

PERPANJANGAN DAN PEMBARUAN HAK ATAS TANAH BAGI INVESTOR DI IBU KOTA NUSANTARA

Johanes Cahyono (a), Jonathan (b)

Halaman | 193

(a) Universitas Surabaya, johanescahyono.jc.jc@gmail.com

(b) Universitas Surabaya, jonathanyuwono9@gmail.com

Abstract

Indonesia is a developing country that is trying to carry out national development. National development in Indonesia is philosophically based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, as Pancasila is the way of life of the Indonesian nation. The essence of national development is to realize national goals, one of which concerns social welfare. Social welfare is closely related to economic development. The Indonesian nation is currently making efforts to accelerate economic development towards stability and economic growth by paying attention to aspects of economics overreignty. Efforts to accelerate economic development are achieved through investment by making maximum use of fertilization and utilization of domestic investment and foreign investment. In 2022, the Government of the Republic of Indonesia promulgated Law Number 3 of 2022 concerning the National Capital which regulates there location of the National Capital, one of which is due to the economic gap between Java and outside Java and there are studie swchich show that Jakarta is no longer able to carry out its role as the capital city. The Government of the Republic of Indonesia needs investors to support facilities and infrastructure in the new National Capital. The Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning or the National Land Agency emphasized that it would provide convenience for land matters, spatial planning and business licensing to attract investors to invest in the National Capital City. One way to facilitate this matter is bygranting land rights in the form of building user rights for 160 (one hundred and sixty) years to investors. The convenience provided seems to only prioritize the interests of investors and if it is realized it will create legal uncertainty for investors.

Keywords: Ibu Kota Nusantara, Hak Atas Tanah, Investasi

1. Pendahuluan

Setiap pemerintahan dan negara di belahan dunia tentu bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya (*welfarestate*). Negara memiliki peranan penting dan strategis dalam memajukan negaranya melalui upaya pembangunan nasional (Jened, 2016). Indonesia merupakan negara berkembang yang sedang berupaya melakukan pembangunan nasional. Pembangunan nasional tersebut antara lain mencakup aspek-aspek ekonomi, hukum, politik, intelektual, demografi, psikologi maupun teknologi termasuk industri (Harjono, 2007). Pembangunan nasional di Indonesia berlandaskan filosofis pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75 (selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945). Pancasila terdiri dari 5 (lima) sila yang merupakan hasil dari kristalisasi nilai-nilai luhur Bangsa Indonesia, berdasarkan budaya, agama dan adat istiadat yang hidup dalam masyarakat (Ismayawati, 2017). Pancasila merupakan pandangan hidup Bangsa Indonesia sehingga menjadi dasar pertimbangan dalam segala aspek pembangunan nasional. Seluruh kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang tercantum dalam Pancasila (Jened, 2016).

Hakikat pembangunan nasional Indonesia adalah mewujudkan tujuan nasional, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat UUD NRI Tahun 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi. Tujuan nasional akan sangat sulit dicapai jika terpusat di Presiden Republik Indonesia selaku pemerintah (Vide : Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), sehingga harus pula mendapat dukungan dari masyarakat dengan tetap berpegang teguh pada nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan filosofis pembangunan nasional disegala aspek kehidupan dalam rangka mencapai tujuan nasional (Ismayawati, 2017).

Kesejahteraan sosial merupakan salah satu tujuan Negara Indonesia yang sangat erat kaitannya dengan pembangunan ekonomi. Negara dalam rangka mencapai tujuan nasional hendaknya melaksanakan pembangunan nasional dengan titik berat pada pembangunan ekonomi dengan segala aspeknya. Pembangunan ekonomi di Indonesia didasarkan pada landasan yuridis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa :

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

Para pendiri Bangsa Indonesia telah menetapkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar politik perekonomian Indonesia dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan ekonomi bagi Bangsa Indonesia untuk kesejahteraan rakyat dan mencegah kepentingan kelompok untuk mengontrol elemen vital dari perekonomian (Jened, 2016). Konstitusi mengamanatkan agar pembangunan perekonomian nasional harus berdasarkan prinsip demokrasi dengan tujuan menciptakan kedaulatan ekonomi Indonesia.

Pada saat ini, Negara Indonesia berupaya mempercepat pembangunan ekonomi ke arah stabilitas dan pertumbuhan ekonomi dengan tetap memperhatikan aspek kedaulatan ekonomi Indonesia. Pemerintah berupaya mendapatkan permodalan yang berasal proyek-proyek produktif karena apabila hanya mengharapkan permodalan dari bantuan luar negeri, maka hal tersebut sangat terbatas dan kurang efektif dalam mempercepat pembangunan ekonomi (Harjono, 2007). Permodalan yang diperlukan oleh Negara Indonesia untuk mempercepat pembangunan ekonomi yakni melalui investasi dengan memanfaatkan pemupukan dan pemanfaatan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing secara maksimal yang terutama diarahkan kepada usaha-usaha rehabilitasi, pembaruan, perluasan dan pembangunan baru di bidang produksi barang-barang dan jasa (Harjono, 2007). Penanaman modal baik dari dalam negeri maupun dari asing diharapkan dapat menggerakkan kehidupan ekonomi negara karena dapat memperbesar kapasitas produksi, menaikkan akan pendapatan nasional maupun menciptakan lapangan kerja baru, yang akan memperluas kesempatan kerja (Todaro, 2000). Kondisi perekonomian dunia yang ditandai oleh kompetisi antarbangsa yang semakin ketat, adanya blok perdagangan, pasar bersama, dan perjanjian perdagangan bebas yang didasarkan atas sinergi kepentingan antar negara yang mengadakan perjanjian serta keterlibatan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional mendorong Indonesia untuk memiliki pengaturan terkait penanaman modal guna mendorong integrasi perekonomian Indonesia menuju perekonomian global (Vide : Penjelasan Umum UU

Penanaman Modal).

Penanaman modal di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724 (selanjutnya ditulis UU Penanaman Modal). Pasal 1 angka 1 UU Penanaman Modal menentukan bahwa “penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia”. Adanya UU Penanaman Modal mengindikasikan bahwa penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing (Vide : Penjelasan Umum UU Penanaman Modal). Pengaturan dan pelaksanaan penanaman modal di Indonesia memiliki tujuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penanaman Modal yang menentukan bahwa:

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. menciptakan lapangan kerja;
- c. meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- d. meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal diatas hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi salah satunya dengan adanya kepastian hukum di bidang penanaman modal. Tidak adanya kepastian hukum dalam suatu negara maka akan menurunkan minat investor dalam negeri maupun investor asing untuk menanamkan modalnya sehingga diperlukan adanya sistem hukum yang menciptakan kepastian, keadilan dan efisiensi (Panjaitan, 2003).

Kepastian hukum dalam bidang penanaman modal tidak hanya terbatas pada perizinan dan ketenagakerjaan saja, melainkan juga terkait dengan pemberian fasilitas penanaman modal. Hak Atas Tanah merupakan salah satu fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah kepada penanam modal guna menjalankan usahanya di Indonesia. Pemberian Hak Atas Tanah kepada penanam modal diatur secara eksplisit pada Pasal 21 huruf a UU Penanaman Modal yang dijabarkan secara lebih lanjut pada Pasal 22 UU Penanaman Modal. Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UU Penanaman Modal terdapat 3 (tiga) jenis Hak Atas Tanah yang dapat diberikan kepada penanam modal yakni Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu, serta telah ditentukan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) UU Penanaman Modal.

Pada tahun 2022, Pemerintah Republik Indonesia mengundang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor

41 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766 (selanjutnya ditulis UU Ibu Kota Negara). UU Ibu Kota Negara mengatur terkait pemindahan Ibu Kota Negara yang sebelumnya rencana tersebut telah disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2019. Pemindahan Ibu Kota Negara dilatar belakangi beberapa pertimbangan, yaitu terpusatnya kegiatan perekonomian di Jakarta dan Jawa yang mengakibatkan kesenjangan ekonomi Jawa dan luar Jawa dan terdapat kajian yang menunjukkan bahwa Jakarta sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai Ibu Kota Negara karena pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan serta tingkat kenyamanan hidup. Pemindahan Ibu Kota Negara salah satunya dilatarbelakangi oleh keinginan Pemerintah Republik Indonesia untuk meratakan kegiatan perekonomian di luar Jawa sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan di seluruh wilayah Indonesia secara lebih merata tentunya membuka kesempatan penanaman modal di Ibu Kota Negara yang baru. Pemerintah Republik Indonesia juga membutuhkan penanam modal guna mendukung sarana, prasarana dan infrastruktur di Ibu Kota Negara yang baru.

Pemerintah Republik Indonesia terus berupaya mendorong iklim penanaman modal di Ibu Kota Negara yang baru. Pada hari Senin tanggal 10 Oktober 2022 dalam acara Rilis Indikator Politik, Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional, Hadi Tjahjanto menegaskan Kementeriannya akan memberikan kemudahan urusan pertanahan, tata ruang, dan perizinan usaha untuk menarik minat para penanam modal supaya tertarik dan melakukan penanaman modal di Ibu Kota Negara, salah satunya melalui pemberian Hak Atas Tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) selama 160 (seratus enam puluh) tahun kepada penanam modal (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2022). Pernyataan dari Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional tersebut menuai banyak pertentangan dari masyarakat, bahkan Konsorsium Pembaruan Agraria mengatakan bahwa pernyataan tersebut direalisasikan maka Badan Pertanahan Nasional sama saja seperti calo tanah. Pernyataan tersebut dinilai tidak berpihak kepada rakyat, melainkan hanya mengadopsi kepentingan dari investor. Apabila pernyataan tersebut direalisasikan maka tentu menimbulkan gejolak dalam masyarakat yang berdampak ketidakpastian hukum bagi penanam modal sehingga penanam modal akan berpikir ulang untuk menanamkan modalnya di Ibu Kota Negara.

Berdasarkan uraian tersebut, timbul ketertarikan melakukan penelitian hukum terkait dengan kewenangan negara dalam memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan Hak Atas Tanah di atas hak pengelolaan serta keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043 (Selanjutnya ditulis UUPA) jo. UU Penanaman Modal.

Berdasarkan uraian latar belakang diatasmaka permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan jurnal ini yaitu :

1. Bagaimana kewenangan negara dalam memberikan perpanjangan dan pembaruan Hak Atas Tanah di atas hak pengelolaan kepada perusahaan investasi langsung menurut UU Ibu Kota Negara?
2. Bagaimana ratio legis pemberian perpanjangan dan pembaruan Hak Atas Tanah di atas hak pengelolaan di Ibu Kota Nusantara?

2. Metode Penelitian

Penulisan dalam jurnal ini menggunakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif, yaitu proses pemecahan masalah hukum yang dihadapi dengan cara menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan pokok permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan, yaitu pengumpulan dan menelaah data pustaka dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan materi penelitian ini (Marzuki, 2011).

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan jurnal ini adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Pendekatan undang-undang/ statute approach dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dibahas, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan materi penelitian ini.

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan jurnal ini terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat digunakan untuk memberikan penjelasan atau penganalisis atau memahami bahan hukum primer (Marzuki, 2011), berupa buku-buku, jurnal dan hasil penelitian yang berisi teori dan asas ilmu hukum serta pandangan dan doktrin dari para ahli hukum. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan makna terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Ibrahim, 2012), dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Langkah penelitian diawali dengan pengumpulan bahan hukum atau menginventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan pokok permasalahan yang akan dikaji. Bahan hukum tersebut dipelajari lalu dilakukan pemilahan dan pengklasifikasian bahan hukum sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji. Pada langkah mengkaji permasalahan menggunakan bahan hukum yang ada, digunakan pemikiran atau penalaran deduksi yang diawali dengan hal-hal yang bersifat umum dari berbagai bahan hukum, kemudian diterapkan secara khusus dalam kasus yang dibahas. Pada penulisan ini menggunakan penafsiran sistematis yaitu meninjau pengertian atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dikaji.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Hak Atas Tanah diatas Tanah Hak Pengelolaan bagi Perusahaan Investasi Langsung

3.1.1 Perusahaan Investasi Langsung

Pasal 1 angka 1 UU Penanaman Modal menentukan bahwa “penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.” Pengertian penanaman modal secara umum meliputi penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing yang dimaksudkan untuk dikembangkan lebih lanjut melalui kegiatan usaha yang bersifat

ekonomis (Warka, 2019). Pengertian penanam modal telah ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 UU Penanaman Modal yang menentukan bahwa “penanam modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing”. Kualifikasi terkait penanam modal dalam negeri yaitu perseorangan Warga Negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia, sedangkan kualifikasi penanam modal asing yaitu perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia (Vide: Pasal 1 angka 5 dan 6 UU Penanaman Modal).

Kepustakaan hukum ekonomi atau hukum bisnis membagi terminologi penanaman modal menjadi penanaman modal yang dilakukan secara langsung (Foreign Direct Investment/FDI) oleh investor lokal (domestic investor) maupun investor asing, dan penanaman modal yang dilakukan secara tidak langsung oleh pihak asing (Foreign Indirect Investment/FII) yang dilakukan di Pasar Modal (Harjono, 2007). Penanaman modal yang lebih dikenal dengan investasi adalah penggunaan dari suatu kekayaan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menjalankan suatu usaha menurut ketentuan peraturan perundang-undangan (Warka, 2019). Made Warka (2019, hal 10) membedakan penanaman modal atau investasi secara langsung dan tidak langsung sebagai berikut :

- Penanaman modal secara langsung yaitu bentuk investasi dengan jalan membangun, membeli total atau mengakuisisi perusahaan.
- Penanaman modal secara tidak langsung atau investasi portofolio yaitu penanaman modal yang dilakukan melalui pasar modal dengan instrumen surat berharga seperti saham atau obligasi.

Penanaman modal atau investasi secara langsung berarti bahwa pemilik modal (investor) secara langsung aktif menjalankan kegiatan pengelolaan usaha dan menanggung resiko dari akibat penanaman modal tersebut (Iskandar, 1999). Penanaman modal langsung dikenal pula dengan istilah penanaman modal jangka panjang. Jonker Sihombing (2008) memberikan definisi investasi langsung (direct investment), yakni investasi yang dilaksanakan dengan kepemilikan proyek yang kelihatan wujudnya, kajian mengenai resiko dan hasil yang diterima dari investasi tersebut dilakukan melalui studi kelayakan investasi yang menyangkut semua aspek-aspek keuangan, aspek ekonomi/sosial, aspek pemasaran, aspek teknis/produksi, aspek hukum serta aspek organisasi dan manajemen. Penanaman modal langsung dapat dilakukan dengan cara mendirikan perusahaan patungan dengan mitra lokal, melakukan kerjasama operasional tanpa membentuk perusahaan baru, mengoperasikan pinjaman menjadi penyertaan mayoritas dalam perusahaan lokal, memberikan bantuan teknis dan manajerial, memberikan lisensi dan bentuk lainnya (Warka, 2019).

Penanaman modal atau investasi secara tidak langsung (indirect investment) merupakan investasi yang dilakukan dengan membeli surat-surat berharga yang diterbitkan oleh perseroan ataupun yang diterbitkan oleh *Olter ego* dari pemerintah, kajian mengenai resiko dan hasil yang diterima dari investasi dimaksudkan dilakukan melalui analisis atas data-data yang berkaitan dengan portofolio investasi yang diminati, data-data tersebut didapatkan dari emiten maupun sumber-sumber lainnya (Sihombing, 2008). Penanaman modal atau investasi tidak langsung pada umumnya mencakup kegiatan transaksi di Pasar Modal dan di Pasar Uang. Penanaman modal ini disebut dengan penanaman modal jangka pendek karena pada umumnya, jual beli saham dan atau mata uang dalam jangka waktu yang relatif singkat tergantung kepada fluktuasi nilai saham

dan/atau mata uang yang hendak mereka jual belikan (Rahmawati, 2004). Ida Bagus Rahmadi Supancana (2006) mengemukakan karakteristik investasi secara tidak langsung sebagai berikut :

- a. Pemegang saham tidak memiliki kontrol pada pengelolaan perseroan sehari-hari.
- b. Risiko ditanggung sendiri oleh pemegang saham sehingga pada dasarnya tidak dapat menggugat perusahaan yang menjalankan kegiatannya
- c. Kerugian pada investasi tak langsung sehingga pada dasarnya tidak dapat menggugat perusahaan yang menjalankan kegiatannya

3.1.2 Sumber Kewenangan Negara dalam memberikan Perpanjangan dan Pembaruan Hak Atas Tanah diatas Hak Pengelolaan

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan yuridis pembangunan perekonomian nasional. Pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berkaitan erat dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan umum. Hal ini membuktikan bahwa tanah menjadi salah satu unsur esensial atau penting dalam investasi secara langsung. Hal ini semakin diperjelas dalam ketentuan Pasal 21 huruf a UU Penanaman Modal dimana pemerintah memberikan fasilitas kepada penanam modal guna menjalankan usahanya di Indonesia berupa hak atas tanah.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. UUPA melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dipertegas dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

UUPA memiliki arti penting dalam pembangunan hukum tanah nasional karena menghilangkan dualisme hukum pertanahan dan menentukan macam-macam hak atas tanah yang berlaku secara nasional (Santoso, 2017). Pada UUPA dimuat hak penguasaan atas tanah, yang didalamnya dijelaskan wewenang yang dapat dilakukan, kewajiban yang harus dilakukan, dan larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pemegang haknya. Menurut pendapat Boedi Harsono yang dikutip oleh Urip Santoso (2017) mengemukakan bahwa dalam UUPA dimuat jenjang tata susunan atau hierarki hak penguasaan atas tanah, yaitu :

1. hak bangsa Indonesia atas tanah,
2. hak menguasai negara atas tanah,
3. hak ulayat masyarakat hukum adat dan
4. hak perseorangan atas tanah yang meliputi hak atas tanah, hak tanggungan, tanah wakaf, dan milik atas satuan rumah susun.

Hak Bangsa Indonesia atas tanah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”. Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak yang dimiliki secara bersama-sama oleh seluruh Bangsa Indonesia. Menurut Sri Hajati (2021, hal. 55), Hak Bangsa Indonesia atas tanah memiliki 2 (dua) unsur, yaitu :

1. Unsur kepunyaan atau kepemilikan

Unsur ini bersifat keperdataan yang mengandung pengertian bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok harus diberi kesempatan dan hak untuk mempunyai atau memiliki, mengusahakan atau menggunakan, dan menikmati hasil dari bagian sumber daya agraria yang ada

di wilayah Indonesia. Unsur ini bersifat privat dan tetap melekat pada Bangsa Indonesia dan tidak dapat berganti subjek.

2. Unsur wewenang

Unsur ini bersifat publik untuk merencanakan dan mengatur kepemilikan, pengusahaan, dan penggunaan sumber daya agraria sehingga setiap individu dan kelompok dapat memperoleh manfaat dan meningkatkan kesejahteraannya.

Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan menjadi induk atas hak-hak penguasaan tanah yang ada. Hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan bangsa Indonesia untuk mengatur dan mengelola tanah bersama bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, namun hal ini tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh Bangsa Indonesia (Soerodjo, 2014). Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang amanat tersebut dapat memberikan kuasa kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk melaksanakan haknya. Hal ini yang mendasari lahirnya hak menguasai negara atas tanah dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa hak menguasai negara memberikan wewenang kepada negara untuk :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pengertian hak menguasai tersebut tidak berarti negara sebagai pemilik tanah, hal ini tampak dalam Penjelasan umum angka II ayat (2) alinea ke 2 UUPA menentukan bahwa "Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa-untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa" Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk mengatur terkait tanah di Indonesia. Hal ini kemudian diperjelas pula dalam Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA bahwa "negara tidak dapat menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah".

Negara Indonesia memiliki kewenangan terhadap hak pengelolaan, termasuk di dalamnya memberikan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah diatas hak pengelolaan karena hak pengelolaan merupakan pendelegasian sebagai wewenang dari Hak Menguasai Negara. Wewenang yang terkandung dalam hak menguasai dari negara bersumber dari pendelegasian (pelimpahan) wewenang Hak Bangsa Indonesia dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, sedangkan hak pengelolaan mendapat delegasi sebagian pelaksanaan wewenang dari hak menguasai negara (Soerodjo, 2014).

Hak atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA tergolong sebagai hak perseorangan yang secara hirarki berada di bawah hak menguasai dari negara. Menurut Soerodjo (2014) negara memiliki kewenangan untuk melakukan hak pengelolaan yang merupakan bagian dari hak menguasai negara dan diatas tanah dengan pengelolaan tersebut dapat diberikan hak atas

tanah karena secara hirarki, hak atas tanah merupakan hak privat yang berada di bawah hak menguasai dari negara. Kewenangan negara tersebut termasuk diantaranya memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah diatas hak pengelolaan yang merupakan bagian dari hak menguasai negara atas tanah.

3.1.3 Jenis Hak Atas Tanah diatas Hak Pengelolaan

Pasal 4 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak atas tanah adalah hak yang berisi wewenang untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan kepentingannya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang berlaku. Hak atas tanah merupakan hak yang bersifat privat, yaitu suatu hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah tersebut (Soerodjo, 2014). Pasal 16 ayat (1) UUPA menentukan bahwa :

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:.

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53"

Pengertian hak-hak lain dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dapat ditafsirkan bahwa pembentuk UUPA memberikan wewenang kepada negara untuk menetapkan dan memberikan macam atau jenis-jenis hak atas tanah lainnya di luar UUPA sepanjang pemberian hak atas tanah yang baru tersebut didasarkan pada undang-undang dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada perkembangan hukum pertanahan nasional hingga saat ini, belum ada jenis atau macam hak atas tanah baru di luar UUPA yang ditetapkan oleh pemerintah (Soerodjo, 2014). Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA tampak bahwa hak pengelolaan tidak diatur dalam UUPA, bahkan menyebutkan "hak pengelolaan" saja tidak ada, yang disebutkan dalam Penjelasan Umum angka II/2 UUPA yakni "pengelolaan" yang tidak boleh ditafsirkan sebagai "hak pengelolaan". Hingga saat ini tidak pernah ada undang-undang yang melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, sehingga dapat diketahui hak pengelolaan bukan hak atas tanah menurut UUPA yang merupakan ketentuan hukum dibidang pertanahan nasional (Santoso, 2017).

Hak pengelolaan dianggap sebagai bagian dari pelaksanaan wewenang hak menguasai dari negara sehingga mengandung wewenang yang lebih luas dibandingkan hak dan wewenang yang terkandung pada hak atas tanah. Berdasarkan pemahaman tersebut maka hak atas tanah dapat berdiri diatas hak pengelolaan dan pemberian hak pengelolaan di atas sesuatu hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Guna Usaha jelas tidak dimungkinkan karena hak pengelolaan hanya diberikan di atas tanah negara. Hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah melainkan sebagian dari hak menguasai negara atas tanah (Soerodjo, 2014). Urip Santoso

(2017) berpendapat bahwa hak pengelolaan merupakan :

- a. Hak menguasai negara atas tanah, bukan hak atas tanah
- b. Pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah
- c. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan yakni merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Isu dalam hukum investasi yang saat ini berkembang adalah pemberian Hak Guna Bangunan diatas hak pengelolaan di Ibu Kota Nusantara. Pada dasarnya Hak Guna Bangunan di atas hak pengelolaan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630 (Selanjutnya ditulis PP No. 18 Tahun 2021). Pasal 8 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menentukan bahwa “hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau di kerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a. pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
- b. pihak lain, apabila Tanah Hak Pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah”.

Pemberian Hak Guna Bangunan di atas hak pengelolaan tidak berarti hak pengelolaan ditingkatkan menjadi Hak Guna Bangunan, melainkan hak pengelolaan tetap ada dan di atasnya diberikan Hak Guna Bangunan (Santoso, 2017). Pemberian Hak Guna Bangunan di atas hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, melainkan berdasarkan pemikiran bahwa hak atas tanah merupakan hak privat yang secara hirarki berada di bawah hak menguasai dari negara, di mana sebagian dari hak menguasai tersebut merupakan hak pengelolaan (Soerodjo, 2014).

b. Ratio Legis dan Dampak Pemberian Perpanjangan dan Pembaruan Hak Atas Tanah

3.2.1 Perpanjangan dan Pembaruan Hak Atas Tanah dalam UU Ibu Kota Negara

Pemindahan Ibu Kota Negara di luar pulau Jawa memiliki berbagai tujuan, salah satunya meningkatkan pemerataan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang berada di luar pulau Jawa. Pemindahan Ibu Kota guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat tentu menimbulkan biaya yang tidak sedikit sehingga perlu menarik investor untuk melakukan penanaman modal di Ibu Kota Nusantara. Penanaman modal langsung (directinvestment) sangat diperlukan di Ibu Kota Nusantara, selain itu mendukung dari sisi permodalan negara juga diharapkan mampu menyerap tenaga kerja, memperlancar alih teknologi dan menggerakkan roda perekonomian di Ibu Kota Nusantara.

UU Ibu Kota Negara tidak secara khusus memberikan pengaturan terkait penanaman modal di Ibu Kota Nusantara, sehingga masih berlaku ketentuan penanaman modal dalam UU Penanaman Modal. Pasal 21 huruf a UU Penanaman Modal menentukan bahwa hak atas tanah merupakan salah satu fasilitas yang diberikan oleh pemerintah kepada penanam modal. Penanaman modal di Ibu Kota Nusantara membuka peluang bagi investor atau penanam modal untuk mendapatkan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara. Pasal 1 angka 17 UU Ibu Kota Negara menentukan bahwa Hak Atas Tanah yang selanjutnya disingkat HAT adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara

pihak yang berhak dengan Tanah, termasuk ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara Tanah, ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah.

Pengaturan hak atas tanah sebagai fasilitas dalam penanaman modal di UU Ibu Kota Negara ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UU Ibu Kota Negara yang menentukan bahwa "Otorita Ibu Kota Nusantara dapat memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan HAT di atas hak pengelolaan sesuai dengan persyaratan yang termuat dalam perjanjian.". Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara dapat memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah kepada perusahaan investasi langsung yang berada di Ibu Kota Nusantara sepanjang sesuai dengan syarat yang tercantum dalam perjanjian antara Otorita Ibu Kota Nusantara dengan perusahaan investasi langsung.

UU Ibu Kota Negara tidak memberikan batasan waktu terkait jaminan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah kepada perusahaan investasi langsung yang berada di Ibu Kota Nusantara. Pada hari Senin tanggal 10 Oktober 2022 dalam acara Rilis Indikator Politik, Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional, Hadi Tjahjanto menegaskan Kementeriannya akan memberikan kemudahan urusan pertanahan, tata ruang, dan perizinan usaha untuk menarik minat para penanam modal supaya tertarik dan melakukan penanaman modal di Ibu Kota Negara, salah satunya melalui pemberian Hak Atas Tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) selama 160 (seratus enam puluh) tahun kepada penanam modal.

Problematika hukum timbul karena tidak dicantumkannya jangka waktu pemberian hak atas tanah tersebut secara pasti, melainkan dibentuk dengan dasar perjanjian antara Otorita Ibu Kota Nusantara dengan investor. Pasal 18 ayat (7) UU Ibu Kota Negara menentukan bahwa "Otorita Ibu Kota Nusantara berwenang mengikatkan diri dengan setiap individu atau badan hukum atas perjanjian HAT di Ibu Kota Nusantara." dan terhadap jangka waktu perjanjian tersebut berlaku ketentuan Pasal 18 ayat (9) UU Ibu Kota Negara yang menentukan bahwa "Dalam hal tertentu, jangka waktu perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) disesuaikan dengan kebutuhan". Hal ini menimbulkan suatu ketidakpastian hukum, pada satu sisi investor dapat saja dicabut jaminan pemberian dan pembaruan hak atas tanahnya dengan cara dibatalkannya perjanjian sehingga merugikan penanam modal. Pada sisi lain hal ini menimbulkan preseden buruk dalam masyarakat karena hak atas tanah dapat diberikan kepada penanam modal dalam jangka waktu yang sangat lama sehingga berpotensi merugikan masyarakat dan investor lainnya.

3.2.2 Pertentangan UU Ibu Kota Negara dengan UU Penanaman Modal

UU Ibu Kota Negara memberikan pengaturan terkait jaminan pemberian dan pembaruan hak atas tanah yang jangka waktunya didasarkan pada perjanjian. Hal ini berbeda dengan UU Penanaman Modal yang memberikan suatu kepastian hukum terkait pemberian dan pembaruan hak atas tanah sebagai salah satu fasilitas dalam bentuk insentif dalam rangka investasi langsung (Jened, 2016). Pasal 22 UU Penanaman Modal menentukan bahwa :

- (1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksuddalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa:
 - a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;

- b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU Penanaman Modal pernah diajukan peninjauan kembali ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan frasa “Perpanjangan hak atas tanah dapat diperpanjang di muka sekaligus. Putusan Mahkamah Konstitusi No 21-22/PUU.V/2007 menjelaskan bahwa perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah tidak diberikan secara otomatis dan sekaligus di muka. Perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah sudah seharusnya dilakukan melalui permohonan karena dalam praktik banyak terjadi penyelewengan oleh instansi pemberi izin dan penyalahgunaan hak oleh perusahaan yang memperoleh tanah dalam bentuk tidak mengelola tanah sesuai dengan peruntukannya. Saat ini terkait hak atas tanah masih berlaku ketentuan dalam UUPA jo. PP No 40 Tahun 1996 jo. SK Kepala BPN No 9 Tahun 1999 (Jened, 2016).

UU Penanaman Modal juga secara jelas menentukan terkait syarat pemberian dan perpanjangan hak atas tanah dalam Pasal 22 ayat (2) UU Penanaman Modal yaitu:

1. penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
2. penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
3. Penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
4. Penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
5. Penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

Pembaruan terhadap pemberian hak atas tanah pada UU Penanaman Modal mensyaratkan adanya evaluasi dapat bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak (Vide : Pasal 22 ayat (3) UU Penanaman Modal).

Pemberian fasilitas berupa hak atas tanah bagi penanam modal di Ibu Kota Nusantara menciptakan suatu ketidakpastian hukum bagi penanam modal. Terdapat pula pertentangan pada Pasal 18 ayat (7) hingga (9) UU Ibu Kota Negara tidak memberikan jangka waktu pemberian fasilitas hak atas tanah dengan Pasal 22 UU Penanaman Modal yang memberikan batas waktu pemberian dan pembaruan hak atas tanah. UU Penanaman Modal dinilai lebih memberikan suatu kepastian hukum terkait dengan pemberian dan pembaruan hak atas tanah sebab telah ditentukan dengan jelas jangka waktunya, sedangkan dalam UU Ibu Kota Negara pemberian jangka waktu di dasarkan pada perjanjian yang dibuat oleh Otorita Ibu Kota Nusantara dengan penanam modal.

3.2.3 Pertentangan UU Ibu Kota Negara dengan UUPA

Indonesia menganut konsep hak menguasai negara (therightsofdisposal) dimana Negara Indonesia bukan sebagai pemilik tanah tetapi dalam kedudukannya sebagai personifikasi Bangsa Indonesia selaku pemilik tanah (Harsono, 1994). Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan pemilik hak (Santoso, 2017). Ketentuan Pasal 18 ayat (7) hingga (9) UU Ibu Kota Negara yang tidak memberikan

jangka waktu pemberian fasilitas hak atas tanah bertentangan dengan berbagai pasal dalam UUPA, yakni :

- a. Pasal 29 UUPA yang mengatur pemberian Hak Guna Usaha paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 35 tahun.
- b. Pasal 35 UUPA yang mengatur pemberian Hak Guna Bangunan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun.

PP No. 18 Tahun 2021 menjadi landasan hukum yang berlaku terkait hak atas tanah di atas hak pengelolaan. Pasal 8 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menentukan bahwa “hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau di kerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a. pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
- b. pihak lain, apabila Tanah Hak Pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah

Pemberian jaminan pemberian dan pembaruan hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana ditentukan Pasal 18 ayat (8) UU Ibu Kota Negara tidak boleh dimasukkan dalam pengertian hak atas tanah sebagaimana ditentukan Pasal 1 angka 17 UU Ibu Kota Negara hal ini dikarenakan hak atas tanah tersebut menjadi hak sekunder sedangkan hak primernya adalah hak pengelolaan. Irawan Soerodjo (2014, hal. 56) berpendapat bahwa terdapat 2 (dua) kelompok hak atas tanah menurut asal tanahnya, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Hak atas tanah primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah sekunder berasal dari tanah yang dikuasai oleh pihak lain, meliputi Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan maupun Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan.

Hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Apabila terdapat Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha atau Hak Pakai berada di atas hak pengelolaan maka tidak termasuk sebagai hak atas tanah sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Jika dianggap sebagai hak atas tanah yang baru maka berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA harus dibentuk berdasarkan undang-undang (Hajati, 2019). Faktanya, tidak adanya undang-undang yang mengatur bahwa Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha atau Hak Pakai di atas hak pengelolaan merupakan hak atas tanah menunjukkan bahwa Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha atau Hak Pakai di atas hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah menurut UUPA.

Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha atau Hak Pakai di atas hak pengelolaan tidak menghapus atau menghilangkan wewenang Pemegang Hak Pengelolaan. Pasal 67 Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 menentukan bahwa Hak Pengelolaan diberikan kepada

- a. Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah
- b. Badan Usaha Milik Negara

- c. Badan Usaha Milik Daerah
- d. PT Persero
- e. Badan Otorita
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat diketahui Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah dan badan-badan hukum milik pemerintah. Berkaitan dengan UU Ibu Kota Negara maka yang menjadi pemegang hak pengelolaan adalah Otorita Ibu Kota Nusantara.

Salah satu kewenangan Pemegang Hak Pengelolaan adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan (Santoso, 2017). Pemerintah selaku pemegang hak pengelolaan melakukan fungsi pengawasan yang bertujuan mencegah terjadinya penyimpangan dalam penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah selaku pemegang hak pengelolaan. Bentuk pelaksanaan pengawasan tersebut yakni pemberian rekomendasi, ijin atau persetujuan atas perbuatan atau tindakan hukum tertentu terhadap tanah tersebut (Hajati, 2019). Pemberian ijin, rekomendasi atau persetujuan tersebut biasanya disertai dengan pembayaran retribusi maupun tarikan biaya lainnya. Apabila ditafsirkan secara analogi maka retribusi maupun tarikan biaya lainnya tersebut sama saja dengan uang sewa, padahal Penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA sudah menentukan bahwa negara tidak dapat menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah. Penjelasan umum angka II ayat (2) alinea ke 2 UUPA juga menentukan bahwa perkataan dikuasai bukan berarti dimiliki.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

Perusahaan investasi langsung memerlukan tanah dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Negara memberikan fasilitas berupa insentif hak atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 huruf a UU Penanaman Modal. Kewenangan pemberian hak atas tanah tersebut bersumber secara filosofis berasal dari hak menguasai dari negara yang bertitik tolak dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Kewenangan hak menguasai dari negara secara yuridis terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 2 ayat (2) UUPA. Negara Indonesia memiliki kewenangan terhadap hak pengelolaan, termasuk di dalamnya memberikan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah di atas hak pengelolaan karena hak pengelolaan merupakan pendelegasian sebagai wewenang dari Hak Menguasai Negara dan hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA secara hierarki berada di bawah Hak Menguasai Negara.

UU Ibu Kota Negara tidak secara khusus memberikan pengaturan terkait penanaman modal di Ibu Kota Nusantara, sehingga masih berlaku ketentuan dalam UU Penanaman Modal. Pasal 21 huruf a UU Penanaman Modal menentukan bahwa hak atas tanah merupakan salah satu fasilitas yang diberikan oleh pemerintah kepada penanam modal. Pasal 18 ayat (7) sampai (9) UU Ibu Kota Negara menentukan bahwa Otorita Ibu Kota Nusantara dapat memberikan jaminan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah di atas hak pengelolaan kepada perusahaan investasi langsung dengan dasar perjanjian yang jangka waktunya didasarkan kebutuhan. Hal ini menimbulkan suatu ketidakpastian hukum bagi investor, calon investor maupun masyarakat. Selain tidak memberikan kepastian, terdapat pula pertentangan Pasal 18 ayat (7) hingga (9) UU Ibu Kota Negara dengan Pasal 22 UU Penanaman Modal serta Pasal 29 jo. Pasal 35 UUPA. Pemberian hak atas tanah di atas hak

pengelolaan juga bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana diatur Pasal 16 ayat (1) UUPA serta pada praktiknya berpotensi bertentangan dengan Penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA.

Daftar Referensi

Buku :

- Hajati, Sri. (2019). *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta : Kencana.
- Harsono, Budi. (1994). *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Jembatan.
- Harjono, Dhaniswara, K. (2007). *Hukum Penanaman Modal : Suatu Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Iskandar, Untung. (1999). *Kerjasama Internasional Menuju Hutan Lestari*. Jakarta : Bigraf Publishing.
- Panjaitan, Hulman. (2003). *Hukum Penanaman Modal Asing*, Jakarta : Ind-Hill Co.
- Rahmawati, N. Rosyidah. (2004). *Hukum Penanaman Modal di Indonesia Dalam Menghadapi Era Global*. Malang: Penerbit Bayumedia.
- Santoso, Urip. (2017). *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Jakarta : Kencana
- Sihombing, Jonker. (2008). *Investasi Asing Melalui Surat Utang Negara di Pasar Modal*. Bandung: Penerbit PT. Alumni
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi. (2006). *Kerangka Hukum & Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*. Bogor : Penerbit Ghalia Indonesia.
- Soerodjo, Irawan. (2014). *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*. Yogyakarta : LaksbangMediatama.
- Todaro, Michael P. (2000). *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*. Jakarta : Erlangga
- Warka, Made. (2019). *Penanaman Modal dan Pasar Modal*. Surabaya : Pertama.

Artikel Jurnal :

- Ismayawati, Any. (2017). Pancasila Sebagai Dasar Pembangunan Hukum Di Indonesia. *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Vol. 8, No. 1.

Artikel Internet :

- KPA. (2022). Rencana Pemberian HGB 160 Tahun Untuk Investor di Kawasan Ibu Kota Negara Melanggar UUPA. Available online from: https://www.kpa.or.id/siaran-pers//view/rencana-pemberian-hgb-160-tahun-untuk-investor-di-kawasan-ibu-kota-negara-melanggar-uupa-1960_d9d4f495e875a2e075a1a4a6e1b9770f, [Accessed March 6, 2023].

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor
4724.

Halaman | 208

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah,
Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 2021 Nomor 28 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor
6630.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 21-22/PUU.V/2007.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

LAMPIRAN BIODATA PENULIS**Penulis Pertama :**

Nama : Johanes Cahyono, S.H.
Tempat, tanggal lahir : Surabaya, 26 Juni 1999
Jenis kelamin : Laki-laki
Alamat lengkap : Taman Wisata Regency E-10, Surabaya
No. Hp : 085648971909
Email : johanescahyono.jc.jc@gmail.com
Pekerjaan : Mahasiswa
Institusi : Universitas Surabaya

Pendidikan Formal :

1. SMA Katholik St. Louis 1 Surabaya (2014-2017)
2. Fakultas Hukum, Universitas Surabaya (2017-2021)

Riwayat Penulisan :

1. Tindakan Mempekerjakan Dan Menawarkan Pemandu Karaoke Untuk Tujuan Prostitusi Oleh KTV H1 Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi.
2. Penegakan Hukum Bagi Korporasi Yang Menawarkan Pemandu Karaoke Untuk Prostitusi (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana)

Penulis Kedua

Nama : Jonathan, S.H.
Tempat, tanggal lahir : Surabaya, 09 Oktober 1999
Jenis kelamin : Laki-laki
Alamat lengkap : Taman Internasional 1 B8/6, Surabaya
No. Hp : 087854261666
Email : jonathanyuwono9@gmail.com
Pekerjaan : Mahasiswa
Institusi : Universitas Surabaya

Pendidikan Formal :

1. Sekolah Menengah Atas Margie (2014-2017)
2. Fakultas Hukum, Universitas Surabaya (2017-2022)

Riwayat Penulisan :

1. Penegakan Hukum Terhadap PT. X Yang Melakukan Pencemaran Lingkungan Sungai Cibeet (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup)
2. Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah Daerah Terhadap Pelaku Pencemaran Lingkungan Hidup.