

DISHARMONI REGULASI HGB DI IKN YANG MENGAKIBATKAN KETIDAKPASTIAN HUKUM DAN KETIDAKADILAN

Sahala MPH Siahaan¹), Irene Eka Sihombing²

^{1,2} Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta

¹lawoffice.ssp.sahala@gmail.com, ²irene.es@trisakti.ac.id

Abstract: *The development of the Indonesian Capital City (IKN) requires land legal instruments that provide certainty and justice. The Right to Build (HGB) are a crucial instrument in land provision, but their regulation faces disharmony between the Basic Agrarian Law (UUPA), PP No. 40/1996, PP No. 18/2021, the IKN Law, and and their derivative regulations. This disharmony creates legal uncertainty, particularly for investment and injustice for the community and land management in the IKN. This study aims to analyze the HGB regulations in the Indonesian Land Law system and identify the sources of uncertainty in the regulations regarding HGB in the IKN. Using normative legal research methods with a descriptive analytical nature, this study compares laws and regulations. Data were obtained through literature review and analyzed qualitatively. The results show disharmony in regulations regarding the HGB term, the authority to grant rights, and the position of the IKN Authority. This condition increases the risk of legal uncertainty for investors and has the potential to cause injustice to the community. Therefore, regulatory harmonization is needed to ensure the effective development of the IKN and provide legal certainty and justice for all parties.*

Keywords: *HGB, IKN, Disharmony of Regulation, Legal Certainty, Agrarian Law*

Abstrak: Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) membutuhkan instrumen hukum pertanahan yang memberikan kepastian dan keadilan. Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi instrumen penting dalam penyediaan tanah, namun pengaturannya menghadapi disharmoni antara UUPA, PP 40 Tahun 1996, PP 18 Tahun 2021, UU IKN, dan regulasi turunannya. Ketidakharmonisan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama bagi investasi dan ketidakadilan bagi masyarakat serta pengelolaan tanah di IKN. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan HGB dalam sistem Hukum Tanah Indonesia serta mengidentifikasi sumber ketidakpastian dalam peraturan tentang HGB di IKN. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan sifat deskriptif analitis, penelitian ini membandingkan peraturan perundang-undangan. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa disharmoni peraturan tentang jangka waktu HGB, kewenangan pemberian hak, dan posisi Otorita IKN. Kondisi ini meningkatkan risiko ketidakpastian hukum bagi investor dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu, harmonisasi peraturan diperlukan untuk memastikan pembangunan IKN berlangsung efektif dan memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh pihak.

Kata Kunci: HGB, IKN, Disharmoni Regulasi, Kepastian Hukum, Hukum Agraria.

A. Pendahuluan

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak dapat dipahami sekadar sebagai kebijakan administratif berupa pemindahan pusat pemerintahan dari Jakarta ke wilayah Kalimantan Timur. Lebih dari itu, pembangunan IKN merepresentasikan suatu proses transformasi struktural yang mengintegrasikan perencanaan tata ruang, penguatan ekonomi, perlindungan lingkungan, serta kerangka hukum dalam satu kesatuan arah pembangunan. Pendekatan ini menunjukkan upaya untuk membangun model kota masa depan yang tidak hanya modern, tetapi juga berkelanjutan. Dalam konteks tersebut, tanah

menempati posisi yang sangat mendasar. Seluruh aktivitas pembangunan, mulai dari penyediaan infrastruktur publik, kawasan permukiman, hingga area investasi, bergantung pada kejelasan dan kepastian status hak atas tanah. Oleh karena itu, keberadaan sistem hukum pertanahan yang stabil, konsisten, dan mampu menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*) menjadi prasyarat utama bagi keberhasilan pelaksanaan proyek strategis nasional ini. (Mertokusumo, 2010).

Dalam kerangka hukum agraria Indonesia, hak atas tanah tidak diposisikan semata-mata sebagai hak yang bernilai ekonomi, melainkan juga sebagai instrumen sosial yang memiliki fungsi publik yang kuat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa berada di bawah penguasaan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Harsono, 2003). Prinsip ini menjadi landasan filosofis lahirnya berbagai jenis hak atas tanah yang diatur dalam sistem hukum nasional.

Konsep ini melahirkan berbagai hak atas tanah, salah satu bentuk hak tersebut adalah Hak Guna Bangunan (HGB), yakni hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan milik pemegang hak, dengan jangka waktu tertentu (Sari, 2020). Secara normatif, HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang selama 20 (dua puluh) tahun (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, 1960), sehingga total masa pemanfaatannya mencapai 50 (lima puluh) tahun. Pengaturan mengenai HGB kemudian diperinci lebih lanjut dalam peraturan pelaksana, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut, jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan HGB dirumuskan secara lebih terstruktur guna menjaga keseimbangan antara kepentingan pemegang hak dan fungsi sosial tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, 2021). Jangka waktu HGB diberikan untuk 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun, serta diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun, secara keseluruhan memungkinkan penguasaan hingga 80 (delapan puluh) tahun dalam satu siklus pengaturan hak.

Namun, ketika rezim hukum pertanahan nasional tersebut dihadapkan pada kebutuhan pembangunan IKN, sebuah entitas hukum baru yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, 2022), yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, 2023), serta diatur lebih lanjut secara teknis melalui Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara (Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024, 2024), terlihat adanya pergeseran pengaturan yang cukup signifikan, khususnya terkait Hak Guna Bangunan (HGB).

Dalam rezim khusus IKN, negara memperkenalkan skema pengaturan HGB dengan jangka waktu yang jauh lebih panjang disertai mekanisme pemberian hak yang lebih fleksibel. Kebijakan ini dirancang untuk memberikan kepastian berusaha sekaligus meningkatkan daya tarik investasi dalam jangka panjang. Salah satu bentuk fleksibilitas tersebut adalah dimungkinkannya pemberian HGB dalam dua siklus penguasaan hak yang totalnya dapat mencapai 160 (seratus enam puluh) tahun (Satryadin, 2025). Setiap siklus HGB dapat diberikan hingga 80 (delapan puluh) tahun, sehingga apabila dua siklus tersebut dimanfaatkan secara penuh, total jangka waktu penguasaan dapat mencapai 160 (seratus enam puluh) tahun. Skema ini menunjukkan adanya pendekatan khusus dalam pengelolaan pertanahan di wilayah IKN, yang secara normatif berbeda dari pengaturan umum dalam rezim hukum agraria nasional.

Perbedaan tersebut tidak dapat dipandang semata sebagai variasi administratif,

melainkan mencerminkan perbedaan substansial antara rezim hukum pertanahan umum dan rezim khusus yang berlaku di IKN. Perbedaan ini memunculkan persoalan normatif yang cukup mendasar. Ketika ketentuan dalam rezim khusus memberikan jangka waktu hak yang jauh melampaui pola pengaturan dalam kerangka dasar UUPA, maka terbuka kemungkinan terjadinya apa yang dalam kajian ilmu hukum disebut sebagai konflik norma atau dualisme normatif, yang berpotensi mengganggu kepastian hukum (Maulana, Muhammad Asrul; Sukardi; Salman, 2025). Dalam perspektif teori hukum, kepastian hukum (*legal certainty*) tidak hanya diukur dari keberadaan aturan tertulis, tetapi juga dari keterpaduan dan konsistensi antar norma dalam satu sistem hukum. Suatu sistem hukum yang baik menuntut agar norma-norma yang ada tidak saling bertentangan, melainkan membentuk struktur yang harmonis. Ketika rezim umum dan rezim khusus berjalan dengan logika pengaturan yang berbeda secara mendasar, muncul risiko ketidakharmonisan normatif. Kondisi ini berpotensi menimbulkan berbagai implikasi, antara lain meningkatnya peluang sengketa, ketidakjelasan posisi hukum para pemegang hak, serta pertanyaan yang lebih luas mengenai konsistensi prinsip penguasaan negara atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam kerangka hukum agraria nasional. Dalam jangka panjang, situasi tersebut dapat memengaruhi legitimasi dan stabilitas sistem hukum pertanahan itu sendiri.

Sejumlah penelitian akademik turut menyoroati potensi konflik norma dalam konteks ini. Misalnya, studi oleh Maulana & Aulawi menunjukkan bahwa kebijakan terbaru melalui Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tidak hanya menyederhanakan proses pemberian hak atas tanah di IKN, tetapi juga memperpanjang jangka waktu hak, termasuk Hak Guna Usaha yang dapat mencapai 190 (seratus sembilan puluh) tahun. Meskipun kebijakan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kepastian dan daya tarik investasi, para peneliti juga menekankan adanya kekhawatiran terhadap potensi ketimpangan sosial serta dampak lingkungan yang mungkin muncul dari implementasinya (Satryadin, 2025). Sementara itu, penelitian oleh Zaini dan kolega secara normatif mengkaji pemberian HGB jangka panjang kepada investor di IKN, yang dapat mencapai 160 (seratus enam puluh) tahun. Temuan mereka menunjukkan bahwa skema tersebut berbeda secara signifikan dari pola pengaturan dalam UUPA, yang pada dasarnya membatasi pemberian HGB pertama kali paling lama 30 (tiga puluh) tahun dengan perpanjangan 20 (dua puluh) tahun. Perbedaan ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keselarasan antara kebijakan investasi dalam rezim khusus IKN dan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional (Zaini, Abdul ; Syihabuddin, Muhammad ; Wiranti ; Wijayanti, 2023). Bukti akademik tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan pertanahan di IKN tidak hanya membawa implikasi administratif, tetapi juga menghadirkan tantangan konseptual dan filosofis terhadap fondasi hukum agraria Indonesia, khususnya terkait fungsi sosial tanah dan prinsip penguasaan negara.

Selain itu, sejumlah studi lain menyoroati bahwa rencana perpanjangan HGB hingga melampaui pola jangka waktu dalam rezim nasional juga memunculkan perdebatan konstitusional. Isu ini dikaitkan dengan prinsip ekonomi demokrasi dan keadilan agraria sebagaimana tercermin dalam UUPA serta pasal 33 UUD 1945. Dalam kerangka tersebut, penguasaan sumber daya agraria oleh negara harus diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan tetap menjaga akses yang adil terhadap tanah sebagai sumber kehidupan. Kajian mengenai konstitusionalitas perpanjangan HGB jangka panjang menunjukkan adanya kekhawatiran bahwa skema tersebut berpotensi bergeser dari semangat pemerataan menuju konsentrasi penguasaan tanah dalam durasi yang sangat panjang. Hal ini dinilai dapat membuka ruang bagi praktik yang mendekati monopoli penguasaan sumber daya agraria, yang secara konseptual bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dan fungsi sosial tanah (Maisari, 2023). Kondisi tersebut semakin

menegaskan urgensi dilakukannya kajian yang lebih mendalam, baik dari sisi yuridis maupun praktis, terhadap rezim hak atas tanah di IKN. Analisis yang komprehensif diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan pertanahan dalam kerangka pembangunan IKN tetap selaras dengan fondasi konstitusional dan prinsip dasar hukum agraria nasional.

Permasalahan ini pada akhirnya mengarah pada isu disharmoni regulasi yang berdampak langsung terhadap asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Dalam perspektif hukum, kepastian hukum tidak cukup hanya dengan adanya aturan tertulis, melainkan menuntut norma yang konsisten, dapat diprediksi, serta tidak saling bertentangan satu sama lain (Mertokusumo, 2010). Kepastian lahir dari keteraturan sistem, bukan semata dari kuantitas regulasi. Ketika terdapat dualisme normatif antara rezim umum pertanahan, yang berlandaskan UUPA dan PP No. 18 Tahun 2021, dengan rezim khusus IKN yang diatur melalui UU No.3 Tahun 2022, UU No. 21 Tahun 2023 dan Perpres No. 75 Tahun 2024, maka konsekuensi praktisnya menjadi sangat luas. Ketidaksinkronan tersebut menyulitkan pemetaan status dan ruang lingkup hak pemegang HGB, membuka peluang sengketa antara pemegang hak dan negara, serta menciptakan ketidakpastian bagi investor. Di sisi lain, kondisi ini juga berdampak pada masyarakat lokal yang mengharapkan akses yang adil terhadap sumber daya tanah. Ketika kerangka hukum tidak sepenuhnya selaras, perlindungan terhadap kepentingan publik dan prinsip keadilan agraria berpotensi melemah. Oleh karena itu, harmonisasi norma menjadi kebutuhan mendesak agar pembangunan IKN tetap berjalan dalam koridor kepastian hukum dan keadilan sosial.

Persoalan disharmoni norma tersebut juga telah ditelaah dalam berbagai kajian normatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa konflik antara peraturan umum dan peraturan khusus terkait pemberian hak atas tanah berjangka panjang di IKN berpotensi melemahkan asas legalitas sekaligus perlindungan terhadap hak publik. Ketika pengaturan khusus berkembang dengan logika yang berbeda dari kerangka hukum agraria nasional, muncul celah ketidakkonsistenan yang berdampak pada stabilitas sistem hukum itu sendiri. Penelitian tersebut mengidentifikasi adanya ketegangan antara prinsip-prinsip dasar agraria nasional yang menekankan fungsi sosial tanah dan pembatasan penguasaan dengan kebijakan pengaturan hak atas tanah jangka panjang di IKN. Terutama dalam hal durasi pemberian hak, skema di IKN dinilai melampaui pola pembatasan yang dirumuskan dalam UUPA (Maulana, Muhammad Asrul; Sukardi; Salman, 2025). Kondisi ini tidak hanya menimbulkan persoalan teknis-regulatif, tetapi juga menyentuh dimensi prinsipil mengenai arah politik hukum pertanahan nasional di tengah kebutuhan percepatan pembangunan.

Lebih jauh, persoalan kepastian dan keadilan hukum ini menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan hak masyarakat adat dan masyarakat lokal atas sumber-sumber agraria. Dalam konteks ini, tanah tidak dapat direduksi semata sebagai objek ekonomi dalam kerangka investasi, melainkan juga merupakan bagian dari ruang hidup sosial-kultural yang memuat nilai historis, identitas kolektif, serta ketergantungan komunitas yang bersifat turun-temurun. Oleh karena itu, setiap kebijakan pertanahan tidak hanya dituntut efisien secara ekonomi, tetapi juga harus menjamin keadilan sosial serta penghormatan terhadap hak-hak masyarakat, termasuk hak masyarakat adat dan akses masyarakat luas terhadap tanah. Perspektif ini menempatkan tanah dalam dimensi yang lebih luas sebagai sumber kehidupan yang memiliki makna sosial, budaya, dan bahkan spiritual bagi komunitas tertentu (Kurniawan, 2025). Sejumlah kajian kritis menunjukkan adanya potensi konflik agraria dalam pembangunan IKN apabila perlindungan terhadap hak masyarakat adat dan akses publik terhadap tanah tidak dirumuskan secara kuat dalam rezim hukum yang baru (Iswantoro, 2025). Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa isu pertanahan di IKN tidak hanya menyangkut penataan administratif atau kepastian investasi, tetapi juga menyentuh aspek keadilan distributif dan perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, analisis mengenai HGB di IKN menjadi relevan tidak hanya dari dimensi yuridis

normatif, tetapi juga dari sudut pandang keadilan sosial dan hak-hak dasar masyarakat.

Bertolak dari latar belakang tersebut, kajian ini memposisikan Hak Guna Bangunan (HGB) dalam konteks IKN sebagai bagian dari entitas hukum baru yang memiliki karakter kebijakan pertanahan khusus beserta tantangannya sendiri. IKN tidak hanya menghadirkan ruang geografis baru, tetapi juga ruang normatif baru yang menuntut pembacaan ulang terhadap prinsip-prinsip hukum pertanahan yang telah mapan. Pemahaman yang mendalam mengenai dinamika hukum pertanahan di IKN menjadi krusial untuk memastikan bahwa arah pembangunan tidak semata berorientasi pada efisiensi ekonomi dan daya tarik investasi. Lebih dari itu, pembangunan perlu tetap berpijak pada prinsip negara hukum serta fungsi sosial agraria yang menjadi fondasi sistem pertanahan Indonesia. Dengan demikian, pengaturan HGB di IKN harus ditempatkan dalam kerangka yang mampu menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, kepentingan pembangunan, dan perlindungan keadilan sosial. Pendekatan tersebut penting agar pembangunan IKN tidak hanya berhasil secara fisik dan ekonomi, tetapi juga mencerminkan tata kelola pertanahan yang berkeadilan, berkelanjutan, serta selaras dengan nilai-nilai dasar negara hukum.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji asas-asas hukum, norma hukum positif, serta doktrin-doktrin hukum yang relevan (Soekanto, Soerjono dan Mamudji, 2010). Penelitian hukum normatif menekankan pada studi kepustakaan (*library research*) yang menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai sumber data utama (Ibrahim, 2006). Menurut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif bertujuan untuk menemukan, mengkaji, dan menganalisis aturan hukum yang berlaku, asas hukum, maupun doktrin hukum sebagai landasan dalam menjawab isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2017). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian deskriptif bertujuan memberikan data seteliti mungkin mengenai manusia, keadaan, atau gejala tertentu, sehingga bersifat menggambarkan secara tepat fenomena yang dikaji (Soekanto, 2010). Dengan demikian, penelitian deskriptif tidak hanya memaparkan fakta, tetapi juga memberikan pemahaman menyeluruh tentang konteks yang diteliti. Semnetara itu, sifat analitis diperlukan untuk mengkaji hubungan antar norma hukum, menilai konsistensinya, serta menarik kesimpulan berdasarkan argumentasi yuridis yang logis. Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa penelitian hukum normatif dengan sifat analitis sangat penting untuk menemukan konsistensi norma, sekaligus menyusun argumentasi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis maupun praktis (Marzuki, 2017). Lebih lanjut, sifat analitis digunakan untuk menelaah lebih lanjut adanya disharmoni regulasi yang muncul antara rezim umum hukum tanah dengan rezim khusus IKN, serta menilai implikasinya terhadap asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan (*gerechtigheid*) (Ibrahim, 2013). Dengan pendekatan deskriptif analitis ini, penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran objektif sekaligus analisis kritis mengenai problematika hukum agraria di IKN, khususnya dalam konteks disharmoni regulasi Hak Guna Bangunan, serta menemukan solusi normatif yang sesuai dengan asas kepastian hukum dan keadilan.

C. Hasil dan Pembahasan

Bentuk Disharmoni Pengaturan HGB antara Rezim Nasional dan Rezim IKN

Analisis tekstual terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menunjukkan bahwa seluruh hak atas tanah, termasuk Hak Guna Bangunan (HGB) ditempatkan dalam satu sistem hukum agraria nasional yang terpadu. Sistem ini dirancang untuk bekerja secara selaras antara norma

tertulis dan asas-asas hukum agraria yang menjadi fondasinya, sehingga membentuk kerangka pengaturan yang utuh dan konsisten (Suartining, Ni Ketut dan Djaja, 2023). Dalam kerangka tersebut, fungsi sosial tanah merupakan prinsip fundamental UUPA. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap hak atas tanah harus memperoleh makna dan aktualisasi sosialnya demi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, fungsi sosial tanah bukan sekadar pernyataan normatif, melainkan prinsip dasar yang memberi arah terhadap eksistensi dan pelaksanaan setiap hak atas tanah. Setiap hak tidak hanya mengandung dimensi individual, tetapi juga memuat tanggung jawab sosial yang harus diwujudkan dalam pemanfaatannya. Prinsip inilah yang menjiwai pembentukan berbagai hak turunan dalam sistem agraria nasional, termasuk HGB. Keberadaan HGB pada dasarnya merupakan instrumen hukum yang tetap berada dalam kerangka fungsi sosial tanah, sehingga penggunaannya tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang lebih luas, yakni mendukung kemakmuran rakyat dan keseimbangan kepentingan antara individu, masyarakat, dan negara.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa pengakuan terhadap berbagai jenis hak atas tanah, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai tidak bersifat otonom atau berdiri sendiri. Seluruh hak tersebut ditempatkan dalam suatu struktur yang memiliki hubungan hierarkis dengan hak menguasai oleh negara sebagai dasar konseptualnya. Melalui konstruksi ini, negara berperan sebagai pengatur dan penjamin agar pemanfaatan tanah tetap sejalan dengan tujuan sosial yang lebih luas. Struktur hierarkis tersebut dirancang untuk menjaga keterpaduan antara dua dimensi utama dalam hukum agraria, yakni kesejahteraan sosial dan kepastian hukum (Suartining, Ni Ketut dan Djaja, 2023). Di satu sisi, penguasaan negara memberikan legitimasi bagi negara untuk mengarahkan pemanfaatan tanah demi kepentingan umum; di sisi lain, pengakuan terhadap hak-hak individual tetap dijamin dalam kerangka hukum yang jelas dan terukur. Dengan demikian, sistem agraria nasional berupaya menyeimbangkan kepentingan publik dan kepastian hak perorangan dalam satu kesatuan sistem hukum yang terpadu.

Dalam rezim nasional, HGB dikonstruksikan sebagai hak yang sifatnya terbatas, baik dari segi objek, kewenangan, maupun jangka waktunya. UUPA menetapkan bahwa HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang selama 20 (dua puluh) tahun, dan selanjutnya masih dimungkinkan pembaruan, sepanjang memenuhi persyaratan administratif serta didasarkan pada evaluasi terhadap pelaksanaan fungsi sosial tanah oleh pemegang hak. Kajian yuridis mengenai mekanisme perpanjangan tersebut menunjukkan bahwa prosedur ini tidak semata-mata dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak. Lebih dari itu, mekanisme tersebut berfungsi sebagai instrumen pengendalian oleh negara untuk memastikan bahwa tanah dimanfaatkan secara produktif dan sesuai peruntukannya (Sihite, Salmon dan Widjaja, 2025c). Dengan demikian, skema jangka waktu dan evaluasi berkala menjadi sarana untuk mencegah praktik spekulasi, penelantaran tanah, maupun penguasaan yang tidak sejalan dengan tujuan sosial agraria.

Berbeda dengan pola pengaturan tersebut, rezim IKN memperkenalkan skema pengaturan HGB dengan durasi yang jauh lebih panjang. Dalam skema ini, HGB dapat diberikan untuk satu siklus hingga 80 (delapan puluh) tahun dan selanjutnya dimungkinkan pemberian kembali untuk siklus berikutnya selama 80 (delapan puluh), sehingga total jangka waktu penguasaan dapat mencapai 160 (seratus enam puluh) tahun (Satryadin, 2025). Perbedaan yang sangat mencolok ini menimbulkan persoalan disharmoni normatif. Pemberian hak dalam rentang waktu yang sangat panjang berpotensi mengurangi intensitas fungsi pengawasan negara yang dalam rezim UUPA dilakukan melalui mekanisme evaluasi berkala (Media, 2022). Padahal, evaluasi tersebut secara konseptual merupakan bagian penting dari desain hukum agraria nasional untuk memastikan bahwa pemanfaatan

tanah tetap selaras dengan fungsi sosialnya. Ketika interval evaluasi menjadi semakin jarang atau bersifat lebih longgar, muncul kekhawatiran berkurangnya efektivitas kontrol negara dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan investasi dan kepentingan sosial.

Dalam literatur hukum agraria, disharmoni regulasi dipahami sebagai kondisi ketidaksesuaian antar norma hukum, baik dari sisi hierarki maupun substansi, yang pada akhirnya menimbulkan inkonsistensi dalam sistem hukum nasional (Indarti, 2007). Ketika norma-norma yang seharusnya saling melengkapi justru berjalan dengan arah yang berbeda, maka keterpaduan sistem hukum menjadi terganggu dan potensi ketidakpastian pun meningkat. Maria Farida Indrati menekankan bahwa harmonisasi hukum menuntut agar setiap peraturan turunan tetap selaras dengan asas, tujuan, serta materi muatan norma induknya. Peraturan di tingkat yang lebih rendah tidak semestinya mengembangkan pengaturan yang menyimpang secara mendasar, apalagi bertentangan dengan prinsip yang telah digariskan oleh norma yang lebih tinggi (Indarti, 2007). Dengan demikian, harmonisasi bukan hanya soal kesesuaian formal, tetapi juga keselarasan nilai dan arah pengaturan dalam satu kesatuan sistem hukum.

Dengan demikian, disharmoni antara rezim HGB nasional dan rezim IKN dapat dipetakan dalam tiga dimensi utama:

1. Perbedaan jangka waktu hak yang sangat signifikan

Dalam rezim nasional, HGB diberikan untuk 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun, sehingga totalnya 50 (lima puluh) tahun dalam satu rangkaian penguasaan. Sebaliknya, dalam rezim IKN, HGB dapat diberikan 80 (delapan puluh) tahun untuk satu siklus pertama dan kembali 80 (delapan puluh) tahun pada siklus kedua, sehingga total jangka waktunya dapat mencapai 160 (seratus enam puluh) tahun. Perbedaan durasi ini menunjukkan lompatan kebijakan yang tidak sekadar teknis, tetapi menyentuh desain dasar pembatasan hak dalam hukum agraria.

Rezim nasional : 30 tahun + perpanjangan 20 tahun, total 50 (lima puluh) tahun.

Rezim IKN : 80 (delapan puluh) tahun untuk 1 (satu) siklus pertama + 80 (delapan puluh) tahun untuk 1 (satu) siklus kedua (total 160 tahun).

2. Perubahan pola pemberian hak

Rezim nasional menekankan sistem bertahap yang disertai evaluasi berkala sebagai instrumen pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi sosial tanah. Sementara itu, rezim IKN cenderung mengarah pada pemberian hak jangka panjang sejak awal. Pola ini berpotensi mengurangi titik evaluasi (exit points) yang sebelumnya menjadi ruang intervensi publik dan kontrol negara terhadap pemanfaatan tanah.

3. Pergeseran kewenangan pemberian hak

Jika dalam sistem nasional kewenangan pertanahan terpusat pada ATR/BPN, maka dalam konteks IKN muncul peran Otorita IKN dalam proses pemberian hak. Kondisi ini membuka kemungkinan terjadinya dualisme otoritas dalam tata kelola pertanahan nasional, yang pada gilirannya dapat memengaruhi konsistensi kebijakan dan kejelasan garis kewenangan antar lembaga.

Disharmoni Jangka Waktu dan Reduksi Mekanisme Evaluasi Negara

Secara konseptual, pengaturan jangka waktu hak atas tanah tidak dapat dipahami semata sebagai persoalan durasi administratif. Dalam sistem hukum agraria, terutama dalam kerangka UUPA, batas waktu justru berfungsi sebagai instrumen pengendalian yang melekat pada struktur penguasaan tanah itu sendiri. Melalui pembatasan waktu, negara memiliki ruang hukum untuk menilai kembali apakah pemanfaatan tanah masih sejalan dengan prinsip fungsi sosial tanah dan kepentingan kesejahteraan publik (Suyanto, 2023). Dengan demikian, dimensi waktu berperan sebagai mekanisme hukum yang memastikan bahwa tanah tidak hanya dikuasai secara sah secara formal, tetapi juga dimanfaatkan secara

substantif sesuai tujuan sosialnya. Evaluasi berkala yang menyertai mekanisme perpanjangan atau pembaruan hak menjadi titik penting bagi negara untuk melakukan koreksi, penertiban, atau penyesuaian kebijakan apabila pemanfaatan tanah menyimpang dari peruntukannya. Sejumlah studi empiris menunjukkan bahwa tanpa mekanisme evaluasi berkala yang efektif, fungsi sosial tanah cenderung sulit diwujudkan dalam praktik pertanahan modern. Ketika kontrol negara melemah, risiko penelantaran tanah, spekulasi, atau penguasaan yang tidak produktif menjadi lebih besar, sehingga tujuan sosial agraria yang menjadi dasar sistem hukum pertanahan dapat tereduksi dalam pelaksanaannya.

Dalam kajian Hukum Agraria Indonesia, Boedi Harsono menegaskan bahwa mekanisme evaluasi periodik melalui sistem perpanjangan bertahap merupakan sarana negara untuk memonitor serta menilai kesesuaian penggunaan tanah dengan kebijakan tata ruang, perencanaan pembangunan, dan kepentingan umum (Harsono, 2003). Melalui mekanisme tersebut, negara tidak hanya bertindak sebagai pemberi hak, tetapi juga sebagai pengendali arah pemanfaatan tanah agar tetap berada dalam koridor fungsi sosialnya. Pandangan ini sejalan dengan temuan dalam kajian yuridis yang dimuat dalam jurnal Tinjauan Yuridis terhadap Tata Cara Perpanjangan Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara di Indonesia. Kajian tersebut menyatakan bahwa pengaturan perpanjangan HGB secara sistematis dirancang untuk memperkuat kepastian hukum, transparansi prosedural, serta kontrol negara terhadap pemanfaatan tanah. Meskipun dalam praktiknya masih dijumpai berbagai kendala teknis dan administratif, desain normatif mekanisme tersebut tetap menunjukkan peran penting evaluasi berkala sebagai instrumen keseimbangan antara perlindungan hak pemegang dan kepentingan publik (Sihite, Salmon dan Widjaja, 2025c).

Pengaturan HGB dalam PP No. 18 Tahun 2021 memang menunjukkan adanya perluasan dalam durasi serta penataan ulang mekanisme perpanjangan dan pembaruan hak. Namun demikian, kerangka tersebut tetap menempatkan evaluasi berkala sebagai bagian inheren dari sistem hukum, disertai batasan temporal yang jelas. Artinya, meskipun terdapat fleksibilitas administratif, prinsip pengendalian melalui tahapan waktu tidak dihapuskan dari desain normatifnya. Sejumlah studi yuridis juga menegaskan bahwa penyederhanaan prosedur administrasi tidak serta-merta mengurangi fungsi kontrol negara terhadap pemanfaatan tanah. Sebaliknya, kontrol tersebut tetap diposisikan sebagai elemen kunci untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak sekaligus memastikan bahwa pemanfaatan tanah tetap selaras dengan tujuan sosial agraria (Sihite, Salmon dan Widjaja, 2025c). Dengan demikian, efisiensi prosedural dalam PP No. 18 Tahun 2021 tetap berada dalam koridor prinsip pengawasan negara dan fungsi sosial tanah.

Dalam rezim IKN, pola pemberian HGB dalam jangka yang dirancang sejak awal, dengan ruang evaluasi yang relatif lebih terbatas, secara substantif berpotensi menggeser titik berat pengaturan dari kontrol publik atas penggunaan tanah menuju penekanan pada kepastian berusaha bagi investor. Pergeseran orientasi ini menimbulkan kekhawatiran bahwa peran negara sebagai penjaga fungsi sosial agraria dapat mengalami pelemahan, khususnya dalam memastikan bahwa pemanfaatan tanah tetap sejalan dengan kepentingan sosial yang lebih luas. Temuan dalam penelitian *Duration of Land Rights in the Capital City of the Nusantara: The Perspective of National Agrarian Law* menunjukkan bahwa perpanjangan HGB hingga jangka waktu yang sangat panjang di IKN membawa implikasi normatif terhadap cara negara menjalankan fungsi evaluatifnya dalam bidang agraria. Dinamika ini memperlihatkan kecenderungan pergeseran dari model pengawasan berbasis evaluasi berkala menuju model yang lebih menekankan stabilitas jangka panjang demi mendukung agenda pembangunan IKN (Suyanto, 2023). Konsekuensinya, dimensi pengendalian sosial atas tanah berpotensi tidak lagi menempati posisi yang seimbang sebagaimana dirancang dalam kerangka hukum agraria nasional.

Lebih jauh, berbagai penelitian jurnal menunjukkan bahwa sekalipun kerangka

hukum agraria nasional telah mengatur mekanisme perpanjangan hak atas tanah, implementasinya di lapangan masih menghadapi tantangan substantif yang berkontribusi pada ketidakpastian hukum. Kajian yuridis terhadap proses perpanjangan hak mencatat adanya ketidaksinkronan antarperaturan yang mengatur hak-hak atas tanah, yang berujung pada disparitas penafsiran, hambatan administratif, serta kendala koordinasi antarinstansi dalam pelaksanaan kebijakan pertanahan (Sihite, Salmon dan Widjaja, 2025a). Ketidaksinkronan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak, karena norma yang seharusnya saling menguatkan justru menghadirkan tumpang tindih kewenangan dan prosedur yang kompleks. Kondisi ini menunjukkan bahwa isu kepastian hukum dan konsistensi regulasi dalam perpanjangan hak atas tanah merupakan persoalan yang berulang dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Situasi tersebut sekaligus memperlihatkan relevansinya dengan problem disharmoni normatif antara rezim nasional dan model pengaturan baru, seperti yang berkembang dalam rezim IKN.

Di sisi lain, model jangka panjang yang diusung dalam kebijakan pertanahan IKN juga menimbulkan ketegangan antara kebutuhan investor akan stabilitas jangka panjang dan dinamika kebutuhan publik serta kebijakan nasional yang terus berkembang. Tanpa adanya evaluasi berkala sebagai mekanisme check and balance, negara berisiko kehilangan instrumen responsif untuk menyesuaikan pemberian hak dengan perubahan kepentingan publik. Dalam konteks ini, fungsi sosial hukum agraria berpotensi mengalami pelemahan karena ruang koreksi kebijakan menjadi semakin terbatas.

Disharmoni Kewenangan dan Potensi Dualisme Otoritas

Perubahan mekanisme pemberian HGB dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) kepada Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN) pada dasarnya memiliki rasionalitas administratif yang dapat dipahami. Argumen yang dikemukakan mencakup percepatan layanan, penyederhanaan birokrasi, serta kebutuhan integrasi kebijakan pertanahan dengan rencana pembangunan IKN yang bersifat strategis dan berskala besar. Dalam konteks pembangunan kawasan baru, pendekatan terpusat dalam satu otoritas memang dipandang mampu meningkatkan efisiensi pengambilan keputusan. Namun demikian, perubahan struktur kewenangan tersebut juga menghadirkan tantangan yang tidak ringan, terutama terkait akuntabilitas, koordinasi antar lembaga, dan konsistensi sistem hukum agraria nasional. Dalam kajian hukum administrasi dan hukum agraria, pembagian kewenangan harus dirancang secara jelas untuk menghindari tumpang tindih yurisdiksi. Kepastian mengenai siapa yang berwenang menjadi prasyarat penting agar masyarakat, pelaku usaha, maupun aparat pelaksana kebijakan memiliki rujukan yang tegas dalam menjalankan hak dan kewajibannya.

Ketika otoritas pemberian hak atas tanah dialihkan kepada struktur kelembagaan yang berbeda secara substantif dari arsitektur pertanahan nasional, muncul potensi dualisme otoritas. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum apabila norma, prosedur, atau standar yang diterapkan di wilayah IKN berkembang berbeda, atau bahkan bertentangan, dengan pengaturan di tingkat nasional (Hadjon, 2019). Dalam jangka panjang, dualisme semacam ini berisiko mengganggu keterpaduan sistem hukum pertanahan Indonesia yang pada dasarnya dirancang bersifat nasional dan terpadu.

Kewenangan ATR/BPN selama ini ditegaskan oleh UUPA beserta peraturan turunannya sebagai otoritas yang bertanggung jawab atas pemberian hak atas tanah negara, termasuk HGB, HGU, dan Hak Pakai. Pelaksanaan kewenangan tersebut memang dapat dilimpahkan kepada kantor pertanahan di daerah, tetapi pelimpahan itu berlangsung dalam batas-batas administratif yang terukur serta tetap berada dalam struktur hierarkis yang jelas (Marbun, 2021). Dengan demikian, meskipun terjadi desentralisasi fungsi, kesatuan sistem

dan kendali normatif tetap terjaga dalam kerangka hukum agraria nasional.

Sebaliknya, desain kebijakan pertanahan di kawasan IKN memberikan ruang kewenangan yang lebih luas kepada Otorita IKN, tidak hanya dalam aspek administratif, tetapi juga dalam penentuan jangka waktu hak, mekanisme pemberian, hingga pengaturan teknis pelaksanaannya. Pendekatan ini memang diarahkan untuk meningkatkan efisiensi birokrasi dan mendukung iklim investasi dalam pembangunan ibu kota baru. Namun, dari sudut pandang sistem hukum, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan fragmentasi pengaturan agraria apabila tidak sepenuhnya terintegrasi dengan asas, struktur, dan prinsip dasar yang telah dirumuskan dalam UUPA (Maulana, Muhammad Asrul; Sukardi; Salman, 2025). Temuan sejumlah penelitian juga menunjukkan adanya indikasi konflik norma antara ketentuan hak atas tanah dalam UUPA dan ketentuan yang berlaku di wilayah IKN, khususnya terkait durasi dan tata cara pemberian hak. Ketidakharmisan ini menandakan bahwa persoalan kewenangan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh dimensi normatif yang berpengaruh terhadap kesatuan sistem hukum pertanahan nasional.

Potensi tersebut tidak dapat dipandang semata sebagai persoalan teknis administratif. Isu ini menyentuh langsung dimensi kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak baik warga negara maupun investor yang membutuhkan kerangka aturan yang dapat dipahami serta diprediksi konsekuensi hukumnya. Dalam bidang pertanahan, stabilitas norma menjadi prasyarat agar setiap keputusan penguasaan dan pemanfaatan tanah tidak berada dalam wilayah abu-abu secara yuridis. yang berakar pada UUPA dan rezim khusus seperti Otorita IKN, maka risiko inkonsistensi implementasi kebijakan serta potensi sengketa agraria menjadi semakin besar. Perbedaan standar, prosedur, atau dasar pertimbangan dalam pemberian hak dapat menimbulkan keraguan mengenai norma mana yang seharusnya menjadi rujukan utama. Ketidaksesuaian antara berbagai produk hukum yang mengatur pemberian hak atas tanah di IKN dengan prinsip-prinsip dasar agraria nasional menunjukkan bahwa harmonisasi kewenangan bukan hanya kebutuhan administratif, melainkan juga syarat penting untuk menjaga *unity of law* dalam sistem hukum nasional. Tanpa kesatuan arah pengaturan, sistem hukum pertanahan berisiko berkembang secara terfragmentasi, yang pada akhirnya dapat melemahkan legitimasi hukum itu sendiri.

Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Keadilan Agraria

Implikasi disharmoni pengaturan HGB antara rezim nasional dan rezim IKN tidak berhenti pada tataran teknis-yuridis, tetapi menyentuh fondasi kepastian hukum agraria sebagai salah satu pilar negara hukum. Dalam teori hukum, kepastian hukum (*legal certainty*) tidak cukup dimaknai sebagai keberadaan aturan tertulis, melainkan juga mencakup konsistensi norma, keterpaduan kelembagaan, serta penerimaan sosial terhadap pengaturan tersebut. Ketika standar pengaturan HGB berbeda secara signifikan, maka kepastian hukum terpengaruh secara sistemik.

a. Dimensi Normatif

Pada dimensi normatif, disharmoni terlihat dari perbedaan mendasar mengenai durasi hak, prosedur pemberian, dan mekanisme pengawasan antara sistem nasional yang berbasis UUPA dan rezim khusus IKN. Dalam teori perundang-undangan, inkonsistensi semacam ini berpotensi menimbulkan *normative gaps* maupun *conflict of norms*, yaitu situasi ketika dua rezim hukum berlaku secara paralel tanpa memiliki titik temu asas yang jelas (Indarti, 2007).

UUPA menempatkan pembatasan waktu dan evaluasi berkala sebagai instrumen normatif untuk menjamin terlaksananya fungsi sosial tanah. Sebaliknya, ketika rezim IKN memberikan jangka waktu yang sangat panjang sejak awal, terjadi pergeseran dari model *conditional tenure* menuju *quasi-permanent tenure*.

Pergeseran ini berpotensi mengurangi ruang diskresi negara untuk melakukan koreksi kebijakan berbasis kepentingan umum di masa mendatang. Dalam perspektif teori hukum agraria, kondisi tersebut dapat dipahami sebagai pelemahan karakter *public control over land*, yang sejak awal menjadi roh konsep penguasaan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan dielaborasi lebih lanjut dalam UUPA (Harsono, 2003). Akibatnya, keseimbangan antara kepastian bagi pemegang hak dan kontrol publik atas tanah berisiko bergeser secara struktural.

b. Dimensi Institusional

Disharmoni pengaturan tersebut juga berimplikasi pada struktur kelembagaan pertanahan. Selama ini, sistem pertanahan nasional terpusat pada ATR/BPN sebagai otoritas utama yang menjamin keseragaman standar administrasi tanah di seluruh wilayah Indonesia. Model ini dirancang untuk menjaga integrasi kebijakan, kesatuan prosedur, dan konsistensi penerapan hukum agraria dalam satu kerangka nasional. Pemberian kewenangan yang signifikan kepada Otorita IKN menghadirkan pola *administrative dualism*, yakni keberadaan dua pusat kewenangan pertanahan dengan basis normatif yang berbeda.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, konsentrasi kewenangan pada badan khusus memang dapat meningkatkan efisiensi dan mempercepat layanan, terutama dalam konteks proyek strategis. Namun, tanpa mekanisme koordinasi dan pengawasan yang ketat, kondisi ini juga meningkatkan risiko *accountability deficit* serta potensi konflik yurisdiksi antar lembaga (Hadjon, 2019). Apabila prosedur, durasi hak, atau standar evaluasi berkembang secara berbeda antar rezim, publik dapat memandang sistem pertanahan tidak lagi seragam. Dampaknya bukan hanya pada aspek teknis pelayanan, tetapi juga pada kepercayaan terhadap otoritas pertanahan nasional. Pada titik ini, kepastian hukum tidak lagi sekadar persoalan norma tertulis, melainkan berkaitan erat dengan stabilitas dan kredibilitas kelembagaan yang menjadi pelaksana hukum tersebut.

c. Dimensi Sosiologis

Pada tataran sosiologis, perbedaan perlakuan antara wilayah IKN dan wilayah lain berpotensi memunculkan persepsi ketidakadilan agraria di tengah masyarakat. Dalam berbagai studi kebijakan pertanahan global, legitimasi sosial dipandang sebagai prasyarat penting bagi keberlanjutan sistem hak atas tanah. Suatu rezim hukum yang secara formal sah belum tentu efektif apabila tidak memperoleh penerimaan sosial dari komunitas yang terdampak. Ketika masyarakat melihat bahwa kelompok tertentu, misalnya investor berskala besar memperoleh jaminan hak atas tanah dalam jangka waktu yang jauh lebih panjang dibanding masyarakat umum, potensi *social resentment* dapat muncul. Persepsi ketimpangan ini dapat berkembang menjadi ketegangan sosial, bahkan konflik agraria, terutama jika diiringi dengan keterbatasan akses tanah bagi masyarakat lokal atau kelompok rentan (UN-Habitat, 2008).

Sejumlah kajian, termasuk yang dirujuk dalam laporan lembaga pembangunan internasional seperti Bank Dunia, menunjukkan bahwa tata kelola pertanahan yang dipersepsikan tidak adil berkontribusi pada instabilitas sosial, meningkatnya sengketa lahan, serta menurunnya kepercayaan terhadap institusi negara. Kondisi tersebut pada akhirnya justru dapat merugikan iklim investasi jangka panjang (Deininger, Klaus ; Selod, Harris dan Burns, 2010). Dengan demikian, kepastian hukum yang hanya menekankan stabilitas bagi investor tanpa disertai legitimasi sosial berisiko menjadi semacam *illusory certainty*, tampak pasti secara formal, tetapi rapuh secara sosial.

d. Kepastian Hukum, Fungsi Sosial, dan Norma Kewajiban Sosial

Dalam perkembangan teori modern mengenai hak atas tanah, hak tidak lagi dipahami semata sebagai *bundle of rights*, melainkan juga sebagai *bundle of obligations*. Alexander mengemukakan konsep *social obligation norm*, yaitu gagasan bahwa setiap hak atas properti mengandung kewajiban sosial yang melekat dan menjadi dasar legitimasi bagi intervensi negara demi kepentingan umum (Alexander, 2009). Dengan kata lain, kepemilikan atau penguasaan tanah tidak pernah sepenuhnya bersifat privat, karena selalu berada dalam relasi dengan kepentingan sosial yang lebih luas.

Konsep tersebut selaras dengan asas fungsi sosial tanah dalam UUPA, yang menempatkan setiap hak atas tanah dalam kerangka tanggung jawab sosial. Oleh karena itu, kepastian hukum agraria yang substantif tidak cukup hanya menjamin stabilitas hak individu, tetapi juga harus memastikan bahwa hak tersebut dijalankan dalam batas-batas kewajiban sosialnya.

Dalam konteks ini, kepastian hukum agraria yang sejati setidaknya bertumpu pada tiga prasyarat utama: a) konsistensi norma, b) keseragaman dan keterpaduan kelembagaan, serta, dan c) legitimasi sosial terhadap pengaturan yang berlaku. Apabila salah satu unsur tersebut terganggu, maka kepastian hukum menjadi bersifat parsial, tampak kuat secara formal, tetapi rentan dipersoalkan baik secara konstitusional maupun sosial. Kondisi semacam ini menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari keseimbangan antara perlindungan hak, kontrol publik, dan penerimaan masyarakat.

D. Penutup

Penelitian ini, baik dari sisi teoretis maupun yuridis, menunjukkan bahwa pengaturan Hak Guna Bangunan (HGB) dalam rezim Ibu Kota Nusantara (IKN) menimbulkan disharmoni normatif yang bersifat struktural terhadap sistem hukum pertanahan nasional Indonesia. Disharmoni tersebut tidak sekadar berkaitan dengan perbedaan teknis, seperti panjangnya jangka waktu hak, tetapi menjangkau dimensi yang lebih mendasar, yakni perbedaan paradigma mengenai penguasaan dan pengelolaan tanah dalam kerangka hukum agraria nasional. Dengan demikian, persoalan yang muncul bukan hanya soal variasi kebijakan, melainkan menyentuh arah politik hukum pertanahan itu sendiri—antara pendekatan yang menekankan pembatasan, evaluasi berkala, dan fungsi sosial tanah sebagaimana dirumuskan dalam UUPA, dengan pendekatan yang lebih berorientasi pada stabilitas jangka panjang untuk mendukung investasi dalam konteks pembangunan IKN. Perbedaan orientasi ini menjadi sumber utama ketegangan normatif dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Pertama, rezim HGB nasional yang berakar pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menempatkan hak atas tanah dalam kerangka penguasaan negara dengan mekanisme evaluasi berkala sebagai instrumen untuk menjaga fungsi sosial tanah, sebuah asas fundamental dalam hukum agraria Indonesia (Suartining, Ni Ketut dan Djaja, 2023) Dalam model ini, kepastian hukum tidak dipahami sebagai jaminan yang bersifat absolut, melainkan sebagai kepastian yang kondisional dan berorientasi sosial. Artinya, keberlangsungan hak atas tanah selalu dikaitkan dengan kesesuaian pemanfaatannya terhadap tujuan sosial negara dan kepentingan umum (Harsono, 2003). Dengan demikian, sistem HGB nasional dibangun di atas keseimbangan antara perlindungan hak individu dan kontrol sosial oleh negara. Sebaliknya, pengaturan HGB di IKN menunjukkan pola pemberian hak dengan jangka waktu yang sangat panjang dan diberikan sekaligus sejak awal. Secara substantif, model ini menggeser karakter HGB dari hak yang bersifat evaluatif menjadi hak dengan jaminan kepastian jangka panjang yang mendekati karakter hak milik terbatas. Pergeseran tersebut

mencerminkan perubahan orientasi dari *social control* menuju *investment-driven tenure security*, di mana stabilitas hak bagi investasi menjadi fokus utama, sementara ruang evaluasi berkala oleh negara terhadap pemanfaatan tanah menjadi lebih terbatas (Sihite, Salmon dan Widjaja, 2025b). Implikasi dari perubahan ini adalah berkurangnya intensitas peran negara sebagai penjaga fungsi sosial tanah sebagaimana dirancang dalam struktur dasar UUPA. Kedua, disharmoni juga terlihat pada tataran kelembagaan melalui pergeseran kewenangan pemberian hak dari Kementerian ATR/BPN kepada Otorita IKN. Pergeseran ini berpotensi menimbulkan fragmentasi dalam tata kelola pertanahan nasional, karena menghadirkan dua rezim kewenangan dengan standar, prosedur, dan orientasi kebijakan yang berbeda dalam satu sistem hukum agraria. Dalam perspektif hukum administrasi negara, situasi semacam ini membuka risiko konflik yurisdiksi, tumpang tindih kewenangan, serta ketidakjelasan garis pertanggungjawaban kelembagaan (Hadjon, 2019). Apabila tidak diimbangi dengan mekanisme koordinasi dan harmonisasi yang kuat, perbedaan tersebut dapat berkembang menjadi sumber ketidakpastian hukum pada tingkat institusional. Fragmentasi kelembagaan ini pada akhirnya berpotensi menggerus prinsip keseragaman hukum agraria nasional, yang sejak awal menjadi fondasi UUPA. Padahal, kesatuan sistem dan standar pengaturan merupakan elemen penting untuk menjamin bahwa hukum pertanahan berlaku secara konsisten di seluruh wilayah negara. Ketiga, dampak paling mendasar dari disharmoni antara rezim nasional dan rezim IKN adalah munculnya ketidakpastian hukum yang bersifat sistemik dan substantif. Ketidakpastian ini bukan lahir dari kekosongan norma, melainkan dari keberadaan dua rezim normatif yang berjalan paralel dengan orientasi, logika pengaturan, dan standar yang berbeda. Dalam situasi demikian, kepastian hukum cenderung tampil kuat secara formal, khususnya dalam menjamin stabilitas bagi kepentingan investasi. Namun, jika ditinjau dari perspektif keadilan agraria dan fungsi sosial tanah, kepastian tersebut menjadi relatif dan tidak sepenuhnya mencerminkan keseimbangan yang dirancang dalam sistem hukum agraria nasional (Deininger, Klaus ; Selod, Harris dan Burns, 2010). Akibatnya, kepastian hukum yang terbentuk berpotensi bersifat asimetris—kokoh bagi kepentingan tertentu, tetapi lemah dalam menjamin prinsip keadilan sosial dan kontrol publik atas tanah. Lebih jauh, literatur agraria internasional menegaskan bahwa legitimasi sosial merupakan prasyarat mendasar bagi keberlanjutan suatu sistem hak atas tanah. Kepastian hukum tidak hanya dibangun melalui stabilitas norma dan jaminan formal bagi pemegang hak, tetapi juga melalui penerimaan sosial terhadap keadilan pengaturan tersebut. Ketika masyarakat memandang kebijakan pertanahan menyimpang dari kepentingan publik atau memberikan perlakuan yang dianggap tidak proporsional, maka legitimasi sosial sistem hukum akan melemah. Dalam kondisi demikian, risiko konflik sosial, sengketa lahan, serta instabilitas kebijakan meningkat, yang pada akhirnya justru merugikan keberlanjutan investasi jangka panjang itu sendiri (UN-Habitat, 2008). Dengan kata lain, sistem hak atas tanah yang kuat bagi investor tetapi lemah dalam legitimasi sosial berpotensi menghasilkan kepastian hukum yang semu (*illusory legal certainty*), karena stabilitas formal tidak ditopang oleh penerimaan sosial yang memadai. Dengan demikian, pengaturan HGB di IKN tidak dapat dipandang semata sebagai variasi kebijakan administratif, melainkan sebagai bagian dari rekonstruksi politik hukum agraria yang berpotensi menggeser fondasi konseptual UUPA sebagai norma dasar sistem pertanahan nasional. Kebijakan ini menunjukkan adanya pergeseran orientasi dari kerangka penguasaan negara yang bercorak sosial-kondisional menuju model pemberian hak yang lebih menekankan stabilitas jangka panjang bagi kepentingan investasi. Tanpa upaya harmonisasi yang komprehensif baik pada tingkat norma, kelembagaan, maupun mekanisme pengawasan pengaturan tersebut berisiko mengaburkan orientasi konstitusional penguasaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada saat yang sama, kondisi ini dapat melemahkan legitimasi struktural sistem

hukum agraria Indonesia, karena fondasi filosofis, yuridis, dan sosiologis yang selama ini menopang UUPA tidak lagi sepenuhnya tercermin dalam praktik pengaturan pertanahan di wilayah IKN.

Daftar Pustaka

- Alexander, G. S. (2009). The social-obligation norm in American property law. *Cornell Law Review*. <https://ww3.lawschool.cornell.edu/research/JLPP/upload/Alexander-final.pdf>
- Deininger, Klaus ; Selod, Harris dan Burns, A. (2010). *Land governance assessment framework*.
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bba1b7f1-6520-5e92-962b-7735eec15ded/content>
- Esin Örücü. (2004). *The Enigma of Comparative Law: Variations on a Theme for the Twenty-First Century*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Hadjon, P. M. (2019). *Pengantar hukum administrasi Indonesia : introduction to the Indonesian administrative law*. Gadjah Mada University Press.
- Harsono, B. (2003). *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Ibrahim, J. (2013). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayu Media.
- Indarti, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Kanisius.
- Iswantoro. (2025). New Enclosure of the Commons: A Human Rights Critique of Rights to Cultivate in the Capital City of Nusantara. *IN RIGHT: Jurnal Agama Dan Hak Azazi Manusia*, 14 No. 2(2025). <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/view/4594>
- Kurniawan, F. (2025). Konflik Agraria Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara: Analisis Hak Guna Usaha Dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat. *Journal of Science and Social Research*, 8 No. 1(2025).
<https://doi.org/https://doi.org/10.54314/jssr.v8i1.2831>
- Maisari, R. A. (2023). Konstitusionalitas Rencana Perpanjangan Hak Guna Bangunan di Ibu Kota Nusantara. *Proceeding Legal Symposium*, 1.
<https://doi.org/https://doi.org/10.18196/pls.v1i1.103>
- Marbun, S. (2021). Mencari Bentuk Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Pertanahan*, 10 No.2.
<https://doi.org/https://doi.org/10.53686/jp.v10i2.13>
- Marzuki, M. P. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Maulana, Muhammad Asrul; Sukardi; Salman, R. (2025). Konflik Norma Dalam Pemberian Izin Jangka Waktu Hak Atas Tanah Wilayah Ibu Kota Nusantara. *Veritas et Justitia*, 11 No.1(2025).
<https://doi.org/https://doi.org/10.25123/g032eq74>
- Media, N. (2022). Obral HGB 160 Tahun di IKN Diklaim Tak Langgar UU. 2022.
<https://www.neraca.co.id/article/170571/obral-hgb-160-tahun-di-ikn-diklaim-tak-langgar-uu>
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*. Universitas Atma Jaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, 99 (2021).
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 (2024).
- Sari, I. (2020). Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia. *Jurnal Mitra Manajemen*, 9 No.1(2020).
<https://doi.org/https://doi.org/10.35968/jmm.v9i1.492>
- Satryadin, M. A. A. I. A. (2025). Perubahan Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah di Ibu

- Kota Negara dalam Perspektif Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024. *Jurnal Pertanahan*, 15 No. 1(2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.53686/jp.v15i1.279>
- Sihite, Salmon dan Widjaja, G. (2025a). Legal Certainty Analysis In The Extension Of Land Rights Based On The Agrarian Law. *International Journal of Society Reviews (Injoser)*, 2. <https://injoqast.net/index.php/INJOSER/article/view/365>
- Sihite, Salmon dan Widjaja, G. (2025b). Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Proses Perpanjangan Hak Atas Tanah. *Jurnal Tana Mana*, 6 No.3. <https://doi.org/https://doi.org/10.33648/jtm.v6i3.1273>
- Sihite, Salmon dan Widjaja, G. (2025c). Tinjauan Yuridis Terhadap Tata Cara Perpanjangan Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara di Indonesia. *Jurnal Tana Mana*, 6. <https://doi.org/https://doi.org/10.33648/jtm.v6i3.1268>
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2010). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Suartining, Ni Ketut dan Djaja, B. (2023). Land Rights In The Land Law System In Indonesia According To The Basic Agrarian Law Number 5 Of 1960. *Journal of Social Research*, 2. <https://doi.org/https://doi.org/10.55324/josr.v2i6.903>
- Suyanto. (2023). Duration of Land Rights in the Capital City of the Nusantara: The Perspective of National Agrarian Law. *The International Journal of Politics and Sociology Research*, 11 No.2. <https://ijobsor.pelnus.ac.id/index.php/ijopsor/article/view/151/129>
- UN-Habitat. (2008). *Secure Land Rights for All*. <https://unhabitat.org/secure-land-rights-for-all>
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 (2023).
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 (2022).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, 33 (1960).
- Zaini, Abdul ; Syihabuddin, Muhammad ; Wiranti ; Wijayanti, W. (2023). Legal Review Of Granting Of Building Utilization Rights (HGB) For 160 Years To Investors In The Capital City Of The Nusantara Development (IKN). *YURISDIKSI : Jurnal Wacana Hukum Dan Sains*, 19 No.1(20253). <https://doi.org/https://doi.org/10.55173/yurisdiaksi.v19i1.175>