik sebuah konklusi.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan Tugas Akhir ini menggunakan sistematika yang memuat tentang apa saja yang akan dibahas dalam skripsi yang terdiri dari 4 bab antara lain

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari pendahuluan dari skripsi yang akan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang beberapa penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan tugas akhir ini, kajian pustaka, dan landasan teori yang terdiri atas teori hierarki aturan perundang-undangan, teori kewenangan, teori keadilan, teori kemanfaatan (*utilitarianisme*), dan teori partisipasi masyarakat.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini berisikan uraian dan analisis holistik tentang bentuk konflik norma peraturan perundang-undangan terhadap masa konsesi hak guna usaha dalam ibu kota Nusantara dan implikasi hukum pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisikan penutup dan rekomendasi atas uraian pokok permasalahan yang telah dianalisis dalam bab pembahasan.

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG