

KAJIAN YURIDIS TERHADAP PEMBERIAN HAK GUNA USAHA (HGU) BERJANGKA 190 TAHUN PEMBANGUNAN IBU KOTA NUSANTARA (IKN)

Silmi Amilinda Handira Salsabila,¹ Diyan Isnaeni,² Isdiyana Kusuma Ayu³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193 Kota Malang, 65144, 0341 551932, Fax: 0341-552249
Email: 22201021135@unisma.ac.id

ABSTRACT

This study examines the legal implications of granting Cultivation Rights (Hak Guna Usaha/HGU) for up to 190 years in the development of the Indonesian Capital City (IKN). The policy raises legal concerns regarding its conformity with national agrarian principles, particularly the Basic Agrarian Law (UUPA). The research addresses two issues: how the 190-year HGU is regulated within the IKN legal framework and whether such regulation aligns with national agrarian principles. This normative legal research applies statutory and conceptual approaches by analyzing relevant legislation and legal doctrines. The findings indicate that although the regulation has a formal legal basis under Law Number 21 of 2023, the cumulative two-cycle scheme potentially weakens the temporary nature of HGU, the social function of land, and the state's right to control land. Therefore, the 190-year HGU policy reflects tension between investment certainty and agrarian justice principles.

Keywords: Cultivation Rights, IKN, Agrarian Law, State Control, Social Function

ABSTRACT

Penelitian ini membahas implikasi yuridis pemberian Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN). Kebijakan ini menimbulkan persoalan hukum terkait kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana pengaturan HGU 190 tahun dalam regulasi IKN dan apakah kebijakan tersebut sesuai dengan prinsip hukum agraria nasional. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, skema dua siklus yang memungkinkan penguasaan hingga 190 tahun berpotensi melemahkan karakter HGU sebagai hak berjangka, fungsi sosial tanah, dan efektivitas hak menguasai oleh negara.

Kata Kunci: Hak Guna Usaha, IKN, Hukum Agraria, Hak Menguasai Negara, Fungsi Sosial Tanah

PENDAHULUAN

Tanah dalam sistem hukum Indonesia memiliki kedudukan yang sangat strategis karena tidak hanya dipandang sebagai benda ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen sosial yang mengandung fungsi kemasyarakatan. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Pembimbing Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Pembimbing Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴ Ketentuan tersebut menjadi landasan filosofis lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menempatkan negara sebagai pemegang Hak Menguasai atas tanah. Dalam kerangka ini, setiap pemberian hak atas tanah, termasuk Hak Guna Usaha (HGU), harus tetap berada dalam koridor kepentingan umum dan keadilan sosial.⁵

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai proyek strategis nasional membawa konsekuensi hukum yang luas, terutama dalam bidang pertanahan. Melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, diperkenalkan skema pemberian hak atas tanah dengan jangka waktu sangat panjang, termasuk Hak Guna Usaha yang secara kumulatif dapat mencapai 190 tahun melalui dua siklus pemberian. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan jaminan investasi jangka panjang bagi pelaku usaha yang terlibat dalam pembangunan IKN. Peraturan atas hak guna usaha menimbulkan gejolak mengenai kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional yang selama ini menempatkan HGU sebagai hak atas tanah yang bersifat sementara dan dibatasi jangka waktunya.⁶

Dalam sistem UUPA, HGU diberikan paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun serta diperbarui sesuai ketentuan yang berlaku. Pembatasan waktu tersebut bukan semata-mata bersifat administratif, melainkan merupakan instrumen pengendalian negara terhadap penguasaan tanah agar tidak terjadi monopoli dan penumpukan penguasaan agraria.⁷ Pembatasan jangka waktu hak atas tanah merupakan sarana negara dalam menjalankan fungsi penguasaan dan pengawasan terhadap sumber daya agraria.⁸ Apabila HGU dirancang sejak awal untuk berlangsung hingga dua siklus dengan total 190 tahun, maka muncul kekhawatiran bahwa karakter HGU sebagai hak berjangka akan bergeser menuju penguasaan jangka panjang yang mendekati permanen.

Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Fungsi sosial mengharuskan tanah dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih luas dan memungkinkan negara melakukan evaluasi apabila penggunaan tanah tidak lagi sejalan

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

⁶ Andrinof A. Chaniago dan M. Jehansyah Siregar. 9 Alasan dan 8 Harapan Memindahkan Ibu kota: IKN Sebagai Kota Penggerak. Edisi Pertama. Jakarta: Tim Visi Indonesia 2033, 2024.

⁷ Harsono, Boedi. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan, 2008.

⁸ *ibid*

dengan kepentingan umum.⁹ Hak guna usaha berjangka sangat panjang di IKN, efektivitas prinsip fungsi sosial tanah dan Hak Menguasai oleh Negara. Penguasaan tanah lintas generasi berpotensi membatasi ruang kebijakan negara di masa mendatang serta memunculkan risiko ketimpangan agraria apabila tidak diimbangi dengan mekanisme evaluasi yang ketat dan transparan.¹⁰

Fenomena ini menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan akan kepastian investasi dalam pembangunan nasional dan kewajiban negara untuk menjaga prinsip keadilan agraria. Di satu sisi, pembangunan IKN membutuhkan dukungan pembiayaan besar yang memerlukan jaminan kepastian hukum bagi investor. Di sisi lain, hukum agraria nasional dibangun di atas semangat pemerataan, pembatasan penguasaan tanah, dan perlindungan kepentingan masyarakat luas. Ketidakseimbangan antara dua kepentingan tersebut dapat menimbulkan persoalan konstitusional maupun yuridis apabila tidak dianalisis secara komprehensif.¹¹

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini mengkaji dua permasalahan pokok, yaitu: (1) bagaimana pengaturan Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun dalam regulasi pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN); dan (2) apakah pemberian Hak Guna Usaha (HGU) berjangka hingga 190 tahun tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kesesuaian kebijakan HGU jangka panjang dengan asas hak menguasai oleh negara, fungsi sosial tanah, serta pembatasan penguasaan agraria dalam sistem hukum Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hak Guna Usaha Hingga 190 Tahun Dalam Regulasi Ibu Kota Nusantara

Pengaturan Hak Guna Usaha (HGU) dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan bagian dari kebijakan strategis nasional yang bertujuan memberikan kepastian hukum bagi investor dan pelaku usaha dalam mendukung percepatan pembangunan. Dasar

⁹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

¹⁰ Afifah, F., "Konsep Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan di Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum*, 2025.

¹¹ Muhammad Rifaldi Assihidieq, "Dampak Sosial Yang Telah Terjadi Dari Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dari Jakarta Ke Kalimantan Timur," *EJournal Ilmu Pemerintahan* 13, no. 2 (2025): 26–37.

hukum utama pengaturan tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, khususnya Pasal 16A yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanah di wilayah IKN. Diatur bahwa hak atas tanah, termasuk HGU, dapat diberikan dalam satu siklus hingga 95 tahun, yang terdiri atas tahapan pemberian, perpanjangan, dan pembaharuan. Ketentuan tersebut juga membuka kemungkinan pemberian kembali untuk satu siklus berikutnya dengan jangka waktu yang sama berdasarkan evaluasi tertentu.¹²

Struktur jangka waktu 95 tahun dalam satu siklus bukanlah norma yang sepenuhnya baru. Skema tersebut mengadopsi pola yang telah dikenal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yaitu pemberian 35 tahun, perpanjangan 25 tahun, dan pembaruan 35 tahun.¹³ Perbedaan mendasar terletak pada dimungkinkannya pemberian kembali hak setelah siklus pertama berakhir, sehingga secara kumulatif membuka peluang penguasaan hingga 190 tahun. Di sinilah letak kebaruan sekaligus kontroversi kebijakan pertanahan di IKN.¹⁴

Dalam perspektif teori perundang-undangan, pengaturan ini dapat dikategorikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang bersifat responsif terhadap kebutuhan pembangunan nasional. Pembangunan IKN membutuhkan investasi dalam skala besar dan jangka panjang, terutama pada sektor infrastruktur, energi, kawasan industri, dan fasilitas publik. Investasi jangka panjang secara rasional mensyaratkan kepastian penguasaan lahan yang juga berjangka panjang.¹⁵ Pemberian HGU dalam dua siklus diposisikan sebagai instrumen kepastian hukum dan jaminan stabilitas usaha.

Analisis ini tidak dapat berhenti pada justifikasi ekonomi semata. Pengaturan hak atas tanah harus ditafsirkan dalam kerangka sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan pada UUPA. UUPA sebagai undang-undang induk agraria memuat prinsip-prinsip dasar yang bersifat fundamental, antara lain hak menguasai oleh negara, fungsi sosial tanah, pembatasan penguasaan, dan pemerataan akses agraria. Dengan demikian, setiap kebijakan

¹² Undang-Undang No. 21 Tahun 2023 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

¹³ Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁴ Cahyono, J. Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Atas Tanah Bagi Investor di Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Magister Hukum ARGUMENTUM*, 9(2), 193-209, 2023.

¹⁵ Aksinuddin, S., & Wiyono, S. A Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara: Analisis Implikasi Hukum Agraria terhadap Fungsi Sosial Tanah dan Keberlanjutan. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 24(1), 2462-2479, 2025.

khusus (*lex specialis*) harus tetap berada dalam batas-batas nilai yang dirumuskan oleh undang-undang dasar agraria tersebut.¹⁶

Keberadaan Otorita IKN sebagai pemegang Hak Pengelolaan (HPL) juga menjadi aspek penting dalam konstruksi hukum pertanahan di IKN. HPL memberikan kewenangan kepada otorita untuk merencanakan, mengalokasikan, dan memberikan hak turunan kepada pihak ketiga. Dalam praktiknya, HGU di IKN merupakan hak turunan dari HPL Otorita. Model ini menciptakan relasi tripartit antara negara, otorita, dan pelaku usaha. Negara tetap memegang hak menguasai, Otorita memegang HPL, dan investor memegang HGU.¹⁷

Otorita IKN masih mempertahankan status tanah sebagai tanah negara. Namun dalam praktik sosial-ekonomi, penguasaan tanah oleh investor dalam jangka hampir dua abad dapat menciptakan situasi *de facto* yang menyerupai penguasaan permanen. Dalam teori hukum agraria, kondisi demikian sering disebut sebagai “*quasi ownership*”, yakni penguasaan berjangka yang dalam praktik sosial dipersepsikan sebagai kepemilikan.¹⁸ Risiko ini perlu dicermati karena dapat mengaburkan perbedaan antara hak guna usaha dan hak milik.

mekanisme evaluasi sebelum pemberian kembali siklus kedua. Undang-Undang mensyaratkan adanya kriteria dan tahapan evaluasi, namun parameter normatifnya belum dirumuskan secara rinci dalam undang-undang. Kekosongan parameter yang jelas berpotensi menimbulkan diskresi yang luas bagi pemerintah. Dalam teori hukum administrasi, diskresi tanpa batasan normatif yang terukur dapat membuka ruang penyimpangan kebijakan dan melemahkan prinsip akuntabilitas.¹⁹

Dalam konstruksi hukum agraria nasional, status tanah negara memiliki makna bahwa tanah tersebut berada dalam penguasaan negara untuk diatur dan digunakan demi kepentingan umum. Pemberian HGU tidak mengalihkan kepemilikan tanah kepada pemegang hak, melainkan hanya memberikan hak untuk mengusahakan tanah dalam jangka waktu tertentu.²⁰ Oleh karena itu, jangka waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga keseimbangan antara hak individu dan kewenangan negara.

¹⁶ *Ibid.* 12

¹⁷ Farhan Gibran, M. ., Sumarja, F. ., & Adhan, S. PEMBERIAN HAK GUNA USAHA (HGU) DI IBU KOTA NUSANTARA (IKN) DALAM PERSPEKTIF UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) DAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL. *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 4 (6), 833–844. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v4i6.2819>, 2025.

¹⁸ *ibid.*, 8

¹⁹ Kurnia, Ida, Louis Sebastian, Anot Putra, and Kasmita Andriani. “Penerapan *Lex Specialis Derogat Legi Generali* dalam Harmonisasi UU IKN dan UU Agraria” 3, no. 1 (2025): 86–93.

²⁰ *ibid.*, 10

Ketika HGU diberikan dalam jangka waktu sangat panjang dan dapat diperpanjang kembali melalui siklus kedua, muncul pertanyaan mengenai efektivitas penguasaan negara atas tanah tersebut. Secara formal, negara tetap memegang hak menguasai. secara faktual, tanah berada dalam kontrol ekonomi pemegang HGU dalam rentang waktu yang sangat lama. Dalam teori hukum agraria, kondisi ini dapat menimbulkan reduksi fungsi pengendalian negara (*control function*) menjadi sekadar fungsi administratif (*administrative function*).

Implikasi lain berkaitan dengan aspek redistribusi agraria. UUPA lahir dengan semangat reforma agraria yang bertujuan mengurangi ketimpangan penguasaan tanah. Apabila tanah negara dalam kawasan strategis justru terkonsentrasi dalam penguasaan jangka panjang oleh korporasi besar, maka semangat pemerataan tersebut berpotensi tereduksi.²¹ Hal ini menjadi isu penting terutama apabila dikaitkan dengan keberadaan masyarakat lokal dan masyarakat hukum adat di sekitar wilayah IKN.

Keberlanjutan lingkungan (*sustainability*), penguasaan tanah lintas generasi harus memperhatikan prinsip kehati-hatian. Pembangunan jangka panjang memerlukan fleksibilitas kebijakan agar negara dapat melakukan koreksi apabila terjadi perubahan kondisi lingkungan, sosial, atau ekonomi. Jangka waktu hampir dua abad berpotensi membatasi fleksibilitas tersebut apabila tidak diimbangi dengan klausul pengamanan yang kuat.²²

Melalui pendekatan *das sollen* dan *das sein*, pengaturan HGU dua siklus dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara menunjukkan adanya kesenjangan normatif. *Das sollen* merujuk pada norma ideal sebagaimana dirumuskan dalam UUPA yang menempatkan HGU sebagai hak berjangka dan bersifat sementara. Sementara itu, *das sein* mencerminkan realitas kebijakan di IKN yang memungkinkan penguasaan tanah oleh subjek hukum yang sama dalam jangka waktu kumulatif hingga 190 tahun. Perbedaan antara norma ideal dan praktik kebijakan ini menunjukkan adanya pergeseran orientasi hukum agraria dari model pembatasan menuju model kepastian jangka panjang.²³

Konsep “hak atas tanah yang diperjanjikan” dalam UU IKN juga memperlihatkan karakter campuran antara rezim hukum publik dan privat. Dalam sistem agraria klasik berdasarkan UUPA, pemberian hak atas tanah merupakan tindakan administratif negara

²¹ Butarbutar, E. N. Konsep penguasaan negara atas sumber daya agraria dalam perspektif konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 295–31, 2019.

²² Aksinuddin, S., & Wiyono, S. A., *Op.Cit.*, 11

²³ Kurnia, Ida, Louis Sebastian, Anot Putra, and Kasmita Andriani, *Op. Cit.*, 4

yang bersumber dari kewenangan publik berdasarkan Hak Menguasai oleh Negara. Namun dalam konteks IKN, pemberian hak tersebut disertai dengan perjanjian yang memuat hak dan kewajiban para pihak dalam jangka waktu panjang. Meskipun perjanjian tersebut tidak mengubah status tanah menjadi hak milik, penggunaan instrumen kontraktual dalam jangka panjang berpotensi mengikat ruang kebijakan negara di masa mendatang, terutama apabila terjadi perubahan kebutuhan publik.

Pemberian kembali HGU dalam siklus kedua juga berbeda secara konseptual dengan perpanjangan atau pembaruan dalam sistem UUPA. Dalam sistem umum, setelah pembaruan berakhir, negara memiliki keleluasaan penuh untuk menilai kembali apakah tanah tersebut masih layak diberikan kepada subjek yang sama atau dialokasikan untuk kepentingan lain. Sementara itu, dalam kerangka UU IKN, pemberian kembali telah dirancang sejak awal sebagai kemungkinan normatif. Kondisi ini menimbulkan persepsi bahwa keberlanjutan penguasaan tanah telah “diproyeksikan” jauh ke depan, sehingga mengurangi fleksibilitas negara untuk melakukan penataan ulang secara bebas.²⁴

Dari perspektif fungsi sosial tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA, setiap hak atas tanah harus digunakan untuk kepentingan masyarakat luas. HGU bukanlah hak kepemilikan, melainkan hak untuk mengusahakan tanah secara produktif dengan batas waktu tertentu. Apabila jangka waktu penguasaan berlangsung sangat panjang dan diberikan kembali kepada subjek hukum yang sama, terdapat risiko bahwa fungsi sosial tanah tereduksi menjadi kewajiban administratif semata.²⁵ Evaluasi dapat berubah menjadi formalitas prosedural apabila tidak disertai parameter yang jelas dan keberanian politik untuk menolak pemberian kembali ketika fungsi sosial tidak terpenuhi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 pernah menegaskan bahwa pemberian hak atas tanah dalam jangka waktu yang terlalu panjang berpotensi melemahkan fungsi pengawasan dan pengelolaan negara. Mahkamah menekankan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam harus tetap efektif dan tidak boleh dikurangi oleh kebijakan yang mengikat negara dalam jangka waktu sangat lama. Dalam konteks ini, kebijakan HGU dua siklus perlu dibaca secara hati-hati agar tidak menimbulkan reduksi substantif terhadap prinsip penguasaan negara.

kebijakan HGU hingga 190 tahun juga harus dilihat dalam perspektif keadilan antar generasi (*intergenerational equity*). Tanah merupakan sumber daya terbatas yang

²⁴ Muhammad Rifaldi Assihidieq, *Op. Cit.*, 7

²⁵ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

penggunaannya hari ini akan memengaruhi akses generasi mendatang. Apabila penguasaan tanah diberikan hampir dua abad kepada subjek hukum yang sama, maka generasi berikutnya akan mewarisi keterbatasan ruang kebijakan akibat keputusan yang dibuat saat ini.²⁶ Prinsip keberlanjutan mengharuskan negara mempertimbangkan keseimbangan antara kepastian investasi dan hak generasi mendatang atas sumber daya agraria.

Dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan, posisi UUPA sebagai undang-undang dasar agraria memiliki kedudukan sistemik yang kuat. Penerapan asas *lex specialis* terhadap UU IKN tidak boleh menegasikan prinsip-prinsip fundamental yang terkandung dalam UUPA. Apabila pengaturan khusus justru bertentangan dengan roh dan tujuan UUPA, maka interpretasi harmonis harus dilakukan agar kebijakan khusus tersebut tetap berada dalam kerangka konstitusional.²⁷

Dengan demikian, pengaturan HGU dua siklus dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara tidak hanya merupakan persoalan angka jangka waktu, melainkan menyangkut arah politik hukum agraria nasional. Di satu sisi, kebijakan tersebut dirancang untuk menarik investasi dan menjamin stabilitas pembangunan. Di sisi lain, kebijakan tersebut menimbulkan tantangan terhadap karakter HGU sebagai hak berjangka, efektivitas Hak Menguasai oleh Negara, serta fungsi sosial tanah sebagai prinsip dasar agraria. Oleh karena itu, keberlanjutan kebijakan ini sangat bergantung pada implementasi mekanisme evaluasi yang substantif, transparansi tata kelola pertanahan, dan komitmen negara dalam menjaga keseimbangan antara kepastian ekonomi dan keadilan agraria.

B. Kesesuaian Pemberian Hak Guna Usaha 190 Tahun Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Agraria Nasional

Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dengan jangka waktu kumulatif hingga 190 tahun dalam kerangka pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) menimbulkan persoalan yuridis mendasar apabila ditinjau dari prinsip-prinsip Hukum Agraria Nasional. Penilaian kesesuaian tersebut tidak dapat dilepaskan dari kerangka normatif yang bersumber pada konstitusi, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta perkembangan doktrin dan yurisprudensi yang membentuk arah politik hukum pertanahan nasional. Hukum agraria Indonesia sejak awal dirancang untuk menempatkan tanah bukan semata sebagai komoditas

²⁶ Kompas. "Transformasi Pembangunan Berkelanjutan di IKN." *Kompas.id*, 12 Juni 2023. <https://www.kompas.id/baca/nasional/2023/06/12/ikn>

²⁷ Cahyono, J. Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Atas Tanah Bagi Investor di Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Magister Hukum ARGUMENTUM*, 9(2), 193-209, 2023.

ekonomi, melainkan sebagai sumber kehidupan yang penguasaannya harus diarahkan bagi kemakmuran rakyat secara menyeluruh.

Landasan konstitusional hukum agraria nasional terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁸ Norma konstitusional ini menempatkan negara bukan sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai pemegang kewenangan publik untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria. Penguasaan negara atas tanah dengan demikian bersifat fungsional dan teleologis, yakni diarahkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Prinsip tersebut kemudian dikonkretkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi fondasi sistem hukum agraria nasional. Dalam Pasal 28 UUPA, Hak Guna Usaha dirumuskan sebagai hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara bagi kegiatan pertanian, perikanan, atau peternakan, dengan jangka waktu tertentu.²⁹ Rumusan ini menunjukkan bahwa sejak awal HGU dirancang sebagai hak yang bersifat sementara, fungsional, dan instrumental, bukan sebagai bentuk penguasaan tanah jangka panjang yang mendekati permanen. Jangka waktu HGU dalam UUPA bukan sekadar aspek administratif, melainkan merupakan instrumen yuridis untuk membatasi penguasaan tanah serta menjaga fleksibilitas negara dalam kebijakan agraria.³⁰

Selain bersifat berjangka, HGU juga secara tegas dibebani oleh prinsip fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mengandung kewajiban sosial, sehingga pemanfaatan tanah tidak boleh semata-mata didasarkan pada kepentingan individual pemegang hak, melainkan harus memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat luas.³¹ Fungsi sosial berperan sebagai mekanisme korektif yang melegitimasi intervensi negara apabila penggunaan tanah menyimpang dari kepentingan umum, termasuk melalui pembatasan, evaluasi, atau bahkan pengakhiran hak.

Hak Guna Usaha juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip Hak Menguasai oleh Negara (HMN) sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Prinsip HMN menempatkan negara

²⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

³⁰ Kementerian PPN/Bappenas. IKN: Mewujudkan Transformasi Indonesia Maju. Jakarta: Bappenas, 2023.

<https://www.bappenas.go.id/>

³¹ *Ibid*

sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. HMN menuntut agar negara senantiasa memiliki ruang kebijakan yang efektif untuk menata ulang penguasaan tanah apabila diperlukan demi kepentingan umum, keadilan sosial, dan pemerataan agraria. Pengaturan jangka waktu HGU memiliki makna strategis, karena berkaitan langsung dengan sejauh mana negara mampu menjalankan kewenangan korektifnya secara substantif.

Dalam konteks Ibu Kota Nusantara, pengaturan HGU mengalami pergeseran melalui kerangka hukum khusus yang bersumber pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 dan diimplementasikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023. Melalui regulasi tersebut, HGU dapat diberikan dalam dua siklus yang secara kumulatif mencapai jangka waktu hingga 190 tahun. Meskipun secara formal tanah tetap berstatus sebagai tanah negara dan HGU tetap dikualifikasikan sebagai hak berjangka, jangka waktu yang sangat panjang tersebut menimbulkan persoalan terhadap efektivitas pelaksanaan prinsip Hak Menguasai oleh Negara.³²

Penguasaan tanah negara oleh satu subjek hukum dalam jangka waktu hampir dua abad berpotensi membatasi fleksibilitas negara dalam merespons perubahan kebutuhan sosial, ekonomi, dan lingkungan di masa depan. Negara secara faktual akan terikat oleh hubungan hukum jangka panjang dengan pemegang HGU, baik dari aspek hukum, ekonomi, maupun politik. Dalam kondisi demikian, HMN berisiko mengalami reduksi makna, dari kewenangan substantif yang bersifat dinamis menjadi kewenangan formal yang sulit dijalankan secara efektif.

Ketegangan normatif juga muncul apabila HGU jangka sangat panjang dikaitkan dengan perjanjian investasi dan fasilitas penanaman modal. Dari perspektif hukum perdata, Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa perjanjian mengikat para pihak sebagai undang-undang. Namun, asas kebebasan berkontrak tidak dapat ditempatkan secara absolut dalam konteks HGU, karena HGU merupakan hak atas tanah yang mengandung dimensi publik.³³ Perjanjian investasi yang melekat pada HGU jangka panjang tidak boleh meniadakan kewenangan negara untuk mengatur dan mengendalikan tanah demi kepentingan umum. Apabila kepastian kontraktual dijadikan dasar untuk membatasi intervensi negara, maka prinsip Hak Menguasai oleh Negara akan tereduksi oleh kepentingan privat.

³² Andrinof A. Chaniago dan M. Jehansyah Siregar., Op. Cit, 38

³³ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1338

Dari perspektif fungsi sosial, pemberian HGU hingga dua siklus dengan jangka waktu kumulatif 190 tahun juga berpotensi menggeser orientasi HGU itu sendiri. HGU yang semula dirancang sebagai hak guna yang bersifat sementara dan produktif berisiko berubah menjadi instrumen penguasaan tanah jangka panjang. Jangka waktu yang sangat panjang dapat melemahkan daya korektif fungsi sosial, terutama apabila mekanisme evaluasi tidak dijalankan secara ketat, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam kondisi tersebut, fungsi sosial berpotensi direduksi menjadi kewajiban administratif semata, tanpa kemampuan nyata untuk mengoreksi penguasaan tanah yang tidak lagi sejalan dengan kepentingan umum.³⁴

HGU berjangka sangat panjang menimbulkan risiko pemusatan penguasaan tanah negara oleh subjek hukum tertentu. Penguasaan tanah dalam jangka waktu yang luas secara temporal membatasi akses subjek hukum lain terhadap tanah negara dan berpotensi memperdalam ketimpangan agraria. Kondisi ini tidak sejalan dengan orientasi UUPA yang menempatkan pemerataan dan keadilan agraria sebagai tujuan utama pengaturan pertanahan nasional. HGU yang berlangsung lintas generasi berpotensi menghambat distribusi ulang akses tanah dan menutup ruang bagi kebijakan reforma agraria di masa depan.

Dari perspektif keberlanjutan dan keadilan antar generasi, penguasaan tanah negara melalui HGU yang berlangsung hampir dua abad juga menimbulkan persoalan serius. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus berlandaskan prinsip keberlanjutan dan keadilan antar generasi. Kebijakan pertanahan yang mengikat tanah negara dalam jangka waktu sangat panjang berpotensi membatasi pilihan kebijakan agraria generasi mendatang, sehingga keputusan yang diambil pada masa sekarang dapat menimbulkan beban struktural bagi masa depan.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat dinyatakan bahwa pemberian HGU berjangka hingga 190 tahun di wilayah IKN menimbulkan ketidaksesuaian secara substantif dengan prinsip-prinsip dasar Hukum Agraria Nasional, khususnya terkait karakter HGU sebagai hak berjangka, pelaksanaan fungsi sosial, efektivitas Hak Menguasai oleh Negara, pembatasan penguasaan tanah, serta prinsip keberlanjutan dan keadilan antar generasi. Persoalan HGU di IKN bukan sekadar menyangkut aspek teknis jangka waktu, melainkan mencerminkan arah politik hukum agraria nasional dan konsistensi negara dalam

³⁴ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi Dan Implementasi*; 2009

menempatkan tanah sebagai instrumen untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara menyeluruh.

Kebijakan HGU berjangka sangat panjang hanya dapat dipertahankan secara normatif apabila negara mampu menjamin mekanisme evaluasi yang ketat, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik, serta menegaskan kembali bahwa Hak Guna Usaha merupakan hak pengusahaan tanah yang bersifat sementara dan fungsional, bukan instrumen penguasaan tanah jangka panjang yang mendekati permanen.

KESIMPULAN

1. Pengaturan Hak Guna Usaha (HGU) di wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN) berada dalam kerangka hukum khusus (*lex specialis*) yang menitikberatkan pada kepastian hukum dan dukungan terhadap investasi, melalui kombinasi norma konstitusional, UUPA, serta peraturan sektoral terkait IKN. Namun, konfigurasi regulasi tersebut secara normatif menimbulkan ketegangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, khususnya pembatasan penguasaan tanah, fungsi sosial hak atas tanah, dan orientasi keadilan agraria.
2. Pemberian HGU dengan jangka waktu kumulatif hingga 190 tahun tidak sejalan dengan prinsip Hukum Agraria Nasional sebagaimana dirumuskan dalam UUPA, karena menggeser karakter HGU sebagai hak berjangka dan bersifat sementara menjadi penguasaan tanah jangka sangat panjang. Kondisi ini berpotensi melemahkan efektivitas penguasaan negara atas tanah, menghambat pemerataan penguasaan agraria, serta bertentangan dengan tujuan pemanfaatan tanah bagi kemakmuran rakyat secara menyeluruh.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2023 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

Buku

Andrinof A. Chaniago dan M. Jehansyah Siregar. 9 Alasan dan 8 Harapan Memindahkan Ibu kota: IKN Sebagai Kota Penggerak. Edisi Pertama. Jakarta: Tim Visi Indonesia 2033, 2024.

Harsono, Boedi. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan, 2008.

Maria S.W. Sumardjono. Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi Dan Implementasi; 2009

Jurnal

Afifah, F., “Konsep Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan di Indonesia,” *Jurnal Ilmu Hukum*, 2025.

Aksinuddin, S., & Wiyono, S. A Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara: Analisis Implikasi Hukum Agraria terhadap Fungsi Sosial Tanah dan Keberlanjutan. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 24(1), 2462-2479, 2025.

Apriliastuti, D., & Handayani, S. W. Aspek Yuridis Pengaturan Hak Guna Usaha Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis Terhadap Regulasi Dan Dampak Sosial. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, 5(1), 18-33, 2025.

Butarbutar, E. N. Konsep penguasaan negara atas sumber daya agraria dalam perspektif konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 295–31, 2019.

Cahyono, J. Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Atas Tanah Bagi Investor di Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Magister Hukum ARGUMENTUM*, 9(2), 193-209, 2023.

Farhan Gibran, M. ., Sumarja, F. ., & Adhan, S. PEMBERIAN HAK GUNA USAHA (HGU) DI IBU KOTA NUSANTARA (IKN) DALAM PERSPEKTIF UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) DAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL. *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 4 (6), 833–844. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v4i6.2819>, 2025.

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

Muhammad Rifaldi Assihidieq, "Dampak Sosial Yang Telah Terjadi Dari Pemindahan Ibu Kota Negara Baru Dari Jakarta Ke Kalimantan Timur," *EJournal Ilmu Pemerintahan* 13, no. 2 (2025): 26–37.

Internet

Bappenas RI. "Konsep Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara." *Bappenas.go.id*, 2023. <https://www.bappenas.go.id/ikn>

Kementerian PPN/Bappenas. IKN: Mewujudkan Transformasi Indonesia Maju. Jakarta: Bappenas, 2023. <https://www.bappenas.go.id/>

Kompas. "Transformasi Pembangunan Berkelanjutan di IKN." *Kompas.id*, 12 Juni 2023. <https://www.kompas.id/baca/nasional/2023/06/12/ikn>