

Perubahan Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah di Ibu Kota Negara dalam Perspektif Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024

Changes to the Land Rights Granting Policy in the National Capital from the Perspective of Presidential Regulation Number 75 of 2024

Maulana Arba' Satryadin,¹ & Ikhlasul Akmal Aulawi^{2*}

¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

² Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

*corresponding author: ikhlasulakmalaulawi@mail.ugm.ac.id

Submitted: September 30, 2024 | Accepted: September 24, 2025 | Published: September 25, 2025

Abstract: *This study aims to analyze changes in land rights granting policy in the Indonesian Capital City (IKN) based on Presidential Regulation Number 75 of 2024, which is a strategic step in supporting the relocation of the capital from Jakarta to East Kalimantan. This study uses qualitative descriptive-analytical methods to explore the legal, sustainability, and social aspects of this policy change. The results indicate that this policy change simplifies the licensing process through digital technology-based integration, provides recognition of indigenous peoples' rights, and extends the granting period of Land Use Rights (Hak Guna Usaha) to 190 years. Although this policy can increase investment and accelerate development, there are concerns regarding social inequality and potential environmental damage. The conclusions drawn emphasize the need for policy evaluation to ensure social justice and environmental sustainability in the development of the IKN.*

Keywords: *Land Rights, Indonesian Capital City (IKN), Agrarian Reform, Sustainable Development*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan kebijakan pemberian hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024, yang menjadi langkah strategis dalam mendukung pemindahan ibu kota dari Jakarta ke Kalimantan Timur. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif-analitik untuk mengeksplorasi aspek hukum, keberlanjutan, dan sosial dalam perubahan kebijakan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan ini menyederhanakan proses perizinan melalui integrasi berbasis teknologi digital, memberikan pengakuan terhadap hak masyarakat adat, dan memperpanjang masa pemberian Hak Guna Usaha hingga 190 tahun. Meskipun kebijakan ini dapat meningkatkan investasi dan mempercepat pembangunan, terdapat kekhawatiran terkait ketimpangan sosial dan potensi kerusakan lingkungan. Kesimpulan yang diambil menunjukkan perlunya evaluasi kebijakan untuk memastikan keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan dalam pembangunan IKN.

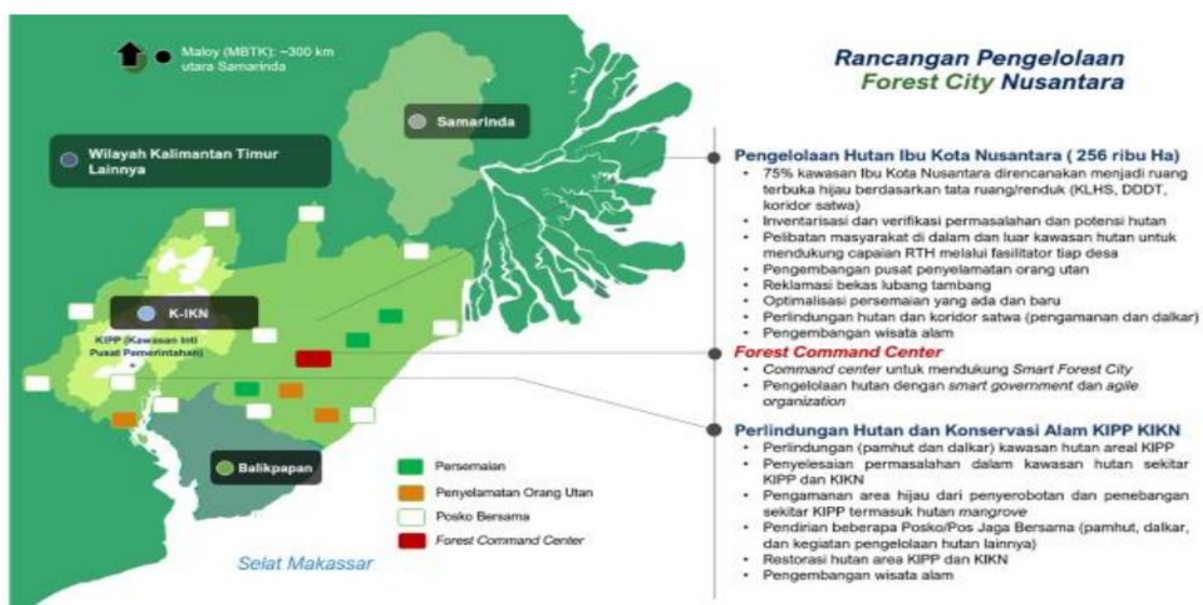
Kata Kunci: Hak Atas Tanah, Ibu Kota Nusantara (IKN), Reforma Agraria, Pembangunan Keberlanjutan



Pendahuluan

Jakarta selama ini menjadi pusat pemerintahan dan perekonomian Indonesia. Konsentrasi aktivitas tersebut memicu pertumbuhan penduduk yang pesat, melampaui daya dukung lingkungan dan tata ruang kota. Kompleksitas masalah yang muncul mendorong pemerintah merencanakan pemindahan ibu kota ke luar Pulau Jawa. Pada 2019, pemerintah secara resmi mengumumkan pemindahan pusat pemerintahan ke Kalimantan Timur. Presiden Joko Widodo menyampaikan visi ibu kota baru sebagai simbol kemajuan bangsa sekaligus katalisator pemerataan pembangunan. Konsep kota cerdas, hijau, dan berkelanjutan menjadi dasar perencanaan (Praditya et al., 2023). Rencana ini ditegaskan dalam RPJMN 2020–2024 serta Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2022 tentang Rencana Induk Ibu Kota Nusantara. Pemindahan ibu kota dipandang penting untuk menjawab tantangan masa depan dan mewujudkan visi Indonesia Maju, khususnya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi inklusif (Rifaid et al., 2023).

Pembangunan IKN masih menghadapi tantangan, terutama dalam hal tata kelola pertanahan. Saat ini, lahan yang berstatus *clean and clear* baru mencakup Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP), sementara wilayah di luar KIPP masih memerlukan penyelesaian pengadaan tanah secara menyeluruh. Pendekatan holistik yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan menjadi kunci keberhasilan. Selain pengadaan tanah, aspek lain seperti anggaran, daya dukung lingkungan, tata ruang wilayah, sumber daya manusia, sosial budaya, serta reformasi birokrasi juga perlu mendapat perhatian serius (Baharuddin et al., 2022). IKN direncanakan mencakup area 252.660 hektar, dengan 56.180 hektar sebagai KIPP dan 256.142 hektar sebagai wilayah pengembangan. Pemindahan ini diharapkan mampu menggeser pusat pertumbuhan ekonomi nasional sekaligus mendorong pembangunan daerah (Syabri et al., 2024).



Gambar 1. Rancangan Pengelolaan Kota Hutan IKN
Sumber: Lampiran Perpres No. 63 Tahun 2022

Berdasarkan gambar 1 tersebut, Konsep Pengelolaan Kota Hutan Nusantara (Forest City Nusantara) menyajikan sebuah model pembangunan perkotaan yang inovatif dan berorientasi pada keberlanjutan. Rancangan ini secara strategis memprioritaskan konservasi dengan menjadikan 75% wilayah Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai ruang terbuka hijau, yang penataannya diatur berdasarkan prinsip-prinsip ekologis seperti Kawasan Lindung Hutan dan Sumber Air (KLHS) dan pembentukan koridor satwa. Pendekatan ini tidak hanya berfokus pada perlindungan alam, tetapi juga mengintegrasikan partisipasi masyarakat secara aktif, misalnya melalui fasilitator desa. Upaya rehabilitasi ekosistem menjadi elemen kunci, seperti terlihat dari reklamasi bekas lubang tambang dan inisiatif penyelamatan satwa, termasuk pendirian pusat khusus untuk orang utan. Untuk memastikan pengelolaan yang efisien dan modern, konsep ini memperkenalkan *Forest Command Center*, sebuah pusat kendali yang akan memanfaatkan teknologi *smart government* dan struktur organisasi yang lincah (*agile organization*). Selain itu, terdapat fokus khusus pada perlindungan intensif di area KIPP dan KIKN, yang meliputi pengamanan ekosistem penting seperti hutan mangrove dan pembangunan posko bersama untuk menjaga kelestarian lingkungan.

Pembangunan IKN memberikan harapan pemerataan dan pembangunan berkelanjutan di luar Jawa, namun terdapat kekhawatiran mengenai kesiapan IKN dalam menghadapi tantangan pembangunan berkelanjutan. Analisis awal menunjukkan bahwa meskipun Kalimantan Timur telah mencapai sejumlah tujuan pembangunan berkelanjutan, kapasitas masyarakat lokal dalam mengelola perubahan, khususnya terkait perubahan iklim dan urbanisasi, masih perlu ditingkatkan. Sementara pemerintah menggarisbawahi krisis air, kepadatan penduduk, dan banjir sebagai alasan utama pemindahan ibu kota, Walhi mengemukakan bahwa perubahan iklim dan kerusakan ekosistem merupakan ancaman yang lebih fundamental. Proyek ini berpotensi mengganggu keseimbangan ekologis, mengancam keanekaragaman hayati, dan meningkatkan risiko bencana lingkungan (Fristikawati & Adipradana, 2022).

Meskipun dirancang untuk menjadi pusat pembangunan berkelanjutan, proyek pembangunan ibu kota baru memiliki potensi dampak negatif yang signifikan terhadap lingkungan dan hak masyarakat terutama masyarakat adat akan wilayah tanah adatnya. Kegiatan konstruksi skala besar dapat menyebabkan degradasi lingkungan, hilangnya keanekaragaman hayati, dan pengusuran masyarakat. Selain itu, proyek ini juga berpotensi memperburuk ketimpangan sosial ekonomi. Kebijakan pembangunan, baik secara langsung maupun tidak langsung, memiliki implikasi signifikan terhadap permintaan dan kebutuhan akan tanah. Hal ini menegaskan bahwa tanah merupakan aset ekonomi yang sangat berharga dan nilainya cenderung meningkat seiring waktu. Mekanisme pasar, yang didorong oleh interaksi antara penawaran dan permintaan, menjadi penentu utama harga tanah (Nurahmani & Sihombing, 2022). Atas dasar tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara. Perpres Nomor 75 Tahun 2024 ini merupakan peraturan yang lebih operasional

khususnya dalam hal tata kelola pertanahan di IKN dibandingkan Perpres Nomor 63 Tahun 2022.

Perubahan kebijakan yang termuat dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2024 yang banyak menuai pro dan kontra terutama terkait kebijakan pemberian hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun lamanya. Hal ini tentu menjadi paradoks dalam konteks tata kelola pertanahan dan pemberian hak atas tanah di IKN. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah jelas menyatakan bahwa jangka waktu hak guna usaha (HGU) yang diberikan kepada pemegang hak diatur maksimal 25 tahun. Terhadap perusahaan yang memiliki kebutuhan khusus akan tanah yang diusahakan, jangka waktu hak guna usaha dapat diberikan hingga 35 tahun. Pemegang hak guna usaha dapat mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha, dengan ketentuan jangka waktu perpanjangan maksimal 25 tahun. Dalam hukum dikenal asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti bahwa prinsip fundamental dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dapat membatalkan atau mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya jika terdapat pertentangan. Pembuat kebijakan (*policy maker*) dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2024 hanya mengedepankan aspek kapital dan penjangkaran modal investasi sebesar-besarnya di IKN dan mengesampingkan aspek hukum, kebijakan, kemanusiaan, dan lingkungan. Transformasi mendasar dalam pengelolaan wilayah, khususnya kebijakan pengelolaan dan pemberian hak atas tanah di IKN telah membawa perubahan besar dalam tata kelola pertanahan di IKN.

Dalam praktiknya, diskresi yang dimiliki oleh birokrat garis depan bukanlah alat netral. Interpretasi subjektif terhadap penerima manfaat justru sering kali menimbulkan ketidaksetaraan struktural yang sudah ada. Alih-alih menjadi jalan pembebasan, reformasi kebijakan malah berpotensi mengukuhkan stigma dan menciptakan hambatan baru bagi kelompok marginal, sehingga mengingkari janji inklusivitas kebijakan yang tertulis dalam dokumen formal (Watkins-Hayes, 2019). Dari sudut pandang implementasi, perubahan kebijakan terbukti jauh lebih kompleks daripada sekadar dokumen yang tertuang dalam sebuah regulasi. Pada kenyataannya, kebijakan tersebut mengalami penerjemahan dan adaptasi sehari-hari oleh para pelaksana kebijakan (*street level bureaucrats*) (Béland, 2009). Dalam hal ini Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal dari Kementerian ATR/BPN merupakan ujung tombak yang menegosiasikan kebijakan abstrak dengan realitas dinamik dan kendala sumber daya di lapangan. Oleh karena itu, keberhasilan perubahan tidak hanya ditentukan oleh desainnya yang sempurna di tingkat pusat, tetapi justru oleh kemampuannya untuk merangkul kompleksitas operasional dan konteks sosio kultural tempat kebijakan itu benar-benar hidup dan diterapkan.

Berdasarkan uraian di atas, perubahan kebijakan dalam pemberian hak atas tanah di IKN yang bertujuan untuk menjaring modal sebesar-besarnya ditanamkan di IKN telah mengesampingkan aspek hukum dan cenderung bersifat eksklusif. Penelitian ini mencoba membahas mengenai perubahan kebijakan dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024

dalam hal tata kelola pertanahan dan pemberian hak atas tanah di IKN dari sudut pandang pembentukan hukum dan perubahan kebijakan di dalamnya. Penelitian ini mengidentifikasi kesenjangan analitis yang signifikan dalam diskursus pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), yaitu kurangnya analisis hukum mendalam terkait pergeseran kebijakan agraria. Makalah ini berkontribusi pada literatur ilmiah dengan mengkaji secara yuridis-normatif koherensi antara Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2024 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, khususnya terkait perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun. Kami berargumen bahwa kebijakan ini menciptakan paradoks hukum yang menantang prinsip keadilan agraria dan fungsi sosial tanah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menjawab dua pertanyaan utama: (1) Apakah Perpres tersebut konsisten dengan kerangka hukum UUPA ? dan (2) Bagaimana perubahan kebijakan dalam Perpres tersebut terkait tata kelola pertanahan dan pemberian hak atas tanah di IKN ? Temuan kami diharapkan dapat memberikan perspektif kritis dan menjadi studi kasus penting bagi negara-negara yang menyeimbangkan ambisi pembangunan dengan prinsip-prinsip hukum yang fundamental.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan sifat deskriptif-analitik, dipadukan dengan pendekatan hukum normatif dan analisis kebijakan. Penelitian kualitatif berfokus pada pemahaman makna secara mendalam (Hasibuan et al., 2022), sedangkan pendekatan hukum normatif dilakukan melalui kajian literatur (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2009). Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, PP Nomor 18 Tahun 2021, dan Perpres Nomor 75 Tahun 2024, sementara bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal dan monograf metodologis. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menilai norma hukum dalam kerangka kepastian, kemanfaatan, dan keadilan. Konflik norma diselesaikan melalui *asas lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generali, dan lex posterior derogat legi priori* dengan mempertimbangkan kesetaraan hierarki, rezim, dan lingkup materi.

Temuan hasil penafsiran dan uji koherensi kemudian dipetakan dalam kerangka perubahan kebijakan menggunakan *advocacy coalition framework* dan konsep *path dependence*. Kerangka ini digunakan untuk menelusuri dinamika koalisi, pergeseran keyakinan kebijakan, serta pengaruh lintasan institusional terhadap rezim hak atas tanah dan implikasi agraria. Validasi penelitian dilakukan melalui triangulasi bahan hukum primer lintas tingkat, konfirmasi silang dengan literatur akademik, serta uji konsistensi internal antar-metode penafsiran dan penerapan asas konflik norma pada kasus konkret, sesuai praktik riset hukum normatif di Indonesia.

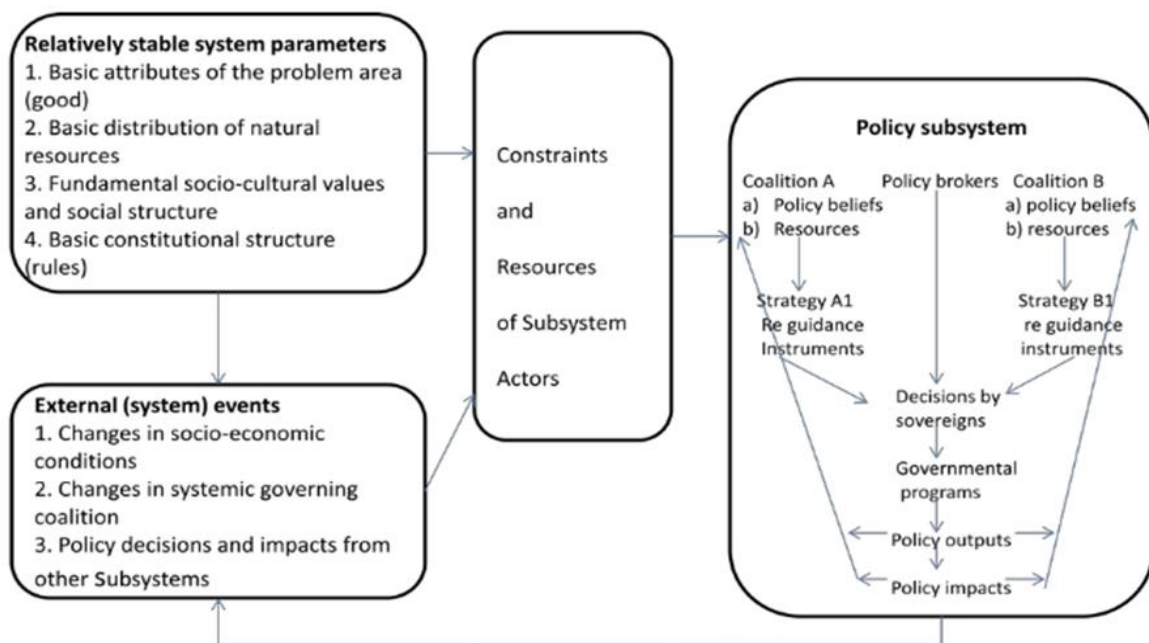
Hasil dan Pembahasan

Teori Perubahan Kebijakan

Studi perubahan kebijakan merupakan bidang sentral dalam kajian kebijakan publik yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan dinamika perubahan pola kebijakan.

Meskipun terdapat beragam pendekatan untuk mengukur perubahan kebijakan, belum ada konsensus mengenai metode yang paling tepat. Keragaman konseptual ini menghambat perbandingan hasil penelitian dan menyulitkan pengembangan teori yang komprehensif. Bagian ini akan menyajikan tinjauan umum terhadap berbagai pendekatan teoritis yang digunakan dalam studi perubahan kebijakan. Teori-teori ini terutama berkaitan dengan pertanyaan tentang bagaimana variabel-variabel yang berbeda dapat dihubungkan satu sama lain menurut logika, bukan dengan cara positif atau negatif yang sederhana. Studi-studi tentang perubahan kebijakan yang menggunakan logika kausalitas kombinatif biasanya mengedepankan model-model teoritis yang menggabungkan kondisi-kondisi yang diperlukan dan kondisi-kondisi yang memadai. Mengenai pengujian empiris model-model ini, metode yang dipilih adalah analisis komparatif kualitatif. Sebuah ilustrasi yang tepat mengenai pendekatan teoritis dan metodologis yang didasarkan pada kausalitas kombinatif bahwa perubahan kebijakan besar terjadi pada dua konstelasi yang dicirikan oleh kombinasi kondisi yang berbeda, yaitu: (1) struktur koalisi aktor dengan konflik yang rendah dan kolaborasi yang kuat di antara koalisi-koalisi tersebut, dan (2) struktur dengan koalisi yang dominan dan kolaborasi yang lemah, yang mana keduanya memfasilitasi terjadinya perubahan kebijakan yang besar (Knill & Tosun, 2012).

Pertama-tama, penting untuk membedakan perubahan kebijakan dengan reformasi kebijakan karena kedua istilah tersebut sering digunakan secara bergantian dalam literatur. Perubahan kebijakan mengacu pada pergeseran bertahap dalam struktur yang ada, atau kebijakan yang baru dan inovatif. Reformasi biasanya mengacu pada perubahan kebijakan yang besar. Meskipun demikian, bahwa reformasi sebagai intervensi yang disengaja melalui kebijakan dapat menghasilkan perubahan atau tidak (Mintrom & Norman, 2009).



Gambar 2. Model Perubahan Kebijakan Sabatier 1982
 Sumber: (Cerna, 2013)

Analisis pertanyaan tentang perubahan kebijakan dapat mengacu pada literatur tentang ketergantungan jalur. Model ini berpendapat bahwa pada umumnya sulit untuk mengubah kebijakan karena lembaga bersifat kaku, dan para pelaku melindungi model yang ada. Ketergantungan jalur berarti bahwa setelah suatu negara atau wilayah mulai menuruni jalur, biaya pembalikannya sangat tinggi. Kebijakan publik dan lembaga formal biasanya dirancang agar sulit diubah sehingga keputusan masa lalu mendorong keberlanjutan kebijakan. Ketergantungan jalur terbentuk hanya jika dapat ditunjukkan bahwa perubahan kebijakan telah dipertimbangkan dan ditolak karena alasan yang tidak dapat dijelaskan tanpa mengacu pada struktur biaya dan insentif yang diciptakan oleh pilihan kebijakan awal. Selain itu, untuk memperkenalkan perubahan besar, para pembuat kebijakan harus menunggu titik kritis atau jendela peluang luar biasa yang disebut konjungtur (Cerna, 2013).

Klasifikasi ideal tipikal dalam kebijakan dapat membantu mencerahkan spektrum masalah epistemologi epistemologis dan masalah-masalah teoritis yang harus dihadapi dan, jika mungkin, dipecahkan untuk menafsirkan dan menjelaskan perubahan sosial secara umum, dan dengan demikian juga perubahan kebijakan. Namun demikian, klasifikasi tipe ideal sangat berguna dalam merefleksikan pilihan-pilihan epistemologis dan teoritis konstitutif yang harus dibuat ketika membangun sebuah kerangka kerja untuk analisis perubahan kebijakan. Klasifikasi ini mengungkapkan ciri-ciri konstitutif dari teka-teki yang harus dipecahkan oleh para ahli kebijakan ketika menjelaskan perubahan. Hal ini menunjukkan kompleksitas dari serangkaian pilihan yang harus dibuat sebelum memulai analisis konkret mengenai perubahan kebijakan. Terdapat dikotomi klasik antara perubahan inkremental (tingkat pertama, ditentukan, evolusioner, momentum, pembelajaran satu putaran, kontinu) dan perubahan radikal (tingkat ketiga, paradigmatik, konstruktif, revolusioner, transformatif, pembelajaran dua putaran, kuantum, terputus-putus). Definisi-definisi tersebut dicirikan oleh fokus mereka pada modus perubahan. Namun, seperti yang disadari oleh para ahli kebijakan, tidak mudah untuk mendefinisikan arti sebenarnya dari kedua bentuk perubahan tersebut (inkremental vs radikal). Perubahan jelas bersifat inkremental jika perubahan tersebut merupakan pergeseran marginal dari status quo, sementara perubahan radikal adalah perubahan besar dari situasi saat ini. Namun, pemahaman umum tentang perbedaan antara keduanya perlu ditempatkan dalam konteks, dan beberapa aspek lain perlu dipertimbangkan. Penelitian telah menunjukkan bahwa aspek-aspek yang paling penting adalah (Capano, 2009):

1. Tingkat abstraksi, karena perubahan yang sama dapat terlihat radikal dari perspektif mikro, tetapi inkremental dari perspektif makro;
2. Dimensi tempo/kecepatan. Dimensi temporal membantu kita untuk mendefinisikan dan menentukan sifat perubahan dengan lebih baik. Kadang-kadang apa yang terlihat sebagai perubahan radikal hanyalah perubahan inkremental yang terjadi dengan sangat cepat; demikian juga, apa yang terlihat sebagai perubahan inkremental sebenarnya adalah transformasi radikal yang terjadi dengan sangat lambat;

3. Logika perkembangan peristiwa (arah) yang merupakan sifat kumulatif atau adaptif dari perubahan.³ Dalam kasus pertama, urutan perubahan yang diakronis kondusif bagi paradigma kebijakan yang berbeda; dalam kasus kedua, urutan perubahan merupakan proses adaptasi yang sederhana dari fitur-fitur kebijakan yang ada saat ini terhadap perubahan-perubahan di lingkungan eksternal;
4. Cakupan perubahan, yaitu apakah perubahan melibatkan sebagian atau seluruh bidang kebijakan. Dimensi ini dapat sangat berguna tidak hanya dalam membedakan bagian mana dari kebijakan yang berubah (nilai-nilai, atau strategi, atau alat yang dimaksud, misalnya), tetapi juga dapat membantu kita memahami apakah perubahan yang terjadi dalam sub-sistem tertentu dari bidang kebijakan (misalnya, kebijakan pendidikan tinggi dapat mengalami perubahan dalam sub-bidang yang berbeda, seperti profesi akademis, struktur pengajaran, tata kelola dan kelembagaan).

Aspek Hukum Pertanahan Dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024

Kebijakan pertanahan untuk Ibu Kota Nusantara (IKN) saat ini terfragmentasi dalam berbagai regulasi sektoral, seperti kehutanan, agraria, dan tata ruang, yang belum menyatu dalam suatu payung hukum yang holistik. Kondisi fragmentasi ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian hukum, dan inefisiensi dalam percepatan pembangunan (Fasa, 2021). Oleh karena itu, perubahan kebijakan yang transformatif diperlukan guna menciptakan sebuah rezim pertanahan terpadu yang tidak hanya mampu menjawab kompleksitas kebutuhan pengelolaan tanah di IKN, tetapi juga mengkonsolidasikan kewenangan, memberikan kepastian dan insentif hukum bagi investor, serta menjamin perlindungan hak-hak masyarakat lokal secara berkelanjutan dan berkeadilan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimulai dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi, kemudian diikuti oleh TAP MPR, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan berbagai jenis peraturan daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, secara hierarki berkedudukan di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah. Sebagaimana disebutkan dalam pendahuluan di atas, bahwa pemberian hak atas tanah di IKN berdasarkan ketentuan di dalam norma dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2024 bertolak belakang dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 29 UUPA secara jelas menyatakan bahwa jangka waktu hak guna usaha (HGU) yang diberikan kepada pemegang hak diatur maksimal 25 tahun. Terhadap perusahaan yang memiliki kebutuhan khusus akan tanah yang diusahakan, jangka waktu hak guna usaha dapat diberikan hingga 35 tahun. Pemegang hak guna usaha dapat mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha, dengan ketentuan jangka waktu perpanjangan maksimal 25 tahun. Sedangkan terkait pemberian hak guna bangunan (HGB), Pasal 35 UUPA menyatakan bahwa pemberian hak

kepada seseorang/badan hukum untuk membangun dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dengan jangka waktu maksimal 30 tahun. Jangka waktu HGB dapat diperpanjang hingga 20 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kondisi bangunan. Hak guna bangunan bersifat dapat dialihkan, artinya dapat dipindahkan kepada pihak lain melalui proses hukum tertentu.

Sebagaimana norma Pasal 29 UUPA yang menyatakan HGU diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 hingga 35 tahun pada siklus pertama dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu maksimal 25 tahun, dan norma Pasal 35 UUPA menyatakan bahwa pemberian HGB maksimal diberikan selama 30 tahun pada siklus pertama dan dapat diperpanjang kembali hingga 20 tahun. Adapun norma di dalam Pasal 9 Perpres Nomor 75 Tahun 2024 menyatakan bahwa jangka waktu hak guna usaha di IKN ditetapkan maksimal 95 tahun. Masa berlaku ini dapat diperpanjang satu kali lagi dengan jangka waktu yang sama, asalkan memenuhi persyaratan dan melalui proses evaluasi. Artinya pemberian HGU di IKN mencapai waktu 190 tahun dalam sekali periode pemberian hak dan periode perpanjangan hak yang pertama. Sedangkan untuk pemberian hak atas tanah di IKN yang berupa hak guna bangunan (HGB), jangka waktu HGB ditetapkan maksimal 80 tahun. Masa berlaku ini dapat diperpanjang satu kali lagi dengan jangka waktu yang sama, asalkan memenuhi persyaratan dan melalui proses evaluasi, artinya pemberian HGB di IKN mencapai waktu 160 tahun dalam sekali periode pemberian hak dan periode perpanjangan hak yang pertama.

Dalam istilah hukum dikenal postulat *lex superior derogate legi inferiori*, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Implikasinya, Peraturan Presiden harus selaras dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (Almichael & Irwandi, 2023). Meskipun kepemimpinan seorang presiden di Indonesia melekat hak prerogatif, namun dalam pembentukan suatu produk peraturan perundang-undangan yaitu peraturan presiden, presiden sejatinya harus mengikuti kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Norma tentang pemberian hak atas tanah khususnya terkait HGU dan HGB di dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2024 secara nyata bertentangan dengan norma pemberian HGB dan HGU berdasarkan UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Pada hakikatnya hak atas tanah berupa HGU dan HGB di IKN adalah hak derivatif dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Artinya pemegang hak atas tanah tidak memiliki secara langsung hak atas tanah yang diusahakannya. Namun, dalam rangka pelaksanaan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemenuhan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), maka sejatinya pemberian hak atas tanah di IKN mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU dan PP). Karena pada dasarnya dengan jangka waktu pemberian HGU dan HGB dalam siklus pertama dan perpanjangan pertama kali yang mencapai ratusan tahun hanya akan melahirkan ketimpangan penguasaan dan

pemilikan tanah terutama bagi masyarakat kecil. Pemberian HGB dan HGU dengan mengacu pada UUPA nyatanya tidak sepenuhnya membuat pemegang hak mengusahakan hak atas tanah yang dimiliki sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya dan tidak sepenuhnya menciptakan perekonomian baru di wilayahnya. Banyak pemegang HGU dan HGB yang memiliki tanah hanya untuk motif spekulasi dan sarana untuk mendapatkan dana segar dari perbankan. Pemberian HGU dan HGB di IKN dengan jangka waktu hingga ratusan tahun sejatinya lebih parah dibandingkan rezim kolonial Belanda. Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, pemberian HGU (hak *erfpacht*) diberikan dengan jangka waktu 75 tahun (Masyrullahushomad dan Sudrajat (2019); Siregar, F. (2024)). Jika pemberian HGU dan HGB berdasarkan Perpres Nomor 75 Tahun 2024 dipaksakan untuk dilaksanakan, maka semangat reforma agraria di Indonesia yang diperjuangkan sejak tahun 1960 hanya sebatas slogan tanpa dampak signifikan.

Analisis Perubahan Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara

Kebijakan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak boleh direduksi sebagai percepatan pembangunan fisik, melainkan harus dipahami sebagai manifestasi arah politik hukum pertanahan nasional yang lebih luas (Ismail, 2012). Kebijakan di IKN menjadi ujian nyata kemampuan negara dalam menciptakan keseimbangan yang kritis antara kebutuhan pembangunan infrastruktur strategis dan komitmen perlindungan hak-hak tanah masyarakat lokal. Transformasi kebijakan ini wajib mengedepankan prinsip keadilan substantif, memastikan bahwa masyarakat yang telah hidup turun-temurun di kawasan IKN tidak termarginalisasi dan justru menjadi bagian dari manfaat pembangunan. Regulasi yang terencana dan terintegrasi dapat meningkatkan nilai tanah perkotaan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, perubahan kebijakan di IKN harus dirancang untuk mengoptimalkan nilai ekonomi lahan sekaligus mencegah spekulasi, menciptakan land value capture yang adil bagi pembangunan infrastruktur ibu kota baru (Han et al., 2020).

Perubahan kebijakan pemberian hak atas tanah di ibu kota nusantara (IKN) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, menunjukkan adanya transformasi signifikan dalam pendekatan pemerintah terhadap pengelolaan lahan, terutama dalam rangka mendukung pemindahan ibu kota. Untuk memahami perubahan ini, penting untuk melihat bagaimana kebijakan yang berlaku sebelumnya memberikan tantangan dan peluang, serta perbandingannya dengan aturan yang baru.

Sebelum Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, kebijakan pemberian hak atas tanah diatur berdasarkan berbagai regulasi yang bersifat sektoral, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan beberapa peraturan menteri yang terkait. Pengelolaan tanah di wilayah calon IKN juga banyak berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yang mengatur tata cara perolehan, penggunaan, dan pelepasan hak atas tanah negara. Pendekatan ini cenderung bersifat administratif dengan berfokus pada pemenuhan dokumen-dokumen kepemilikan yang bersifat formal.

Kebijakan lama memiliki beberapa kelemahan yang diidentifikasi oleh pemerintah sebagai dasar dari perubahan yang dilakukan. Salah satu kelemahan utamanya adalah proses yang berbelit dalam perolehan hak atas tanah, baik untuk individu maupun investor. Birokrasi yang panjang dan fragmentasi kewenangan antar instansi seringkali menjadi kendala dalam memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. Kondisi ini mengakibatkan proses pengelolaan tanah kurang efisien dan menyulitkan bagi masyarakat lokal, komunitas adat, dan pihak swasta. Selain itu, pada kebijakan sebelumnya, kurang adanya pengakuan formal terhadap hak-hak tradisional dan masyarakat adat dalam konteks pemberian hak atas tanah. Banyak komunitas lokal di wilayah yang sekarang menjadi calon ibu kota nusantara merasa terpinggirkan karena tidak memiliki dokumen resmi yang mengakui hak mereka, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih kepemilikan dan sering kali menimbulkan konflik dengan pihak investor.

Dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, kebijakan pemberian hak atas tanah mengalami beberapa perubahan mendasar yang berupaya mengatasi kelemahan sebelumnya. Salah satu perubahan penting adalah penyederhanaan proses perizinan untuk memperoleh hak atas tanah melalui integrasi perizinan berbasis teknologi digital, sehingga dapat memangkas birokrasi yang tidak perlu dan mempercepat proses perizinan. Hal ini diharapkan mampu meningkatkan daya tarik investasi di IKN dan mendukung pembangunan infrastruktur secara lebih efektif. Kebijakan baru juga memberikan perhatian khusus terhadap pengakuan hak masyarakat adat dan komunitas lokal. Peraturan Presiden ini mengatur mekanisme pengakuan hak atas tanah secara partisipatif melalui identifikasi dan verifikasi hak komunal. Dengan demikian, hak-hak masyarakat adat yang selama ini tidak diakui secara formal dapat lebih terlindungi dan diakomodasi dalam proses pemberian hak atas tanah di IKN.

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, juga mengadopsi pendekatan keberlanjutan dalam pengelolaan lahan, dengan memberikan insentif bagi para pemegang hak guna usaha (HGU) yang menerapkan praktik ramah lingkungan. Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong pembangunan hijau dan meminimalisasi dampak negatif terhadap lingkungan sekitar ibu kota. Sebagai bagian dari upaya konservasi, pemerintah juga menetapkan batasan penggunaan lahan yang lebih ketat, terutama di kawasan-kawasan yang dianggap sebagai zona perlindungan ekosistem.

Secara keseluruhan, perubahan kebijakan dari peraturan sebelumnya menuju Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam menciptakan sistem pengelolaan tanah yang lebih modern, inklusif, dan berkelanjutan. Meskipun tantangan implementasi masih ada, seperti potensi konflik lahan dan ketidakpastian dalam pelaksanaan di lapangan, kebijakan ini diharapkan dapat mewujudkan tata kelola tanah yang mendukung pembangunan ibu kota nusantara secara optimal, dengan mempertimbangkan hak-hak masyarakat dan menjaga kelestarian lingkungan.

Kesimpulan

Perubahan kebijakan pemberian hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 menandai perubahan besar dalam tata kelola pertanahan di Indonesia, khususnya dalam mendukung pemindahan ibu kota dari Jakarta ke Kalimantan Timur. Kebijakan ini berfokus pada penyederhanaan proses perizinan, integrasi berbasis teknologi digital, serta pengakuan hak-hak komunal masyarakat adat. Perubahan ini bertujuan untuk mempermudah dan mempercepat investasi di IKN serta menciptakan tata kelola lahan yang lebih inklusif dan modern. Namun, kebijakan ini menimbulkan berbagai kekhawatiran, termasuk potensi kerusakan lingkungan dan ketimpangan kepemilikan lahan yang dapat berujung pada ketidakadilan sosial. Perubahan dalam kebijakan Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) yang memberikan masa berlaku hingga 190 tahun merupakan salah satu aspek yang paling kontroversial. Kebijakan ini dianggap tidak sejalan dengan prinsip reforma agraria yang bertujuan untuk memberikan akses tanah yang adil kepada masyarakat dan menjauhkan dari prinsip pendaftaran tanah yang inklusif. Pemberian hak tanah dengan durasi yang sangat lama tersebut juga lebih berpotensi memicu ketimpangan kepemilikan tanah, terutama bagi masyarakat kecil, yang pada akhirnya hanya akan memperparah ketidaksetaraan ekonomi. Selain itu, pembangunan IKN yang berskala besar memiliki risiko serius terhadap lingkungan, seperti degradasi ekosistem dan ancaman terhadap keanekaragaman hayati.

Rekomendasi

Terhadap perubahan kebijakan terkait pertanahan di IKN, pemerintah perlu melakukan evaluasi ulang terhadap jangka waktu pemberian HGU dan HGB, memastikan kebijakan tersebut tidak merugikan masyarakat serta tetap sejalan dengan tujuan reforma agraria. Selain itu, peningkatan transparansi dan partisipasi masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan sangat penting untuk mengurangi potensi konflik lahan. Pelibatan masyarakat adat dan komunitas lokal juga harus diperkuat agar hak-hak mereka diakui dan dihormati dalam setiap tahap pembangunan. Di sisi lain, pendekatan berkelanjutan harus menjadi prioritas dalam pembangunan IKN. Pemerintah perlu memberikan insentif bagi para pemegang hak atas tanah yang menerapkan praktik-praktik ramah lingkungan. Standar lingkungan yang ketat dan batasan penggunaan lahan yang jelas dapat membantu menjaga keseimbangan ekosistem di kawasan IKN. Selain itu, diperlukan juga mekanisme pembatasan alih fungsi lahan untuk tujuan spekulatif, sehingga tanah dapat dimanfaatkan sesuai dengan rencana pembangunan IKN dan tidak hanya untuk mencari keuntungan finansial. Selain itu, alternatif strategis yang dapat ditempuh adalah dengan memberikan Hak Pengelolaan (HPL) atas aset-aset negara yang berada di lingkungan IKN kepada Otorita IKN. Pemberian kewenangan penuh (operasionalisasi dari hak menguasai negara) ini memungkinkan Otorita untuk bertindak sebagai pemegang hak atas tanah di IKN untuk menetapkan lokasi bagi investor dengan hak derivatif seperti HGB di atas HPL, sehingga dapat lebih lincah dan efisien

dalam mengelola, mengoptimalkan pemanfaatan, serta menarik investasi langsung untuk pembangunan IKN.

Dalam pelaksanaan kebijakan, konsistensi dengan hierarki peraturan perundang-undangan juga harus dijaga. Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 harus selaras dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk menghindari ketidakpastian hukum di kemudian hari. Dengan mempertimbangkan berbagai rekomendasi ini, pemerintah dapat memastikan bahwa perubahan kebijakan yang dilakukan tidak hanya mendukung pembangunan infrastruktur IKN, tetapi juga menciptakan keadilan, kesejahteraan, dan keberlanjutan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Almichael, A. Z., & Irwandi, I. (2023). Analisis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2019 Tentang Kantor Staf Presiden. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 3(3), 337–355. <https://doi.org/10.22437/limbago.v3i3.26316>
- Baharuddin, T., Nurmandi, A., Qodir, Z., Jubba, H., & Syamsurrijal, M. (2022). Bibliometric Analysis of Socio-Political Research on Capital Relocation: Examining Contributions to the Case of Indonesia. *Journal of Local Government Issues*, 5(1), 17–31. <https://doi.org/10.22219/logos.v5i1.19468>
- Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European public policy*, 16(5), 701-718.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>
- Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. *Journal OECD*, 23(11), 8–11. <https://doi.org/10.1016/b978-343741510-4.50012-2>
- Fasa, A. W. H. (2021). Aspek hukum dan kebijakan pemerintah Indonesia mengenai ekonomi sirkular dalam rangka mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 10(3), 339-357.
- Fristikawati, Y., & Adipradana, N. (2022). Perlindungan Lingkungan, dan Pembangunan Ibukota Negara (IKN) Dalam Tinjauan Hukum. *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan dan Pranata Sosial*, 7(2), 375. <https://doi.org/10.22373/justisia.v7i2.15586>
- Han, W., Zhang, X., & Zheng, X. (2020). Land use regulation and urban land value: Evidence from China. *Land Use Policy*, 92, 104432.
- Hasibuan, S., Rodliyah, I., Thalbah, S.Z., Ratnaningsih, P.W., & E, A.A.M.S. (2022). Metode Penelitian Kualitatif (M.P. Dr. Muhammad Hasan, S.Pd. (ed.); Cetakan Pe). Grup Media

Tahta.

<https://www.researchgate.net/publication/380401514> METODE PENELITIAN KUALI TATIF Teori Panduan Praktis Analisis Data Kualitatif

- Ismail, N. (2012). Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 33-51.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). Policy Change and Policy Convergence. *Public Policy*, 250–279. https://doi.org/10.1007/978-1-137-00800-8_11
- Masyrullahushomad dan Sudrajat, Penerapan Agrarische Wet (Undang-Undang Agraria) 1870: Periode Awal Swastanisasi Perkebunan di Pulau Jawa, *HISTORIA: Jurnal Program Studi Pendidikan Sejarah Volume 7 (2)*. 2019. <http://dx.doi.org/10.24127/hj.v7i2.2045>
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Nurahmani, A., & Sihombing, P. (2022). Kajian Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah Di Ibu Kota Nusantara. *Majalah Hukum Nasional*, 52(1), 38. <http://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN/article/view/181>
- Praditya, E., Suprpto, F. A., Ali, Y., Surjaatmadja, S., & Duarte, R. (2023). Nusantara Capital City (IKN): Threats and Defense Strategies for Indonesia’s New Capital. *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, 4(1), 21–34. <https://doi.org/10.46456/jisdep.v4i1.420>
- Rifaid, R., Rachman, M. T., Baharuddin, T., & Gohwong, S. (2023). Public Trust: Indonesian Policy in Developing a New Capital City (IKN). *Journal of Governance and Public Policy*, 10(3), 263–273. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v10i3.17681>
- Siregar, F. (2024). Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Berdasarkan Periodisasi. *Maliki Interdisciplinary Journal*, 2(10), 281-288. Retrieved from <https://uri.uin-malang.ac.id/index.php/mij/article/view/8263>
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 13 – 14.
- Syabri, I., Sutriadi, R., & Ramadhany, N. (2024). Exploring Public Sentiments Using Big Data on Superhub Spatial Development of Nusantara, the New Capital City of Indonesia. *Journal of Regional and City Planning*, 35(1), 44–68. <https://doi.org/10.5614/jpwk.2024.35.1.3>
- Watkins-Hayes, C. (2019). *The new welfare bureaucrats: Entanglements of race, class, and policy reform*. University of Chicago Press.