

DIALEKTIKA HAK GUNA USAHA DAN HAK GUNA BANGUNAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG IKN DAN UNDANG- UNDANG POKOK AGRARIA

Authors:

Sri Anggraini Wibowo
UIN Ar-Raniry Banda Aceh
210105076@student.ar-raniry.ac.id

Mutiara Fahmi
UIN Ar-Raniry Banda Aceh
mutiara.fahmi@ar-raniry.ac.id

Yenny Sri Wahyuni
UIN Ar-Raniry Banda Aceh
yenny.sriwahyuni@ar-raniry.ac.id

Article Info

History :

Submitted : 27-12-2024

Revised : 02-02-2025

Accepted : 03-02-2025

Keyword :

UUPA, UU IKN, HGU, HGB, *Asas Lex Specialist Derogat Legi Generalis, Siyasah Idariyah*

Kata Kunci

UUPA, UU IKN, HGU, HGB, *Asas Lex Specialist Derogat Legi Generalis, Siyasah Idariyah*.

Doi:

10.21111/jicl.v8i1.13495

Abstract

*The issues that emerge in legal experts' opinions on the allegedly incompatible provisions of the UUPA and the IKN Law inspired this research. the IKN Law's and the UUPA's respective land rights periods. This research looks at a number of approaches that may be used to address this issue in order to explain why the two laws are in conflict. The principles of *lex specialis derogat legi generalis* and *siyasah idariyah* are examined by the author in this research. Legal norms serve as the study's topic of study in this normative legal research methodology. The UU strategy, which looks at all relevant rules, was used in this research. Based on the study's findings, it can be concluded that the Nasakh technique and the *lex specialis derogat legi generalis* concept have distinct applications. Since the IKN Law was passed after the UUPA, it has the power to supersede it, according to the Nasakh approach. According to the *lex specialis derogat legi generalis* concept, UUPA is more general than UU IKN, hence UU IKN may also take precedence over UUPA. The special law supersedes the ordinary law, according to the premise.*

Abstrak

Kajian ini dilatarbelakangi oleh adanya permasalahan yang timbul pada sudut pandang para pakar hukum mengenai isi dari UUPA dan UU IKN yang dianggap bertentangan. Dimana jangka waktu Hak Atas Tanah yang disebutkan dalam UU IKN berbeda dengan UUPA. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai pertentangan kedua Undang-Undang tersebut dengan mengkaji beberapa metode yang dapat dimanfaatkan dalam menjawab permasalahan ini. Pada kajian ini, penulis mengkaji dari sudut pandang *asas lex specialis derogat legi generalis* dan *siyasah idariyah*. Metode kajian ini ialah penelitian hukum normatif dengan objek kajian berupa norma hukum. Pendekatan yang dimanfaatkan pada kajian ini ialah pendekatan UU dengan menelaah semua regulasi yang berhubungan. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa jika dibuat perbandingan antara metode nasakh dan *asas lex specialis derogat legi generalis*, keduanya punya konteks yang berbeda. menurut metode nasakh, UU IKN dapat mengesampingkan UUPA dikarenakan UU IKN yang datang kemudian setelah UUPA. Sedangkan dari perspektif *asas lex specialis derogat legi generalis*, UU IKN juga dapat mengesampingkan UUPA dikarenakan UUPA bersifat lebih umum dibanding UU IKN. Sesuai dengan prinsip Asas tersebut yakni hukum yang berperan khusus mengabaikan hukum yang bersifat umum.

PENDAHULUAN

Ibukota Negara merupakan suatu simbol Nasional yang menjadi pusat pemerintahan Negara, sosial, ekonomi utama dan kekuatan politik. Sebagai Ibukota yang mendominasi kegiatan utama negara Ibu Kota haruslah mampu menjadi daya tarik yang kuat dalam tatanan sosial dan ekonomi serta mampu mengemban seluruh peranannya sebagai Ibu Kota Negara.

Sejak tahun 1964 DKI Jakarta telah ditentukan sebagai Ibu Kota Negara Indonesia. Namun pada akhir tahun 2023, Ibu Kota Indonesia dipindahkan ke Kalimantan timur atau disebut juga sebagai Ibu Kota Nusantara (IKN), Pemindahan ini didasarkan pada kajian Bappenas yang menyimpulkan bahwa Ibu Kota Negara, khususnya Provinsi DKI Jakarta, tidak dapat menjalankan perannya sebagai Ibu Kota Negara dengan sebaik-baiknya karena pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, menurunnya kondisi dan fungsi lingkungan hidup, menurunnya tingkat kenyamanan hidup, dan tidak meratanya pertumbuhan ekonomi di luar DKI Jakarta dan Pulau Jawa dibandingkan dengan daerah lain di NKRI.¹ UU No. 3 Tahun 2022 perihal Ibu Kota Negara kemudian menjelaskan hal ini. Selanjutnya, pada bulan September 2023, UU No. 3 Tahun 2022 diubah menjadi UU No. 21 Tahun 2023 yang mengatur perihal Ibu Kota Negara.²

Sejak disahkannya UU Ibu Kota Negara pada saat itu banyak mendapat penolakan serta ajuan revisi dari pemerintah dan para pakar hukum karena dianggap pemberian HGU sampai 190 tahun dan HGB untuk Investor di Ibu Kota Negara sampai 160 tahun adalah kebijakan yang lebih buruk dari masa penjajahan Belanda di Indonesia dan panjangnya hak pakai ini dapat mempengaruhi pemerataan ekonomi yang dapat merugikan masyarakat lokal dan lingkungan, karena tujuan awalnya fokus investor adalah mengambil keuntungan jangka pendek kini beralih menjadi keuntungan jangka Panjang.³

Dalam hal ini, UUPA dan UU lain yang berhubungan dengan akuisisi dari periode sejarah lainnya telah tumpang tindih atau bertentangan dengan standar yang telah ditetapkan. Lon L. Fuller menyoroti nilai hukum sebagai sebuah sistem yang terstruktur dengan baik yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan dalam teori hukum. Fuller menegaskan bahwa "*The Morality of Law*" terdiri dari enam kriteria atau prinsip yang harus dipenuhi oleh hukum. Konsep kejelasan, kepastian hukum, kesetaraan di hadapan hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, keampuhan, dan transparansi adalah enam elemen dasar dari sistem hukum yang kuat.⁴ Menurut pandangan di atas, hukum

¹ Naskah Akademik, *Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara* (2020) hlm. 5.

² M. K.S, "*Pemindahan Ibu Kota Negara Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Analisis SWOT*", Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, Vol. 6, No. 2 (2022), hlm. 40-42.

³ Michelle Gabriela dkk, "*Konseksi HGU Nyaris 2 Abad untuk Investor IKN, Berikut Tanggapan Para Pihak*", (tempo.co), Jakarta, 2024, hlm. 6.

⁴ Tambnas.com, "*Teori Hukum Lon Fuller: Fokus pada Kepastian Hukum*," *Tambnas.com*, April 2023, <https://www.tambnas.com/2023/04/teori-hukum-lon-l-fuller-fokus-pada.html>.

harus terstruktur dengan baik untuk mencegah konflik dan memberikan kepastian dan kejelasan hukum.

Menurut gagasan Hans Kelsen tentang hukum murni, yang juga dikenal sebagai hukum positif, sebuah ilmu harus menjelaskan tujuannya apa adanya, tanpa berspekulasi tentang bagaimana seharusnya objek (perilaku manusia) dari perspektif nilai tertentu, seperti politik. Menurut gagasan ini, kecuali motivasi, maksud, keinginan, atau kepentingan orang atau pembuat hukum terlihat jelas pada bahan hukum yang dibuat selama tahapan hukum yang sebenarnya, hukum harus ditafsirkan secara obyektif dan independen dari pengaruh mereka.

Dalam hal ini, pemberlakuan UU IKN, yang membatasi jangka waktu HGU dan HGB, sering dilihat sebagai kebijakan negatif karena lebih menguntungkan investor daripada masa kolonial Belanda, ketika HGU relatif lebih lama. Namun, menurut teori hukum murni, evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan tersebut harus dilihat sebagai sebuah komponen dari suatu sistem hukum yang terdiri dari aturan-aturan hukum positif serta bukan hanya dari sisi moral atau politik. Sebagai hasilnya, teori ini mengasumsikan bahwa hukum nasional dan internasional merupakan satu sistem hukum yang kohesif dan memasukkan teori negara sebagai komponen penting dari teori hukum.

Mempertimbangkan kedua pandangan tersebut, tesis Fuller menekankan hubungan antara etika dan hukum dan lebih berkonsentrasi pada moralitas dan prosedur sistem hukum. Teori Kelsen menekankan pada elemen prosedural dan legalitas, dan memandang hukum sebagai sistem yang sepenuhnya normatif yang berbeda dari politik dan moralitas. Dengan Fuller yang berfokus pada komponen etis hukum dan Kelsen pada aspek normatif dan obyektif, kedua teori ini memberi opini yang beda perihal bagaimana memahami dan menjelaskan hukum.

Menurut UU Modal Nasional, HGU Otoritas Modal Nasional di atas HPL (otoritas yang diberikan negara untuk mengatur sebidang tanah) memiliki jangka waktu maksimum 95 tahun, dan HGB di atas HPL memiliki jangka waktu maksimum 80 tahun. Jangka waktu pemberian hak atas tanah ini berbeda secara signifikan dengan jangka waktu pemberian hak atas tanah menurut UUPA.⁵ UUPA menetapkan jangka waktu HGU dibatasi hingga 25 tahun, sedangkan untuk perusahaan hingga 35 tahun dalam satu siklus, dan bisa diperpanjang paling lama 25 tahun pada siklus kedua.

Hak terkuat yang sepenuhnya dimiliki oleh pemilik tanah adalah Hak Atas Tanah, juga dikenal sebagai Hak Milik, yang berupa hak turun-temurun. Hal ini dapat diartikan bahwasanya hak ini ialah hak yang tak dapat dicabut, tidak terhingga, dan tak bisa disentuh. Karena tanah diklasifikasikan sebagai benda tidak bergerak berlandaskan hukum, hak atas tanah ialah hak yang dibebankan dan dihubungkan dengan benda-benda berwujud, baik yang bergerak ataupun tidak.⁶

⁵ M. K.S, "Pemmindahan Ibu Kota Negara Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Analisis SWOT", Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, Vol. 6, No. 2 (2022), hlm. 40-42.

⁶ Bambang Sudiarto, "Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA", Al-Qisth Law Riview, Vol. 5, No. 1 (2021), hlm. 8.

Pasal 28 ayat (1) UUPA menyebutkan HGU, yaitu hak perusahaan pertanian, perikanan, ataupun peternakan guna mengusahakan tanah yang negara kuasai, dalam periode yang ditetapkan pada Pasal 29.⁷

UUPA Pasal 35 ayat (1) mengacu pada HGB, yang merupakan hak guna membangun serta memiliki bangunan di atas tanah kepemilikan orang lain dengan periode maksimal 30 tahun.⁸

Ada banyak kontroversi semenjak UU ini disahkan. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya oleh penulis, salah satu masalah yang berhubungan dengan pembangunan Ibu Kota Negara adalah jangka waktu pemberian hak atas tanah yang diuraikan pada UU No 21 Tahun 2023, yang bertolakbelakang dengan UUPA No 5 Tahun 1960.⁹

Dari pembahasan di atas, terdapat dua hal yang jadi fokus inti pada perselisihan antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan UU IKN, terkhusus berkaitan dengan periode pemberian HGU dan HGB di atas tanah. Masyarakat menjadi bingung akibat perbedaan ketentuan jangka waktu tersebut, terutama karena adanya persepsi bahwa kedua UU tersebut tidak sejalan. Hal ini menjadi landasan guna melaksanakan analisa yang lebih jauh terhadap permasalahan hukum yang berkaitan dengan hukum dan aturan yang relevan.

Pertentangan antara dua hukum ini bukanlah hal yang baru. Penentuan hukum Islam adalah area lain di mana perdebatan ini sering muncul. Dalam Islam, para ulama akan melakukan ijtihad dan menggunakan teknik-teknik *ushul fiqh* untuk menganalisis pertentangan antara dua teks atau argumen. Teknik penyelesaian konflik tersebut antara lain dengan pendekatan *ta'arudh al-adillah*. Salah satu teknik *ushul fiqh* untuk menyelesaikan perselisihan di antara dalil-dalil hukum Islam adalah *ta'arudh al-adillah*. Dengan prosedur seperti *nasakh* (pembatalan), *tajrib* (memperkuat salah satu klaim), atau *al-jam'u wa al-taufiq* (mendiskusikan dalil-dalil), teknik ini menawarkan jalan keluar saat terjadi pertentangan antara dalil-dalil nash dan dalil shara'. Konsep *siyasah idariyah* menjamin bahwa solusi yang ditawarkan memberikan manfaat nyata bagi negara dan masyarakat, sedangkan pendekatan *ta'arudh al-adillah* dapat digunakan untuk menentukan pilihan hukum yang paling sah. Dengan demikian, solusi hukum memiliki arti penting secara administratif dan politis, selain secara normatif. Oleh sebab itu, penulis tertarik guna mengkaji permasalahan ini dari sudut pandang metodologi Islam dan perspektif legislasi kontemporer.

Rumusan masalah pertama menanyakan bagaimana hubungan antara UU IKN dan UU Pokok Agraria dengan hak atas tanah dari sudut pandang *asas lex specialis derogat legi generalis*. Menurut konsep hukum ini, dalam hal terjadi sengketa norma, aturan yang

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria, Presiden Republik Indonesia, 1960, hlm. 4.

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria, Presiden Republik Indonesia, 1960, hlm. 5.

⁹ M. K.S, "Pemindahan Ibu Kota Negara Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Analisis SWOT", Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, Vol. 6, No. 2 (2022), hlm. 40-42.

berperan khusus (*lex specialis*) dapat didahulukan daripada norma yang bersifat general (*lex generalis*). Pada hal pemberian hak atas tanah di Kawasan Ibu Kota Negara, sangat penting guna menguji apakah UU IKN memenuhi syarat sebagai *lex specialis* terhadap UUPA.

Rumusan masalah kedua menanyakan bagaimana UU IKN dan UUPA berkaitan dengan hak atas tanah dari sudut pandang Ta'arudh Al-Adillah. Sudut pandang ini menekankan pentingnya langkah-langkah hukum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan berfokus pada kebijakan administratif dalam kerangka pemerintahan Islam. Dalam hal ini, sangat penting untuk mempertimbangkan apakah kebijakan UU IKN dalam pemberian HGU dan HGB sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan kemaslahatan atau justru menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan dan masyarakat setempat.

METODE PENELITIAN

Dengan menggunakan norma-norma hukum sebagai target investigasi, penulis menggunakan metodologi penelitian hukum normatif. Dengan mengkaji seluruh peraturan yang relevan, pendekatan perundang-undangan imanfaatkan pada kajian ini. Norma hukum ialah subjek dari pendekatan penelitian hukum normatif, yang melihat hukum dari sudut pandang internal. Ketika ada kekosongan, ambiguitas, atau konflik norma, penelitian ini membantu untuk menetapkan justifikasi hukum.¹⁰

Acuan penulis pada metode hukum ialah sumber data primer, yang berupa sumber data dasar atau utama yang diperlukan untuk sebuah penelitian. UU No 5 Tahun 1960 menjadi sumber data inti pada kajian ini. UU No 3 Tahun 2022 perihal Ibu Kota Negara, UU No 21 Tahun 2023 perihal perubahan atas UU No 3 Tahun 2022 mengenai Ibu Kota Negara, dan peraturan-peraturan dasar mengenai UUPA.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hak Guna Usaha Dan Bangunan merujuk UUPA

Sebab sebagian besar penduduk Indonesia bekerja di bidang pertanian, yang bergantung pada penggunaan sumber daya alam, negara ini pada dasarnya adalah negara agraris karena tanahnya yang subur dan hasil perikanan yang melimpah. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya sengketa pertanahan dan memastikan bahwa SDA yang berasal dari perut bumi dapat digunakan seefisien mungkin untuk kemakmuran masyarakat, diperlukan perangkat yang mengatur masyarakat.¹¹

UU No 5 Tahun 1960 perihal UUPA diundangkan untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini. menyoroti pentingnya tanah dan peran penting yang dimainkan oleh ruang angkasa, air, dan bumi dalam menciptakan masyarakat yang makmur dan layak. Dalam

¹⁰ M. I Made Pasek Dhianta, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (2016), hlm. 12.

¹¹ Suparman, "Peranan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Masyarakat Indonesia yang Bersifat Agraris", *Warta*, Vol. 57 (2017), hlm. 2.

situasi ini, mencapai kesetaraan dan kesejahteraan dalam pembangunan masyarakat merupakan tujuan utama dari pengelolaan dan penegakan hukum atas tanah.

Pasal-pasal dalam UUPA mengenai HGU dan HGB menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini. Pasal 28 ayat (1) UUPA menyebutkan HGU ialah hak guna mengusahakan tanah yang negara kelola dengan periode paling lama 25 tahun. Guna perusahaan, periode ini adalah 35 tahun dalam satu siklus, serta bisa diperpanjang pada siklus berikutnya selama maksimal 25 tahun guna perusahaan yang ada di ektor pertanian, perikanan, atau peternakan.

Batasan waktu tersebut memungkinkan negara untuk mengatur ulang alokasi lahan untuk kepentingan yang lebih besar, seperti redistribusi lahan kepada masyarakat atau untuk proyek-proyek strategis, karena hak atas tanah merupakan komponen dari kedaulatan negara. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan bahwasanya penggunaan pemakauan dioptimalkan selaras dengan fungsinya serta mendukung pengelolaan yang berkelanjutan. Jangka waktu tersebut juga memungkinkan pemerintah untuk menilai apakah tanah tersebut digunakan selaras dengan capaian yang sudah ditentukan, hingga bisa mencegah penyalahgunaan atau penelantaran tanah. Selain itu, pemerintah dapat melakukan penyesuaian kebijakan tata ruang sebagai respon terhadap perubahan prioritas ekonomi dan kebutuhan pembangunan nasional.¹²

Perkebunan kelapa sawit memerlukan lahan yang banyak dan perluasannya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yang sangat penting bagi pembangunan suatu negara, yang satu diantaranya dimanfaatkan guna perkebunan kelapa sawit. Dalam hal perannya, perkebunan kelapa sawit tidak hanya berperan sebagai sumber devisa negara, namun juga sebagai penyedia bahan baku industri dan penyedia lapangan kerja.¹³

Sementara itu, orang asing yang datang ke Indonesia atau yang menetap di Indonesia untuk sementara waktu dan ingin menetap di Indonesia. Secara hukum, satu-satunya status kepemilikan yang bisa diraih oleh warga negara asing ataupun badan hukum asing di Indonesia adalah hak untuk menyewa bangunan, hak untuk memiliki unit apartemen dan rumah hunian atau tempat tinggal, dan hak untuk menggunakan tanah untuk jangka waktu tertentu. Hal ini juga berlaku unti WNI yang memilih untuk mengajukan permohonan kewarganegaraan asing; Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur hal ini:

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena

¹² Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Bagian Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematang Siantar, 2024, hlm. 4.

¹³ Aisyah Syafa Carolina, “Menakar Ukuran Ideal Pembatasan Hak Guna Usaha (HGU) untuk Badan Hukum sebagai Upaya Mengatasi Ketimpangan Penguasaan Laban Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia”, Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol. 3, No. 9 (2022), hlm. 715.

hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Menurut pasal-pasal tersebut, orang asing tidak diizinkan guna mempunyai tanah dengan hak milik; jika mereka melakukannya, negara akan mengatur tanah tersebut, seperti disusun pada Pasal 26 ayat (2) UUPA:

“Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Dengan mencegah properti yang WNI miliki diakuisisi oleh WNA, inisiatif ini bertujuan untuk mengurangi jumlah tanah yang dimiliki oleh WNA yang ingin tinggal atau memulai perusahaan di Indonesia. Selain itu, kemampuan untuk menggunakan properti mereka untuk menopang kehidupan mereka adalah manfaat lain dari kepemilikan hak milik bagi penduduk Indonesia. Oleh karena itu, tanah dengan hak milik, HGU, dan HGB tidak bisa dikuasai oleh WNA atau badan hukum asing. WNA atau badan hukum asing yang mendapat ketiga hak tersebut harus melepaskannya dalam satu tahun, jika tidak, maka hak tersebut akan dinyatakan batal demi hukum serta dikembalikan kepada negara.¹⁴

2. HGUB Menurut UU IKN

Hanya dalam waktu 43 hari sesudah dibahas pada tanggal 7 Desember 2021, UU NRI No 21 Tahun 2023 perihal Perubahan atas UU No 3 Tahun 2022 mengenai Ibu Kota Negara secara resmi telah sah pada rapat paripurna DPR pada tanggal 18 Januari 2022. Terdapat sebelas bab dan empat puluh empat pasal dalam UU IKN ini yang mencakup setiap aspek pemindahan ibu kota ke Kalimantan Timur.¹⁵

Masalahnya, proses pelepasan kawasan hutan dan pembebasan lahan akan digunakan untuk membebaskan lahan untuk proyek Ibu Kota Negara yang terdiri dari zona inti dan zona pengembangan. Rencana keuangan yang menarik investor diperlukan untuk proyek Ibu Kota Nusantara senilai Rp500 triliun. Dari persyaratan keuangan terlihat jelas bahwa tujuannya adalah untuk memberikan konsesi kepada investor dalam bentuk HGB dan HGU. Konsesi HGU dapat berlangsung hingga 190 tahun dan HGB

¹⁴ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *"Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing atas Tanah di Indonesia," Direktorat Jenderal Kekayaan Negara*, 2023, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15842/Kepemilikan-Tanah-Bagi-Warga-Negara-Asing-Atas-Tanah-di-Indonesia.html>, hlm. 5.

¹⁵ Nadya Laili Rizqiyah, *"Tantangan Penerapan Undang-Undang Ibu Kota Negara"*, Demokrasi dan Ketahanan Nasional, Vol. 2 (2023), hlm. 2.

hingga 160 tahun di bawah pengaturan dua siklus. Menurut para ahli hukum tata negara, hal ini juga merupakan penjualan tanah dengan dalih pembangunan ibu kota negara. Alhasil, PP No.12 Tahun 2023 yang mengatur dua siklus HGU dan HGB menjadi undang-undang dinaikkan ke level pemberian izin usaha, kemudahan berusaha, dan fasilitas investasi bagi para investor yang ingin membuka usaha di ibu kota negara. Selain merugikan masyarakat kecil dan masyarakat adat, proses ini “menjerumuskan investor” ke dalam situasi konflik agraria dengan penduduk setempat. Hal ini dikarenakan, meskipun ibu kota negara tidak berada di wilayah yang tidak berpenghuni, para investor telah ditarik ke wilayah tersebut oleh hukum dan konsesi lahan selama hampir 200 tahun.

Menurut UUPA tahun 1960, WNA hanya diberi hak untuk memanfaatkan dan menyewa tanah; hanya penduduk asli Indonesia yang diberi hak untuk memilikinya. Sementara itu, imigran asing diberikan hak milik atas apartemen di bawah UU Rumah Susun. UUPA tahun 1960 perihal hak-hak atas tanah masih berlaku ketika WNA mempunyai unit rumah susun, sesuai dengan UU Rumah Susun. Hal ini tentunya tidak serupa dengan apa yang ditegaskan oleh UU Rumah Susun. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, HGU, dan hak atas tanah lainnya meliputi yang terdapat dalam PP No 18 Tahun 2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, serta Pendaftaran Tanah merupakan beberapa hak yang dapat dimiliki oleh warga negara asing, menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang, Agus Harimurti Yudhoyono.¹⁶ tentu saja, tujuannya adalah untuk menarik minat korporasi asing guna investor dan membuka usaha di Indonesia. Karena klaim-klaim ini berbeda dengan substansi hukum dan pernyataan resmi, inilah yang menyebabkan kesalahpahaman di masyarakat. Oleh karena itu, dengan mengatur jangka waktu hak atas tanah yang kompetitif dan mengimplementasikan asas *lex specialis derogat legi generalis* secara spesifik untuk mengatasi kesalahpahaman jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan antara masyarakat dengan pemerintah, penulis menawarkan sebuah terobosan yang positif dalam rangka menjamin keberlangsungan investasi di IKN.

Dalam UU IKN, Pasal dan ayat tentang HAT untuk HGU dan HGB terdapat pada Pasal 16A ayat 1 dan 2 yang berbunyi yakni;

1. “Dalam hal HAT yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (7) dalam bentuk HGU, diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dan dapat dilakukan pemberian kembali untuk 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun berdasarkan kriteria dan tahapan evaluasi”.
2. “Dalam hal HAT yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (7) dalam bentuk HGB, diberikan untuk jangka waktu paling lama 80 (delapan puluh) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dan dapat dilakukan pemberian kembali melalui 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 80 (delapan puluh) tahun berdasarkan kriteria dan tahapan evaluasi”.

¹⁶ Headline.com, Menteri ATR/Kepala BPN AHY: Pemegang Golden Visa Bisa Dapat Hak Tanah di Indonesia, <https://mediakota-online.com/2024/07/30/menteri-atr-kepala-bpn-ahy-pemegang-golden-visa-bisa-dapat-hak-tanah-diindonesia/>, (2024), hlm. 2.

Asas hukum *lex specialis derogat legi generalis* yang menyatakan bahwasanya hukum atau peraturan yang bersifat khusus menggantikan hukum yang bersifat general, berarti bahwa UU Ibu Kota Negara merupakan bentuk hukum atau peraturan yang bersifat khusus sedangkan UUPA merupakan hukum atau peraturan yang bersifat umum. Artinya, menurut analisis dan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, perbedaan pasal-pasal mengenai perbedaan HGU dan HGB di dalam UU PTN dengan UU Pokok Agraria bukanlah merupakan pertentangan hukum. Jelaslah bahwa UUPA tentang HGU dan HGB dan UU Ibu Kota Negara perihal HGU dan HGB tidak bertentangan.

3. Pertentangan Undang-Undang dalam Perspektif *Ta'arudh Al-Adillah*

Siyasah idariyah adalah istilah Islam untuk undang-undang administrasi negara. Mencapai pemerintahan yang efektif di masa kini dapat dilakukan melalui *Siyasah Idariyah*. Pemerintahan, yang meliputi kekuasaan, organ, badan-badan publik pemerintahan, dan sebagainya, adalah subjek *Siyasah Idariyah*. Selain *ijma* dan *qiyas*, Al-Qur'an dan hadits adalah sumber dasar *Siyasah Idariyah*.¹⁷ Teknik *ta'arudh al-adillah* adalah salah satu cara hukum *siyasah idariyah* untuk menyelesaikan perselisihan antara dalil dan *nash*.

Al-adillah ialah bentuk jamak dari dalil, yang artinya alasan, argumen, serta bukti, sedangkan *ta'arud* menurut etimologi berarti pertentangan. Sederhananya, *ta'arud al-adillah* ialah pertentangan dalil yang ditemukan oleh para mujtahid. Fakta bahwa tidak ada pertentangan yang nyata antara dua ayat atau hadits-yang masing-masing memiliki tingkat validitas yang sama-harus diperhitungkan ketika menafsirkan *ta'arud al-adillah*. Bahkan ketika dua pernyataan tampaknya bertentangan satu sama lain, ini hanyalah refleksi eksternal dari pemikiran mujtahid. Hal ini disebabkan karena Allah tidak dapat memberikan dua ketetapan yang bertentangan pada saat yang sama.¹⁸

Oleh karena itu, para ahli ushul menyusun strategi untuk mengatasi *ta'arudh al-adillah*, yang mana setiap strategi tersebut menggabungkan berbagai teori perdebatan dan *ushul fiqh* yang perlu dipahami dengan baik. *Ta'arudh Al-Adillah*, menurut Ali Hasballah, ialah berlangsungnya pertentangan hukum pada dua dalil yang berada pada satu derajat dan derajat lainnya.¹⁹

Ulama Hanafiyyah menyatakan bahwa teknik-teknik berikut ini digunakan untuk menyelesaikan pertentangan antara dua dalil secara metodis:

1. *Nasakh*: Menggunakan dalil yang datang selanjutnya untuk menghapus atau menggantikan dalil sebelumnya.
2. *Tarjih*: Memilih dalil yang paling kuat berdasarkan kekuatan sanad, matan, atau konteks.
3. *Al-Jam wa Al-Taufiq*: Mendiskusikan kedua dalil agar tidak bertentangan dengan mencari kemungkinan makna yang selaras.

¹⁷ Sely Agustina et al., "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Lembaga Yudikatif di Indonesia", Cakrawala: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam dan Studi Sosial, Vol. 5 (2021), hlm. 243.

¹⁸ Moh. Mufid, *Ushul Fiqh Ekonomi dan Keuangan Kontemporer: Dari Teori ke Aplikasi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 231.

¹⁹ Ali Hasballah, *Ushul Al-Tasyri' Al-Islami*, h.334

4. *Tasaqut al-Dalilain*: Membatalkan kedua dalil karena tidak ada yang lebih kuat, dan beralih ke dalil lain yang relevan.

Penulis penelitian ini menganalisis masalah kontradiksi antara kedua hukum tersebut dengan menggunakan teknik *Al-Jam' wa Al-Taufiq* sebagai standar. Teknik *Al-Jam' wa Al-Taufiq* adalah strategi pengumpulan dalil-dalil yang tampak bertolakbelakang satu sama lain, selanjutnya mendiskusikan untuk mendapatkan solusi.²⁰ *Al-Taufiq* adalah upaya untuk melemahkan hasil dari *Al-Jam'u*, sedangkan *Al-Jam'u* berusaha mengidentifikasi persamaan dan perbedaan. Ide ini dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa hukum di mana undang-undang positif berlaku, seperti di Indonesia. Sebagai contoh: Konsep *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* menegaskan bahwasanya hukum yang berperan khusus lebih diutamakan daripada hukum yang bersifat umum.

Sebuah undang-undang dibuat pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab untuk menyita tanah yang tidak ditanami selama tiga tahun. Oleh karena itu, masyarakat dan pemerintah dapat memproses properti untuk mengalihkan hak milik untuk menghidupkan kembali dan menjadikannya produktif jika ada area dengan status yang tidak pasti dan tidak ada bukti kehidupan. Dalam nada yang sama, Islam melarang kepemilikan properti yang berlebihan dan pemungutan sewa atas tanah karena, pada intinya, tanah ialah milik Allah SWT.²¹ Dengan kata lain, *ihya al-mawat* adalah frasa yang digunakan dalam *Siyasah* untuk menggambarkan mata pencaharian di negara yang tidak bernyawa ini.

Secara teoritis, *Ihya al-Mawat* adalah komponen hukum agraria Islam yang, dalam keadaan tertentu, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menghidupkan kembali tanah yang tidak dimiliki atau dikelola dengan buruk. Banyaknya hadis Nabi Muhammad SAW, yang mendorong umat Islam untuk menggunakan tanah yang tidak subur, merupakan dasar dari gagasan ini.²²

Al-Qur'an al-Karim dan Al-Hadis Nabi SAW memberikan dasar hukum untuk menghidupkan kembali lahan kosong, atau *ihya' al-mawat*. Beliau menjelaskan bahwa Allah SWT akan memberikan pahala bagi mereka yang merevitalisasi daerah yang tidak berkembang. Penjelasan ini memperjelas bahwa sunat (mustahab) hukum menghidupkan tanah mati. Surat Al-Baqarah ayat 29 menjadi landasan hukum pada Al-Quran:

Artinya: “Dialah (Allah) yang menciptakan segala yang ada di bumi untukmu, kemudian Dia menuju ke (penciptaan) langit, lalu Dia menyempurnakannya menjadi tujuh langit. Dia Maha Mengetahui segala sesuatu”.

Menurut kitab *Kifayatul Akhyar*, diperbolehkan untuk menggarap lahan yang belum dikembangkan selama pemilik lahan adalah seorang Muslim dan properti yang digarap belum dimiliki oleh orang lain. Mengenai *Ihya' al-Mawat*, hadisnya adalah:

عن جابر رضي الله ان النبي صلى الله عليه وسلم قال من احيا ارضا ميتة فهي له رواه احمد والترمذ

²⁰ Nindia Oktiviana, "Al-Jam'u wa al-Taufiq dan Nasakh dalam Penyelesaian Kontradiksi Hukum Islam," *Jurnal Kajian Pendidikan Agama Islam* 2, no. 1 (2023): 90.

²¹ Mangunjaya, F., *Konservasi Alam dalam Islam* (2005), hlm. 59.

²² KH. Said Aqil Siroj, *Tasawuf sebagai Kritik Sosial: Mengedepankan Islam sebagai Inspirasi, Bukan Aspirasi* (Jakarta: Mizan, 2006), 378.

Artinya: “Dari Jabir ra, bahwasanya Nabi SAW bersabda: Barang siapa yang mengolah lahan tanah kosong maka tanah tersebut beralih menjadi miliknya” HR. Ahmad dan At-Turmudzy

Berdasarkan hadits di atas, menghidupkan tanah mati yang tidak ada pemiliknya dan tidak digunakan oleh orang lain diperbolehkan. Oleh karena itu, siapa saja boleh menghidupkannya dengan cara menyiraminya, menanaminya, membangun bangunan di atasnya, atau memagarinya. Karena manusia membutuhkan tanah yang menganggur, maka *syara'* menganjurkan untuk menghidupkannya, sebagaimana yang ditunjukkan oleh hadis ini. Hal ini berkaitan dengan industri, pertanian, dan domain ekonomi lainnya.²³

Fakta-fakta yang disebutkan di atas dan ketentuan hukum pertanahan di Indonesia pada dasarnya sama. Setiap inci persegi tanah di Indonesia yang tidak tunduk pada hak-hak adat atau nama-nama pribadi dianggap sebagai tanah negara. Dengan demikian, sebuah tempat tidak dapat eksis tanpa nama. Meskipun demikian, pemerintah mengizinkan pengelolaan berbagai kategori tanah negara. Dua temuan utama diambil dari studi deskriptif dan komparatif tentang hukum pertanahan Indonesia dan gagasan *ihya' al-mawat*. Pertama, tanah reklamasi, tanah yang baru muncul, dan tanah terlantar semuanya dianggap sebagai tanah *al-mawat* di bawah hukum pertanahan Indonesia. Dengan persetujuan pemerintah, tindakan *ihya' al-mawat* dapat dilakukan terhadap ketiga kategori tanah tersebut. Kedua, konsekuensi dari *ihya' al-mawat* dalam kerangka hukum pertanahan Indonesia terbatas pada hak pengelolaan dan eksploitasi (*haq al-intifa'*), bukan akuisisi kepemilikan.

PENUTUP

Kesimpulan

Kesimpulan yang bisa dibuat merujuk kajian ini ialah;

1. Kedudukan UUPA jika dilihat dari sudut pandang *asas lex specialis derogat legi generalis* bersifat umum dibandingkan dengan UU IKN. Hal ini sejalan dengan makna *asas lex specialis derogat legi generalis*, dimana hukum atau peraturan yang khusus mengenyampingkan hukum yang general. Maka dalam hal ini UU IKN dapat mengesampingkan UUPA.
2. Jika dilihat dari perspektif *Ta'arudh Al-Adillah* yakni Al-Jam wa Al-Taufiq: Mengkompromikan kedua dalil agar tidak bertentangan dengan mencari kemungkinan makna yang selaras. maka UU IKN dapat mengesampingkan UUPA karena mendahulukan hukum yang khusus dari pada yang umum.

Saran

berdasarkan penelitian ini penulis memberi saran upaya penulis berikutnya bisa mengevaluasi lebih banyak dari beberapa sudut pandang *asas* lain yang ada serta menggunakan metode lain yang dapat memberikan jawaban yang lebih jelas terhadap permasalahan pada kajian ini.

²³ Ahmad Syarbaini, "Konsep *Ihya' al-Mawat* Menurut Hukum Ekonomi Syariah (Dalam Fiqh Islam) Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Kebutuhan," *Jurnal Riset Hukum Ekonomi Islam Ekonomi Manajemen dan Akuntansi* 1, no. 2 (2022): 21–22.

Kemudian penulis juga memberi saran supaya penulis berikutnya bisa mengkaji tentang UU IKN yang tetap disahkan, sedangkan banyak pertentangan dari para ahli tata negara karena periode HGU dan HGB yang terdapat pada UU IKN terbilang jauh berbeda dari UUPA dengan memanfaatkan teori “Hans Kelsen” yang jika disangkutkan sangat bertentangan, karena dianggap UU IKN ini hanya menguntungkan bagi investor dan politik di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Khallaf, Abdul Wahab. *Al-Siyasat Al-Syar'iyah*. 1977.
- KH. Siroj Said Aqil. *Tasawuf sebagai Kritik Sosial: Mengedepankan Islam sebagai Inspirasi, Bukan Aspirasi*. Jakarta: Mizan, 2006.
- F, Mangunjaya. *Konservasi Alam dalam Islam*. 2005.
- Dhianta, M. I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. 2016.
- Mufid, Moh. *Ushul Fiqh Ekonomi dan Keuangan Kontemporer: Dari Teori ke Aplikasi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Carolina, Aisyah Syafa. "Menakar Ukuran Ideal Pembatasan Hak Guna Usaha (HGU) untuk Badan Hukum sebagai Upaya Mengatasi Ketimpangan Penguasaan Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia." *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 9 (2022), hlm. 715.
- Ahmad Syarbaini. "Konsep Ihya' al-Mawat Menurut Hukum Ekonomi Syariah (Dalam Fiqh Islam) Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Kehutanan." *Jurnal Riset Hukum Ekonomi Islam Ekonomi Manajemen dan Akuntansi*, Vol. 1, No. 2 (2022), hlm. 21–22.
- Sudiarto, Bambang. "Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA." *Al-Qisth Law Review*, Vol. 5, No. 1 (2021), hlm. 8.
- Fathoni, Khoirul. "Metode Penyelesaian Ta'arudh Al-Adillah dalam Metodologi Hukum Islam." *Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 2, No. 1 (2020), hlm. 49.
- M. K. S. "Pemindahan Ibu Kota Negara Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Analisis SWOT." *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6, No. 2 (2022), hlm. 40–42.
- Rizqiyah, Nadya Laili. "Tantangan Penerapan Undang-Undang Ibu Kota Negara." *Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 2 (2023), hlm. 2.
- Agustina, Sely, et al. "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Lembaga Yudikatif di Indonesia." *Cakrawala: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam dan Studi Sosial*, Vol. 5 (2021), hlm. 243.
- Suparman. "Peranan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Masyarakat Indonesia yang Bersifat Agraris." *Warta*, Vol. 57 (2017), hlm. 2.
- Syarbaini, Ahmad. "Konsep Ihya' al-Mawat Menurut Hukum Ekonomi Syariah (Dalam Fiqh Islam) Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Kehutanan." *Jurnal Riset Hukum Ekonomi Islam Ekonomi Manajemen dan Akuntansi* 1, no. 2 (2022): 21–22.

- Oktiviana, Nindia. "Al-Jam'u wa al-Taufiq dan Nasakh dalam Penyelesaian Kontradiksi Hukum Islam." *Jurnal Kajian Pendidikan Agama Islam* 2, no. 1 (2023): 90.
- Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara. 2020, hlm. 5.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Bagian Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pematang Siantar. 2024, hlm. 4.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Presiden Republik Indonesia, 1960, hlm. 4–5.
- Headline.com. Menteri ATR/Kepala BPN AHY: Pemegang Golden Visa Bisa Dapat Hak Tanah di Indonesia. 2024. Diakses dari <https://mediakota-online.com/2024/07/30/menteri-atr-kepala-bpn-ahy-pemegang-golden-visa-bisa-dapat-hak-tanah-diindonesia/>, hlm. 2.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing atas Tanah di Indonesia." Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. 2023. Diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15842/Kepemilikan-Tanah-Bagi-Warga-Negara-Asing-Atas-Tanah-di-Indonesia.html>, hlm. 5.
- Tambnas.com. "Teori Hukum Ion Fuller: Fokus pada Kepastian Hukum." *Tambnas.com*. April 2023. Diakses dari <https://www.tambnas.com/2023/04/teori-hukum-Ion-I-fuller-fokus-pada.html>.

