

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan antara tujuan dan ketentuan-ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan, harus dipahami sebagai suatu *system of logic*, artinya suatu ketentuan adalah bentuk konkritisasi dari tujuan, dan sebaliknya tujuan adalah bentuk abstraksi dari suatu ketentuan. Suatu peraturan perundang-undangan harus konsisten dalam perumusannya, baik secara *intern* maupun *ekstern*. Konsisten secara *intern* bermakna bahwa, hubungan ketentuan-ketentuan yang ada dalam perundang-undangan yang sama, harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan, dan bahasa. Sedangkan konsisten secara *ekstern* bermakna bahwa, suatu peraturan perundang-undangan akan memiliki kekuatan berlaku, apabila mendapat keabsahan (hubungan yang harmoni) dari undang-undang yang lain. itulah makna sederhana dari asas kepastian hukum.¹

Uraian tentang asas kepastian hukum di atas akan digunakan oleh peneliti dalam mengkaji isu terkait kepastian hukum dalam penyelenggaraan pertanahan di wilayah Ibu Kota Nusantara.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut UU No.3/2022), Otorita Ibu Kota Nusantara (Selanjutnya disebut OIKN) adalah lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. OIKN bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan/atau pemindahan

¹Agung Syaputra, 2022, *Hak Kreditor Separatis Dalam Proses Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, hlm 1. Pernyataan tersebut merupakan rangkuman dari pendapat beberapa ahli hukum diantaranya Gustav Radbruch, Zainal Arifin Hoesein, Bernard Arief Sidharta, dan Soejono Soemargono.

Ibu Kota Negara, serta penyelenggara pemerintahan Daerah khusus Ibu Kota Nusantara.² OIKN berhak menetapkan peraturan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dan/atau melaksanakan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara.³

Dalam rangka melaksanakan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, diperlukan pengaturan mengenai perolehan tanah dan pengelolaan pertanahan di wilayah Ibu Kota Nusantara.⁴ Ketentuan secara khusus mengenai perolehan tanah dan pengelolaan pertanahan di Ibu Kota Nusantara secara umum diatur lebih rinci dalam 3 (tiga) aturan dari UU No. 3/2022 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023, yakni Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, dan peraturan yang baru saja terbit ditengah-tengah penyusunan tulisan ini, yakni Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara. Aturan lebih rinci tersebut dibuat agar dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka memberikan kepastian hukum serta mendukung kemudahan investasi dalam perolehan, pemeliharaan, pengelolaan, pengalihan, pengawasan, dan pengendalian hak atas tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara.⁵

²Pasal 4 ayat (3) UU No. 3/2022.

³Pasal 5 ayat (6) UU No. 3/2022.

⁴Konsideran Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara

⁵Konsideran Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut PERKA OIKN No. 12/2023), Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara meliputi:

1. Perolehan tanah di Ibu Kota Nusantara;
2. Pengalihan HAT di Ibu Kota Nusantara;
3. Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara; dan
4. Sanksi

Berdasarkan rincian gambaran penyelenggaraan pertanahan di atas, khusus dalam penelitian ini, penyelenggaraan pertanahan di wilayah Ibu Kota Nusantara yang menjadi fokus penelitian adalah Pengalihan Hak Atas Tanah dan Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara.

Sebagai gambaran umum, urgensi pemindahan Ibu Kota Negara disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2019. Pemindahan tersebut didasari oleh terpusatnya kegiatan perekonomian di Jakarta dan Jawa, yang mengakibatkan kesenjangan ekonomi Jawa dan luar Jawa. Selain itu, terdapat hasil kajian yang menyimpulkan bahwa, Jakarta sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara. Hal itu diakibatkan oleh pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun. Oleh karena itu, pemindahan Ibu Kota Negara ke luar Jawa diharapkan dapat mendorong percepatan pengurangan kesenjangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian daerah di luar Jawa terutama Kawasan Timur Indonesia.⁶

⁶Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Ibu Kota Nusantara dilakukan dengan memberikan pengaturan atas berbagai kekhususan yang berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada selama ini. Penyelenggaraan pemerintahan yang khusus di Ibu Kota Nusantara tersebut dimungkinkan dengan mengacu pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Dengan berbagai kekhususan yang ada di Ibu Kota Nusantara, baik yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara maupun penyelenggaraan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, diharapkan berbagai permasalahan, antara lain, ketidakjelasan pembagian urusan, tarik menarik, dan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah penyelenggara Ibu Kota Negara dalam berbagai hal dan urusan pemerintahan tidak lagi terjadi dalam pelaksanaannya.⁷

Selanjutnya, berikut diuraikan fokus penelitian pertama, yakni pengalihan hak atas tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara. Manusia berasal dari tanah, hidup di atas tanah, dan meninggal kembali ke dalam tanah. Berbicara tanah menyangkut soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah kebutuhan semua orang. Tanah merupakan barang ekonomi yang tidak mengalami penurunan nilai atau harga. Harga tanah naik seiring penggunaan tanah meningkat, menjadi logis ketika harga tanah ditentukan oleh penawaran dan permintaan.⁸

Pemindahan Ibu Kota Negara tentunya berdampak besar pada daerah yang menjadi tujuan dijadikan sebagai Ibu Kota Negara yang baru, yang disebut sebagai Ibu Kota Nusantara (IKN), yang berlokasi di Pulau Kalimantan. IKN mengalami pembangunan berskala besar, sebab

⁷*Ibid.*

⁸Aditya Nurahmani, Putrida Sihombing, 2023, *Kajian Kebijakan Pengendalian di Bidang Pertanahan dalam Mencegah dan Memberantas Para Spekulasi dan Mafia Tanah di Ibu Kota Nusantara*, Bina Hukum Lingkungan Vol. 7 No. 3, hlm. 28

diproyeksikan sebagai wilayah pemerintahan yang strategis dan memberikan kemudahan aksesibilitas. Pembangunan Ibu Kota Nusantara dimulai dari perolehan tanah.

Presyilia menyatakan bahwa,⁹ nilai tanah tidak hanya tergantung pada besar dan kecilnya tingkat natalitas, tetapi juga bergantung pada lokasinya yang strategis. Selain itu, Dalam hukum agraria yang merupakan percampuran antara aspek hukum privat dan hukum publik, ketika berbicara aspek Hak Atas Tanah (HAT), negara Indonesia tidak menganut sistem kepemilikan mutlak. Artinya, demi kepentingan umum, hak tersebut dapat dilakukan pembatasan.

Merujuk pada pandangan tersebut, fenomena nilai tanah naik secara drastis tentu menjadi konsekuensi dari kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara. Kepemilikan HAT erat kaitannya dengan konflik dan sengketa pertanahan. Hal ini pun tidak dapat dipungkiri berpotensi terjadi dalam kebijakan pembangunan Ibu Kota Nusantara. Dalam rangka mitigasi peralihan hak secara besar-besaran yang tidak terkontrol, pemerintah mengeluarkan kebijakan pengendalian pengalihan Hak Atas Tanah.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut PERPRES Nomor 65/2022) dan PERKA OIKN Nomor 12/2023, Pengendalian Hak Atas Tanah (HAT) dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni Peralihan HAT melalui kegiatan jual beli dan Pendaftaran tanah pertama kali.

Pengaturan terkait kegiatan jual beli tanah di wilayah IKN, pada pokoknya menentukan bahwa, Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) sebagai instansi pemerintah, memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara.¹⁰

⁹Presyilia dalam Aditya Nurahmani, Putrida Sihombing, *Op.cit*, hlm. 29.

¹⁰Diatur dalam Pasal 17 UU Nomor 3/2022 *jo* Pasal 18 PERPRES Nomor 65 Tahun 2022 *jo* Pasal 34 ayat (1) PERKA OIKN Nomor 12/2023.

Hak untuk diutamakan sebagaimana dimaksud di atas, dilaksanakan dengan ketentuan, pemilik tanah menawarkan terlebih dahulu kepada Kepala OIKN melalui Deputi, untuk setiap rencana pengalihan tanah dalam wilayah Kawasan Strategis Nasional IKN.¹¹

Kepala OIKN melalui Deputi melakukan penilaian terhadap penawaran dari pemilik tanah.¹² Dalam proses penilaian tersebut, berdasarkan penafsiran ketentuan Pasal 36 ayat (2) huruf a PERKA OIKN Nomor 12/2023, apabila OIKN tidak membeli tanah tersebut, OIKN menawarkan kepada Kementerian/Lembaga/Badan dari Pemerintah Pusat yang lain. Penafsiran tersebut tentu akan menimbulkan permasalahan dalam konteks prosedural yang terlalu berbelit-belit.

Apabila OIKN menyetujui penawaran pembelian dari pemilik tanah, maka Kepala OIKN melalui deputi akan melakukan pembelian tanah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, dalam hal OIKN menolak penawaran pembelian dari pemilik tanah, maka pemilik tanah dapat menjual kepada pihak lain. Ketika OIKN tidak melakukan pembelian tanah, Pemilik tanah dapat melakukan jual beli dengan pihak lain, sepanjang sesuai dengan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan RTR Ibu Kota Nusantara.¹³

Selain prosedur peralihan jual beli tanah yang diatur khusus dalam rangka pengendalian Hak atas tanah di Wilayah IKN, prosedur pendaftaran tanah pertama kali juga demikian. Berdasarkan Pasal 21 PERPRES Nomor 65/2022 *jo* Pasal 32 ayat (2) PERKA OIKN Nomor 12/2023, yang pada pokoknya mengatur bahwa, seluruh bidang tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara yang diperoleh berdasarkan peralihan hak atas tanah sejak ditetapkannya wilayah Ibu Kota Nusantara dan belum

¹¹Diatur dalam Pasal 34 ayat (2) PERKA OIKN Nomor 12/2023.

¹²Diatur dalam Pasal 34 ayat (4) PERKA OIKN Nomor 12/2023

¹³Diatur dalam Pasal 34 ayat (7) dan ayat (8) *jo* Pasal 36 ayat (3) PERKA OIKN Nomor 12/2023.

terdaftar, tetap dapat didaftarkan dengan ketentuan harus mendapatkan persetujuan dari Kepala Otorita Ibu kota Nusantara.

Prosedur peralihan hak atas tanah melalui proses jual beli dan pendaftaran tanah pertama kali sebagaimana diuraikan di atas, sebagaimana diuraikan di atas menjadi menarik Hal ini kemudian menarik bila dikaitkan dengan tujuan pembentukan peraturan terkait penyelenggaraan pertanahan, yaitu Perolehan Tanah dan Pengelolaan pertanahan di Ibu Kota Nusantara perlu memperhatikan kepentingan Hak Atas Tanah masyarakat di Wilayah Ibu Kota Nusantara.¹⁴ Berdasarkan teori Kepentingan menurut Roscoe Pound, Kepentingan hak atas tanah Masyarakat itu berkaitan dengan asas kebebasan berkontrak dengan pihak lain dan asas kepemilikan dalam hal menggunakan atau memanfaatkan aset yang secara sah dimiliki oleh masyarakat.

Saat ini, sudah banyak permohonan dari masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum jual beli tanah di wilayah IKN dan permohonan Pendaftaran tanah pertama kali di wilayah IKN, yang kesemuanya harus mendapatkan persetujuan dari Otorita Ibu Kota Nusantara.

Sampai penyusunan penelitian ini, belum ada satu pun persetujuan yang dikeluarkan oleh OIKN sebagai instansi pemerintah yang berwenang melakukan pengendalian berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perlu dipahami bahwa, pengendalian pengalihan Hak Atas Tanah (HAT) sebagaimana diuraikan di atas, dilakukan dalam rangka untuk mencegah spekulasi tanah dan okupasi dari mafia tanah serta pengendalian pembangunan yang sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (RTR KSN) di wilayah delineasi IKN. Namun, di sisi lain, ketika kebijakan

¹⁴Konsideran Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (PERPRES No. 65/2022)

pengendalian pengalihan HAT sepenuhnya memerlukan persetujuan Otorita Ibu Kota Nusantara, kebijakan tersebut memiliki 2 (dua) sisi mata pisau, yakni satu sisi mengantarkan pembangunan IKN yang terhindar dari spekulasi dan mafia tanah dan pembangunan bisa terkontrol sesuai RDTR dan RTR KSN, namun di sisi lain, dengan diterapkannya kebijakan pengendalian pengalihan HAT di atas berpotensi melahirkan persoalan baru, yakni kepastian hukum bagi kepentingan masyarakat, yang dapat mengakibatkan bom waktu bagi pembangunan IKN.

Selanjutnya, berikut diuraikan fokus penelitian kedua, yakni pemanfaatan tanah di atas Hak Pengelolaan (HPL) Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN). Mengacu pada PERPRES Nomor 65/2022, ada 2 (dua) cara perolehan tanah, yaitu melalui pelepasan kawasan hutan dan melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Perolehan tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan, selanjutnya akan ditetapkan sebagai Aset Dalam Penguasaan (ADP) OIKN. Pada tahap berikutnya, diajukan hak atas tanahnya berupa hak pengelolaan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Badan Pertanahan Nasional).

Tanah Kawasan Hutan yang dilepaskan dari Kementerian LHK dan telah ditetapkan sebagai ADP oleh Kementerian Keuangan serta diberikan Hak Pengelolaan Oleh Kementerian ATR/BPN, berupa hak pengelolaan sampai dengan saat ini dari 36.150,03 Ha Kawasan Hutan yang dilepaskan, telah ditetapkan sebagai ADP seluas 36.150,03 Ha dan hanya seluas 34.077 Ha yang diterbitkan Hak Pengelolaannya. Sedangkan sisanya seluas 2.086 Ha belum dikeluarkan HPL atas nama OIKN, karena menurut kementerian ATR/BPN belum *clear and clean*, karena masih ada penguasaan dari pihak lain. Terhadap lahan yang belum dikeluarkan HPL atas nama OIKN, baru bisa diterbitkan hak pengelolaannya jika penguasaan masyarakat telah dapat diselesaikan oleh OIKN.¹⁵

¹⁵Hasil diskusi dengan Direktur Pertanahan OIKN.

Untuk kepentingan investasi swasta, OIKN hanya dapat mengalokasikan lahan di lahan-lahan yang sudah *clear and clean* dari penguasaan pihak lain, berada di dalam HPL IKN dan telah ditetapkan sebagai ADP. Dengan demikian, setiap alokasi lahan untuk kepentingan investasi swasta, sudah dapat dipastikan lahannya *clear and clean*. Kondisi ini merupakan bentuk jaminan kepastian bagi investor dalam berinvestasi di IKN.¹⁶

Isu yang menarik dalam pemanfaatan HPL OIKN saat ini adalah, banyaknya permintaan investor untuk melakukan kegiatan pemanfaatan tanah, tanpa menerbitkan HAT di atas HPL. Hal ini kemudian menimbulkan permasalahan sebagai berikut.¹⁷

Pada dasarnya, Hak Pengelolaan tidak termasuk dalam kelompok hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dalam rezim hukum tanah, konsep Hak Menguasai Negara atas tanah didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (4) UUPA, yang menyatakan secara jelas dan tegas menyatakan bahwa Negara bukan sebagai pemilik tanah di Indonesia. Negara hanya menguasai bukan memiliki.¹⁸

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021, menyatakan bahwa Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihaklain dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan/atau

¹⁶*Ibid*

¹⁷*Ibid*

¹⁸Maria S.W. Sumardjono dalam Tody Sasmita, *et.al*, 2014, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUU-X/2012; Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010*, Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, hlm. 71.

Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

1. Pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
2. Pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah;

Dari pasal tersebut menggambarkan bahwa, penggunaan dan pemanfaatan HPL didahului proses pemberian Hak atas tanah, kemudian setelah terbit Hak atas tanahnya baru dapat dikerjasamakan dengan pihak lain dalam bentuk perjanjian pemanfaatan tanah.

Pemberian Hak atas tanah di atas HPL OIKN perlu melalui proses pengalokasian lahan, yang mana pengalokasian lahan terdiri dari 2 (dua) tahap, yakni pertama penerbitan keputusan pengalokasian lahan, kemudian keputusan pengalokasian lahan tersebut ditindaklanjuti dengan penerbitan perjanjian pengalokasian lahan.¹⁹

Dalam konteks pemanfaatan tanah yang berstatus HPL OIKN, Berdasarkan Pasal 81 ayat (1) PERKA OIKN Nomor 12/2023, bentuk-bentuk pemanfaatan ADP yaitu, sewa, pinjam pakai, KSP, BGS/BSG, KSPI, atau kerja sama ADP dalam bentuk lainnya.

Pemanfaatan tanah yang berstatus HPL OIKN ini menjadi menarik, karena berdasarkan Pasal 1 angka 20 PERKA OIKN Nomor 12/2023, pemanfaatan ADP (HPL) didefinisikan sebagai kegiatan pendayagunaan dan/atau optimalisasi ADP (HPL) oleh pengguna ADP (HPL) melalui kerja sama dengan tidak memberikan pengalokasian ADP (HPL) kepada mitra ADP (HPL). Adanya frasa "tidak memberikan pengalokasian ADP" ini menjadi perdebatan sampai saat ini.²⁰ Apabila tidak melalui proses pengalokasian lahan ADP (HPL), maka tidak terbit Hak Atas tanah di atas HPL. Hal ini menimbulkan isu bahwa, apakah HPL sebagai manifestasi dari Hak Menguasai Negara dapat

¹⁹diatur dalam Pasal 59 jo Pasal 60 PERKA OIKN Nomor 12/2023.

²⁰Hasil diskusi bersama Direktorat Pertanahan OIKN

dimanfaatkan secara langsung dengan pihak ketiga, tanpa menerbitkan jenis Hak Atas Tanah terlebih dahulu. Isu tersebut penting untuk diuraikan lebih lanjut, agar tidak terjadi disharmoni, baik dalam konteks norma maupun dalam konteks konseptual, agar kepentingan OIKN sebagai bagian dari pemerintah dengan kepentingan investor dapat terakomodasi dari sisi kepastian hukum, dan pembangunan Ibu Kota Nusantara dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta menguntungkan bagi semua pihak.

Selain isu pemanfaatan dalam konteks di atas, isu pemanfaatan HPL OIKN lainnya yang menjadi pro kontra adalah terkait jangka waktu hak atas tanah di atas HPL OIKN, yang berdasarkan peraturan yang berlaku, dapat memberikan HAT sampai 160 tahun (untuk Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) dan 190 tahun (untuk Hak Guna Usaha).²¹ Kebijakan ini muncul untuk memberikan 2 (dua) kepastian, yakni kepastian hukum dan kepastian berinvestasi. Hal ini akan peneliti uraikan secara komprehensif, agar tidak terjadi multitafsir dalam praktiknya.

Penyusunan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan dalam pembangunan IKN harus memberikan kepastian hukum, agar dapat memenuhi harapan atas suatu bentuk Ibu Kota Negara yang ideal dan sebagai acuan bagi pembangunan dan penataan kawasan perkotaan lainnya di Indonesia. Untuk mendukung cita-cita tersebut dan berdasarkan uraian 2 (dua) fokus penelitian di atas, peneliti beranggapan isu ini bersifat esensial untuk dianalisis lebih lanjut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam usulan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah Pengaturan Pengendalian Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara telah sejalan dengan Asas Kepastian Hukum?

²¹diatur dalam Pasal 16A ayat (1), ayat (2), dan Ayat (3) UU Nomor 21 tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

2. Apakah Pengaturan Pemanfaatan Tanah di atas Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara telah sejalan dengan Asas Kepastian Hukum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam usulan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis Pengaturan Pengendalian Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara menggunakan perspektif Asas Kepastian Hukum.
2. Untuk menganalisis Pengaturan Pemanfaatan Tanah di atas Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara menggunakan perspektif Asas Kepastian Hukum.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat yang diharapkan dari usulan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Manfaat Teoretis

Manfaat teoretis dari penelitian ini adalah, dapat dipergunakan sebagai bahan bacaan atau literatur untuk menambah ilmu pengetahuan, khususnya dalam hal yang berkaitan dengan Pengaturan Pengendalian Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara dan Pengaturan Pemanfaatan Tanah di atas Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah, dapat dipergunakan oleh praktisi hukum, aparat penegak hukum, dan pihak-pihak lain yang terkait, sebagai sarana informasi dalam menyelesaikan masalah yang diteliti, khususnya dalam hal Pengaturan Pengendalian Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara dan Pengaturan Pemanfaatan Tanah di atas Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara.

E. Orisinalitas Penelitian

1. SKRIPSI

Nama Penulis	: Angga Dwi Fachrul Yahya	
Judul Tulisan	: Analisis Fikih Terhadap Mekanisme Perolehan dan Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara Menurut PERPRES Nomor 65 Tahun 2022	
Kategori	: Skripsi/Tesis/Disertasi/Prosiding/Artikel*	
Tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: UIN Syarif Hidayatullah Jakarta	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Penelitian ini bertujuan membahas tentang mekanisme perolehan tanah, pengelolaan pertanahan dan pengendalian pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara berdasarkan Perpres No 65 Tahun 2022. Selain itu, skripsi ini memberikan perspektif fikih siyasah terhadap kebijakan perolehan tanah dan pengelolaan pertanahan tersebut.	Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara meliputi: Perolehan tanah, Pengalihan HAT, Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara. dan Sanksi. Dalam Penelitian ini akan membahas terkait

		Pengalihan HAT dan Pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara. Isu terkait Pengalihan HAT berkaitan dengan Hak Otorita Ibu Kota Nusantara untuk diutamakan dalam pembelian tanah di wilayah IKN. Sedangkan isu terkait pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara akan berkaitan dengan bentuk pemanfaatan HPL oleh OIKN sebagai pemegang HPL.
Metode Penelitian	: Normatif	Normatif
Pendekatan (normatif)	1. Pendekatan Studi Pustaka. 2. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan.	1. Pendekatan Konseptual. 2. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan.
Populasi & Sampel	: -	-
Hasil & Pembahasan	: Penelitian ini mengungkap bahwa, ²²	

²²Moh. Angga Dwi Fachrul Yahya, 2024, *Analisis Fikih Terhadap Mekanisme Perolehan dan Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara Menurut PERPRES Nomor 65 Tahun 2022*,

Mekanisme perolehan tanah di IKN berdasarkan Perpres 65 Tahun 2022 dilakukan dengan dua mekanisme, yaitu pelepasan kawasan hutan dan pengadaan tanah. Sedangkan mekanisme pengelolaan tanah, dilakukan dengan upaya pengendalian hak atas tanah untuk mencegah spekulasi dan pengalihan hak atas tanah yang berlebihan di Ibu Kota Nusantara, serta menetapkan tanggung jawab pelaksanaan pengendalian kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Kedua, dalam perspektif fikih siyasah, kebijakan pemerintah di dalam memperoleh dan

mengelola pertanahan di IKN, dapat dibenarkan. Sebab, dalam fikih siyasah otoritas pemerintah diberi hak untuk membuat berbagai kebijakan, termasuk kebijakan pengelolaan tanah, pengadaan tanah dan pelepasan kawasan hutan yang diyakini akan bisa memwujudkan kemaslahatan bersama bagi bangsa dan negara. Sementara itu, berdasarkan analisis fikih siyasah, Implementasi Perpres 65 Tahun 2022 dalam perolehan dan pengelolaan tanah di IKN tidak selaras dengan prinsip-prinsip fikih siyasah, seperti partisipasi aktif masyarakat, keadilan dalam perlindungan hak kepemilikan tanah,

dan pelestarian lingkungan		
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian	:	Penelitian tersebut berbeda dengan fokus penelitian yang peneliti ajukan. Perbedaan yakni, dalam penelitian tersebut membahas soal perolehan dan pengelolaan tanah di IKN berdasarkan Hukum Islam. Sedangkan dalam penelitian yang peneliti ajukan, akan membahas soal pengelolaan tanah di IKN dalam konteks pengendalian pengalihan hak atas tanah dan pemanfaatan tanah yang berstatus HPL OIKN berdasarkan asas kepastian hukum.

2. JURNAL ILMIAH 1

Nama Penulis : Fahrul Fauzi

Judul Tulisan	Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku : Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara	
Kategori	: Skripsi/Tesis/Disertasi/Prosiding/Artikel*	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Indonesia	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Penelitian ini bermaksud untuk mengidentifikasi sejauh mana kewenangan pemegang hak pengelolaan di Ibu Kota Nusantara dan implikasinya pada aktivitas investasi di sana :	Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara meliputi: Perolehan tanah, Pengalihan HAT, Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara. dan Sanksi. Dalam Penelitian ini akan membahas terkait Pengalihan HAT dan Pengelolaan tanah di

		Ibu Kota Nusantara. Isu terkait Pengalihan HAT berkaitan dengan Hak Otorita Ibu Kota Nusantara untuk diutamakan dalam pembelian tanah di wilayah IKN. Sedangkan isu terkait pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara akan berkaitan dengan bentuk pemanfaatan HPL oleh OIKN sebagai pemegang HPL.
Metode Penelitian	: Normatif	Normatif
Pendekatan (Normatif)	: 1. Pendekatan Studi Pustaka. 2. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan.	1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan. 2. Pendekatan Konseptual.
Populasi & Sampel	: -	-
Hasil & Pembahasan	: Penelitian ini mengungkap bahwa, ²³ Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki	

²³Fahrul Fauzi, Suparjo Sujadi, 2023, *Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara*, Tunas Agraria Vol. 6 No. 3, hlm 171.

wewenang untuk
menyusun rencana
peruntukan tanah
sesuai rencana induk
Ibu Kota Nusantara,
menggunakan tanah
hak pengelolaan
dan/atau
mengkerjasamakan
dengan pihak lain, dan
menentukan tarif
dan/atau uang wajib
tahunan yang harus
dibayar mitra
pemegang hak atas
tanah di atas hak
pengelolaan Otorita
Ibu Kota Nusantara.
Wewenang Otorita Ibu
Kota Nusantara selaku
pemegang hak
pengelolaan dapat
berjalan beriringan
dengan strategi
menarik penanam
modal untuk
berinvestasi di Ibu
Kota Nusantara,
khususnya
kewenangan untuk
mengatur jangka

	waktu hak atas tanah dengan pihak ketiga dalam Perjanjian Pemanfaatan Tanah.	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian :		Penelitian tersebut berbeda dengan isu yang menjadi fokus penelitian ini. Penelitian ini akan membahas tentang bentuk pemanfaatan tanah di atas HPL OIKN secara lebih detail, baik pada tataran konsep maupun pada tataran praktik

3. JURNAL ILMIAH 2

Nama Penulis	: Muhammad Adrian Rizaldi	
Judul Tulisan	Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Memberikan Persetujuan untuk Pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual beli dibuat oleh Notaris.	
Kategori	: Skripsi/Tesis/Disertasi/Prosiding/Artikel*	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Indonesia	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian

Isu dan Permasalahan	Otorita Ibukota Nusantara diberikan kewenangan untuk mengendalikan pengalihan hak atas tanah yang berada di kawasan Ibukota Nusantara. Salah satu metode pengendalian yang dimaksud adalah dengan mewajibkan Notaris untuk mendapat persetujuan sebelum membuat akta perjanjian : pengikatan jual beli. Namun, hingga saat ini, tidak ada ketentuan secara khusus yang mengatur bagaimana pemberian persetujuan oleh Otorita Ibukota Nusantara kepada Notaris	Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara meliputi: Perolehan tanah, Pengalihan HAT, Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Nusantara. dan Sanksi. Dalam Penelitian ini akan membahas terkait Pengalihan HAT dan Pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara. Isu terkait Pengalihan HAT berkaitan dengan Hak Otorita Ibu Kota Nusantara untuk diutamakan dalam pembelian tanah di wilayah IKN. Sedangkan isu terkait
---------------------------------	--	--

		pengelolaan tanah di Ibu Kota Nusantara akan berkaitan dengan bentuk pemanfaatan HPL oleh OIKN sebagai pemegang HPL.
Metode Penelitian	: Normatif	Normatif
Pendekatan (Normatif)	1. Pendekatan Studi Pustaka. 2. Pendekatan : Peraturan Perundang-undangan.	1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan. 2. Pendekatan Konseptual.
Populasi & Sampel	: -	-
Hasil & Pembahasan	Penelitian ini mengungkap bahwa, ²⁴ Di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan : Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, Otorita Ibu kota Nusantara diberikan kewenangan untuk mengendalikan	

²⁴Muhammad Adrian Rizaldi, Hamid Chalid, 2023, *Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Memberikan Persetujuan untuk Pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual beli yang dibuat Oleh Notaris*, UNES Law Review Vol. 6 No. 2. Hlm 47-68

pengalihan hak atas tanah yang berada di kawasan Ibukota Nusantara. Salah satu metode pengendalian yang dimaksud adalah dengan mewajibkan Notaris untuk mendapat persetujuan sebelum membuat akta perjanjian pengikatan jual beli. Namun, hingga saat ini, tidak ada ketentuan secara khusus yang mengatur bagaimana pemberian persetujuan oleh Otorita Ibukota Nusantara kepada Notaris. Terlebih lagi, akta perjanjian pengikatan jual beli bukan merupakan alat bukti pengalihan hak atas tanah karena belum memenuhi asas tunai dan terang. Selain itu, ketentuan saat ini

	juga tidak mengatur akibat hukum apabila Notaris membuat akta perjanjian pengikatan jual beli tanpa persetujuan Otorita Ibu kota Nusantara.	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian :		Hal ini berbeda dengan isu peneliti usulkan. Peneliti akan membahas lebih detail terkait peralihan HAT, mulai dari Peralihan HAT melalui metode jual beli dan pendaftaran tanah pertama kali di Ibu Kota Nusantara, yang keduanya membutuhkan persetujuan dari Otorita Ibu Kota Nusantara

F. Landasan Teori/Konseptual

1. Peralihan Hak Atas Tanah

1) Sejarah Peralihan Hak Atas Tanah di Indonesia

Sejarah peralihan Hak Atas Tanah (HAT) di Indonesia dapat dipetakan ke dalam 3 (tiga) periode, yakni Periode Peralihan HAT pada masa penjajahan, Periode Peralihan HAT

masa transisi, dan Periode Peralihan HAT Masa setelah berlakunya UUPA.²⁵

a. Periode Masa Penjajahan

Selama masa penjajahan, berlakunya hukum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pemerintahan penjajah, termasuk berlakunya hukum agraria. Konsep penerapan hukum semata-mata untuk mengakomodir kepentingan penjajah dengan mengesampingkan kepentingan-kepentingan bangsa pribumi Hal ini membawa konsekuensi dan pengaruh juga terhadap hukum pertanahan yang di dalamnya terkait dengan sistem peralihan hak atas tanah. Meskipun kondisi ini kemudian menjadikan pembelajaran dan pengalaman bagi bangsa Indonesia dalam sistem pertanahan. Pada periode pendudukan dapat dicermati dengan adanya 2 (dua) sistem peralihan HAT, yakni pada zaman pendudukan Belanda dan Zaman pendudukan Jepang.²⁶

Pada zaman pendudukan Belanda berlaku sistem hukum yang sangat Pluralistik, karena selama masa penjajahan Belanda, berlaku beberapa sistem hukum, seperti hukum adat, hukum perdata, hukum pidana formil, maupun hukum pidana materil dan ordonansi-ordonansi yang berlaku bagi orang pribumi maupun orang timur asing. Di sisi lain ada hukum di Indonesia yang khusus diberlakukan bagi bangsa pribumi. Dua sistem hukum tersebut, yaitu hukum adat dan hukum barat yang diberlakukan secara bersama-sama dalam satu pemerintahan. Pluralisme dan kemajemukan sistem hukum

²⁵Andy Hartanto, 2022, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Yogyakarta: Laksbang Justitia, hlm. 123 - 127.

²⁶*Ibid.*

yang diterapkan tersebut membawa dampak dan konsekuensi terhadap hukum agraria, karena adanya dualisme hukum agraria, yakni ada tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria adat dan adat tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, sehingga dalam praktek sering terjadi perbedaan peraturan mengenai peralihan HAT.²⁷

Menurut J. Kartini Sudjendro,²⁸ beberapa tanah yang tunduk pada hukum adat, antara lain tanah-tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, dan tanah gogolan. Sedangkan tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, antara lain tanah hak *eigendom*, tanah hak *Erfpacht*, dan tanah hak *Opstal*.

Peralihan hak yang tunduk pada hukum adat, terdapat 2 (dua) hal penting untuk dicermati, yakni:²⁹

- a) Peralihan hak harus bersifat kontan dan terang, maksudnya penjual menyerahkan barang sesuai harga yang telah disepakati dan langsung menerima uang, sedangkan pembeli langsung menerima barangnya, dan proses tersebut harus dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang dengan disaksikan beberapa orang saksi.
- b) Adanya jaminan dari Kepala Suku/masyarakat hukum/desa agar hak-hak ahli waris, para tetangga, dan sesama anggota suku tidak dilanggar apabila tanah haknya dialihkan, baik dijual lepas, dijual tahunan, atau dijual gadai. Apabila transaksi atau peralihan hak atas tanah tidak ada dukungan (jaminan) dari kepala suku/masyarakat hukum/desa, maka perbuatan tersebut

²⁷*Ibid.*

²⁸J. Kartini Soedjentro 2005, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, Hlm. 49

²⁹*ibid*, hlm. 50

dianggap sebagai suatu perbuatan yang tidak terang, tidak sah, dan tidak berlaku mengikat bagi pihak ketiga.

Selanjutnya untuk peralihan Hak Atas Tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, perpindahan hak atau balik nama harus melalui *overschrijving ambtenaar*. Proses balik nama dilakukan setelah transaksi jual beli di hadapan notaris atau badan/pekabab lain yang disamakan, kemudian beralihnya hak lewat *overschrijving ambtenaar*. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa, sepanjang masa penjajahan Belanda, ketentuan mengenai peralihan HAT di Indonesia dilakukan berdasarkan hukum agraria adat dan hukum agraria barat.

Selanjutnya pada masa pendudukan Jepang, tidak mengadakan perubahan-perubahan terhadap hukum pertanahan Satu-satunya yang mengatur tentang tanah adalah UU Nomor 17 Tahun 1942, yang berlaku sejak tanggal 1 Juni 1942. Hukum pertanahan yang berlaku pada masa penjajahan Jepang menggunakan hukum yang berlaku pada masa penjajahan belanda.

b. Periode Masa Transisi³⁰

Pada masa transisi ini berlakunya hukum di Indonesia dipengaruhi dan ditentukan berdasarkan aturan peralihan UUD NRI 1945. Pasal II aturan peralihan UUD NRI Tahun 1945, menentukan bahwa segala badan negara dan peraturan yang masih langsung, berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang. Namun demikian, ada kebijakan yang menentukan bahwa, hanya hukum yang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sajalah yang tetap boleh dianggap berlaku. Dengan

³⁰Andy Hartanto, *op.cit*, hlm 123-127

demikian, hukum tentang pertanahan dan termasuk peralihan HAT masih menggunakan hukum yang berlaku pada masa penjajahan, kecuali yang nyata-nyata bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Pada masa transisi ini dilakukan beberapa upaya untuk memperbaiki peraturan tentang tanah dan peralihan HAT. Upaya-upada yang dimaksud dilakukan dalam 3 (tiga) kegiatan, antara lain:

- a) Menggunakan tafsir yang sesuai dengan keadaan;
- b) mencabut peraturan yang tidak sesuai dengan negara merdeka; dan
- c) Perubahan dan penambahan peraturan baru yang diperlukan.

c. Periode Masa Setelah berlakunya UUPA³¹

Setelah dibentuknya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Lahirnya UUPA sebagai hasil politik agraria, dimana semua ketentuan yang diberlakukan pada masa penjajahan dan pada masa transisi diganti dengan hukum agraria baru.

Setelah dibentuk UUPA, dualisme dalam hukum pertanahan dihapus dengan dasar kesatuan hukum dan anti dualisme, karena sifat dualisme hukum yang terjadi merupakan akibat dari politik pemerintahan penjajah. Oleh karena itu, semua peralihan HAT dilakukan oleh pejabat yang berwenang, yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

³¹*Ibid.*

2) Proses dan Cara Peralihan Hak Atas Tanah

Dilihat dari sudut pandang konsep kepemilikan, maka bagi pihak yang secara hukum memiliki hak atas tanah, baik yang telah didaftarkan maupun belum didaftarkan dapat mengalihkan HAT yang dimilikinya. Mengalihkan HAT, maksudnya memindahkan HAT yang dimiliki oleh pihak lain ke pihak lainnya. dengan perpindahan tersebut, maka hak akan berpindah. Hak yang dimaksud adalah hubungan hukum yang melekat sebagai pihak yang berwenang atau yang berkuasa untuk melakukan tindakan hukum.³²

Secara yuridis, peralihan HAT dapat dilakukan melalui beberapa proses, antara lain:³³

- a. Pewarisan tanpa wasiat. Sebagaimana yang diatur dalam hukum perdata, jika pemegang suatu HAT meninggal, maka hak tersebut, dalam hal ini dicontohkan berupa hak milik atas tanah, karena hukum dapat beralih kepada ahli warisnya.
- b. Pemindahan hak. Peralihan hak dalam hal ini berbeda dengan beralihnya HAT karena pewarisan tanpa wasiat, yang terjadi karena pewarisan tanpa wasiat yang terjadi karena peristiwa hukum dengan meninggalkannya pemegang hak. Dalam perbuatan hukum pemindahan hak, HAT yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Bentuk pemindahannya dapat berupa:³⁴
 - a) Hibah, yaitu pemberian dari seseorang kepada orang lain.
 - b) Jual beli, yaitu tanah tersebut dijual kepada pihak lain.

³²I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 487.

³³Soetomo, 1981, *Pedoman Jual beli Tanah Peralihan Hak dan Sertipikat*, Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, hlm. 16.

³⁴*ibid*

- c) Tukar menukar antara bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lain, dalam tukar menukar ini bisa ada unsur uang dengan suatu pembayaran yang merupakan kompensasi kelebihan atas nilai/harga tanah yang satu dengan yang lainnya, bisa juga tanpa ada unsur uang, karena nilai tanah yang satu dengan yang lainnya sama.
- d) Pembagian hak bersama, bisa terjadi karena hak yang ada terdaftar atas nama beberapa nama, sehingga untuk lebih memperoleh kepastian hukum, para pihak melakukan pembagian atas bidang tanah yang mereka miliki bersama-sama.
- e) Pemasukan dalam perseroan, hal ini menyebabkan Hak atas tanahnya berubah menjadi atas nama perseroan, dimana seseorang tersebut menyerahkan tanahnya sebagai setoran modal dalam perseroan tersebut.
- f) Pelepasan hak, dilakukan karena calon pemegang hak yang akan menerima peralihan hak atas tanah tersebut adalah bukan orang atau pihak yang merupakan subjek hukum yang dapat menerima peralihan hak atas tanah yang akan dialihkan tersebut, sebagai contoh tanah yang akan dialihkan kepada suatu badan hukum indonesia adalah tanah dengan status hak milik, ini tidak bisa dilakukan karena badan hukum indonesia bukanlah subjek hukum, yang dapat menerima peralihan hak atas tanah dengan status hak milik.
- g) Lelang, umumnya dilakukan jika tanah yang akan dialihkan tersebut susah untuk menemukan calon pembeli atau tanah tersebut merupakan jaminan pada bank yang sudah dieksekusi lalu mau dijual.
- h) Peralihan karena penggabungan atau peleburan perseroan yang menyebabkan ikut beralihnya hak atas

tanah yang merupakan aset perseroan yang diambil alih tersebut.

Jual-beli, tukar menukar, hibah, dan pemasukan dalam perusahaan, demikian juga pelaksanaan hibah wasiat, dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT, yang bertugas membuat aktanya.³⁵ Dengan demikian, perbuatan hukum yang bersangkutan dihadapan PPAT dipenuhi. Untuk memperoleh surat bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya, pemindahan haknya didaftarkan pada kantor pertanahan setempat letak tanah tersebut berada.

3) Pengertian dan Sifat Jual Beli Menurut Hukum Tanah Nasional

Menurut Boedi Harsono,³⁶ Jual beli hak atas tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli, masuk dalam ruang lingkup hukum tanah nasional. Jual beli tanah menurut hukum adat adalah perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli dengan pembayaran sejumlah uang tunai dan dilakukan secara terang-terangan.

Penggunaan istilah jual beli tanah adalah untuk keperluan praktis, tetapi pada dasarnya, yang diperjualbelikan atau yang menjadi objek jual beli adalah hak atas tanahnya, bukan tanahnya. Tujuan jual beli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan hak atas tanah tersebut.

³⁵*ibid.*

³⁶Budi Harsono, 2018, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 54.

Menurut Effendi Perangin,³⁷ Sifat jual beli tanah berdasarkan konsep hukum adat, antara lain:

- a. Tunai. Artinya harga tanah yang dibayar itu seluruhnya, tetapi bisa juga sebagian. Akan tetapi, biarpun dibayar sebagian, menurut hukum telah dianggap telah dibayar penuh. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Pada saat itu, jual beli menurut hukum telah selesai. Sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli kepada bekas pemilik tanah. Hal ini berarti, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya, bekas pemilik tanah tidak dapat membatalkan jual beli tanah tersebut. Penyelesaian sisa harga tersebut dilakukan menurut hukum perjanjian hutang piutang.
- b. Terang. Artinya jual beli tanah tersebut dilakukan dihadapan Kepala Desa (kepala adat) yang tidak hanya bertindak sebagai saksi, tetapi juga dalam kedudukannya sebagai pihak yang menanggung bahwa jual beli tanah tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku. Jual beli tanah yang dilakukan dihadapan Kepala Desa (Kepala Adat) menjadi "terang" dan bukan perbuatan hukum yang "gelap". Artinya pembeli mendapatkan pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapatkan perlindungan hukum jika kemudian hari ada gugatan terhadapnya dari pihak yang menganggap jual beli tanah tersebut tidak sah.³⁸

³⁷Effendi Perangin, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, hlm. 34

³⁸*Ibid.*

Senada dengan Effendi Perangin, menurut Maria S.W. Sumardjono, sifat jual beli tanah menurut hukum adat, adalah tunai, riil, dan terang.³⁹

Sebagai perbandingan, berikut ini diuraikan tentang jual beli tanah menurut BW. Pengertian jual beli berdasarkan Pasal 1457 BW, yang pada pokoknya mengatur bahwa, jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan. Selanjutnya, dalam Pasal 1458 BW, ditentukan bahwa jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelahnya para pihak mencapai kesepakatan tentang benda tersebut dan harganya meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar.

Berbeda dengan konsep jual beli menurut BW, pada jual beli tanah menurut hukum adat, terdapat satu perbuatan hukum, yaitu hak atas tanah berpindah dari penjual kepada pembeli, pada saat dibayarnya harga tanah secara tunai oleh pembeli kepada penjual. Menurut Hukum adat, jual beli tanah bukan merupakan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1457 BW, melainkan suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah dari pemegang hak (penjual) kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang secara tunai dan dilakukan dihadapan Kepala Desa/Kepala Adat setempat sehingga bersifat terang.

Dengan mengadopsi pengertian jual beli menurut hukum adat, maka dalam hukum tanah nasional, dinyatakan bahwa jual beli hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh

³⁹Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 34.

Pemegang Hak sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli, dan secara bersamaan kepada pihak pembeli menyerahkan sejumlah uang yang telah disepakati oleh kedua belah pihak sebagai harga kepada penjual. Pengertian ini adalah sesuai unsur kontan yang terdapat dalam hukum adat. Sedangkan jika pada proses jual beli tersebut ternyata pihak pembeli belum membayar lunas seluruh harga tanah, maka keluarganya dianggap sebagai hutang yang tunduk pada perjanjian hutang piutang.⁴⁰

2. Pendaftaran Hak Atas Tanah Pertama Kali

1) Sejarah Pendaftaran Tanah

Secara historis, pendaftaran tanah di Indonesia sudah pernah dilakukan, baik menurut ketentuan dalam hukum barat maupun berdasarkan ketentuan hukum adat. Pada masa lalu di beberapa daerah pernah diselenggarakan pendaftaran tanah untuk tujuan pengenaan pajak (*Fiscal kadaster*), akan tetapi oleh masyarakat *fiscal kadaster* tersebut dimaknai sebagai *Recht Kadaster*. Hal ini terbukti dari seringkali digunakannya bukti fiscal yang berupa pipil, girik atau pethok sebagai alat bukti dalam berperkara baik di pengadilan maupun di depan hakim perdamaian desa.⁴¹

Pendaftaran tanah tersebut ada yang didasarkan pada hukum adat atau didasarkan pada peraturan yang dibuat penguasa setempat, juga ada pula yang didasarkan pada peraturan yang dibuat Pemerintah.

⁴⁰Nabil Abduh Aqil, Asri Verauli Tampubolon, Jessica Armeis, 2022, *Urgensi Perlindungan Hak Kepemilikan Atas Tanah Masyarakat Adat di Wilayah Ibu Kota Negara Nusantara*, *Recht Studiosum Law Review* Vol. 1 No. 1, hlm. 13

⁴¹Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Prosedur Pendaftaran Tanah (Tentang Hak Milik, Hak Sewa guna, Dan Hak Guna Bangunan)*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 43

Disamping pendaftaran tanah untuk keperluan pajak dan pendaftaran yang diselenggarakan berdasarkan hukum adat yang bersifat lokal, penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat dibagi ke dalam beberapa periode, diantaranya:⁴²

- a. Pendaftaran tanah berdasarkan *Staatblad* tahun 1824 No 27 *Juncto Staatblad* tahun 1947 No 53, yang dilaksanakan sebelum berlakunya UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Menurut ketentuan tersebut, perjanjian obligatoir peralihan hak atas tanah dilaksanakan dengan segala bukti tertulis, boleh dengan akta notaris, ataupun akta di bawah tangan yang disaksikan oleh notaris, dan kemudian oleh Kepala Kantor Kadaster yang merupakan pegawai balik nama (*Overschrijving sambtenaar*) beserta salah seorang pegawainya dibuatkan akta peralihannya, baru kemudian didaftarkan pada daftar yang bersangkutan dengan hak atas tanah setelah kewajiban-kewajiban pembayaran dilakukan terlebih dahulu oleh para pihak yang terlibat dalam transaksi tanah.
- b. Pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang dilaksanakan setelah berlakunya UUPA. Pada pendaftaran tanah berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961, terdapat perubahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Asas negatif diatur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, sehingga dapat saja seseorang mengklaim bahwa haknya lebih benar daripada yang tercantum dalam sertifikat bukti hak atas tanah, dan hakim berwenang untuk memeriksa/memutus perkara tersebut dan dapat memerintahkan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah untuk mengubah pemilikan hak

⁴²Andy Hartanto, *op.cit*, hlm. 93-97.

yang tercantum dalam sertipikat tersebut.⁴³ Kendati demikian, yang menang perkara dalam masalah hak atas tanah harus mengajukan kepada kepala kantor pertanahan tentang penggantian pemilik hak dengan melampirkan putusan pengadilan tersebut. Setelah Putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yang bersifat perintah kepada kantor pertanahan untuk mengubah nama pemegang hak atas tanah, barulah dapat dimohonkan perubahan nama pemegang hak atas tanah sesuai putusan pengadilan.

- c. Pendaftaran tanah berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan peraturan tersebut, telah dianut asas yang lebih pragmatis dan memperoleh cakupan dalam pelaksanaan konversi dan juga hak-hak apa saja yang dapat dijadikan sebagai bukti untuk dapat diproses dalam pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah berdasarkan peraturan tersebut terus diselenggarakan hingga saat ini di seluruh wilayah Republik Indonesia sesuai amanat Pasal 19 UUPA.

2) Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai disuatu negara bergantung pada asas hukum yang dianut oleh negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas nemo plus iuris.⁴⁴ Sekalipun suatu negara menganut salah satu asas hukum tersebut dalam sistem pendaftaran tanah, tidak ada yang secara murni menganut satu saja dari kedua asas tersebut. Hal ini disebabkan oleh karena kedua asas hukum dan sistem

⁴³*ibid.*

⁴⁴Muchsin, *et.al*, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 26.

pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan, sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri untuk mengatasi kekurangan dan kelebihan dari masing-masing asas dan sistem pendaftaran tanah.

Dalam hukum pertanahan, dikenal 2 (dua) sistem pendaftaran tanah, yaitu:⁴⁵

a. *Registration of titles*

Merupakan sistem pendaftaran hak. Dalam *Registration of titles*, setiap pencatatan hak harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftaran bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan.

b. *Registration of Deeds*

Merupakan sistem pendaftaran akta. Dalam sistem ini, akta merupakan data yuridis dan karenanya akta itulah yang didaftar pejabat pendaftaran tanah. Pejabat pendaftar tanah bersifat pasif dan tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, orang yang tercatat dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut sampai dapat dibuktikan sebaliknya.⁴⁶

Sistem pendaftaran hak dapat diketahui dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat

⁴⁵Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 61.

⁴⁶*ibid.*

ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.

Sedangkan, berdasarkan asas iktikad baik, orang yang memperoleh suatu hak atas tanah dengan iktikad baik, maka dia akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beriktikad baik. Kelemahan dari asas ini adalah bagaimana caranya untuk mengetahui dan menilai iktikad baik seseorang, karena hal itu berkaitan dengan batin dan perasaan seseorang dalam melakukan suatu perbuatan hukum.⁴⁷

3) Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, yakni:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu, kepada para pemegang hak diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diselenggarakan dan diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Maka, memperoleh sertipikat bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan

⁴⁷*ibid*

perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Dari uraian di atas, tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, meliputi kepastian hukum atas objek bidang tanah (objek hak), kepastian hukum atas subjek haknya (subjek hak), dan kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya.

Fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud adalah sertifikat yang di dalamnya disebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang menerima atau memperoleh peralihan haknya.⁴⁸

3. Pemanfaatan Hak Pengelolaan

1) Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional

Di kalangan para pakar Hukum Tanah terdapat perbedaan mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. Ada pakar yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah, sebaliknya ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah. Pendapat tersebut dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:⁴⁹

⁴⁸Yudik Darmawan, 2020, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Harga Lahan di Sekitar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah*, Skripsi, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Muhammadiyah Mataram, hlm. 45.

⁴⁹Akhmad Safik, Mira Ewinda, 2023, *Pengelolaan Tanah di Ibu Kota Negara IKN*, Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al-Azhar Indonesia Vol. 01 No. 08, hlm. 15.

- a. Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara Atas Tanah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa, Hak Pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai negara atas tanah.⁵⁰ Sependapat dengan Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa, Hak Pengelolaan merupakan “bagian” dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, Hak Pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik, sebagai hak menguasai negara, dan tidak tepat disamakan dengan “hak” sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan.⁵¹

- b. Hak Pengelolaan merupakan Hak Atas Tanah.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA.⁵² Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Effendi Perangin menyatakan bahwa Hak Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.⁵³

⁵⁰Budi Harsono dalam Urip Santoso, 2012, *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*, Mimbar Hukum Vol. 24 No. 2, Hlm. 285.

⁵¹Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, hlm. 29.

⁵²A.P. Parlindungan, 2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 5.

⁵³Effendi Perangin, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, Hlm. 312.

Hak menguasai negara menurut Winahyu Erwiningsih,⁵⁴ harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban Negara sebagai pemilik (*domein*) yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaatrechtelijk*. Makna dari pemahaman tersebut adalah Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencanaan, pelaksanaan, dan sekaligus sebagai pengawasan pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, Hak menguasai negara atas tanah berisikan wewenang, yaitu:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

2) Dasar Hukum Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan (HPL) memiliki keterkaitan yang erat dengan hak menguasai dari negara (HMN), dimana HMN adalah hak suatu negara selaku organ kekuasaan tertinggi untuk menetapkan macam-macam hak atas tanah.⁵⁵ Meski begitu, HPL merupakan hak yang tidak disebutkan dalam, hanya Pasal 2 ayat (4) UUPA secara implisit tersurat jika HMN bisa diberikan kuasa kepada daerah swatantra dan masyarakat

⁵⁴Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia-Total Media, hlm. 101.

⁵⁵Sulasi Rongiyati, 2014, *Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak ketiga*, Negara Hukum Vol. 5 No. 1, hlm. 18.

hukum adat sesuai kebutuhan serta mengikuti ketentuan perundang-undangan.⁵⁶

Eksistensi HPL yang diatur hukum positif agraria nasional memang tidak eksplisit tersebut pada UUPA, namun secara implisit tercantum dalam bagian Penjelasan Umum UUPA yang pada intinya menyebutkan negara bisa memberikan lahan pada seorang atau suatu *legal entity* dengan suatu hak menyesuaikan tujuan penggunaannya seperti HM, HGU, HGB, dan HP, atau dapat memberikan dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (dalam artian Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dimanfaatkan bagi pelaksanaan tugas badan penguasa tersebut. HPL merupakan gempilan dari HMN, yang dibedakan dengan suatu hak atas tanah pada umumnya.⁵⁷ Ahli lainnya menyebut bahwa HPL adalah bagian dari HMN yang wewenangnya diberikan pada pemegang haknya.⁵⁸

Selanjutnya, Berdasarkan Pasal 136 UU 6/2023 mendefinisikan HPL sebagai suatu HMN yang wewenang implementasinya diberikan pada pemegang hak-nya. Hal ini senada dengan yang didefinisikan PP 18/2021, PP tersebut menyebut definisi yang sama bahwa HPL merupakan HMN yang wewenang pelaksanaan-nya sebagian dilimpahkan pada pemegang haknya. Subjek hukum pemegang HPL dilimpahkan wewenang untuk melaksanakan penyusunan rencana optimalisasi/pemanfaatan lahan sesuai RTRW setempat, memanfaatkan lahan HPL untuk dipergunakan oleh

⁵⁶Librianto dalam Fahrul Fauzi, Suparjo Sujadi, 2023, *Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara*, Tunas Agraria Vol. 6 No. 2, hlm. 180.

⁵⁷Budi Harsono, 2018, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 14

⁵⁸Sulasi Rongiyati, *op.cit*, hlm. 19.

pihaknya sendiri atau dijalin kerjasama dengan pihak lain, dan menentukan biaya iuran wajib tahunan dari pihak ketiga yang memanfaatkan lahan HPL.⁵⁹

Lahan HPL bisa bersumber dari tanah ulayat dan/atau tanah negara. Makna tanah negara yakni lahan yang secara langsung dikuasai negara dalam artian lahan tersebut tidak diberi suatu hak atas lahan, tidak termasuk juga dalam kategori wakaf maupun tanah ulayat. Sedangkan maksud tanah ulayat ialah tanah yang berada dalam lingkup kuasa Masyarakat Hukum Adat (MHA). Subjek pemegang HPL sesuai kewenangannya dapat menerbitkan hak atas lahan pada tanah HPL untuk pihak lain berupa Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP).⁶⁰

Pengaturan mengenai pemberian HGU, HGB, dan HP di atas lahan HPL secara eksplisit diatur Pasal 8 PP 18/2021. Pemanfaatan lahan HPL, baik itu menyeluruh atau hanya bagian bisa dimanfaatkan oleh subjek penerima HPL itu sendiri maupun dimanfaatkan pada pihak ketiga dengan cara pemberian hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan HP di atas lahan. Kerja sama dengan pihak ketiga tersebut dilakukan dengan menyusun suatu perjanjian pemanfaatan tanah.

3) Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pemegang Hak Pengelolaan

Kegiatan persiapan IKN dilakukan oleh Otorita IKN, hal ini mengacu pada Pasal 1 angka 9 UU IKN yang mengamanatkan Pemda Khusus IKN yang bertugas sebagai pelaksana kegiatan *preparation*, *construction*, dan *moving*

⁵⁹*ibid.*

⁶⁰Johanes Cahyono, Jonathan, 2023, *Perpanjangan dan Pembaruan Hak Atas Tanah Bagi Investor di Ibu Kota Nusantara*, Jurnal Magister Hukum Argumentum Vol. 9 No. 2, hlm. 46.

capital,⁶¹ juga menyelenggarakan Pemda Khusus IKN. Namun kemudian Pasal 4 ayat (1) huruf b mengatur pula bahwa Otorita IKN merupakan lembaga selevel kementerian negara yang bertugas sebagai penyelenggara Pemda Khusus IKN. Kepala Otorita IKN juga dinyatakan sebagai kepala Pemda Khusus IKN yang kedudukannya selevel dengan Menteri. Layaknya seorang menteri, Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita IKN diutus langsung oleh Presiden setelah mendengarkan pandangan DPR. Sebagai suatu lembaga, kedudukan IKN atas kekhususannya memiliki karakteristik tersendiri.⁶²

Wibowo dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa,⁶³ politik hukum pemerintahan IKN terletak dalam penguasaan pengendalian Pemerintah Pusat secara menyeluruh (penuh), hal ini tidak mencerminkan konsep otonomi daerah yang dianut oleh daerah-daerah lain yang mengurus rumah tangganya sendiri. Kekhususan tersebut semestinya secara kelembagaan Otorita IKN harus ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Pusat dan bukan melaksanakan sistem pemerintahan daerah yang dikenal pada konsep otonomi daerah.⁶⁴ Mengingat status dan kedudukan IKN serta implikasinya atas HPL yang dapat dikuasai, maka perlu diperhatikan subjek hukum yang dapat menguasai HPL berdasarkan hukum agraria nasional yang

⁶¹Vice Admira Firnaherera, Adi Lazuardi, 2022, *Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal Studi Kebijakan Publik Vol. 1 No. 1, hlm. 67.

⁶²Nugrohosudin, 2022, *Keududukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022*, Jurnal Legislatif Vol. 5 No. 2, hlm. 79.

⁶³Wibowo, 2022, *Politik Hukum Desain Otonomi Khusus Ibu Kota Nusantara, Staatsrecht*:Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam Vol. 2 No. 2, hlm. 213.

⁶⁴Ervin Nugrohosudin, 2022, *Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara*, Jurnal Legislatif, Vol. 5 No. 2, hlm. 67.

berlaku.⁶⁵ Berdasarkan Pasal 5 PP 18/2021, menentukan bahwa HPL dapat diterbitkan untuk subjek-subjek hukum sebagai berikut:

- a. Instansi Pemerintah Pusat, yang dapat berupa kementerian (dahulu departemen), lembaga pemerintah non kementerian, alat negara, dan lembaga lain yang berpuncak pada presiden;
- b. Pemda, yang dalam hal ini dapat berupa Pemda baik tingkat pertama atau provinsi dan/atau tingkat kedua, yaitu kota/kabupaten;
- c. Badan usaha milik negara/daerah;
- d. Badan hukum milik negara/daerah, maksudnya adalah legal entity yang didirikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah yang statusnya sebagai public legal entity seperti PTN-BH atau bentuk lainnya;
- e. Badan Bank Tanah, yaitu badan khusus/*specific entity (sui generis)* yang dibentuk Pemerintah Pusat untuk pengelolaan tanah di Indonesia;
- f. Badan hukum yang ditugaskan oleh Pemerintah Pusat, dalam artian *legal entity* tersebut diberi tugas oleh Pemerintah Pusat dalam rangka pengembangan daerah-daerah tertentu seperti badan otorita.

Kategorisasi Otorita IKN sebagai Pemerintah Daerah yang masih menjadi perdebatan bagi akademisi tata negara, maka dasar pemberian HPL kepada Otorita IKN bukanlah sebagai subjek Pemerintah Daerah melainkan sebagai kategori subjek badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Melalui UU IKN dan Perpres 62/2022, Pemerintah

⁶⁵Richard Jatimulya Alam Wibowo, 2022, *Konstitusionalitas Pengadaan Tanah di Ibu Kota Negara Baru di Bidang Pertanahan dalam Perspektif Reforma Agraria*, Majalah Hukum Nasional Vol. 52 No. 1, hlm. 87.

menugaskan Otorita IKN untuk mempersiapkan pembangunan IKN.⁶⁶

Atas dasar penugasan tersebut, kemudian Otorita IKN diberikan HPL di atas tanah negara. Perlu diketahui bahwa tanah di IKN diperoleh melalui pelepasan kawasan hutan dan/atau pengadaantahan ditetapkan sebagai Barang Milik Negara (BMN) atau ADP berdasarkan Perpres 65/2022.⁶⁷ Tanah IKN yang ditetapkan sebagai BMN merupakan tanah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan, dimana tanah tersebut diberikan HP selama dipergunakan kepada Otorita IKN dan/atau kementerian/lembaga yang nantinya akan pindah ke kawasan IKN. Lahan di IKN yang ditetapkan sebagai ADP diberikan status HPL kepada Otorita IKN. Otorita IKN dalam selaku pemegang HPL atas ADP memiliki beberapa wewenang atas tanah di IKN sebagai berikut:⁶⁸

- a. Otorita IKN berwenang untuk menyusun perencanaan pemanfaatan, peruntukan, dan/atau penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang dan rencana induk IKN serta perincian rencana induk IKN. Dalam penyusunan rencana induk, Otorita IKN wajib memperhatikan dan mengacu pada Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (RTR KSN) IKN dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) IKN.⁶⁹ Perencanaan tata ruang dan tata peruntukan tanah yang baik di IKN oleh Otorita IKN dapat

⁶⁶M Rizki Nurdin, 2022, *Desentralisasi dan Kekhususan Pelaksanaan Otonomi Daerah Otorita Ibu Kota Nusantara*, Lex Renaissance Vol. 7 No. 3, hlm. 44.

⁶⁷Andika Hendra Mustaqim, 2022, *Mengonstruksi Masa Depan Indonesia: Situasi Retorika tentang Ibu Kota Negara Nusantara*, Jurnal Komunika Islamika: Jurnal Ilmu Komunikasi dan Kajian Islam Vol. 9 No. 1, hlm. 17.

⁶⁸Fahrul Fauzi, Suparjo Sujadi, *Op.cit*, hlm. 182-183.

⁶⁹Adrian Fernando Simangunsong, 2023, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Catatan Menurut Teori keadilan Sosial John Rawls*, Jurnal Pertanian Vol. 13 No. 1, hlm. 23.

memberikan kepastian arah pembangunan kota dan berpeluang menarik penanam modal baik penanam modal lokal maupun penanam modal luar negeri ke IKN. Perencanaan tata kota yang buruk dapat berimplikasi pada kurangnya minat penanam modal untuk berinvestasi di IKN. Namun perlu dibatasi bahwa perencanaan tata ruang dan tata peruntukan tanah yang baik adalah yang tetap memperhatikan aspek lingkungan dan masyarakat sekitar.

- b. Otorita IKN berwenang untuk memanfaatkan atau menggunakan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk dipergunakan untuk sendiri atau dikelola dengan cara kerja sama dengan pihak ketiga. Dalam rangka kerjasama lahan HPL untuk pihak ketiga, Otorita IKN berwenang mengikatkan diri untuk melakukan perjanjian pemanfaatan tanah di IKN yang dibuat dihadapan pejabat umum. Otorita IKN dapat memberikan kepastian jaminan kepada pihak ketiga terkait pembaharuan hak dan/atau perpanjangan hak secara sekaligus.⁷⁰ Pasal 15 ayat (5) Perpres 65/2022 menyatakan juga bahwa jangka waktu PPT bisa menyesuaikan kebutuhan penanaman modal dan kebutuhan lain yang sejalan dengan proses pembangunan dan perencanaan IKN. Terhadap pihak ketiga yang bekerja sama tersebut dapat diberikan HGB, HGU, atau HP pada lahan HPL menyesuaikan dengan kebutuhan investor dan kesesuaiannya dengan perundang-undangan.⁷¹ Kewenangan Otorita IKN tersebut merupakan salah satu cara kebijakan yang menarik para penanam

⁷⁰Hairunnisa, Wisda Aprilia Syaka, 2022, *Analisis Komunikasi Politik dalam Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) Menuju Kota Berkelanjutan*, *Journal of Government and Politics (JGOP)* Vol. 4 No. 1, hlm. 89.

⁷¹Johanes Cahyono, Jonathan, 2023, *Perpanjangan dan Pembaruan Hak Atas Tanah Bagi Investor di Ibu Kota Nusantara*, *Jurnal Magister Hukum Argumentum* Vol. 9 No. 2, hlm. 63.

modal untuk berinvestasi di IKN mengingat dengan adanya kepastian jangka waktu hak atas tanah ditambah dengan jaminan perpanjangan hak atas tanah secara sekaligus maka investor tidak perlu lagi khawatir akan lokasi bisnisnya di IKN. Namun kebijakan ini pun perlu dibatasi agar penguasaan seseorang atau badan hukum atas tanah tidak diberikan secara berlebihan. Pemberian tanah secara berlebih berpotensi menjadi aset terlantar yang tidak optimal. Pemberian jangka waktu secara sekaligus perlu dipertegas seperti apa mekanismenya agar pengelola IKN nantinya tidak terjebak dalam Perjanjian yang dibuatnya sendiri.

- c. Otorita IKN berwenang untuk menerapkan tarif dan/atau uang (iuran) wajib tahunan kepada pihak lain yang bekerja sama di atas tanah HPL Otorita IKN. Penetapan tarif ini biasanya dinyatakan dalam perjanjian penggunaan tanah yang disepakati pemegang HPL dan penerima hak atas lahan di atas tanah HPL. Kebijakan iuran wajib ini biasanya akan ditetapkan besarnya berdasarkan regulasi yang dikeluarkan oleh badan otorita terkait dalam hal ini Otorita IKN selaku pengelola kawasan.⁷² Besaran iuran yang mesti dibayar dituliskan dan/atau dituangkan dalam bentuk tertulis yakni dalam PPT yang dibuat oleh pihak ketiga dan Otorita IKN. Kewenangan yang ketiga ini dapat menjadi alat untuk menarik penanam modal dengan cara pemberian potongan iuran dengan mekanisme yang menguntungkan bagi Otorita IKN.

⁷²Daru Trimustiko Sakti, Muhammad Efendy, Rahmida Erliyani, 2023, *Permasalahan Hukum Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Sarana Pendukung Ibu Kota Nusantara*, Collegium Studiosum Journal Vol. 6 No. 2, hlm. 98.

4. Asas Kepastian Hukum

Hukum seyogyanya harus dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa konkret. Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum adalah perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum, dengan harapan akan tercapainya tujuan hukum yang lain, yaitu ketertiban. Penegakan hukum harus memberi manfaat pada masyarakat, di samping bertujuan menciptakan keadilan.⁷³

Asas kepastian hukum penting untuk diperhatikan, sebab jika tanpa kepastian hukum, maka masyarakat tidak akan mengetahui bagaimana langkah yang harus dilakukan mengenai hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta dapat menjadi harapan besar bagi para pencari keadilan.

Menurut Sudikmo Mertokusumo, kepastian hukum adalah:⁷⁴

“Jaminan bahwa hukum tersebut dapat dijalankan dengan baik. Sudah tentu bahwa kepastian hukum menjadi bagian yang tidak terpisahkan, terutama untuk peraturan hukum tertulis. Karena kepastian hukum itu sendiri merupakan tujuan utama dari hukum. Kepastian hukum menjadi keteraturan masyarakat yang berkaitan erat dengan keteraturan seseorang untuk hidup berkepastian dalam melakukan kegiatan yang diperlukan dalam aktivitas kehidupan masyarakat.”

⁷³Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Hlm. 2.

⁷⁴Adriel Michael Tirayo dan Yoefanca Halim, 2019, *Problematisasi Definisi Harta Pailit Untuk mencapai Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Kepailitan dan PKPU*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum. Vol.6. No.2, Hlm. 133.

Sedangkan menurut Gustav Radbruch,⁷⁵ Suatu hukum dikatakan berguna apabila hukum tersebut berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat. Lebih lanjut, Gustav Radbruch membagi 2 (dua) macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam dan/atau dari hukum. Kepastian hukum oleh hukum memberikan tugas hukum yang lain, yaitu keadilan pada hukum serta hukum harus berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam dan/atau dari hukum dapat tercapai jika hukum itu terbuat melalui proses yang sistematis, logis, dan praktis, dan dikonkritkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang berisi ketentuan-ketentuan yang tidak saling bertentangan, dan tidak terdapat istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan.⁷⁶

Menurut Hans Kelsen,⁷⁷ hukum merupakan sebuah sistem norma, di mana norma merupakan pernyataan yang menekankan kepada aspek “seharusnya” atau *das-sollen*, dengan menyertakan peraturan terkait apa yang harus dilakukan. Peraturan perundang-undangan yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum, menjadi pedoman bagi individu untuk bertingkah-laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu ataupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut yang menimbulkan kepastian hukum.

Aspek normatif, dan bukan sosiologis, merupakan jawaban terhadap kepastian hukum. Dikatakan berlaku secara normatif karena pada saat suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti, maka harus dianggap sebagai peraturan yang sifatnya

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.* Hlm. 134.

⁷⁷Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Kencana, , Hlm. 20

mengatur secara logis dan jelas. Jelas berarti bahwa, tidak menyebabkan timbulnya keragu-raguan atau multi-tafsir. Sedangkan logis berarti bahwa, suatu sistem norma dengan norma lain seyogyanya tidak berkonflik atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum secara tetap, jelas, dan konsekuen serta konsisten, yang pelaksanaannya tidak terpengaruh oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif.⁷⁸

Suatu peraturan perundang-undangan, selalu terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum,⁷⁹ sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Dengan bahasa lain, Karl Larenz beranggapan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis, yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.⁸⁰ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum, dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Sedangkan Menurut Gustav Radbruch, di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar,⁸¹ yaitu Keadilan (*Gerechtigkeit*), Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁸²

⁷⁸*Ibid*, Hlm. 25.

⁷⁹Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 45

⁸⁰Dewa Gede Atmaja, 2018, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, Hlm. 146. Pendapat tersebut dikutip penulis dari buku Karl Larenz yang berjudul *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*.

⁸¹Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, Hlm. 19. Gagasan mengenai asas kepastian hukum awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”.

⁸²Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm. 2.

Meskipun dikatakan bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, akan tetapi tidak dapat disamakan antara asas hukum dan norma hukum dalam bentuk hukum positif. Asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan (eksplanasi), di mana tujuannya hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif.⁸³ Oleh karena itu asas hukum tidak termasuk hukum positif dan tentu tidak dapat diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa hukum. Dalam hal ini, Van Eikema Hommes secara tegas mengatakan asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.⁸⁴

Agar hukum benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain yaitu:⁸⁵

- 1) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
- 2) Konsisten dalam perumusannya, baik secara *intern* maupun *ekstern*. Konsisten secara *intern* mengandung makna bahwa, dalam pertautan perundang-undangan yang sama, harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara *ekstern* mengandung makna bahwa adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.
- 3) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan harus menggunakan bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Bahasa hukum, baik

⁸³Sidharta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: Alumni, Hlm. 204.

⁸⁴Notohamidjojo, 1975, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, hlm. 49.

⁸⁵Zainal Arifin Hoesein, 2012, *Pembentukan Hukum Dalam Perspektif Pembaruan Hukum (Law Making On The Perspective Of Legal Reformation)*. Jurnal RechVinding Vol. 1. No. 3. Hlm. 316.

dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu, harus dipergunakan secara jelas dan logis, karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum.

Peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pertanahan harus konsisten secara *ekstern* yaitu memiliki hubungan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Sebagaimana teori berlakunya hukum menurut Gustav Radbruch, bahwa suatu undang-undang akan memiliki kekuatan berlaku, apabila mendapat keabsahan dari undang-undang yang lain.⁸⁶

5. Landasan Teori

1) Teori Kepentingan

Roscoe Pound dalam teori kepentingan membuat tiga kategori kepentingan, yakni kepentingan individu, kepentingan publik, dan kepentingan negara, sebagai penjaga kepentingan masyarakatnya.⁸⁷

a. Kepentingan Individual (*Individual Interest*) Teori kepentingan Roscoe Pound yang pertama adalah kepentingan individual. Kepentingan individu ini disamakan kemudian dengan hukum perdata (*Private Law*). Wujud dari kepentingan individu tersebut adalah permintaan, tuntutan, kehendak, dan harapan yang berkaitan dengan kepentingan pribadi. *Roscoe Pound* membagi kepentingan individu menjadi tiga kelompok yakni:

a) Kepentingan Pribadi: kebebasan minat, reputasi, kehormatan, perlindungan hak pribadi, kebebasan berkeyakinan dan berpendapat.

b) Hubungan Domestik: perkawinan

⁸⁶Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan. 2019, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*. Jurnal Crepido. Vol. 01. No. 01, Hlm. 15.

⁸⁷Mawardi, 2003, *Sistem Hukum Islam dan Anglo Saxon Kajian Perbandingan Pemikiran Al-Thufi dan Roscoe Pound*, Millah Vol. 2 No. 2, hlm. 277-280.

- c) Kepentingan yang Bersifat Substansi: kepemilikan aset, kebebasan berkontrak, dan keberlangsungan pekerjaan.
- b. Kepentingan Publik (*Public Interest*) Teori kepentingan Roscoe Pound yang kedua yakni kepentingan publik. Kepentingan publik ini disamakan dengan hukum publik. Wujud dari kepentingan publik ini adalah tuntutan, kehendak, permintaan, dan harapan individu terkait dengan kehidupan politik. Kepentingan publik memiliki karakteristik dan kaitannya dengan kepentingan negara.

Kepentingan Publik (*Social Interest*) Teori kepentingan Roscoe Pound berikutnya adalah kepentingan sosial. Kepentingan sosial didefinisikan Roscoe Pound sebagai tuntutan, permintaan, kehendak, dan aspirasi masyarakat yang beradab yang ingin diwujudkan dalam kehidupan sosial mereka. Wujud dari kepentingan sosial ini adalah jaminan kesehatan, jaminan keselamatan, dan keamanan serta ketertiban.⁸⁸

2) Teori Hak Menguasai Negara

Hak penguasaan atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan yang harus diikuti oleh pemegang hak, memungkinkannya untuk melakukan tindakan terkait tanah yang dimilikinya. Pemahaman tentang "penguasaan" dan "menguasai" dapat diterapkan baik dalam konteks fisik maupun yuridis. Penguasaan yuridis ditegakkan melalui hak yang diakui oleh hukum, memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk mengendalikan fisik tanah yang dimilikinya.⁸⁹

⁸⁸Akses Internet di <https://katadata.co.id/berita/internasional/63d7f84c88d4a/memahami-teori-kepentingan-roscoe-pound-lengkap>, diakses pada tanggal 03 April 2024 pukul 23.30 wita

⁸⁹Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, hlm. 66.

Penguasaan tanah oleh Negara merupakan hak yang dimiliki oleh pemerintah untuk mengendalikan suatu wilayah, dengan hak-hak tertentu yang melekat pada pemegangnya. Hak pengelolaan adalah salah satu hak yang timbul dari penguasaan tanah yang dimiliki oleh Negara. Sebagai organisasi kekuasaan tertinggi di Indonesia, Negara memiliki kewenangan penuh untuk mengambil tindakan hukum yang berkaitan dengan kepentingan publik dan kebijakan tanah.

Berkenaan dengan substansi hak menguasai Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, hal tersebut merujuk pada kewenangan Negara untuk: (a) mengatur dan melaksanakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (b) menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan bumi, air, dan ruang angkasa; (c) menetapkan dan mengatur relasi hukum antara individu dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.⁹⁰

Dalam konteks wewenang Hak Menguasai oleh Negara, Boedi Harsono memberikan tanggapan sebagai berikut:⁹¹

"Dengan spesifikasi kewenangan mengatur, melaksanakan, dan menetapkan berbagai kegiatan yang dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, diberikan suatu penafsiran yang otentik terkait dengan Hak Menguasai oleh Negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yang bersifat semata-mata sebagai hubungan hukum yang bersifat publik. Dengan demikian, tidak akan ada lagi interpretasi lain mengenai makna 'dikuasai' dalam Pasal UUD tersebut".

⁹⁰Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustakan LP3ES, hlm. 184.

⁹¹Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 69.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), peraturan mengenai hak penguasaan atas tanah dalam konteks hukum tanah nasional dikelompokkan berdasarkan hierarki sebagai berikut:⁹²

a. Hak Bangsa Indonesia

Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 menegaskan bahwa negara memiliki kendali atas Bumi, Air, dan kekayaan Alam di dalamnya, dengan penggunaannya yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini adalah bentuk penguasaan tertinggi yang mencakup seluruh tanah di wilayah negara, bersifat abadi, dan menjadi dasar bagi hak-hak penguasaan lainnya atas tanah. Rincian mengenai hak penguasaan tanah ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (1) hingga ayat (3) UUPA.

b. Hak Menguasai dari negara atas tanah.

Pasal 2 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa negara berfungsi sebagai organisasi kekuasaan yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks ini, negara hadir sebagai bentuk kekuatan yang bertujuan melindungi seluruh tanah air Indonesia dan mewujudkan aspirasi bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dengan demikian, Negara Republik Indonesia memiliki keterkaitan hukum dengan tanah di seluruh wilayahnya, yang diperlukan untuk mengelola dan mengatur tanah-tanah tersebut atas nama Bangsa Indonesia, melalui landasan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan hak menguasai tanah oleh Negara berasal dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang pada dasarnya merupakan pelimpahan tugas pelaksanaan

⁹²Ali Ahmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan 1*, Jakarta: Prestsi Pustaka, hlm. 26.

kewenangan bangsa dengan unsur publik. Mengingat tugas pengelolaan tanah secara kolektif tidak mungkin dilakukan oleh seluruh Bangsa Indonesia secara langsung, pemenuhan tugas dan tanggung jawab tersebut, pada tingkatan paling tinggi, dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai representasi kekuasaan seluruh rakyat.

Tujuan dari hak menguasai tanah oleh negara, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, adalah untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Kemakmuran ini diartikan sebagai kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam konteks masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat⁹³

Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur oleh Pasal 3 UUPA. Pasal tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak serupa dari masyarakat hukum adat harus diselenggarakan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2. Pelaksanaannya harus disesuaikan dengan kenyataan yang ada, sejalan dengan kepentingan nasional dan negara. Penyelenggaraan hak ulayat ini juga harus berlandaskan pada persatuan bangsa dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang serta peraturan-peraturan yang memiliki hierarki lebih tinggi. Hak ulayat tersebut merujuk pada kumpulan wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang terkait dengan tanah di wilayahnya.

⁹³*Ibid.*

d. Hak Perorangan Atas Tanah⁹⁴

Hak-hak perseorangan atas tanah merujuk pada hak yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya, baik perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, maupun badan hukum, untuk melakukan penggunaan, penguasaan, dan/atau memperoleh manfaat dari suatu lahan tertentu.

3) Teori Perolehan Tanah

Secara umum, perolehan hak atas tanah oleh individu atau badan hukum dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu:⁹⁵

a. Originer

Perolehan hak atas tanah dapat terjadi secara inisial melalui penetapan pemerintah atau sesuai dengan ketentuan undang-undang, yang sering disebut sebagai penegasan konversi. Ragam bentuk hak atas tanah ini melibatkan perolehan hak atas tanah dari tanah negara melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara, perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan yang muncul dari penurunan Hak Milik, peningkatan Hak Milik dari Hak Guna Bangunan, dan Hak Milik yang timbul dari penegasan konversi atas bekas tanah yang dahulu dimiliki secara adat.

b. Derivatif

Perolehan hak atas tanah terjadi ketika tanah yang semula dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain dialihkan haknya. Peralihan hak atas tanah dapat terwujud melalui berbagai mekanisme, seperti transaksi jual beli, pertukaran, pemberian hadiah (hibah), penyerahan sebagai modal perusahaan (inbreng), atau lelang.

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hlm 22.

Selain itu, perolehan hak atas tanah juga dapat terjadi melalui beralih kepemilikan seiring dengan adanya proses pewarisan.

Dalam ketentuan hukum mengenai pertanahan, diatur bahwa terdapat empat metode perolehan hak atas tanah, yakni:⁹⁶

a. Penetapan Pemerintah

Perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan dilakukan melalui Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan perantara Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Penetapan Pemerintah untuk perolehan Hak Atas Tanah diwujudkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Sumber tanah dalam perolehan hak atas tanah melalui Penetapan Pemerintah mencakup Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Sedangkan hak atas tanah yang berasal dari Tanah Hak Pengelolaan mencakup Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Ketentuan Undang-undang (penegasan konversi). Perolehan hak atas tanah terjadi melalui proses penegasan konversi yang diajukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Permohonan tersebut berasal dari tanah yang sebelumnya dimiliki secara adat. Menurut A.P. Parlindungan,⁹⁷ konversi merujuk pada penyesuaian hak-hak atas tanah yang sebelumnya tunduk pada sistem hukum lama, yakni hak-hak atas tanah sesuai dengan Burgerlijk Wetboek, dan tanah-tanah yang berada di bawah hukum adat, agar dapat dimasukkan ke dalam sistem hak-hak atas tanah yang diatur oleh Undang-Undang Pokok Agraria.

b. Peralihan Hak

Perolehan hak atas tanah dapat terjadi melalui dua bentuk, yaitu melalui pewarisan dan melalui proses dialihkan seperti jual

⁹⁶A.P. Parlindungan, *Op.cit*, hlm. 5

⁹⁷*Ibid.*

beli, hibah, tukar-menukar, pemasukan dalam perusahaan (inbreng), atau melalui lelang.

c. Pemberian Hak

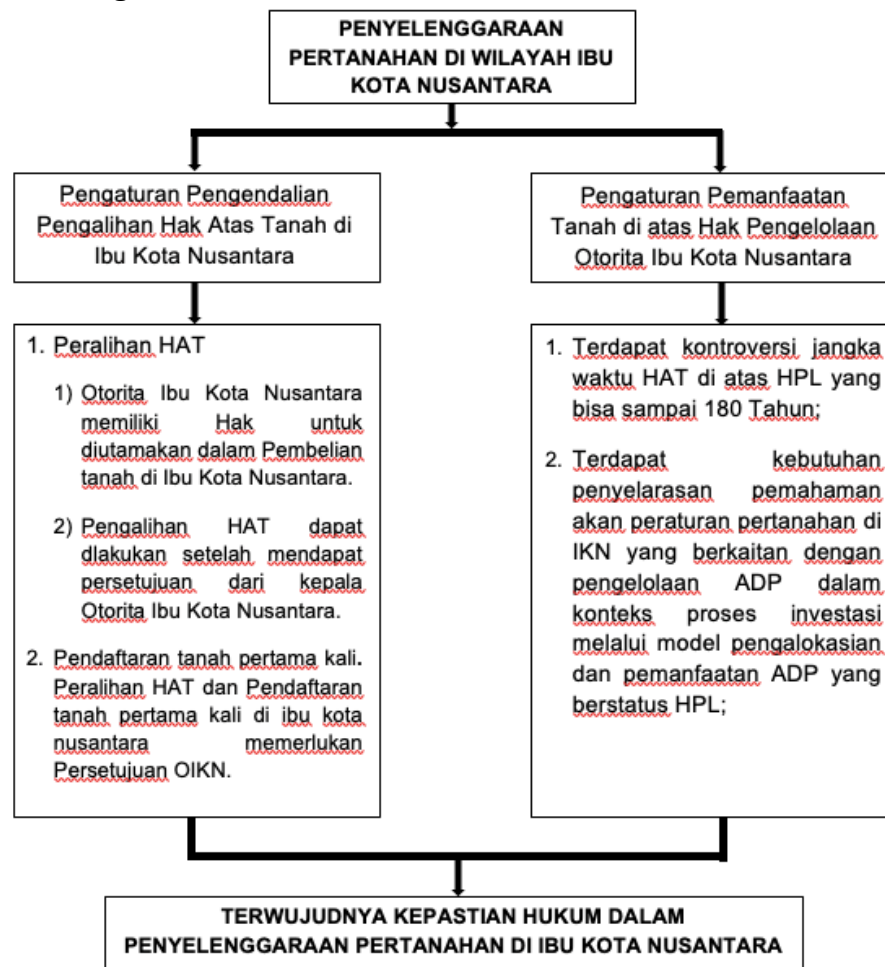
Perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Milik dapat terverifikasi melalui dokumen resmi, yakni Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik yang disusun oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Undang Undang Pokok Agraria menetapkan beberapa asas penting terkait pengelolaan, penguasaan, penggunaan, dan persediaan sumber daya agraria. Diantara asas-asas tersebut,⁹⁸ terdapat Asas Kebangsaan (Kenasionalan), Asas Hak Menguasai dari Negara, Asas Pengakuan terhadap hak ulayat, Asas fungsi sosial bagi semua hak atas tanah, Asas Pengutamaan Warga negara Indonesia, Asas persamaan hak bagi warga negara, Asas perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah, Asas land reform yang menetapkan tanah pertanian untuk petani, dan Asas penggunaan sumber daya agraria secara terencana. Ketetapan ini mencerminkan dasar hukum dalam mengatur hubungan antara bangsa, negara, dan rakyat dengan sumber daya agraria, termasuk tanah, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya.⁹⁹

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹Ahmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 46.

6. Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam usulan penelitian ini, dikategorikan sebagai tipe penelitian normatif. Penelitian Normatif adalah tipe penelitian yang objek kajiannya meliputi ketentuan peraturan perundang-undangan (*in abstracto*) pada suatu peristiwa hukum (*in concreto*).¹⁰⁰ Penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran yang bersifat koherensi terkait permasalahan pengelolaan tanah di IKN dalam konteks pengendalian pengalihan hak atas tanah dan pemanfaatan tanah yang berstatus HPL OIKN berdasarkan asas kepastian hukum, dengan menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif dan digunakan sebagai sumber bahan hukum.¹⁰¹

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.¹⁰²

1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Adapun daftar peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usulan penelitian ini berada di bagian bahan hukum primer.

2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

¹⁰⁰Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, Hlm. 46.

¹⁰¹Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenada Media Group, hlm. 176.

¹⁰²Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada, Hlm. 158.

Pendekatan konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum, yang menggunakan pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan menelaah pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, maka peneliti akan menemukan ide-ide yang sesuai dengan isu yang dikaji.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian yang digunakan dalam usulan penelitian ini adalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum serta tujuan dari usulan penelitian ini. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam usulan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer¹⁰³ yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
- b. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 21/2023).
- c. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3/2022).
- d. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
- e. Kitab Undang-undang Hukum Perdata / *Burgelijk Wetboek* (BW).
- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara

¹⁰³Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, Hlm. 181. Menurut Peter Mahmud Marzuki, Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan Hukum primer dapat berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, dan putusan hakim.

Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (PP No. 17/2022).

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara (PP No. 12/2023).
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara (PP No. 29/2024).
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18/2021).
- j. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (PERPRES No. 65/2022).
- k. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara Tahun 2022 – 2042 (PERPRES No. 64/2022).
- l. Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara (PERPRES No. 75/2024).
- m. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (Permen ATR/BPN No. 18/2021).
- n. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Aset Dalam Penguasaan di Ibu Kota Nusantara (PMK No. 53/2023).

- o. Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (PERKA OIKN No. 12/2023).

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder¹⁰⁴ yang digunakan dalam penelitian ini meliputi buku-buku, teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan Permasalahan pengelolaan tanah di IKN dalam konteks pengendalian pengalihan hak atas tanah dan pemanfaatan tanah yang berstatus ADP/HPL OIKN berdasarkan asas kepastian hukum.

C. Teknik dan Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan secara kepustakaan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur yang terkait dengan isu hukum yang dikaji, dalam bentuk fisik maupun elektronik. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam mengumpulkan bahan hukum untuk kepentingan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Mengidentifikasi bahan hukum yang relevan untuk kepentingan penelitian ini, yang dapat diperoleh dari perpustakaan dan berbagai tulisan-tulisan hukum dari media-media elektronik yang resmi.
- 2) Menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini.
- 3) Mengutip bahan hukum yang telah di inventarisasi yang bersesuaian dengan rumusan masalah dalam usulan penelitian ini.
- 4) Menganalisis bahan hukum yang diperoleh agar dapat memperoleh jawaban atas rumusan masalah dalam usulan penelitian ini.

D. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan di atas, bahan hukum dianalisis

¹⁰⁴*Ibid.* Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. 2 (dua) jenis pendekatan tersebut digunakan untuk menguraikan permasalahan pengelolaan tanah di IKN dalam konteks pengendalian pengalihan hak atas tanah dan pemanfaatan tanah yang berstatus HPL OIKN berdasarkan asas kepastian hukum dan teori kepentingan dan akan diuraikan secara kualitatif preskriptif, untuk menjawab isu hukum yang diajukan.¹⁰⁵

¹⁰⁵Bernard Arief Sidharta, 2009, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: CV. Mandar Maju, Hlm 85-103