

## **Penambahan Jangka Waktu Hak Guna Usaha Pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara Perspektif *Maslahah Mursalah***

**Ahmad Hasbullah Al Khoiri**

*Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*

[ahasbullah85@gmail.com](mailto:ahasbullah85@gmail.com)

**Musleh Harry**

*Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*

[el.moehy77@syariah.uin.malang.ac.id](mailto:el.moehy77@syariah.uin.malang.ac.id)

**Yayuk Whindari**

*Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*

[yayuk.whindari@htn-malang.ac.id](mailto:yayuk.whindari@htn-malang.ac.id)

### **Abstrak:**

Undang-Undang Ibu Kota Nusantara terbaru menambahkan masa jangka waktu hak guna usaha menjadi 190 tahun alasan dari penambahan jangka waktu hak guna usaha tersebut untuk mempercepat pembangunan di Ibu Kota Nusantara, hal tersebut tentu berbeda dengan pengaturan hak guna usaha pada undang-undang pokok agraria. Tujuan artikel ini Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Pasal 16 A Ayat (1) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara Terkait Hak Guna Usaha. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan 2 (dua) pendekatan yaitu statue approach dan conceptual approach. Hasil artikel ini menunjukkan adanya pemberlakuan 2 (dua) siklus terhadap Pengelolaan Hak Guna Usaha dalam Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara akan memunculkan permasalahan akan adanya monopoli hak atas tanah oleh investor yang menanamkan modalnya, dapat mengurangi prinsip penguasaan tanah oleh negara, serta akan menyebabkan konflik atau sengketa agraria. Hal tersebut tentu tidak sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan *Maslahah Mursalah* terhadap Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara bertentangan dengan syara'. Penambahan masa waktu hak guna usaha sendiri hanya menguntungkan kelompok tertentu, dapat menimbulkan ketidakadilan sosial dalam masyarakat.

**Kata Kunci:** Hak Guna Usaha; Ibu Kota Nusantara; Masalah Mursalah.

### **Pendahuluan**

Ibu kota merupakan kota yang dirancang untuk menjadi pusat administrasi suatu negara; biasanya, secara fisik, ibu kota berfungsi sebagai pusat administrasi dan lokasi pertemuan para pemimpin pemerintahan. Asal-usul istilah "ibu kota" berasal dari bahasa Latin "*caput*" yang

berarti "kepala", yang kemudian dihubungkan dengan tempat pusat administrasi utama. Ibu kota juga seringkali menjadi pusat kegiatan ekonomi, budaya, dan intelektual.<sup>1</sup>

Bermunculannya berbagai argumen tentang kebutuhan dalam memindahkan ibu kota negara yang berkembang dengan berjalannya waktu. Pada awal periode kemerdekaan Indonesia, Presiden Soekarno memulai perdebatan mengenai pemindahan ibu kota negara. Alasan di balik inisiatif Presiden dalam merencanakan pemindahan ibu kota negara adalah untuk mencapai tujuan pemerataan ekonomi dan pembangunan, sehingga program pembangunan dapat dilaksanakan tanpa terkesan terfokus di wilayah pulau Jawa saja dengan tujuan ekonomi dapat merata.<sup>2</sup> Perencanaan untuk memindahkan ibu kota negara telah menjadi topik diskusi sejak lama. Dimulai dari zaman pemerintahan Presiden Soekarno, relokasi pemindahan ibu kota telah cukup lama menjadi pembahasan, dengan Kalimantan dipilih menjadi opsi yang dianggap ideal, karena dianggap layak menjadi pusat pemerintahan negara.<sup>3</sup>

Undang-undang tentang Ibu Kota Negara disetujui oleh pemerintah dan DPR pada bulan Januari 2022, memunculkan berbagai kontroversi yang menarik perhatian masyarakat terkait bagaimana undang-undang tersebut dibentuk. Pemerintah telah menetapkan Nusantara sebagai nama Ibu Kota Negara yang akan berlokasi di Provinsi Kalimantan Timur, khususnya di Kabupaten Penajam Paser Utara. Meskipun alasan yang diberikan oleh pemerintah tentang pemindahan ibu kota negara bisa bervariasi, proses pembentukan Undang-undang tentang ibu kota negara tentu harus sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara menetapkan pembentukan ibu kota baru Indonesia yang disebut Ibu Kota Nusantara, yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur. Inisiatif pembangunan ibu kota baru ini merupakan langkah penting dalam pembangunan nasional yang memiliki dampak besar terhadap struktur pemerintahan dan pengelolaan wilayah tersebut. Pada 3 Oktober 2023,

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara diubah menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Sebanyak 10 pasal mengalami perubahan, sementara 6 pasal baru ditambahkan. Berbagai alasan mendasari revisi undang-undang ibu kota Nusantara, termasuk pengaturan yang lebih spesifik mengenai pengakuan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, serta pengaturan khusus untuk investor, pengembangan perumahan, dan hak atas tanah, bertujuan untuk meningkatkan daya saing investasi di Ibu Kota Nusantara.

Hak-hak atas tanah pribadi mencakup berbagai jenis seperti Hak Pakai, Hak Bangunan, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak penyewaan, pemanfaatan, pembukaan lahan, serta hak-hak sementara lainnya, seperti yang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), termasuk hak gadai, kerjasama usaha, penyewaan tanah pertanian, pembagian hasil, dan hak-hak lainnya.

---

<sup>1</sup> M Yahya, *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera* (Jurnal Studi Agama dan Masyarakat), (Universitas Merdeka Malang, 2018). 25

<sup>2</sup> Dian Herdiana, "Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Transformatif* 8, no. 1 (2022): 4. <https://www.researchgate.net/publication/359595394>

<sup>3</sup> Nicodemus R. Toun, "Analisis Kesiapan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Wacana Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia Ke Kota Palangkaraya," *Jurnal Academia Praja* 1, no. 1 (2018): 129-148. <https://doi.org/10.36859/jap.v1i01.45>.

<sup>4</sup> Otti Ilham, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang Undang Ibukota Negara", *Academia : Jurnal Inovasi Riset Akademik*, Vol 2. No 1. (2022): 2. <https://www.jurnalp4i.com/index.php/academia/article/view/1037>

Hak Guna Usaha ( HGU) merupakan hak yang memungkinkan untuk mengelola tanah yang dimiliki secara langsung oleh negara dalam periode yang telah ditentukan, dengan tujuan untuk kegiatan perusahaan, perikanan,peternakan,dan pertanian.<sup>5</sup> Hak Guna Usaha juga menjadi instrumen penting dalam mendukung pembangunan ekonomi, terutama di sektor pertanian dan industri perkebunan, dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat atau investor untuk menggunakan lahan secara produktif.Namun, penting untuk diingat bahwa HGU harus dijalankan dengan memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan aspek sosial untuk mencegah penyalahgunaan tanah serta memastikan bahwa pemanfaatan tanah tidak merugikan hak-hak masyarakat adat, lingkungan, atau aspek keberlanjutan lainnya.

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan bentuk hak atas tanah yang memiliki karakteristik utama, di mana HGU tidak permanen dan tidak mutlak. Ini berarti bahwa meskipun dapat dipindahtangankan kepada pihak lain, HGU memiliki batasan waktu tertentu. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), diakui bahwa HGU merupakan hak yang relatif baru yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat modern, dan diberikan hanya untuk tanah yang dimiliki langsung oleh negara. Oleh karena itu, tidak mungkin untuk terbentuk melalui kesepakatan antara pemilik Hak Milik dengan pihak lain.

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara, terdapat penambahan pasal yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha, yaitu Pasal 16A ayat (1) yang menyatakan bahwa : “Dalam konteks hak guna usaha sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (7), pemberian hak tersebut dilakukan untuk periode maksimum 95 tahun melalui siklus pertama, dan dapat diperpanjang untuk siklus kedua selama maksimum 95 tahun berdasarkan penilaian dan proses evaluasi tertentu”. Evaluasi dilakukan dua tahun sebelum periode berakhir dengan mempertimbangkan lima kriteria, termasuk penggunaan tanah yang sesuai, pemenuhan syarat oleh pemegang hak, ketaatan pada syarat pemberian hak, konsistensi dengan rencana tata ruang, dan ketiadaan indikasi penelantaran tanah.

Hal tersebut tentu bertentangan dengan pengaturan masa jangka waktu hak guna usaha yang di peroleh dalam Pasal 29 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Pokok Agraria yang menjelaskan bahwasanya Hak Guna Usaha di berikan waktu paling lama 25 tahun sedangkan untuk perusahaan perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat di berikan Hak Guna Usaha paling lama 35 tahun dan dapat di perpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Ini merupakan perbedaan dengan ketentuan Hak Guna Usaha yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara, dimana Hak Guna Usaha diberikan selama maksimal 95 tahun dalam satu siklus pertama, dan dapat diperpanjang untuk satu siklus tambahan dengan durasi yang sama, yaitu maksimal 95 tahun, berdasarkan penilaian kriteria dan tahapan tertentu.

Dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Setelah masa pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, tanah dengan Hak Guna Usaha akan kembali menjadi milik langsung negara atau hak pengelolaan tanah. Hal tersebut juga bisa bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang- Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara yang harus dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya. Ketentuan ini memiliki signifikansi penting dalam hal pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Intinya, pasal ini

---

<sup>5</sup> Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika,2017). 190

menegaskan bahwa negara memiliki kontrol atas sumber daya alam seperti tanah, air, dan kekayaan alam lainnya, namun harus digunakan untuk kepentingan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam harus mengarah pada peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Ini bisa melibatkan berbagai strategi, seperti pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, pembagian manfaat dari eksploitasi sumber daya alam kepada masyarakat, dan upaya perlindungan lingkungan untuk keberlanjutan sumber daya alam bagi generasi mendatang.<sup>6</sup>

Dalam konteks hak guna usaha, analisis berdasarkan perspektif Masalah Mursalah akan mempertimbangkan pemanfaatan sumber daya alam atau aset-aset ekonomi yang diatur oleh hukum Islam. Hak guna usaha mencakup hak untuk memanfaatkan suatu properti atau sumber daya dalam konteks ekonomi, seperti hak guna usaha atas tanah, hutan, atau sumber daya alam lainnya. Masalah Mursalah merujuk pada prinsip kesejahteraan umum atau kepentingan umum yang tidak secara spesifik diatur oleh syariat Islam, tetapi yang dapat memberikan manfaat atau kebaikan yang signifikan bagi masyarakat. Kebaikan atau prinsip-prinsip moral (mashlahah) harus didasarkan pada pemeliharaan lima aspek utama, yaitu keberagamaan, akal budi, kehidupan, harta, dan keturunan, serta menghindari segala yang dapat membahayakan atau mengancam aspek-aspek tersebut.<sup>7</sup>

Imam al-Ghazali menyatakan bahwa pada dasarnya, mashlahah adalah tentang memperoleh manfaat dan mencegah kerugian untuk mencapai tujuan syariat. Sebuah kemashlahatan harus sejalan dengan tujuan syariat meskipun bertentangan dengan keinginan manusia, karena kepentingan manusia tidak selalu sejalan dengan kehendak syariat, tetapi seringkali didasarkan pada keinginan hawa nafsu. Dengan demikian, kriteria untuk menentukan mashlahah adalah kehendak dan tujuan syariat, bukan keinginan dan tujuan manusia.<sup>8</sup> Mashlahah harus sesuai dengan tujuan utama syariat, yaitu Islam untuk menciptakan kesejahteraan manusia. Mashlahah pada dasarnya haruslah masuk akal, artinya mashlahah tersebut dapat diterima oleh akal sehat.<sup>9</sup>

Dalam menganalisis hak guna usaha, terdapat beberapa pertimbangan yang perlu dipertimbangkan dari perspektif Masalah Mursalah yakni kepentingan umat seperti kepentingan sosial, keadilan. Hal ini akan mendorong pemikiran yang holistik dan berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam serta aset ekonomi. Ini juga melibatkan pertimbangan etis dan moral dalam pengambilan keputusan terkait hak guna usaha untuk memastikan bahwa kepentingan umum dan prinsip-prinsip keadilan terpenuhi dalam pemanfaatan hak tersebut. Penelitian terkait hak guna usaha tentunya telah dilakukan penelitian oleh beberapa peneliti, akan tetapi dengan pembahasan yang sedikit berbeda. Untuk melengkapi data dalam pembahasan artikel dan menghindari pengulangan pembahasan, maka diperlukan penelitian sejenis yang telah diteliti pada sebelumnya. Vera Siti Parihah, Jurnal Program Studi Hukum Universitas Lampung tahun 2022 yang berjudul 'Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Hak Guna Usaha dalam Penertiban Tanah Terlantar'. Perbedaan dengan penelitian yang akan disajikan dalam skripsi ini adalah bahwa topik yang diteliti oleh saudara Vera Siti Parihah memiliki perbedaan dengan penelitian yang akan di paparkan dalam skripsi ini yakni topik yang dibahas oleh saudara Vera Siti Parihah membahas tentang penyelesaian sengketa tanah dengan HGU dalam penertiban tanah terlantar. Sedangkan penelitian yang diteliti oleh peneliti terkait analisis yuridis pasal 16 A ayat (1) undang undang no 21 tahun 2023 tentang ikn yang

---

<sup>6</sup> Aminuddin Salle dkk, *Hukum Agraria*, (As Publishing, Makassar, 2011). 47-48

<sup>7</sup> Mudhofir Abdullah, *Masail al-Fiqhiyyah* (Yogyakarta: Teras, 2011), 96

<sup>8</sup> Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I* (Jakarta: Logos, 1996), 96

<sup>9</sup> Malthuf Siroj, *Paradigma Ushul Fiqih: Negosiasi Konflik Antara Masalah dan Nash* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013), 18

mengatur tentang jangka waktu hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara yang berdasarkan kepada prespektif Masalah Mursalah.<sup>10</sup>

Berdasarkan penelitian terdahulu diatas, artikel ini senyatanya merupakan telaah lebih lanjut yang membahas tentang pemberian masa ajangka waktu hak guna usaha. Artikel ini akan menjawab bagaimana Analisis Yuridis Pasal 16 A Ayat (1) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara Terkait Penambahan Jangka Waktu Hak Guna Usaha, Bagaimana pandangan Masalah Mursalah terhadap Pasal 16 A Ayat (1) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara Terkait Penambahan Jangka Waktu Hak Guna Usaha.

## Metode

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif karena fokusnya hanya pada peraturan-peraturan yang tercatat atau materi hukum lainnya. Penelitian hukum normatif melibatkan analisis hukum tertulis dari berbagai perspektif, seperti teori, sejarah, filosofi, undang-undang, dan sebagainya.<sup>11</sup> Penelitian hukum kepustakaan mengacu pada norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dan meneliti hukum sebagai norma.<sup>12</sup> Pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini mencakup pendekatan undang-undang (statute approach) serta pendekatan konseptual (conceptual approach).<sup>13</sup> Bahan hukum primer yang digunakan mencakup Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Undang Undang No 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria. dengan bahan hukum sekunder mendukung primer mengenai Hak Guna Usaha. Metode analisis yuridis kualitatif menitikberatkan pada evaluasi data tanpa angka, dengan penekanan pada analisis hukum melalui penyimpulan deduktif dan induktif, menggunakan cara berpikir formal dan argumentatif untuk pemahaman mendalam terhadap aspek hukum relevan.<sup>14</sup>

## Analisis Yuridis Pasal 16 A Ayat (1) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara

Berbagai kebijakan yang diambil pemerintah dalam mempercepat pembangunan ibu kota nusantara adalah salah satunya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2021 menjadi undang Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara. Akan tetapi banyak pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 yang di rasa banyak yang merugikan masyarakat, terutama pada Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 .Undang-undang terkait dengan pemindahan Ibukota Negara telah disetujui oleh pemerintah dan DPR pada bulan Januari tahun 2022. Dengan segala kontroversi yang menyertainya, proses pembentukan undang-undang tersebut menjadi topik menarik bagi masyarakat. Pemerintah telah menetapkan bahwa Nusantara akan menjadi nama Ibukota Negara yang akan berlokasi di Provinsi Kalimantan Timur, khususnya di Kabupaten Penajam Paser Utara. Meskipun alasan pemindahan Ibukota Negara yang diberikan oleh pemerintah

---

<sup>10</sup> Vera Siti Parihah "Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Hak Guna Usaha dalam Penertiban Tanah Terlantar"(Administrative Law & Governance Journal, Volume 5 Issue 3 2022). <file:///C:/Users/M.%20AMRI%20BAKTI/Downloads/16688-57440-1-SM.pdf>

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 13-14.

<sup>12</sup> Muhaimin Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 45.

<sup>13</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penelitian Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017). 98

<sup>14</sup> Muhammad Sidiq Armia, *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum* (Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI) Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022), 39.

dapat beragam, namun dalam proses pembentukan Undang-undang tersebut, patut dipastikan bahwa prosesnya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>15</sup>

Pada tanggal 3 Oktober tahun 2023, terjadi perubahan resmi terhadap Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 mengenai Ibu Kota Nusantara menjadi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2023. Setidaknya terdapat modifikasi pada 10 pasal yang sudah ada dan penambahan enam pasal baru. Beberapa alasan di balik revisi Undang-undang tentang Ibu Kota Nusantara termasuk pengaturan yang lebih spesifik terkait pengakuan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, serta pengaturan khusus untuk investor, pengembangan perumahan, dan hak atas tanah, dengan tujuan membuat investasi di Ibu Kota Nusantara menjadi lebih kompetitif.

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sebagai respons terhadap gagasan pemindahan Ibu Kota Negara adalah Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 1419/KTPS/M/2021 mengenai Pembangunan Infrastruktur di Ibu Kota Negara yang dibentuk pada 15 November 2021. Secara hukum, kebijakan ini dianggap sah namun memiliki kekurangan yang signifikan. Hal ini disebabkan karena pada saat kebijakan diterbitkan, ibu kota yang diakui dalam kerangka hukum Indonesia adalah Jakarta sesuai dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya.

Kehormatan yang diberikan pada suatu wilayah menjadi modal penting bagi keberlangsungan bagi suatu negara, sehingga keberadaan dasar hukum menjadi sangat signifikan. Di Negara Indonesia, terdapat beberapa peraturan yang mengakui ibu kota Negara adalah Jakarta. Jika dianalisis secara mendalam, terdapat kurang lebihnya lima puluh peraturan, termasuk dewan negara, lembaga pemerintah nonkementerian, dan lembaga negara mengandung frasa "Ibu Kota Negara".<sup>16</sup> Presiden menjelaskan dalam pidatonya, harapannya bahwasanya Ibu Kota Baru tidak hanya akan menjadi lambing dari identitas suatu negara, melainkan juga menjadi lambang keadilan, kemajuan dan pembangunan bangsa Indonesia.

Rencana pembangunan Ibu Kota Negara yang tidak direncanakan dengan sebaik mungkin dan terkesan terburu-buru berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, ekonomi, dan sosial. Rencana pemindahan ibu kota ini juga berpotensi memengaruhi pertumbuhan sosial dan migrasi penduduk di masa mendatang. Perubahan undang-undang terkait Ibukota Nusantara menjadi topik perbincangan yang hangat, terutama yang terkait dengan konflik Agraria/Tanah. Salah satu masalah yang muncul sehubungan dengan pembangunan Ibukota Negara baru di Kalimantan Timur adalah mengenai masa jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha (HGU) sebagaimana diatur dalam Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Perubahan jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha di Ibukota Nusantara dianggap sebagai kemunduran terhadap semangat dan tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta konstitusi.

Ada perbedaan dalam pengaturan jangka waktu Hak Guna Usaha antara yang diatur dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Perbedaan tersebut disebabkan oleh perbedaan tujuan dari regulasi tersebut. Undang-Undang Pokok Agraria merupakan regulasi

---

<sup>15</sup> Otti Ilham, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang Undang Ibukota Negara", *Academia : Jurnal Inovasi Riset Akademik*, Vol 2. No 1. (2022): 2. <https://www.jurnalp4i.com/index.php/academia/article/view/1037>

<sup>16</sup> Zaka Firma Aditya, Abdul Basid Fuadi, "Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 15. No. 1 (2021): 745. <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.149-164>

organik yang bersifat umum, sementara Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 ini hanya mengatur secara spesifik untuk kawasan otorita Ibu Kota Nusantara. Satu perbedaan mencolok adalah regulasi mengenai jangka waktu Hak Guna Usaha antara UUPA dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 sangat berbeda. Berikut adalah perbandingan jangka waktu Hak Guna Usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara.

**Tabel 1. Perbandingan Masa Jangka Waktu Hak Guna Usaha**

<b>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria</b>	<b>Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara.</b>
<b>Pasal 29</b>	<b>Pasal 16 A Ayat (1)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hak Guna Usaha diberikan dengan batas waktu maksimal selama 25 tahun.</li> <li>2. Jika perusahaan memerlukan waktu lebih panjang, izin Hak Guna Usaha dapat diberikan selama paling lama 35 tahun.</li> <li>3. Pemegang hak dapat meminta perpanjangan waktu, dengan mempertimbangkan kondisi perusahaannya, yang dapat dilakukan selama paling lama 25 tahun dari waktu yang disebutkan dalam ayat (1) dan (2) dari pasal ini.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam hal HAT yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (7) dalam bentuk hak guna usaha, 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</li> </ol>
	<b>Pasal 16 A Ayat (5)</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya setiap tahapan dengan kriteria: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tanah masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak;</li> <li>b. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;</li> <li>c. syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;</li> <li>d. pemanfaatan Tanah masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan</li> <li>e. Tanah tidak terindikasi telantar.</li> </ol> </li> </ol>

Tabel tersebut menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara Undang Undang Pokok Agraria ( UUPA) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023. Perbedaan mencolok terlihat dari pengaturan perolehan jangka waktu Hak Guna Usaha. Dalam ketentuan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), tidak ada pengaturan mengenai pembaharuan dan istilah siklus dalam perolehan jangka waktu hak atas tanah. Akibatnya, terdapat ketidakselarasan antara Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 terkait dengan pengaturan masa jangka waktu Hak Guna Usaha.



Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 menetapkan bahwa pemberian hak pengelolaan kepada pelaku usaha diselenggarakan melalui kesepakatan antara pelaku usaha dan Otorita Ibu Kota Nusantara. Durasi pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan ini disusun dalam satu siklus pertama yang terdiri dari tiga tahap, yaitu pemberian hak, perpanjangan hak, dan pembaruan hak. Setelah siklus pertama berakhir, hak atas tanah dapat diberikan kembali untuk satu siklus kedua sesuai dengan kesepakatan. Durasi masing-masing siklus hak atas tanah dapat bervariasi. Ini memberikan kemungkinan bagi individu untuk memiliki kontrol atas Hak Guna Usaha selama 190 tahun. Hal ini berbeda dengan ketentuan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang hanya memberikan masa jangka waktu Hak Guna Usaha maksimal selama 95 tahun. Artikel ini berpandangan bahwa hal ini akan menimbulkan masalah. Penelitian ini juga tidak menemukan justifikasi yang mendesak untuk memperpanjang masa pengelolaan tanah dengan menerapkan dua siklus. Ada beberapa persoalan yang disebabkan dari ditambahnya jangka waktu hak guna usaha antara lain : (1) Monopoli Tanah, (2) Berkurangnya Prinsip Penguasaan Tanah Oleh Negara, (3) Konflik Agraria.

Ada kekhawatiran bahwa lamanya masa penguasaan tanah dapat menyebabkan negara memindahkan tanggung jawab konstitusionalnya kepada dominasi modal. Durasi masa jangka waktu hak guna usaha 190 tahun sangatlah panjang, bahkan melampaui batas umur rata-rata manusia. Oleh karena itu pemanfaatan tanah di masa depan kemungkinan hanya akan dinikmati oleh sejumlah individu tertentu, mengurangi kesempatan rakyat dalam memanfaatkan tanah. Kekhawatiran akan terjadinya sebuah monopoli penguasaan tanah karena periode masa jangka waktu hak guna usaha yang sangat panjang bukanlah sesuatu yang berlebihan, terutama karena pemanfaatan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan berlaku secara menyeluruh tidak hanya untuk masyarakat Warga Negara Indonesia. Hal ini merujuk pada Pasal 30 ayat (1) UUPA yang mencantumkan bahwa HGU dapat dimiliki oleh WNI serta badan hukum yang didirikan sesuai dengan hukum Indonesia dan beroperasi di Indonesia, yang berarti warga asing dapat memperoleh HGU dengan mendirikan badan hukum sesuai dengan hukum Indonesia.

Di era globalisasi ekonomi yang sedang berlangsung, timbul kecemasan mengenai upaya perluasan penguasaan lahan oleh perusahaan multinasional dan transnasional di Indonesia. Oleh karena itu, penting bagi negara untuk memastikan bahwa perusahaan asing tidak diberikan izin kepemilikan lahan, melarang penggunaan lahan untuk investasi jangka panjang, serta mengatur secara ketat penguasaan lahan demi menjamin keadilan sosial dalam sektor pertanahan dan melindungi kepentingan publik.<sup>17</sup> Indonesia merupakan negara agraris dengan luas wilayah yang besar. Namun demikian, sebagian besar tanah dimiliki oleh sejumlah kecil korporasi besar dan pengusaha. Hal ini seringkali menjadi perhatian karena menyisakan sedikit ruang bagi petani kecil dan masyarakat lokal untuk mengakses dan memiliki lahan. Banyak korporasi besar, baik lokal maupun asing, terlibat dalam penguasaan tanah di Indonesia. Mereka sering memperoleh akses ke lahan melalui investasi dalam sektor pertanian, perkebunan, pertambangan, dan industri lainnya. Pengadaan tanah oleh korporasi ini kadang-kadang melibatkan kontroversi terkait hak-hak masyarakat lokal, pemindahan paksa, dan kerusakan lingkungan.

Konsorsium Pembaruan Agraria mengungkapkan bahwa semenjak Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan, Negara Indonesia menghadapi situasi yang memprihatinkan terkait ketidakseimbangan dalam kepemilikan lahan. Data terkini dari KPA menunjukkan bahwa 68% tanah yang di Indonesia dikuasai oleh hanya satu persen penduduk (terdiri dari kelompok pengusaha dan badan korporasi berskala besar), sementara kurang lebih 16,2 juta

---

<sup>17</sup> Aditiya krina murti, "Problematisasi Konflik Norma Penerapan Jangka Waktu Hak Atas Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023" ( Universitas Islam Indonesia, 2023). 40



petani hanya memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar.<sup>18</sup> Hal itu, berdasarkan data informasi dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Auriga, mayoritas lahan di Indonesia dikuasai oleh korporasi.<sup>19</sup>

**Gambar 1**  
Perbandingan Luas Lahan yang Dikelola Korporasi dan Rakyat Indonesia



Sumber : Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)<sup>20</sup>

Pemerintah sebelumnya telah mencoba untuk memperpanjang jangka waktu pengelolaan tanah oleh investor dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal). Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan selama 95 tahun, dengan kemungkinan pemberian dan perpanjangan langsung hingga 60 tahun, dan perbaruan selama 35 tahun. Mengenai Hak Guna Bangunan (HGB), jangka waktu perolehan Hak Guna Bangunan adalah 80 tahun, dengan kemungkinan pemberian dan perpanjangan langsung hingga 50 tahun, dan perbaruan selama 30 tahun. Tetapi, pengaturan tersebut dianggap tidak sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum setelah diuji oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>21</sup>

Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa durasi penguasaan tanah yang panjang dalam UU Penanaman Modal dapat mereduksi prinsip penguasaan tanah oleh negara dan berpotensi melemahkan atau bahkan menghilangkan kedaulatan ekonomi. Sebab itu, perpanjangan, pemberian, dan pembaharuan Hak Guna Usaha harus sesuai dengan peraturan yang diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria. Hal ini dapat menjadi landasan untuk

<sup>18</sup> CNN Indonesia “KPA Sebut Puncak Ketimpangan, 68% Tanah Dikuasai 1% Korporasi” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210913163421-20-693661/kpa-sebut-puncakketimpangan-68-tanah-dikuasai-1-korporasi>. diakses tanggal 1 Mei 2024

<sup>19</sup> Cindy Mutia Annur “Perbandingan Luas Lahan yang Dikelola Korporasi dan Rakyat Indonesia (Agustus 2022)” <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/16/walhi-948-lahan-indonesia-dikuasaikorporasi> diakses tanggal 1 Mei 2024

<sup>20</sup> DATABOKS “Walhi: 94,8% Lahan Indonesia Dikuasai Korporasi,” <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/16/walhi-948-lahan-indonesia-dikuasai-korporasi>

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007

menilai bahwa perpanjangan jangka waktu pengelolaan tanah dengan menerapkan dua siklus dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 adalah inkonstitusional dan tidak beralasan.

Prinsip penguasaan tanah oleh negara, atau yang juga dikenal sebagai hak menguasai negara, adalah hasil atau implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa; "Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Konsep tersebut berasal dari pemberian wewenang oleh rakyat Indonesia kepada negara sebagai otoritas tertinggi untuk mengendalikan sumber daya agraria semata-mata demi kepentingan rakyat, dengan tujuan mencapai kemakmuran rakyat yang maksimal.<sup>22</sup>

Mahkamah Konstitusi telah menetapkan empat standar untuk interpretasi frasa "sebesar-besarnya" terkait dengan kemakmuran masyarakat, yaitu: penggunaan SDM untuk kepentingan masyarakat, distribusi yang merata dari sumber daya alam kepada rakyat, partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat dari sumber daya alam, dan penghormatan terhadap hak turun-temurun rakyat dalam memanfaatkan sumber daya alam.<sup>23</sup> Oleh karena itu, kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya harus menjadi prioritas utama bagi negara dalam pengelolaan dan pengaturan sumber daya alam seperti tanah, air, dan kekayaan alam lainnya. Pengaturan masa jangka waktu hak guna usaha yang panjang dengan ketentuan siklus dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 juga menimbulkan kekhawatiran bahwasanya pemegang hak pengelolaan akan dianggap sebagai pemegang hak atas tanah biasa secara hukum perdata, bukan sebagai pemegang hak publik negara, yang dapat mengurangi prinsip hak negara atas pengelolaan tanah.

Upaya untuk menambah masa jangka waktu Hak Guna Usaha dalam Ibu Kota Nusantara akan menyebabkan bertambahnya konflik agraria. Sebab Penambahan masa hak guna usaha bisa memberi kesan bahwa perusahaan atau individu memiliki kendali lebih lama atas lahan, yang bisa memicu kekhawatiran atau ketidakpuasan bagi masyarakat yang merasa hak-hak mereka terabaikan atau tidak diakui. Perpanjangan masa hak guna usaha dapat memperpanjang pula periode di mana perusahaan atau individu memiliki kontrol atas sumber daya alam di wilayah tersebut. Hal ini bisa menimbulkan konflik dengan masyarakat lokal yang ingin lebih terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan haknya serta kondisi yang ada, dengan tujuan memberikan manfaat bagi pemiliknya, masyarakat, dan negara sehingga mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan. Namun, hal ini tidak berarti bahwa kepentingan individu akan diabaikan demi kepentingan umum masyarakat. Kepentingan individu dan kepentingan kolektif harus seimbang agar tujuan utama, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat, dapat terwujud. Kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia sepenuhnya harus memperhatikan keharusan menjaga keseimbangan lingkungan hidup dan ekosistem yang beragam.<sup>24</sup>

Dari pembahasan di atas Penambahan masa jangka waktu hak guna usaha (HGU) menjadi 190 tahun di IKN bisa dilihat dari sudut pandang teori keadilan John Rawls. John Rawls menyatakan bahwa dalam upaya menjalankan keadilan, program-program yang berfokus pada dimensi demokratis harus memperhatikan dua prinsip utama. Pertama, memberikan hak dan peluang yang setara untuk kebebasan dasar yang paling luas, yang harus sama untuk semua individu. Kedua, merestrukturisasi ketidaksetaraan sosial dan ekonomi untuk memberikan manfaat yang seimbang. Prinsip ini mendorong pembentukan struktur

---

<sup>22</sup> Zakie Mukmin, "Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumber Daya Agraria" *Jurnal Hukum* No 29 Vol (12 Mei 2005): 111-127.

<sup>23</sup> Putusan Konstitusi dalam perkara nomor 3/PUU/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007

<sup>24</sup> Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Media Sarana Pers, 1987). 1

masyarakat yang mengurangi kesenjangan dalam hal kesejahteraan, pendapatan, dan kekuasaan, khususnya untuk kelompok yang kurang beruntung. Ini mengartikan bahwa keadilan sosial harus berfokus pada dua hal: pertama, memperbaiki ketidakadilan yang dialami oleh kelompok yang rentan melalui pembentukan institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap peraturan harus berperan sebagai panduan untuk mengembangkan kebijakan yang mengoreksi ketidakadilan yang dialami oleh kelompok yang kurang beruntung.<sup>25</sup>

Dengan menerapkan prinsip-prinsip ini pada penambahan jangka waktu HGU menjadi 190 tahun, kita dapat melihat beberapa pertimbangan bahwasanya Penambahan masa jangka waktu HGU hanya menguntungkan sejumlah kecil individu atau kelompok kecil pada biaya kepentingan umum yang lebih besar, maka hal itu bisa dianggap melanggar prinsip kesetaraan kesempatan. Ini akan menciptakan ketidakadilan dalam distribusi sumber daya sosial. Penambahan masa jangka waktu HGU tidak memberikan manfaat yang signifikan bagi individu atau kelompok yang paling kurang beruntung dalam masyarakat, maka hal itu juga bisa dianggap bertentangan dengan prinsip perbedaan. Ini berarti ketidaksetaraan yang dihasilkan oleh peningkatan tersebut tidak dapat dibenarkan. Penambahan jangka waktu hak guna usaha di ikn hanya menguntungkan kelompok tertentu saja hal tersebut tentu bertentangan prinsip kesetaraan dalam teori keadilan John Rawls.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwasanya penambahan masa jangka waktu hak guna usaha hanya memberikan keuntungan tambahan kepada mereka yang sudah memiliki hak guna usaha, sementara orang lain yang mungkin membutuhkannya tidak mendapat kesempatan yang sama. Ini juga dapat menimbulkan ketidaksetaraan dalam akses dan penggunaan sumber daya, yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan Rawls.

### **Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Penambahan Masa Jangka Waktu Hak Guna Usaha Dalam Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023**

Dalam Al Qur'an, sering ditegaskan bahwa manusia tidak memiliki hak yang absolut atas apapun di muka bumi. Ini karena segala yang ada adalah kepunyaan Allah sepenuhnya, sedangkan manusia hanya bertindak sebagai pengelola dan pengguna sementara. Hak milik manusia relatif dan harus dipertanggungjawabkan. Islam tidak mendukung kepemilikan pribadi yang tidak terbatas dan bebas dari pengawasan. Selain menegaskan prinsip-prinsip lainnya, seperti kepentingan umum, Al Qur'an menegaskan bahwa kepemilikan sejati atas segala sesuatu ada pada Allah.<sup>26</sup> Hak milik yang mutlak adalah hak Allah atas segala yang ada di permukaan bumi, sebagaimana yang disebutkan dalam Al Qur'an, surat Al-Baqarah ayat 284 :“Milik Allahlah apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi”.

Penyerahan tanah oleh negara dalam kerangka hukum Islam memiliki prinsip yang berbeda dengan cara tanah diberikan dalam sistem feodalisme atau sosialisme, yang tidak diterima dalam Islam. Dalam perspektif hukum Islam, praktek ini dilakukan oleh negara yang memberikan tanah kepada individu yang dianggap layak berdasarkan kebijakan yang sesuai pada saat itu. Prinsip utama yang harus dipertimbangkan adalah prioritas bagi individu yang membutuhkan tanah dan memiliki keterampilan untuk mengelolanya. Namun, hak ini tidak membuat individu terbebas dari kewajiban kepada pemerintah sebagai pemilik sah tanah tersebut. Negara memiliki hak untuk memungut biaya sewa dari individu tersebut sesuai dengan keuntungan yang mereka peroleh dari tanah yang mereka kelola, seperti yang dinyatakan dalam beberapa riwayat hadis.

---

<sup>25</sup> Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls”, ( Dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1 2009). 140

<sup>26</sup> Sayyid Quthb, *Keadilan Sosial dalam Islam*, Terj. Afif Mohammad, ( Bandung : Pustaka, 1984 ), 140.

Masa jangka waktu hak atas tanah dalam Islam tidak diatur secara rinci dan tegas. Dalam Islam, hanya dijelaskan bahwa jika hak atas tanah tersebut tidak diurus selama tiga tahun, maka hak atas tanah tersebut akan gugur. Menurut pandangan Hanafiyah, jika lahan kosong tidak diolah oleh pemiliknya selama tiga tahun berturut-turut, maka hakim dapat mengambil alih lahan tersebut dan memberikannya kepada orang lain untuk dimanfaatkan. Penetapan batas waktu tiga tahun didasarkan pada pernyataan Umar bin Khattab yang menyatakan bahwa seseorang yang tidak mengurus lahan selama lebih dari tiga tahun kehilangan hak atas lahan tersebut.<sup>27</sup> Abu Qasim Ahmad al-Balkhi menyatakan bahwa kepemilikan tanah setelah pemiliknya meninggal adalah kepemilikan yang bersyarat, bukan kepemilikan yang mutlak. Analoginya adalah seperti memiliki tempat duduk ketika duduk di atasnya; ketika pindah, maka individu tidak lagi memiliki hak atas tempat duduk tersebut.

Imam Ghazali mengartikan *masalahah* sebagai upaya menjaga kepentingan atau tujuan syariah dalam hukum Islam. Menurut Imam Ghazali, tujuan hukum Islam adalah melindungi lima aspek, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Setiap hukum yang bertujuan melindungi salah satu dari lima aspek tersebut disebut sebagai *masalahah*, sedangkan yang bertentangan dengan hal itu disebut *mafsadah*. Menolak *mafsadah* dan mempertahankan *masalahah* adalah suatu prinsip.<sup>28</sup> Imam al-Ghazali meyakini bahwa kemaslahatan harus sesuai dengan tujuan syariah, meskipun terkadang bertentangan dengan keinginan manusia, karena keinginan manusia seringkali tidak didasarkan pada kehendak syariah tetapi pada hawa nafsu.<sup>29</sup>

Dilihat dari perspektif syariat Islam, *masalahah* memiliki tiga bentuk, yakni *masalahah mu'tabarah*, *Maṣlahah Mursalah*, *masalahah mulghah*.<sup>30</sup> *Maslahah mu'tabarah* adalah kemaslahatan yang sepenuhnya didukung oleh hukum Islam, dengan dasar hukum yang jelas sesuai dengan bentuk dan jenisnya. *Maslahah mulghah* adalah kemaslahatan yang ditolak oleh hukum Islam karena bertentangan dengan ketentuan syariat. Sementara itu, *Maṣlahah Mursalah* adalah kemaslahatan yang tidak secara eksplisit diakui atau ditolak oleh hukum Islam, namun masih sejalan dengan prinsip-prinsip hukum secara umum.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih sudut pandang *Maṣlahah Mursalah* untuk memeriksa secara lebih mendalam isu-isu yang terdapat dalam Pasal 19 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Ibu Kota Nusantara. Konsep *Maṣlahah Mursalah* menyatakan bahwa sesuatu dianggap bermanfaat atau sesuai dengan kepentingan umat jika tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Mengenai jangka waktu Hak Guna Usaha dalam Islam, tidak ada penjelasan rinci dalam Al-Qur'an atau Hadits, namun dalam praktiknya, waktu tersebut diterapkan untuk menghindari kerugian seperti penyalahgunaan kekuasaan atau mencegah keruntuhan ekonomi. Hal ini sangat mempertimbangkan keselamatan seluruh masyarakat, termasuk pembuat undang-undang dan pelaksanaannya.

Adapun syarat-syarat *Maṣlahah Mursalah* menurut Imam Al Ghazali untuk dapat diterima sebagai dasar untuk menetapkan hukum Islam yaitu: (1) *Maslahah* tersebut berada pada tingkat *dharuriyah* (primer) atau *hajjiyah* (sekunder) yang setara dengan *dharuriyah*. (2) Pembentukan hukum yang bertujuan untuk kemaslahatan tidak akan melanggar prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dalam al-Qur'an, Hadits, atau *ijma'*. (3) Kemaslahatan tersebut harus dipastikan dengan jelas, tidak boleh berdasarkan dugaan semata. (4) Kemaslahatan tersebut

---

<sup>27</sup> Ahmad Syarbaini “Konsep Ihya' Al-Mawat Menurut Hukum Ekonomi Syariah (Dalam Fiqh Islam) Ditinjau Dari Undang-Undang Pokok Agraria Dan Undang-Undang Kehutanan” (*Jurnal Hei Ema*, Vol. 1 No. 2, 2022). 15

<sup>28</sup> M.Najich Syamsuddini “Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif)”, Dalam *Jurnal Keislaman, Hukum dan Pendidikan*, Volume 7 No 2. 106

<sup>29</sup> Syarif Hidayatullah “Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali”, *Al-Mizan*, Vol. 2, No. 1 (2018). 116

<sup>30</sup> Abu Ishaq Asy-Shatibi, *Al-Muwafaqat Fi Usul Asy-Shari'ah*, (Bairut: Dar Al-Ma'rifah, 1973). 181-187

dianggap berlaku secara luas, tidak terbatas pada suatu kelompok atau individu tertentu. (5) Kemaslahatan tersebut merupakan tujuan dari di syariatkannya hukum islam.<sup>31</sup>

Dalam penelitian ini masalah yang di gunakan adalah kategori *Al-Maslahah al-Hajiyah* Karna alasan Pemerintah membuat peraturan Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara salah satunya adalah untuk mempercepat pembangunan Ibu Kota dan memberikan kepastian hukum terhadap investor yang dimana hal tersebut merupakan kategori *Al-Maslahah al-Hajiyah*.

Penambahan masa jangka waktu Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara melanggar prinsip-prinsip yang di tetapkan oleh mujtahid. Hal tersebut tidak sesuai dengan pandangan Hanafiyah, yang menjelaskan bahwasanya jika lahan kosong tidak diolah oleh pemiliknya selama tiga tahun berturut-turut, maka hakim dapat mengambil alih lahan tersebut dan memberikannya kepada orang lain untuk dimanfaatkan. Jika Merujuk Pada Pasal 16 A ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara penambahan masa jangka waktu Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara bertentangan di karnakan dalam tahap evaluasinya di lakukan dalam 2 tahun sebelum berakhirnya setiap tahapan , sedangkan dalam setiap tahapan bisa berjumlah 35 tahun. Hal tersebut tentu bisa menyebabkan tanah tersebut di telantarkan oleh pengelolanya.

Apabila di lihat dari kemaslahatannya adanya penambahan masa jangka waktu Hak Guna Usaha pada Ibu Kota Nusantara Pembangunan Ibu Kota Nusantara akan semakin cepat. Penambahan masa jangka waktu dapat meningkatkan stabilitas investasi, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan memberikan kesempatan bagi pengembangan infrastruktur jangka panjang. Ini juga dapat meningkatkan kepastian hukum bagi investor dan memungkinkan mereka untuk merencanakan investasi jangka panjang dengan lebih baik. Namun, penting juga untuk memastikan bahwa kebijakan ini sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial dan pembangunan berkelanjutan. Penambahan jangka waktu Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara tidak hanya memberikan kemaslahatan saja tetapi juga menimbulkan persoalan-persoalan akibat dari penambahan jangka waktu Hak Guna Usaha seperti menyebabkan konflik atau sengketa agrarian, dapat mengurangi prinsip penguasaan tanah oleh negara serta dapat memonopoli hak atas tanah oleh investor yang menanamkan modalnya.

Dalam penelitian ini fungsi dari pada penambahan masa waktu hak guna usaha sendiri hanya menguntungkan kelompok tertentu dapat meningkatkan ketidakadilan sosial dalam masyarakat. Hal ini bisa mengakibatkan kesenjangan ekonomi antara kelompok yang memiliki akses terhadap tanah dan kelompok yang tidak memiliki akses yang sama. Kesenjangan ini bisa memperburuk kondisi kemiskinan dan meningkatkan ketegangan sosial. Apabila di lihat dari penelitian ini penamban jangka waktu hak guna usah tidak sejalan dengan tujuan di syariatkannya hukum islam. Karna Hal tersebut tentu tidak sejalan dengan tujuan disyariatkannya hukum islam yaitu untuk menjaga harta. Penambahan jangka waktu hak guna usaha dapat menghilangkan hak-hak masyarakat adat di sana ,penambahan jangka waktu hak guna usaha dapat menyebabkan para investor semakin leluasa akan kendali hak atas tanah tersebut. Tentu hal tersebut dapat merugikan masyarakat.

Dari kesimpulan tersebut, dapat di simpulkan bahwa penambahan jangka waktu Hak Guna Usaha tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh Imam Al-Ghozali dalam teori *Maṣlaḥah Mursalah*. Penelitian ini menggunakan Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara sebagai landasan hukum untuk penelitian ini. Undang-undang tersebut dianggap sebagai bentuk ketidaksesuaian dengan tujuan syariat Islam, yaitu untuk menjaga harta. Hadits yang dijadikan dasar syar'i untuk konsep *Maṣlaḥah Mursalah* adalah perkataan Rasulullah SAW yang menyatakan: “*Tidak boleh berbuat*

---

<sup>31</sup> Imam Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min 'Ilm Al-Usul*, ( Bairut : Dar Al Kutuh Al Ilmiah, 2010). 253

*mudharat dan saling memudharatkan*” (H.R Ibnu Majah dan Daruquthni). Sedangkan dilihat dari ayat al-Qur’an yang Q. S. Al-A’raf ayat 56 menyatakan : “Janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi setelah diatur dengan baik. Berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut dan penuh harap”( Q.S. Al-A’raf:56

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan yang telah paparkan pada sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwasanya Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara terjadi ketidak harmonisan pemberian masa jangka waktu Hak Guna Usaha dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Adanya pemberlakuan 2 (dua) siklus terhadap Pengelolaan Hak Guna Usaha dalam Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara akan memunculkan permasalahan akan adanya konflik atau sengketa agrarian, dapat mengurangi prinsip penguasaan tanah oleh negara serta dapat memonopoli hak atas tanah oleh investor yang menanamkan modalnya,. Pandangan *Maṣlahah Mursalah* terhadap Pasal 16 A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Tentang Ibu Kota Nusantara bertentangan dengan hukum syara’.Penambahan masa waktu hak guna usaha sendiri hanya menguntungkan kelompok tertentu, dapat menimbulkan ketidakadilan sosial dalam masyarakat. Hal ini bisa mengakibatkan kesenjangan ekonomi antara kelompok yang memiliki akses terhadap tanah dan kelompok yang tidak memiliki akses yang sama. Oleh karena itu hal tersebut dianggap tidak sesuai dengan prinsip *Maṣlahah Mursalah* dalam hukum islam.

### **Daftar Pustaka:**

- Abu Ishaq Asy-Shatibi, *Al-Muwafaqat Fi Usul Asy-Shari’ah*, Bairut: Dar Al-Ma’rifah, 1973
- Aditiya krina murti, Problematika Konflik Norma Penerapan Jangka Waktu Hak Atas Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 Universitas Islam Indonesia,(2023)
- Ahmad Syarbaini “ Konsep Ihya’ Al-Mawat Menurut Hukum Ekonomi Syariah (Dalam Fiqh Islam) Ditinjau Dari Undang-Undang Pokok Agraria Dan Undang-Undang Kehutanan” *Jurnal Hei Ema*, Vol. 1 No. 2, (2022)
- Aminuddin Salle dkk, *Hukum Agraria*, Makasar : As Publishing, 2011
- Cindy Mutia Annur “Perbandingan Luas Lahan yang Dikelola Korporasi dan Rakyat Indonesia (Agustus 2022)”  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/16/walhi-948-lahan-indonesia-dikuasaikorporasi>
- CNN Indonesia “KPA Sebut Puncak Ketimpangan, 68% Tanah Dikuasai 1% Korporasi”  
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210913163421-20-693661/kpa-sebut-puncakketimpangan-68-tanah-dikuasai-1-korporasi>.
- DATABOKS “Walhi: 94,8% Lahan Indonesia Dikuasai Korporasi,  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/16/walhi-948-lahan-indonesia-dikuasai-korporasi>
- Dian Herdiana, “Pemindahan Ibukota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan Ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik,” *Jurnal Transformative* 8, no. 1 (2022): 4.  
<https://www.researchgate.net/publication/359595394>
- Gumbira E. Sa’id, *Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Pers, 1987
- Imam Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min ‘Ilm Al-Usul*, ( Bairut : Dar Al Kutuh Al Ilmiah, 2010). 253
- Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penelitian Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* Bandung: Alfabeta, 2017

- M Yahya, Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera, *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, Universitas Merdeka Malang, (2018)
- M.Najich Syamsuddini “Konsep Al-Maslahat Al-Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali Dan Imam Malik (Studi Eksklusif Dan Inklusif)”, Dalam *Jurnal Keislaman, Hukum dan Pendidikan*, Volume 7 No 2.
- Malthuf Siroj, *Paradigma Ushul Fiqih: Negosiasi Konflik Antara Maslahah dan Nash* Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013
- Mudhofir Abdullah, *Masail al-Fiqhiyyah* ,Yogyakarta: Teras, 2011
- Muhaimin Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* ,Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muhammad Sidiq Armia, *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum* (Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI) Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2022
- Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I* (Jakarta: Logos, 1996 ), 96
- Nicodemus R. Toun, “Analisis Kesiapan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Wacana Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia Ke Kota Palangkaraya,” *Jurnal Academia Praja* 1, no. 1 (2018): 129-148. <https://doi.org/10.36859/jap.v1i01.45>.
- Otti Ilham, “Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang Undang Ibukota Negara”, *Academia : Jurnal Inovasi Riset Akademik*, Vol 2. No 1. (2022): 2. <https://www.jurnalp4i.com/index.php/academia/article/view/1037>
- Otti Ilham, “Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang Undang Ibukota Negara”, *Academia : Jurnal Inovasi Riset Akademik*, Vol 2. No 1. (2022): 2. <https://www.jurnalp4i.com/index.php/academia/article/view/1037>
- Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls”, Dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1,( 2009)
- Sayyid Quthb, *Keadilan Sosial dalam Islam*, Terj. Afif Mohammad, Bandung : Pustaka, 1984
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 13-14.
- Syarif Hidayatullah “Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali”, *Al-Mizan*, Vol. 2, No. 1 (2018)
- Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017
- Vera Siti Parihah “Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Hak Guna Usaha dalam Penertiban Tanah Terlantar”(Administrative Law & Governance Journal, Volume 5 Issue 3 2022).<file:///C:/Users/M.%20AMRI%20BAKTI/Downloads/16688-57440-1-SM.pdf>
- Zaka Firma Aditya, Abdul Basid Fuadi, “Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 15. No. 1 (2021): 745. <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.149-164>
- Zakie Mukmin, “Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumber Daya Agraria” *Jurnal Hukum* No 29 Vol (12 Mei 2005):