

## **KAJIAN KEBIJAKAN PEMBATASAN PENGALIHAN HAK ATAS TANAH DI IBU KOTA NUSANTARA**

*(The Study of Policy For Limitation of Transfer Land Ownership  
In The Capital of Nusantara (Land freezing))*

**Oleh: Aditya Nurahmani<sup>1</sup> dan Putrida Sihombing<sup>2</sup>**

### **Abstrak**

Peningkatan jumlah transaksi pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) menjadi incaran spekulasi, kawasan IKN memiliki estimasi 37.695 bidang terdaftar dan total luas 42.026, 18 Ha melahirkan urgensi pentingnya pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di IKN. *Land freezing* merupakan “a legal restraint on the sale or transfer of land” yang artinya terdapat pembatasan pengalihan hak atas tanah di dalam kawasan tertentu, namun *status quo* saat ini pengaturan *Land freezing* sudah disebutkan di dalam UU IKN tetapi belum di elaborasi secara komprehensif. Identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara dan bagaimana mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibukota Nusantara. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan perbandingan hukum. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah di IKN tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak keperdataan seseorang, namun sebagai mekanisme kontrol guna memitigasi hal-hal yang dapat menghambat pembangunan IKN. Mekanisme kebijakan yang perlu diterapkan adalah menyusun pengaturan *land freezing* secara komprehensif dalam level undang-undang karena terkait pembatasan hak seseorang, membentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *land freezing*, dan memberlakukan *capital gain tax* dalam pengalihan hak atas tanah di IKN.

**Kata Kunci:** Pengalihan Hak Atas Tanah, Ibu Kota Nusantara, *Land freezing*.

### **Abstract**

*The rise in the number of transactions for the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago (IKN) has been the target of speculators, the IKN area has an estimated 37,695 registered fields and a total area of 42,026, 18 Ha, giving of the necessity for limiting the transfer of land rights (Land freezing) in IKN. Land freezing is defined as “a legal restraint on the sale or transfer of land,” which indicates that there are restrictions on the transfer of land rights in certain areas, but the status quo of Land freezing arrangements is stated in the IKN Law but not properly elaborated. The identification of the problem in this study is how the policy of restricting the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago and how the policy mechanism for limiting the transfer of land rights in the Capital of the Archipelago. The study employs a normative juridical approach, legislation, and comparative law. According to the literature review, the policy of regulating the transfer of land rights in IKN is not aimed to destroy a person’s civil rights, but rather as a control mechanism to limit matters that might restrict IKN’s development. Compiling a comprehensive*

- 
- 1 Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Saat ini bekerja sebagai Konsultan Perorangan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Republik Indonesia, Jalan Sisingamangaraja Nomor 2, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan. Penulis dapat dihubungi melalui surel [adityanurahmani98@gmail.com](mailto:adityanurahmani98@gmail.com).
  - 2 Penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Saat ini bekerja sebagai Konsultan Perorangan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Republik Indonesia, Jalan H. Agus Salim No.58, RT.8/RW.4, Gondangdia, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10350, Penulis dapat dihubungi melalui surel [ptrdshmbng@gmail.com](mailto:ptrdshmbng@gmail.com).

*land freezing arrangement at the statutory` s because it is related to limiting a person`s rights, establishing a Land freezing Violation Prevention Task Force, and imposing a capital gain tax on the transfer of land rights in IKN are indeed the policy strategies that must be implemented.*

**Keyword:** *Transfer of Land Ownership, the Capital of Nusantara, land freezing.*

## A. Pendahuluan

Setiap kebijakan pembangunan, secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebutuhan lahan. Fenomena ini mengingatkan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah merupakan barang ekonomi yang tidak mengalami penurunan nilai atau harga. Harga tanah naik seiring penggunaan tanah meningkat, menjadi logis ketika harga tanah ditentukan oleh penawaran dan permintaan.<sup>3</sup> Teori Presylia menyatakan bahwa nilai tanah tidak hanya bergantung pada besar dan kecilnya tingkat natalitas, tetapi juga bergantung pada lokasinya yang strategis.<sup>4</sup> Pada tahun 1990, kawasan Mandalika dengan harga tanah yang cukup murah sebesar Rp. 50.000-Rp. 350.000 / are atau setara dengan 100 meter persegi, hal ini disebabkan berdasarkan penatagunaan tanah jenis entisol di kawasan Mandalika hanya cocok diproyeksikan sebagai lahan pertanian pada musim kering, alhasil cenderung sulit dimanfaatkan secara maksimal. Namun, ketika ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) juga kawasan penyelenggaraan MotoGP harga nilai tanah meningkat drastis mencapai Rp. 300.000.000 per are pada

tahun 2018.

Contoh kasus di atas perlu dijadikan pembelajaran oleh Pemerintah Pusat ketika membuat kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara dari DKI Jakarta ke Kalimantan Timur yang kemudian diberi nama Ibu Kota Nusantara.<sup>5</sup> Kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara disahkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara pada tanggal 15 Februari 2022 lalu. Pemerintah berpandangan bahwa pemindahan Ibu Kota Negara didasarkan pada kebijakan dan perekonomian terpusat di pulau jawa sehingga kesenjangan antar pulau di Negara Republik Kesatuan Indonesia harus diratakan. Terlebih, berdasarkan hasil kajian menyimpulkan bahwa kemampuan DKI Jakarta sudah tidak dapat lagi berperan sebagai Ibu Kota Negara.<sup>6</sup>

Pemindahan Ibu Kota Negara tidak hanya berdampak pada DKI Jakarta yang melepas status Ibu Kota Kota, namun juga kepada Pulau Kalimantan khususnya Kalimantan Timur yang telah ditetapkan sebagai Ibu Kota Nusantara. Ibu Kota Nusantara mengalami pembangunan dengan skala besar sebab diproyeksikan sebagai wilayah pemerintahan yang strategis

---

3 Yudik Darmawan, "Faktor-faktor yang mempengaruhi harga lahan di sekitar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah" Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota 2020, hlm. 1.

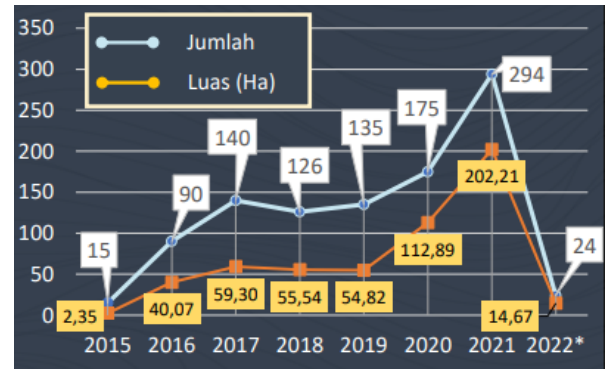
4 *Ibid*, hlm. 4.

5 CNBC Indonesia, "Sah Jokowi Putuskan Ibukota RI Pindah ke Kalimantan Timur", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190826121608-4-94621/sah-jokowi-putusan-ibu-kota-ri-pindah-ke-kaltim> (diakses 15 April 2022)

6 Bagian Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

dan memberikan kemudahan aksesibilitas. Pembangunan Ibu Kota Nusantara dimulai dari tanah, pengadaan lahan yang bersumber dari kawasan hutan pun hak guna usaha secara gempur dilakukan sehingga merujuk pada Teori Presylia, fenomena nilai tanah naik secara drastis menjadi konsekuensi kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara.<sup>7</sup> Kepemilikan hak atas tanah erat kaitannya dengan konflik dan sengketa lahan, hal ini pun tidak dapat dipungkiri berpotensi terjadi dalam kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara di Pulau Kalimantan. Pembangunan skala besar yang berpotensi sengketa dan konflik pertanahan tersebut harus masuk di dalam agenda mitigasi bagi Pemerintah dalam rangka meminimalisir permasalahan dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara.

Berdasarkan data faktual yang telah disusun oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, peralihan hak atas tanah meningkat pasca diputuskannya pemindahan Ibu Kota Nusantara ke Provinsi Kalimantan Timur. Pemindahan hak atas tanah dilakukan melalui perjanjian jual beli pada 175 lokasi di wilayah Ibu Kota Nusantara pada tahun 2020 yang kian meningkat signifikan pada tahun 2021 menjadi 294 transaksi yang tercatat.<sup>8</sup>



**Gambar 1.** Data Jumlah Peralihan  
HAT Jual Beli di Lokasi IKN

Dalam rangka mitigasi peralihan hak secara besar-besaran yang tidak terkontrol, pemerintah mengeluarkan kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*).

Kebijakan *land freezing* bertujuan untuk membatasi pengalihan hak atas tanah, mencegah spekulasi tanah, dan okupasi dari mafia tanah di wilayah delineasi IKN sehingga pembangunan dan penyelenggaraan IKN oleh pemerintah yang dilakukan berdasarkan strategi yang matang dapat segera diaktualisasikan. Namun disisi lain, ketika *land freezing* diwujudkan menjadi suatu kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah justru berpotensi meningkatkan perjanjian jual beli tanah di bawah tangan sehingga menimbulkan pengalihan hak atas tanah yang tidak terkontrol oleh Pemerintah dan berbalik menghambat pembangunan IKN. Kebijakan *Land freezing* memiliki dua sisi mata pisau, satu sisi menghantarkan pembangunan IKN yang terhindar dari spekulasi dan mafia tanah, namun di satu sisi

7 Asyeafinafilah, H., dan Haryo, W, "Dinamika Harga Lahan Di Sekitar Pengembangan Lahan Skala Besar Gedebage Kota Bandung". Jurnal Perencanaan Wilayah, No. 2(2017): 4

8 Data diolah oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur, Jumlah Peralihan HAT Jual Beli di Lokasi Ibu Kota Negara, 2022.

dengan diterapkannya kebijakan *land freezing* berpotensi melahirkan persoalan baru karena bayang-bayang maraknya perjanjian jual beli bawah tangan yang dapat mengakibatkan bom waktu. Artinya kebijakan *Land freezing* harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum yang ideal, agar tidak memberikan resiko terhambatnya pembangunan IKN akibat melonjaknya perjanjian jual beli di bawah tangan dan tetap melindungi wilayah deliniasi IKN dari praktik mafia dan spekulasi tanah. Dilematik yang menjadi diskursus tersebut perlu dikaji secara komprehensif melalui pengkajian dengan masalah-masalah, diantaranya: Bagaimana kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di Ibu Kota Nusantara? Bagaimana mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di Ibukota Nusantara?

## B. Metode Penelitian

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu kegiatan yang didasarkan pada suatu metode, sistem atau pemikiran tertentu, dengan tujuan untuk menyelidiki satu atau lebih fenomena hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.<sup>9</sup> Sedangkan dalam menggunakan metode pendekatan, terdapat 5 (lima) metode pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, sebagaimana disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki

yakni; pendekatan kasus (*case approach*); pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*); pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>10</sup> Artikel ini diteliti dengan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). *Statute approach* dilakukan melalui penelaahan dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang beririsan dengan permasalahan yang tengah dikaji.<sup>11</sup> Artinya, dalam artikel ini peraturan perundang-undangan yang akan digunakan adalah peraturan yang berkaitan dengan Ibu Kota Nusantara dan pengadaan lahan di IKN. *Kedua, conceptual approach*, pendekatan dilakukan ketika tidak terdapat aturan hukum dalam masalah yang diidentifikasi, sehingga penyelesaian masalah dilakukan secara konseptual yang terdapat dalam sumber hukum sekunder, buku hukum, artikel hukum, dan ensiklopedia hukum.<sup>12</sup> Ketiga, *comparative approach*, sebagai metode pendekatan yang berupaya menemukan praktik terbaik di negara-negara lain dengan tujuan menemukan konsep baru hasil perkembangan.<sup>13</sup>

---

9 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia), 43

10 Peter Marzuki dalam Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UNPAM PRESS, 2019, 81

11 *Ibid.*, 82

12 *Ibid.*, 84.

13 Michael Adiyia, *Comparative Research*, Canada: Brandon University, 2017, hlm. 1

### C. Pembahasan

#### 1. Pengaturan Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

##### a. Urgensi Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Pembangunan IKN memerlukan *guidance* agar dapat dilaksanakan dengan teratur atau tertib, dalam hal ini *guidance* pengadaan lahan sebagai modal utama membangun kota. Teori Hukum Pembangunan dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan seharusnya bukan saja dapat namun harus berperan dalam pembangunan.<sup>14</sup> Esensi dari pembangunan adalah perubahan, artinya hukum dapat berperan menjaga keteraturan dan ketertiban dalam proses pembangunan hukum seharusnya bukan saja dapat tapi harus berperan dalam pembangunan.<sup>15</sup> Apabila dikontekstualisasikan dengan pemindahan Ibu Kota Negara ke IKN sebagai kebijakan yang berdampak luas terhadap aspek-aspek kehidupan di masyarakat, salah satunya aspek ekonomi melalui pemanfaatan kepemilikan hak tanah di dalam wilayah deliniasi IKN. Pemanfaatan kepemilikan hak atas tanah yang kemudian digunakan sebagai properti investasi ketika pembangunan IKN dimulai dan berdampak pada tingginya nilai tanah ketika pembangunan IKN segera dimulai dan berujung pada terhambatnya pembangunan IKN. Fakta yang sebelumnya

penulis sampaikan di latar belakang bahwa pengalihan hak atas tanah sebesar 175 di lokasi deliniasi IKN terjadi pasca pengumuman rencana pemindahan Ibu Kota Negara dengan peningkatan nilai tanah yang terjadi dalam rupiah dikalkulasikan berjumlah 44 Miliar pada tahun 2021. Bukan hanya terjadi di kawasan deliniasi namun, Kawasan Inti Pusat Pemerintahan tercatat terdapat 11 transaksi dengan nilai rupiah 2,3 Milyar per Januari 2021.<sup>16</sup>

Fenomena peningkatan nilai harga dan transaksi tersebut direspon Pemerintah sebagai suatu permasalahan yang akan menciptakan tidak teratur pengaturan pengalihan hak atas tanah sehingga dikeluarkan kebijakan *land freezing*. Apabila dikontekstualisasikan dengan teori hukum pembangunan yang disampaikan oleh Mochtar, sebagai instrumen untuk memberikan ketertiban dan keteraturan di dalam pembangunan, *land freezing* merupakan hukum yang berupaya mencapai keteraturan dan ketertiban dalam pembangunan (IKN). Kebijakan *land freezing* di IKN sebagai kebijakan yang mengubah sarana kontrol pemerintah guna mencegah potensi terjadinya spekulasi tanah.

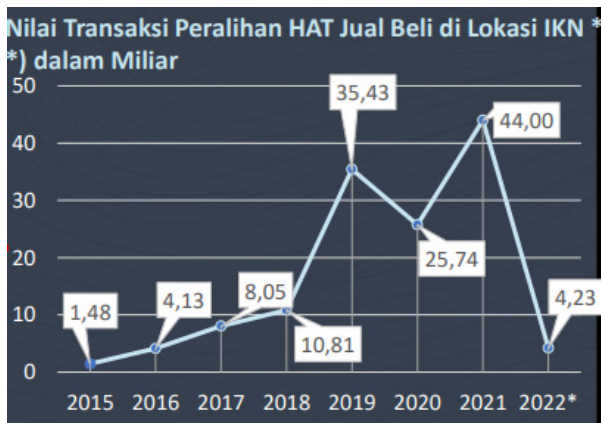
Dalam hal skema pengadaan tanah, perlu dibuat strategi percepatan proses penetapan lokasi agar tidak memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land*

14 Atip Latipulhayat, "Khazanah Mochtar Kusumaatmadja", Padjadjaran *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3, (2014):. 628.

15 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Alumni, 2006) :19.

16 Data Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, 2022.

freezing).<sup>17</sup> Kebijakan *land freezing* yang selanjutnya akan menutup ruang gerak para spekulan untuk masuk yang berakibat pada potensi terhambatnya pembangunan IKN.



**Gambar 2.** Nilai Transaksi Peralihan HAT Jual Beli di Lokasi IKN, 2022.

Jenis Hak	KIPP-IKN		KI-IKN		KP/KSN-IKN		Total	
	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)
Hak Guna Bangunan	0	0,00	14	3,39	514	626,68	528	630,07
Hak Guna Usaha	0	0,00	0	0,00	15	5.759,87	15	5.759,87
Hak Milik	93	118,12	4.419	3.528,09	20.944	9.613,84	25.456	13.260,04
Hak Pakai	2	44,69	311	327,28	343	1.142,89	656	1.514,86
Hak Wakaf	0	0,00	18	8,68	24	10,51	42	19,19
Kadastral HGU	30	195,58	78	621,47	133	11.662,59	241	12.479,64
Bidang Terpetakan belum ada hak	361	325,00	1.616	1.908,26	8.780	6129,25	10.757	8.362,51
<b>Total</b>	<b>486</b>	<b>683,39</b>	<b>6.456</b>	<b>6.397,17</b>	<b>30.753</b>	<b>34.945,63</b>	<b>37.695</b>	<b>42.026,18</b>

**Tabel 2.** Data pendaftaran tanah di Kawasan Ibukota Negara, 2021.

Potensi peralihan hak atas tanah lebih besar berpotensi terjadi di Kawasan IKN, terlebih lahan IKN bukan merupakan lahan yang benar-benar kosong, tetapi sudah ada penguasaan dan hak masyarakat di sana

yang dapat menjadi incaran para spekulan. Berdasarkan data Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur (Peta Pendaftaran Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan, s.d 06 Februari 2021 jumlah bidang terdaftar di kawasan IKN berjumlah 37.695 bidang dan dengan total luas 42.026,18 Ha. Persoalan di atas telah melahirkan urgensi pentingnya kebijakan *Land freezing* di IKN sebagai berikut:

- 1) tujuan pembatasan pengalihan hak atas tanah adalah dalam rangka persiapan pembangunan wilayah IKN serta mencegah potensi adanya mafia tanah, spekulan tanah dan okupasi dari pihak-pihak yang tidak berkepentingan di wilayah yang termasuk dalam delineasi Ibu Kota Negara. Secara faktual praktik yang dilakukan oleh spekulan tanah sudah marak terjadi di lokasi-lokasi calon proyek strategis. Sama halnya yang terjadi ketika pembangunan proyek New Yogyakarta International Airport (NYIA) berdampak pada kenaikan nilai tanah secara tidak wajar bahkan mencapai ratusan persen dari harga awal. Implikasinya selain menghambat pembangunan strategis juga memicu timbulnya permasalahan sosial dalam bentuk kesenjangan dan konflik ekonomi atas penguasaan lahan. Gejolak ini bisa menghambat keinginan para investor untuk berinvestasi.<sup>18</sup>
- 2) pembatasan pengalihan hak atas tanah berperan sebagai mewujudkan

17 Shentot Sudirman, "Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya", *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPM-STPN Bhumi*, No40, (2014).

18 Ahmad Ma'ruf, "Spekulan Tanah", 2018, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/18185> (diakses 16 April 2022)

peranan masyarakat setempat dalam pembangunan IKN.

- 3) Pembangunan IKN berlangsung secara teratur, tertib, dan terkontrol dalam mewujudkan visi IKN sebagai kota dunia.<sup>19</sup>

Dalam mewujudkan cita-cita di atas, titik pijaknya pasti akan berangkat dari ketersediaan lahan yang akan digunakan untuk pembangunan IKN. Dengan mekanisme kontrol oleh pemerintah melalui pembatasan peralihan hak berikut pengawasan oleh Otorita maka diharapkan pembangunan IKN diharapkan bisa teratur dan tidak semrawut sebagaimana pembelajaran dari Jakarta.

#### **b. Pengaturan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara**

*Land freezing* diartikan sebagai “a legal restraint on the sale or transfer of land.”<sup>20</sup> Artinya, terdapat pembatasan dalam melakukan penjualan atau perpindahan kepemilikan atas tanah. Kebijakan *land freezing* sebetulnya sudah pernah diatur pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur pembekuan kegiatan administrasi pertanahan pada lokasi yang telah ditetapkan untuk pembangunan. Apabila telah dilakukan penetapan terhadap tanah yang diproyeksikan sebagai lokasi pembangunan, melalui surat keputusan penetapan lokasi

dari kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota/Gubernur, pihak-pihak yang akan melakukan pembelian tanah harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur.<sup>21</sup>

Pengaturan *land freezing* sebetulnya berangkat dari peran negara dalam konteks hak menguasai negara sebagaimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yaitu untuk:<sup>22</sup>

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

Artinya, *Land freezing* adalah konsep hak menguasai atas bumi, air dan ruang angkasa yang dilakukan oleh negara digunakan peruntukannya untuk kesejahteraan masyarakat. Hak menguasai negara melalui pengaturan *Land freezing* diperankan oleh Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020. Kementerian ATR/BPN berfungsi menyusun dan menetapkan kebijakan pada bidang

19 Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

20 Dictionary diakses di <https://www.dictionary.com/browse/landfreeze#:~:text=noun,sale%20or%20transfer%20of%20land.> (diakses 16 April 2022)

21 Pasal 4 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

22 Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

pertanahan dan tata ruang.

Konteks kebijakan pengaturan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di IKN secara kronologis diatur dalam beberapa instrumen hukum sebagai berikut:

- 1) Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 22 Tahun 2019 tentang Pengawasan dan Pengendalian Transaksi Jual/Beli Tanah/Peralihan Hak Atas Tanah.

Pada Pasal 3 Ayat (3) bahwa *“setiap transaksi tanah wajib diketahui oleh bupati dan mendapat persetujuan atau tidak mendapat persetujuan dikarenakan ibu kota negara dipindahkan ke Kabupaten Penajam Paser Utara”*.

- 2) Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan Pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga.

Pada pasal 3 misalnya disebutkan:

“Ayat (1)

Pemerintah Daerah melakukan pengendalian atas peralihan dan penggunaan tanah pada Kawasan Calon IKN dan penyangga.

- 3) Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Tanggal 14 Februari 2022 Nomor 3/SE-400.HR. 02/II/2022 tentang Pembatasan Penerbitan dan Pengalihan Hak Atas

Tanah di Wilayah Ibukota Negara.

- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

Pasal 16 Ayat (12) UU IKN disebutkan bahwa:

“Pengalihan HAT di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara”

Pasal 17 UU IKN disebutkan bahwa:

“Otorita Ibu Kota Nusantara memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian Tanah di Ibu Kota Nusantara”.

- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara

Pada tanggal 18 April 2022 Presiden mengesahkan Perpres dalam rangka pengendalian pengalihan hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara

Pada pasal 19 disebutkan bahwa:<sup>23</sup>

- (1) Dalam rangka mencegah terjadinya pengalihan HAT secara berlebihan dan terindikasi spekulatif dilakukan pengendalian pengalihan HAT.
- (2) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap Tanah terdaftar maupun belum terdaftar yang berada di wilayah KSN Ibu Kota Nusantara.
- (3) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

23 Pasal 19 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara



- (4) Pengendalian pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan terhadap perbuatan hukum dengan mekanisme jual beli melalui:
- a) akta Pejabat Pembuat akta tanah;
  - b) akta perjanjian pengikatan jual beli;
  - c) surat jual beli dibawah tangan yang dilegalisasi atau waarmeding oleh notaris; dan/ atau
  - d) surat jual beli di bawah tangan lainnya.

Lebih lanjut dalam Pasal 20 disebutkan terkait skema pengalihan HAT sebagai berikut:<sup>24</sup>

- (1) Setiap pengalihan HAT melalui jual beli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.
- (2) Pejabat pembuat akta tanah, notaris, camat, Lurah/ kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, atau pejabat yang berwenang lainnya dapat membuat akta atau surat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) di KSN Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan pengalihan HAT oleh Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.
- (3) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara permohonan persetujuan pengalihan HAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.

Adapun pembatasan pengalihan Hak Atas Tanah di IKN meliputi areal penggunaan lain di kawasan Ibu Kota Nusantara dan Kawasan Pengembangan Ibu Kota Nusantara yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun Deliniasi Ibukota Negara terdiri dari:<sup>25</sup>

- 1) Kawasan Inti Pusat Pemerintahan seluas 6.671 Ha.
- 2) Kawasan Ibu Kota Negara (KI-IKN) seluas 56.181 Ha.
- 3) Kawasan Pengembangan IKN (KP-IKN) yang juga menjadi Kawasan Strategis Nasional IKN seluas 256. 142,72 Ha.

Selain skema pembatasan pengalihan hak atas tanah (*Land freezing*) di IKN, bentuk pengendalian pengalihan hak atas tanah dapat dilaksanakan menggunakan mekanisme pengendalian harga tanah melalui penetapan *capital gain tax*. Konsep *capital gain tax* merupakan upaya kontrol terhadap harga tanah bisa dari masuknya potensi spekulasi. Namun skema tersebut yang semula diajukan dimasukkan dalam ketentuan RaPerpres tidak terakomodir dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

## **2. Analisis Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Agraria**

Hukum Agraria menurut Boedi Harsono bukan hanya berbicara hukum perdata, tetapi juga telah masuk dalam ranah hukum publik

24 Pasal 20 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

25 Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, Analisis Data Pertanahan pada Lokasi Ibukota Negara, 2022.

di bidang administrasi negara dan tata negara yang mana didalamnya mengatur hubungan antar orang dan badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pola wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.<sup>26</sup>

Sebelum berbicara mengenai kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) di IKN, perlu dibedah makna hak atas tanah yang melekat secara keperdataan. "Hak" pada hakikatnya merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap suatu (benda/prestasi), sehingga berkonsekuensi timbulnya hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek dan objek), sehingga apabila seseorang memperoleh suatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan dan dimanfaatkan.<sup>27</sup> Menurut Wantjik Saleh, dengan diberikannya hak atas tanah, konsekuensinya antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum, dimana dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain.<sup>28</sup> Dengan hak tersebut seseorang seyogyanya

memiliki kuasa untuk melakukan perbuatan hukum termasuk halnya memperjual belikan kepada pihak lain.

Namun makna hak atas tanah di Indonesia bukan kuasa mutlak dan tidak bisa diganggu gugat, itulah mengapa hukum agraria bukan hanya berbicara aspek keperdataan atau privat, namun terdapat aspek publik disana yang harus diperhatikan. Hal ini berangkat dari landasan konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang meletakkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>29</sup> Dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan.<sup>30</sup> Namun, demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warga negara kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.<sup>31</sup> Artinya hak sekalipun ada pembatasan atau bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, bahkan negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.<sup>32</sup>

Ketika dikaitkan dengan kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah

---

26 I Ketut Sudiarta, Ni Gusti Ayu Dyah, dkk, "Diklat Hukum Agraria", (makalah disampaikan pada Diklat Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2017).

27 Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982), hlm 7.

28 *Ibid.*, hlm. 7

29 Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

30 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006): 265.

31 Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)" *Jurnal Hukum*, Vol. 18, (2011): 195 e <https://media.neliti.com/media/publications/84184-ID-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-p.pdf> (Diakses 14 April 2022)

32 Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

(*Land freezing*) dalam konteks pembangunan IKN artinya pembatasan tersebut tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak keperdataan pemilik tanah, namun kebijakan tersebut sebagai mekanisme kontrol guna menghindari pihak-pihak yang tujuannya mencari untung pada pembangunan IKN sehingga pemerintah melakukan pembatasan.

Perlu digarisbawahi juga bahwa konsep kebijakan pengendalian berupa pembatasan pengalihan hak atas tanah (*land freezing*) dilakukan sampai seluruh wilayah Ibu Kota Nusantara menjadi Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan Otorita Ibu Kota Nusantara. Artinya kebijakan ini merupakan kebijakan transisi sambil proses pemberian hak pakai dan atau Hak Pengelolaan pada wilayah Ibu Kota Nusantara selesai dilakukan prosesnya, namun pemberian Hak Pakai dan/atau HPL tetap memperhatikan keberadaan Hak Atas Tanah masyarakat dan Tanah Ulayat masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, apabila ada kebutuhan rencana pembangunan di Kawasan IKN pada lokasi tanah-tanah yang di atas nya sudah ada hak masyarakat, maka pemerintah akan menggunakan skema Pengadaan Tanah yang mengedepankan musyawarah mufakat serta ada mekanisme ganti kerugian bagi pihak yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan. Bahkan untuk menghitung nilai objek kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh penilai publik yang secara

independen dan profesional serta berlisensi praktik penilaian.<sup>33</sup> Bahkan apabila ada pihak yang keberatan dengan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri.<sup>34</sup> Selanjutnya pada skema perolehan tanah Ibu Kota Nusantara, dimungkinkan juga skema Pengadaan tanah secara langsung (*Business to Business*) dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli, hibah, *ruislag*, pelepasan secara sukarela, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati. Sementara bagi lahan masyarakat yang tidak dibutuhkan untuk pembangunan IKN akan direvitalisasi, dan berlaku ketentuan *land freeze* dan *first right*.<sup>35</sup>

Sebagai Kawasan Strategis Nasional, IKN perlu dukungan dari berbagai *stakeholders* termasuk masyarakat agar pembangunan yang dilakukan bisa berjalan dengan lancar sehingga visi sebagai kota dunia untuk semua bisa tercapai. Untuk mengeksplorasi tujuan di atas dibentuk Otorita Ibu Kota Nusantara yang bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Nantinya segala kegiatan pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara, sehingga diharapkan potensi spekulasi tanah bisa teratasi dengan baik.

---

33 Pasal 1 angka 13 dan 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

34 Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

35 Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Materi Informasi Pertanahan dan Tata Ruang Ibukota Nusantara, Februari 2022.

### 3. Mekanisme Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city* berasal dari bahasa latin yakni *caput* yang berarti kepala (*head*). Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* mempunyai banyak makna tergantung dalam konteks yang dipergunakan. Berkaitan dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan *Capital* sebagai *place where legislative department holds its sessions and where chief offices of the executive are located; political and governmental metropolis. Capital* juga dapat diartikan sebagai *seat of government*.

#### a. Konsep Pemindahan untuk Kepentingan Umum

Konsep *land freezing* yang sebelumnya sudah dijelaskan di atas sebagai "*a legal restraint on the sale or transfer of land.*" Di Australia keberadaan tanah sebagai properti yang diberlakukan pembatasan pemindahtanganan, apalagi kepentingan yang hendak dicapai adalah kepentingan individu. Profesor Merrill Schnebly mengartikulasikan bahwa secara umum pembatasan pemindahtanganan terhadap properti harus didasarkan pada kebijakan publik. Gray dan Schnebly berpendapat bahwa pemindahtanganan properti memiliki unsur-unsur sebagai berikut.<sup>36</sup> *Pertama*, menghalangi perdagangan dan produktivitas yang bekerja secara efisien (baik dengan cara perbaikan oleh pemilik saat ini atau transfer ke yang lain). Poin yang hendak disampaikan oleh

Gray adalah pembatasan akan menghalangi perdagangan properti dalam aspek efisiensi oleh sang pemilik maupun ditransfer ke pihak lain, artinya efisiensi adalah poin yang perlu disorot. Apabila dikontekstualisasikan dengan kebijakan *land freezing* di IKN melalui penegak hukum yang ideal, pengalihan hak atas tanah di IKN menjadi kebijakan yang menghalangi fleksibilitas dan efisiensi pengalihan hak atas tanah dalam rangka percepatan pembangunan berdasarkan target yang direncanakan pembangunan pusat pemerintahan di tahun 2024. Namun, menghalangi efisiensi ini bukan berarti secara mutlak justru menghilangkan urgensi kebijakan *Land freezing* di IKN, artinya kebijakan *Land freezing* harus dilaksanakan dengan struktur dan norma hukum yang ideal.

Kedua, memusatkan kekayaan dan kekuatan ekonomi, dengan merugikan kepentingan umum, di tangan segelintir orang. Ketiga, mendorong '*survival of the least fit*' dengan melindungi pemilik properti dari kemungkinan transaksi yang merugikan. Apabila dikontekstualisasikan dengan keberadaan pembangunan di IKN selaras dengan fakta sejumlah transaksi yang telah terjadi di deliniasi IKN pasca pengumuman perpindahan Ibu Kota Negara akan dilakukan, unsur yang disampaikan oleh Gray adalah benar adanya. Artinya *Land freezing* dalam hal ini bertujuan untuk menghilangkan potensi kekayaan yang terpusat hanya pada satu atau segelintir orang. Keempat, memungkinkan penyalahgunaan kreditur

36 Scott Grattan, "Revisiting Restraints On Alienation: Public and Private Dimensions", *Monash University Law Review*, Vol 41, No 1, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/2015/4.pdf>

dengan menyangkal kemampuan mereka untuk mengambil milik peminjam, di mana kepemilikan (jelas) dari properti itu yang pada awalnya mendorong pemberian kredit. Apabila dikontekstualisasikan pendapat Gray dalam tulisannya selaras dengan kekhawatiran penulis bahwa dengan tidak diaturnya *Land freezing* berdampak pada penyalahgunaan properti di masa yang akan datang. Salah satu tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN adalah sebagai *land administration* yang masih dalam proses penyelenggaraannya. Pembangunan IKN di Kalimantan tidak menjadi pekerjaan baru untuk menambah daftar tanah dengan kepemilikan tumpang tindih, kasus mafia tanah atau sengketa konflik lainnya yang akan masuk di dalam daftar permasalahan pertanahan. Artinya *land administration* yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN di Kalimantan harus dilaksanakan secara ideal melalui kebijakan *Land freezing*. Peran properti yang memaksimalkan kekayaan, yang ia sebut sebagai ‘properti-sebagai-komoditas’, Gregory Alexander telah mengartikulasikan sebuah visi dari ‘properti sebagai kepatutan’. Di bawah pandangan ini, properti memberikan dasar bagi tatanan sosial masyarakat yang tepat.<sup>37</sup> Artinya, kepatutan ini berkaitan dengan pemahaman masyarakat untuk meningkatkan *awareness* dalam membangun IKN dengan tidak menjadi spekulasi tanah di wilayah IKN.

Pembatasan dalam perkembangan hukum di Australia muncul dalam satu kasus pada tahun 2011 di Pengadilan Tinggi New South Wales yang menjatuhkan putusannya

terhadap *Bondi Beach Astra Retirement Village Pty Ltd v Gora* (‘Gora’) di mana Campbell JA mengenai pembatasan properti. Pengadilan memiliki kesempatan untuk membenarkan penegakan pengekangan atas dasar kepentingan umum dalam memajukan kegiatan ekonomi di kawasan tersebut. Bahwa pembatasan yang diperlukan oleh pemberian “hak memesan terlebih dahulu” berada di luar larangan pengekangan pada pemindahtanganan. Bahwa pembatasan substansial dalam pengaturan properti mungkin ditegakkan, tetapi tidak menunjukkan dasar yang tepat dimana hal ini mungkin dilakukan.<sup>38</sup> Dalam keputusan pengadilan di Gora yang membatalkan pengekangan, Hakim Bryson AJ menentang signifikansi pemindahtanganan tanah secara bebas berhadapan dengan kebijakan publik untuk menahan orang pada kontrak yang mereka tawar-menawar secara bebas. Namun, kebijakan yang diidentifikasi oleh Hakim Bryson adalah kebijakan formal yang hanya mengambil preferensi individu sebagai sesuatu yang diberikan, dan agnostik tentang bagaimana masyarakat harus diatur secara substantif.<sup>39</sup>

Sebaliknya, Hakim Campbell JA dalam Gora, dengan memperhatikan hukum umum dan peraturan perundang-undangan modern yang mengatur pengoperasian properti umum dan menerima kepatutan organisasi sosial di mana pengaturan khusus bagi masyarakat tertentu. Hakim Giles, tidak menerima bahwa pengekangan akan berdampak buruk pada pemindahan properti, bagaimanapun juga

---

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

menerima adanya kebijakan publik yang diartikulasikan dengan jelas dalam hal ini.<sup>40</sup>

Tujuan ekonomi dari sumber daya yang bergerak ke penggunaan yang bernilai tertinggi dapat dibandingkan dengan masalah non-finansial lainnya. Dengan cara ini, kasus-kasus diatas menggunakan pandangan bahwa cara di mana hak milik dipegang dalam masyarakat kadang-kadang harus dipandu oleh visi substantif (publik) tentang kebaikan, daripada hanya diserahkan kepada kepentingan (privat).

#### **b. Mekanisme Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah (*Land freezing*) di Ibu Kota Nusantara**

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum yang mana dua diantaranya yakni struktur hukum (*struktur of law*) dan substansi hukum (*substance of the law*) Dalam kaitannya dengan mekanisme kebijakan pembatasan pengalihan hak atas tanah dapat dilakukan terhadap dua (2) tataran di antaranya;

##### 1) Menyusun Pengaturan *Land freezing* secara Komprehensif

Terkait penggunaan instrumen hukum *Land freezing*. Sebagai *tools* dalam rangka menghindari spekulasi tanah, dasar hukum kebijakan *Land freezing* tidak relevan apabila diatur dalam instrumen hukum seperti Peraturan Kepala Daerah, terlebih kewenangan terkait kebijakan pertanahan ada pada pemerintah

pusat. Bahkan instrumen Surat Edaran Direktur Jenderal saja tidaklah cukup, terlebih Surat Edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut instrumen hukum tersebut dianggap tidak dapat mengatur ketentuan yang sifatnya membatasi hak seseorang atas tanah. Sehingga ketentuan mengenai *Land freezing* harus diatur oleh peraturan setingkat undang-undang.<sup>41</sup> Praktik *Land freezing* merupakan perbuatan hukum yang berkaitan erat dengan pembatasan hak asasi manusia terhadap kepemilikan hak atas tanah. Syarat-syarat pembatasan dan pengurangan hak-hak asasi manusia yang diatur di atas diterjemahkan secara lebih detail di dalam Prinsip-Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*). Negara dapat memutuskan pembatasan terhadap HAM dengan ketentuan bahwa mereka memenuhi syarat-syarat yang tertuang dalam klausul-klausul yang relevan.<sup>42</sup> Namun, syarat-syarat pembatasan HAM di atas ditujukan pada HAM yang tergolong *derogable rights*. Dukungan ketersediaan lahan untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara merupakan hal yang krusial serta harus didukung dengan lancarnya proses pembangunan melalui mitigasi potensi permasalahan lahan salah satunya akibat peralihan hak yang tidak terkontrol serta potensi munculnya spekulasi dan mafia tanah. Sehingga pembatasan

---

40 *Ibid.*

41 Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, 2010, 25.

42 Manfred Nowak, *Introduction to The International Human Rights Regime*, Martinus Nijhoff Publishers,(2003),. 23

tersebut memiliki urgensi untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk produk hukum undang-undang. Undang-Undang IKN memang sudah mengatur secara implisit terkait dengan *Land freezing*, disebutkan bahwa "Peralihan HAT di Ibu Kota Nusantara wajib mendapatkan persetujuan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara" namun perlu dielaborasi secara lebih komprehensif: bentuk pembatasan, mekanisme atau skema pembatasannya seperti apa serta perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah, sehingga pemilik hak tidak dirugikan. Pengaturan tersebut harus dijelaskan di dalam undang-undang. Ketidakjelasan tersebut berpotensi mengakibatkan kegamangan pelaksana dan PPAT maupun masyarakat yang dilayani. Selain kebijakan *land freezing*, kebijakan Zona Nilai Tanah (ZNT) yang selama ini sudah ditentukan berdasarkan zona/wilayah tertentu perlu benar-benar dilaksanakan berikut pengawasan yang efektif. Hal ini sebagai sarana untuk menahan gejolak harga tanah yang berlebihan dan tidak terkontrol.

2) Membentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *Land freezing*

Struktur hukum memiliki makna pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur menjadi instrumen yang menjalankan norma hukum terkait larangan *land freezing* pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Secara yuridis, jual beli di bawah

tangan adalah jual beli yang tidak diperkenankan secara hukum dan tidak memenuhi Pasal 1320 KUHPdata yakni kesepakatan yang mengikat kedua belah pihak, kecakapan, suatu hal tertentu dan suatu sebab (*causa*) yang halal. Praktik jual beli dibawah tangan setidaknya bertentangan dengan syarat sebab (*causa*) yang halal. Namun secara yuridis boleh saja kita merujuk kepada ketentuan tersebut. Namun secara praktik perlu dibuat aspek mitigasi karena keberadaan Ibukota Negara yang sangat strategis dan memiliki prospek ekonomi yang besar. Pencegahan spekulasi pada level pengurusan administrasi peralihan kepemilikan lahan juga dapat mengurangi, namun tidak juga menghilangkan spekulasi. Seperti yang terjadi di lokasi sekitar bandara di Kulonprogo, praktik spekulasi dilakukan melalui transaksi bawah tangan sehingga pencegahan pada administrasi jual beli tanah tidak semua terdeteksi. Apabila tidak dimitigasi maka dapat mengakibatkan bom waktu yang berujung sengketa dan konflik dan tidak jelasnya pencatatan administrasi pertanahan karena terjadi perbedaan antara data yuridis dan fisik.

Menjawab persoalan tersebut Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara secara berkala melakukan: pengawasan dan pengendalian atas pembatasan pengalihan Hak Atas Tanah, penyelesaian permasalahan terkait pertanahan di Ibu Kota Nusantara, membentuk Satuan Tugas Pengawasan dan Pengendalian

Pertanahan. Satgas yang dibentuk perlu kolaborasi berbagai instansi yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Otorita IKN, Aparat Penegak Hukum (APH), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Hingga PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan).<sup>43</sup> Satgas ini perlu secara efektif berkoordinasi dan menyampaikan laporannya, bukan hanya secara represif, tetapi perlu mengedepankan pula aspek pencegahan /preventif, sehingga jangan sampai Satgas ini lebih condong bekerja seperti pemadam kebakaran. Lebih lanjut peranan aparat keamanan sangat krusial untuk benar-benar mengawasi lahan-lahan di IKN, jangan sampai ada pihak-pihak yang melakukan okupasi di wilayah IKN dan 'seolah-seolah' merupakan pemilik lahan, sehingga akan semakin menghambat proses pembangunan. Secara kelembagaan, dalam rangka mendukung pembangunan IKN, Kementerian ATR/BPN sebagai instansi vertikal perlu segera membentuk Kantor Wilayah BPN Ibu Kota Nusantara. Selama ini peranan tersebut dijalankan oleh Kantor Wilayah BPN Kalimantan Timur yang juga mengurus Provinsi Kalimantan Utara. Dengan adanya Kantor Wilayah BPN IKN maka akan lebih memudahkan koordinasi serta mempercepat penyelesaian persoalan pertanahan di IKN dalam rangka mendukung pembangunan

IKN itu sendiri.

3) Memberlakukan *Capital Gain Tax* terhadap Pindahan Kepemilikan Hak Atas Tanah

*Capital gain tax* merupakan perlakuan terhadap perubahan nilai aset modal seperti saham perusahaan, *real estat*, atau kepentingan bisnis,<sup>44</sup> Artinya Keuntungan modal dapat didefinisikan sebagai setiap keuntungan yang diterima melalui penjualan aset modal. Keuntungan yang diterima termasuk dalam kategori pendapatan. Oleh karena itu, pajak perlu dibayarkan atas penghasilan yang diterima. Pajak yang dibayarkan disebut pajak *capital gain*.<sup>45</sup> Penerapan *capital gain tax* ini akan membuat seseorang berpikir berkali-kali untuk berlomba-lomba menjadi 'tuan tanah' karena pajak yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pembelian dengan harga saat dijual. Skema ini akan membuat lahan-lahan di IKN lebih terkontrol, sehingga kebijakan memindahkan Ibukota bukan hanya 'asal pindah' tetapi disertai komitmen untuk menata kota secara lebih ideal dan berkelanjutan.

#### D. Penutup

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa status *quo* saat ini pengaturan terkait pembatasan pengalihan hak atas tanah di Ibukota Nusantara dilakukan melalui Peraturan Bupati Penajam Paser Utara Nomor 22 Tahun 2019,

43 Iqbal Dwi Purnama, Berantas Spekulasi di IKN Nusantara Ini Tugas Satgas Pertanahan, <https://economy.okezone.com/read/2022/03/31/470/2570921/berantas-spekulasi-tanah-di-ikn-nusantara-ini-tugas-satgas-pertanahan>

44 Gerald Auten, Capital gains taxation, Department of the Treasury, hlm. 52 diakses di <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/71031/1000519-Capital-Gains-Taxation.PDF>

45 Ibid.



Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020, Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Perpres Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara. Dalam hukum agraria yang merupakan percampuran antara aspek hukum privat dan hukum publik, ketika berbicara aspek Hak Atas Tanah, negara Indonesia tidak menganut sistem kepemilikan mutlak, artinya demi kepentingan umum hak tersebut bisa dilakukan pembatasan salah satunya melalui mekanisme *land freezing*, namun pembatasan tersebut dilakukan dengan memperhatikan pula hak-hak penerima dampak jangan sampai merugikan

salah satunya kebijakan *land freezing* bersifat sementara dan ada mekanisme ganti kerugian yang layak apabila akan digunakan untuk pembangunan melalui pengadaan tanah.

Pengaturan terkait *land freezing* kedepan perlu diatur secara komprehensif di dalam undang-undang karena terkait dengan pembatasan hak seseorang, selanjutnya perlunya aspek mitigasi risiko dalam rangka mencegah persoalan pertanahan muncul di IKN terlebih kawasan IKN adalah kawasan strategis yang menjadi incaran banyak pihak, mekanismenya adalah melalui pembentukan Kanwil BPN Ibu Kota Nusantara dan secara simultan dengan dibentuk Satuan Tugas Pencegahan Mitigasi Pelanggaran *Land freezing*, dan memberlakukan *capital gain tax* dalam proses peralihan hak atas tanah tanah di Ibu Kota Nusantara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adiyia, Michael *Comparative Research*, Canada: Brandon University, 2017
- Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UNPAM PRESS, 2019.
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006.
- Nowak, Manfred, "Introduction to The International Human Rights Regime", Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Saleh, Wantijk, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Salim, M Nazir, *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*, Yogyakarta: STPN Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia.

### B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Asyeafinafilah, H., dan Haryo, W, "Dinamika Harga Lahan Di Sekitar Pengembangan Lahan Skala Besar Gedebage Kota Bandung". *Jurnal Perencanaan Wilayah*, Volume 2, 2017.
- Darmawan, Yudik, "Faktor-faktor yang mempengaruhi harga lahan di sekitar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah" Skripsi, Universitas Muhammadiyah Mataram, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, 2020.
- Djasmani, Yacob, "Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial Dalam Praktek Berhukum di Indonesia", E Journal Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Nomor 3, 2011.C:\Users\ACER\Downloads\hukum sebagai alat rekayasa sosial dalam praktek berhukum ...https:\ejournal.undip.ac.id ›
- Grattan, Scott, Revisiting Restraints On Alienation: Public and Private Dimensions, *Monash University Law Review*, Vol 41, No 1, diakses di <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/2015/4.pdf>.
- Kusumaatmadja, Mochtar "Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Nasional", Kumpulan Karya Tulis, Bandung: Alumni, 2006.
- Latipulhayat, Atip "Khazanah Mochtar Kusumaatmadja", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3, 2014.
- Sudiarta, I Ketut, Ni Gusti Ayu Dyah, dkk, "Diklat Hukum Agraria", (makalah disampaikan pada Diklat Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2017.
- Sudirman, Shentot, "Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya", *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPM-STPN Bhumi*, Nomor 40, 2014.

Susanto, Mei "Konstitusi Dan Pembangunan Nasional", *Padjadjaran Law Review* V, 2017.

Zakie, Mukmin, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)" *Jurnal Hukum*, Volume 18, (2011)

<https://media.neliti.com/media/publications/84184-ID-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-p.pdf>

### C. Internet

Auten, Gerald, "Capital gains taxation, Department of the Treasury", <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/71031/1000519-Capital-Gains-Taxation.PDF>

CNBC Indonesia, "Sah Jokowi Putuskan Ibukota RI Pindah ke Kalimantan Timur", 15 April 2022  
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190826121608-4-94621/sah-jokowi-putusan-ibu-kota-ri-pindah-ke-kaltim>,

Ma'ruf, Ahmad, "Spekulan Tanah", 16 April 2022, <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/18185>

Purnama, Iqbal Dwi, Berantas Spekulan di IKN Nusantara Ini Tugas Satgas Pertanahan, 16 April 2022.

<https://economy.okezone.com/read/2022/03/31/470/2570921/berantas-spekulan-tanah-di-ikn-nusantara-ini-tugas-satgas-pertanahan>.

Yhulia, Vendy, "Pemerintah Mulai Cari Investor Untuk Pembangunan IKN", 15 April 2022

<https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-mulai-cari-investor-untuk-pembangunan-ikn>

### D. Dokumen Hukum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

## BIODATA PENULIS

**Aditya Nurahmani, S.H.**, penulis merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Administrasi Negara (HAN). Semasa kuliah Penulis tergabung ke dalam beberapa organisasi kemahasiswaan diantaranya Tim Departemen Kajian Strategis Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Padjadjaran, Kepala Bidang Dinamisasi Kampus Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Ketua Umum Paguyuban Keluarga Mahasiswa Ciamis Universitas Padjadjaran, Staf Biro Debat Padjadjaran *Law Research and Debate Society (Pleads)*, dll. Saat ini Penulis bekerja di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sejak bulan Mei Tahun 2020 sampai saat ini. Pada bulan Mei 2020 s.d Juni 2022 sebagai Konsultan Perorangan Program Percepatan Reforma Agraria (PPRA) Wakil Menteri ATR/Wakil Kepala BPN. Bulan Juni 2022 s.d sekarang sebagai Tenaga Ahli Komunikasi pada Biro Hubungan Masyarakat, Kementerian ATR/BPN. Sebelumnya Penulis pernah mempublikasikan karya ilmiah pada Jurnal Nasional diantaranya Jurnal Majalah Hukum Nasional, BPHN, Kemenkumham “Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dengan Model Directive Principle of State Policies” pada tahun 2018. Selanjutnya Jurnal Nasional LK2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia “Menanti Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Sebagai Salah Satu Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu”, tahun 2020, Jurnal Nasional Padjadjaran Law Review, Universitas Padjadjaran “Peranan Hukum Dalam Pembangunan: Studi Ketimpangan Pembangunan Jawa Barat Bagian Selatan”, tahun 2022 dan artikel jurnal nasional lainnya.

**Putrida Sihombing, S.H.**, penulis merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan program kekhususan Hukum Tata Negara. Penulis pernah mengikuti beberapa perlombaan debat hukum tingkat nasional yang mewakili Universitas Padjadjaran dalam ampunan PLEADS (*Padjadjaran Law Research and Debate Society*) sebagai Unit Kegiatan Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis pernah bekerja di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sebagai Konsultan Perorangan untuk Direktorat *Landreform*, Direktorat Jenderal Penataan Agraria. Beberapa publikasi yang pernah Penulis dengan judul Makna Kerugian Potensial Sebagai Kualifikasi Legal Standing: Analisis Pengujian Undang-Undang Pemilumakna Kerugian Potensial Sebagai Kualifikasi Legal Standing: Analisis Pengujian Undang-Undang Pemilu dalam Jurnal Bina Mulya Hukum pada Tahun 2021 dan dengan judul *Tax Treaty Dengan Asas Source Jurisdiction Sebagai Bentuk Legalisasi Dwikewarganegaraan Di Indonesia: Studi Kasus Tax Treaty Indonesia Dengan Amerika Serikat Tax Treaty Dengan Asas Source Jurisdiction Sebagai Bentuk Legalisasi Dwikewarganegaraan Di Indonesia: Studi Kasus Tax Treaty Indonesia Dengan Amerika Serikat* dalam Legislatif Journal, Hasanuddin University pada tahun 2020.