

Problematika Penyediaan Tanah untuk Kegiatan Penanaman Modal di Ibu Kota Nusantara

Mabahat Al Fania *, Frency Siska

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung, Indonesia.

fanifaniaa1818@gmail.com, frencysiska@unisba.ac.id

Abstract. The development of the Nusantara Capital City (IKN) as a national strategic project positions Domestic Investment (Penanaman Modal Dalam Negeri/PMDN) as a crucial instrument in financing development, which depends on land availability under conditions of legal certainty. The accelerated development of IKN has generated various land law issues that may affect investment interest and legal security. This study aims to examine the implementation of land provision for PMDN investors in the IKN area from the perspective of legal certainty and to identify gaps between normative regulations and their practical application. The research employs a normative legal method with statutory and conceptual approaches. The object of the study includes land in the IKN area and the relevant legal framework governing land and investment. Data were obtained from secondary sources, including statutory regulations, interviews, and legal literature, which were analyzed qualitatively. The findings indicate that, normatively, land provision for PMDN investors is supported by a comprehensive legal basis. However, in practice, obstacles remain, such as unclear land status, delays in forest area release, overlapping permits, and land tenure conflicts involving indigenous and local communities. These conditions reflect a gap between law in the books and law in action, resulting in suboptimal legal certainty. Therefore, strengthening institutional coordination and ensuring consistent regulatory implementation are necessary to provide effective legal protection and insight for PMDN investors in the IKN area.

Keywords: *Legal Certainty, Domestic Investment, Nusantara Capital City.*

Abstrak. Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai proyek strategis nasional menempatkan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sebagai instrumen penting dalam pembiayaan pembangunan yang bergantung pada ketersediaan tanah dengan kepastian hukum. Percepatan pembangunan IKN memunculkan berbagai permasalahan hukum pertanahan yang berpotensi mempengaruhi minat dan keamanan investasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi penyediaan tanah bagi investor PMDN di kawasan IKN dari perspektif kepastian hukum serta mengidentifikasi kesenjangan antara pengaturan normatif dan praktik di lapangan. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Objek penelitian meliputi tanah di kawasan IKN beserta regulasi terkait pertanahan dan penanaman modal. Data diperoleh dari sumber sekunder berupa peraturan perundang-undangan, wawancara, dan literatur hukum yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif penyediaan tanah bagi investor PMDN telah memiliki dasar hukum yang komprehensif. Namun, dalam praktik masih ditemukan kendala berupa ketidakjelasan status hukum tanah, keterlambatan pelepasan kawasan hutan, tumpang tindih perizinan, serta konflik penguasaan tanah dengan masyarakat adat dan masyarakat lokal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara law in the books dan law in action yang berdampak pada belum optimalnya kepastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan koordinasi kelembagaan dan konsistensi implementasi regulasi yang lebih efektif bagi investor PMDN di kawasan IKN.

Kata Kunci: *Kepastian Hukum, Penanaman Modal, Ibu Kota Nusantara.*

A. Pendahuluan

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) Nusantara merupakan proyek strategis nasional yang dirancang sebagai upaya pemerataan pembangunan dan transformasi struktur ekonomi Indonesia yang selama ini terpusat di Pulau Jawa. Pemindahan ibu kota dari Jakarta ke Kalimantan Timur dilatarbelakangi oleh berbagai persoalan struktural di Jakarta, seperti kepadatan penduduk, degradasi lingkungan, penurunan muka tanah, serta tingginya risiko bencana, yang dinilai menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan keberlanjutan pembangunan nasional (Kementerian PPN/Bappenas, 2019; Marsono, 2020). Pembangunan IKN memiliki dasar hukum yang kuat melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara, yang memberikan kewenangan khusus kepada Otorita IKN dalam pengelolaan wilayah, penataan ruang, pengadaan tanah, dan penyelenggaraan penanaman modal guna mendukung percepatan pembangunan (Wirawan, 2024).

Dalam kerangka proyek strategis nasional, IKN juga diposisikan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru yang diharapkan mampu menarik investasi berskala besar, membuka lapangan kerja, serta mendorong pembangunan berkelanjutan berbasis tata kelola lingkungan dan kepastian hukum, khususnya dalam penyediaan tanah bagi kegiatan investasi (Bahzar et al., 2025; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023). Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) Nusantara, khususnya sebagai sumber pembiayaan non-APBN yang berkontribusi langsung terhadap percepatan pembangunan infrastruktur dan kegiatan ekonomi di kawasan IKN. Hingga akhir 2023 tercatat sebanyak 23 investor pelopor telah melakukan groundbreaking dengan estimasi nilai investasi sekitar Rp. 41 triliun, yang selanjutnya meningkat menjadi Rp. 62,08 triliun dari 42 perusahaan hingga April 2025, menunjukkan tingginya minat dan keterlibatan investor dalam negeri dalam proyek strategis nasional ini (Ibu Kota Nusantara, 2023; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 2025).

PMDN tidak hanya berfungsi sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi lokal, tetapi juga berperan dalam menciptakan lapangan kerja, mendorong pemerataan pembangunan, serta memperkuat kemandirian ekonomi nasional sebagaimana tujuan penanaman modal dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Hidayat & Yani, 2019; Arisanti, 2021). Tanah merupakan faktor fundamental dalam kegiatan penanaman modal karena berfungsi sebagai basis fisik sekaligus yuridis bagi berlangsungnya aktivitas usaha dan investasi. Dalam perspektif hukum agraria nasional, tanah dipahami sebagai bagian dari permukaan bumi yang memiliki nilai ekonomi strategis dan berada di bawah penguasaan negara untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Santoso, 2005).

Ketersediaan tanah yang memiliki kepastian status hukum menjadi prasyarat utama bagi investor untuk memperoleh jaminan keberlanjutan usaha, karena penguasaan tanah tanpa kejelasan hak berpotensi menimbulkan konflik, sengketa, dan risiko hukum yang dapat menghambat realisasi investasi (Sumardjono, 2008). Dalam kerangka penanaman modal, negara menjalankan fungsi Hak Menguasai Negara melalui mekanisme penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi investor (Ramadhan et al., 2021; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Oleh karena itu, tanah tidak hanya berperan sebagai sarana produksi, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang menentukan tingkat kepercayaan investor dan keberhasilan pembangunan ekonomi nasional, termasuk dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara yang membutuhkan pengelolaan tanah secara tertib, transparan, dan berkeadilan.

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam penanaman modal dan pertanahan karena berfungsi memberikan jaminan perlindungan hak serta prediktabilitas bagi investor dalam menjalankan kegiatan usahanya. Dalam konteks penanaman modal, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 secara tegas menempatkan asas kepastian hukum sebagai landasan utama penyelenggaraan investasi, yang menuntut adanya regulasi yang jelas, konsisten, dan dapat dilaksanakan secara efektif oleh aparat pemerintah (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Secara teoritis, kepastian hukum dipahami sebagai kondisi di mana norma hukum dirumuskan secara tegas dan diterapkan secara konsisten sehingga tidak menimbulkan multitafsir maupun kesewenang-wenangan, sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menekankan konsistensi hierarki

norma hukum, serta Gustav Radbruch yang menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan (Kelsen, 2005; Radbruch, 2006). Dalam bidang pertanahan, kepastian hukum diwujudkan melalui kejelasan status penguasaan dan kepemilikan tanah, prosedur pemberian hak atas tanah, serta pendaftaran dan sertifikasi tanah sebagai alat pembuktian yang sah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Santoso, 2005; Sumardjono, 2008).

Dalam peraturan hukum positif di Indonesia, penyediaan tanah bagi investor Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) seharusnya diatur secara komprehensif dan konsisten untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, serta keberlanjutan kegiatan investasi. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menegaskan bahwa setiap penanam modal berhak memperoleh kepastian hukum, kepastian berusaha, dan perlindungan hukum, termasuk kemudahan memperoleh hak atas tanah sebagai lokasi kegiatan usaha (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Pengaturan tersebut harus selaras dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menempatkan tanah di bawah penguasaan negara melalui Hak Menguasai Negara, dengan kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, serta pemberian hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai kepada investor sesuai karakteristik kegiatan usahanya (Santoso, 2005; Sumardjono, 2008). Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara secara normatif mengamanatkan agar Otorita IKN menjalankan kewenangan pengelolaan pertanahan dan penanaman modal berdasarkan prinsip kepastian hukum, kemudahan berusaha, dan keberlanjutan pembangunan, sehingga penyediaan tanah bagi PMDN idealnya dilakukan melalui mekanisme yang tertib administrasi, *clean and clear*, bebas sengketa, serta menghormati hak masyarakat terdampak (Wirawan, 2024; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022).

Pada faktanya, implementasi penyediaan tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN) menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan realitas di lapangan, khususnya terkait kepastian status hukum tanah yang disiapkan bagi pembangunan dan investasi. Penelitian ini mencatat bahwa meskipun pemerintah melalui Otorita IKN telah memperoleh kewenangan pengelolaan pertanahan, pada praktiknya masih terdapat ribuan hektare lahan yang belum berstatus *clean and clear*, baik karena belum tersertifikasi maupun masih dikuasai pihak lain, sehingga menghambat percepatan pembangunan dan realisasi investasi (Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 2025). Selain itu, implementasi penyediaan tanah di IKN juga dihadapkan pada konflik agraria dengan masyarakat adat dan masyarakat lokal yang secara turun-temurun menguasai tanah, namun belum memiliki legalitas formal atas hak ulayatnya, yang menimbulkan resistensi sosial dan ketidakpastian hukum dalam proses pengadaan tanah (Bahzar et al., 2025). Kondisi ini diperparah oleh belum tertibnya administrasi pertanahan, keterbatasan data valid mengenai status bidang tanah, serta tumpang tindih klaim penguasaan, sebagaimana diungkapkan melalui hasil wawancara dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang menyatakan bahwa masih banyak tanah di wilayah IKN yang memerlukan verifikasi dan penataan ulang sebelum dapat dimanfaatkan untuk kegiatan investasi (Wawancara ATR/BPN, 2025).

Kesenjangan antara *law in the books* dan *law in action* dalam penyediaan tanah bagi investasi di Ibu Kota Nusantara (IKN) terlihat dari perbedaan antara kerangka regulasi yang menjanjikan kepastian hukum dan realitas implementasinya di lapangan. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara menegaskan asas kepastian hukum, kemudahan berusaha, dan perlindungan bagi investor, termasuk dalam memperoleh hak atas tanah (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022). Namun dalam praktik, penelitian ini menemukan bahwa masih banyak bidang tanah di wilayah IKN yang belum berstatus *clean and clear*, belum tersertifikasi, serta masih dikuasai pihak lain atau bersengketa dengan masyarakat adat, sehingga menghambat realisasi investasi dan menurunkan efektivitas kebijakan hukum yang ada (Badan Pemeriksa Keuangan [BPK], 2025; Bahzar et al., 2025). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun hukum telah dirumuskan secara komprehensif (*law in the books*), pelaksanaannya belum sepenuhnya mampu mewujudkan kepastian hukum yang dijanjikan (*law in action*), sehingga menimbulkan ketidakselarasan antara tujuan normatif hukum dan kenyataan empiris di lapangan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui problematika penyediaan tanah untuk kegiatan penanaman modal di ibu kota nusantara dengan menitikberatkan pada kesesuaian antara pengaturan normatif di bidang pertanahan dan penanaman modal dengan realitas implementasinya di lapangan. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implikasi sengketa dan konflik tanah antara pemerintah dan masyarakat adat terhadap kegiatan investasi di IKN, serta menelaah bagaimana seharusnya peraturan perundang-undangan mengatur penyediaan tanah yang mampu memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi investor PMDN. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan landasan analitis bagi perbaikan kebijakan dan harmonisasi regulasi pertanahan dan penanaman modal dalam rangka mendukung pembangunan IKN secara berkelanjutan dan berkeadilan.

B. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanaman modal dan pertanahan, khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara sebagai dasar hukum penyediaan tanah bagi investor di IKN.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, Hak Menguasai Negara, serta dikotomi *das sollen* dan *das sein* dalam konteks hukum pertanahan dan penanaman modal (Sumardjono, 2008; Santoso, 2005). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan dokumen resmi pemerintah yang relevan dengan penyediaan tanah dan pembangunan IKN, sedangkan bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, wawancara dari kementerian terkait, serta laporan lembaga negara yang berkaitan dengan implementasi penyediaan tanah dan investasi di IKN, termasuk laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Badan Pemeriksa Keuangan, 2025). Bahan hukum tersier digunakan sebagai pendukung, seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode analisis preskriptif-analitis untuk menarik kesimpulan mengenai kesenjangan antara pengaturan normatif dan praktik penyediaan tanah bagi investor PMDN di IKN.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kerangka Hukum Penyediaan Tanah Bagi Investor PMDN di Ibu Kota Nusantara

Prinsip kepastian hukum dan perlindungan investor merupakan pondasi utama dalam kerangka hukum penyediaan tanah bagi investor Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) di Ibu Kota Nusantara (IKN). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal secara eksplisit menempatkan asas kepastian hukum, keterbukaan, dan perlakuan yang sama sebagai prinsip dasar penyelenggaraan penanaman modal, yang bertujuan menciptakan iklim investasi yang kondusif dan berkelanjutan (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui kejelasan status hukum tanah, jaminan perlindungan hak atas tanah yang diberikan kepada investor, serta adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan efektif. Penelitian ini menegaskan bahwa tanpa kepastian hukum pertanahan, investor PMDN akan menghadapi risiko tinggi berupa konflik agraria, tumpang tindih klaim hak, serta ketidakpastian berusaha yang pada akhirnya dapat menghambat realisasi investasi dan tujuan pembangunan nasional, termasuk pembangunan IKN sebagai proyek strategis nasional (Sumardjono, 2008; Santoso, 2005).

Kewenangan negara dalam pengelolaan tanah bersumber dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960). Dalam konteks IKN, kewenangan tersebut didelegasikan secara khusus kepada Otorita IKN melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara, yang memberikan mandat kepada Otorita IKN untuk

menyelenggarakan pengelolaan pertanahan, penataan ruang, serta fasilitasi penanaman modal di wilayah IKN (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022). Penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan kewenangan Otorita IKN dimaksudkan untuk mempercepat proses penyediaan tanah bagi investor PMDN, namun dalam praktiknya kewenangan tersebut masih menghadapi tantangan berupa ketidaksiapan data pertanahan, konflik dengan masyarakat adat, serta belum tertibnya administrasi pertanahan yang berdampak pada kepastian hukum penyediaan tanah (Badan Pemeriksa Keuangan [BPK], 2025).

Skema Hak Pengelolaan (HPL) dan pemberian hak atas tanah kepada investor merupakan instrumen hukum yang digunakan negara untuk menjembatani kepentingan penguasaan negara atas tanah dengan kebutuhan investor PMDN akan kepastian berusaha. Dalam skema ini, negara atau Otorita IKN bertindak sebagai pemegang HPL yang kemudian dapat memberikan hak turunan berupa Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha (HGU) kepada investor sesuai dengan peruntukan dan jangka waktu tertentu (Santoso, 2005; Sumardjono, 2008). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara menegaskan bahwa tanah di wilayah IKN dapat dikelola melalui HPL oleh Otorita IKN untuk selanjutnya dimanfaatkan bagi pembangunan dan investasi, dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan prinsip keberlanjutan (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023). Namun demikian, penelitian ini mencatat bahwa implementasi skema HPL di IKN masih menghadapi kendala, khususnya terkait kejelasan status awal tanah, pelepasan kawasan, serta perlindungan hak masyarakat terdampak, sehingga menuntut adanya harmonisasi regulasi dan penguatan tata kelola agar skema pemberian hak atas tanah benar-benar mampu memberikan kepastian hukum bagi investor PMDN sekaligus menjamin keadilan sosial.

Problematisa Penyediaan Tanah bagi Investor PMDN di Ibu Kota Nusantara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyediaan tanah untuk kegiatan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) di Ibu Kota Nusantara (IKN) pada dasarnya dilakukan melalui serangkaian proses administratif dan yuridis yang melibatkan berbagai instansi pemerintah. Tahapan tersebut meliputi perencanaan dan penetapan lokasi, inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah, pengadaan tanah atau penetapan tanah negara, serta pemberian hak atas tanah kepada investor melalui skema Hak Pengelolaan (HPL) yang dikuasai Otorita IKN (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022). Proses ini secara normatif dirancang untuk menjamin kepastian hukum dan kelancaran investasi, namun dalam implementasinya seringkali memerlukan waktu yang panjang karena harus melalui verifikasi status tanah, koordinasi lintas sektor, serta pemenuhan persyaratan administratif yang kompleks (Santoso, 2005; Sumardjono, 2008). Namun, temuan penelitian terhadap kondisi tanah di wilayah IKN menunjukkan bahwa sebagian besar lahan yang direncanakan untuk pembangunan dan investasi belum sepenuhnya berstatus *clean and clear*. Masih terdapat bidang-bidang tanah yang belum terdaftar, belum bersertifikat, atau masih berada dalam penguasaan pihak lain, termasuk masyarakat adat dan masyarakat lokal yang secara turun-temurun mengelola tanah tersebut tanpa alas hak formal (Bahzar et al., 2025). Temuan Badan Pemeriksa Keuangan menunjukkan bahwa ketidakjelasan status hukum tanah ini menjadi salah satu faktor utama yang menghambat percepatan pembangunan dan realisasi investasi di IKN, karena investor membutuhkan jaminan kepastian hukum sebelum melakukan penanaman modal secara penuh (Badan Pemeriksa Keuangan, 2025).

Selain persoalan status tanah sebagaimana dimaksud diatas, implementasi penyediaan tanah bagi investor PMDN di IKN juga menghadapi berbagai hambatan administratif dan yuridis. Hambatan administratif antara lain terkait belum tertibnya data pertanahan, keterbatasan koordinasi antar instansi, serta lambatnya proses sertifikasi tanah oleh instansi berwenang. Dari sisi yuridis, hambatan muncul akibat tumpang tindih pengaturan antara hukum pertanahan, kehutanan, dan penanaman modal, yang menimbulkan ketidakpastian dalam penentuan kewenangan dan prosedur penyediaan tanah (Sumardjono, 2008). Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan sengketa hukum dan menurunkan kepercayaan investor PMDN terhadap iklim investasi di IKN. Terdapat juga permasalahan mengenai pelepasan kawasan hutan dan tumpang tindihnya perizinan yang menjadi hambatan signifikan lainnya dalam implementasi penyediaan tanah di IKN. Sebagian wilayah IKN masih berstatus kawasan hutan, sehingga pemanfaatannya untuk kegiatan investasi mensyaratkan adanya pelepasan atau perubahan fungsi kawasan hutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan (Bahzar et al., 2025). Proses pelepasan kawasan hutan yang panjang dan melibatkan banyak instansi sering kali menyebabkan keterlambatan pembangunan, sementara di

sisi lain terdapat tumpang tindih izin antara izin kehutanan, izin pertanahan, dan izin penanaman modal yang belum sepenuhnya terintegrasi. temuan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara law in the books dan law in action, yang berdampak pada belum optimalnya kepastian hukum bagi PMDN di IKN. secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa tanpa harmonisasi regulasi, penyederhanaan perizinan, dan penguatan koordinasi kelembagaan, penyediaan tanah bagi investor PMDN di IKN akan tetap menghadapi hambatan signifikan meskipun dasar hukum normatif telah tersedia.

Analisis Problematika Penyediaan Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum

Dalam perspektif kepastian hukum, penelitian ini menunjukkan adanya perbedaan mendasar antara kepastian hukum normatif dan kepastian hukum faktual dalam penyediaan tanah bagi investor PMDN di Ibu Kota Nusantara (IKN). Secara normatif, kerangka hukum penyediaan tanah telah diatur secara relatif lengkap melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara, yang secara prinsip menjamin kepastian hukum, perlindungan investor, dan kemudahan berusaha (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023). Namun demikian, penelitian ini menegaskan bahwa kepastian hukum tersebut masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya terwujud secara faktual, karena dalam praktik masih ditemukan tanah yang belum bersertifikat, belum clean and clear, serta tumpang tindih klaim penguasaan yang menyebabkan investor tidak dapat segera memanfaatkan tanah untuk kegiatan usaha (Sumardjono, 2008). Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan norma hukum saja belum cukup tanpa dukungan implementasi yang konsisten dan tertib secara administratif.

Problematika kepastian hukum tersebut berdampak langsung terhadap realisasi investasi PMDN di kawasan IKN. Penelitian ini mencatat bahwa keterlambatan penyediaan tanah yang berstatus jelas dan bebas sengketa menyebabkan tertundanya pelaksanaan proyek investasi, meskipun minat investor dalam negeri terhadap pembangunan IKN relatif tinggi. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan mengungkapkan bahwa masih terdapat ribuan hektare lahan di wilayah IKN yang belum memiliki kejelasan status hukum atau masih dikuasai pihak lain, sehingga menjadi hambatan administratif dan yuridis dalam realisasi investasi (Badan Pemeriksa Keuangan, 2025). Akibatnya, investor PMDN menghadapi ketidakpastian waktu dan risiko hukum yang berdampak pada perencanaan bisnis, pembiayaan proyek, serta keberlanjutan investasi. Penelitian ini menegaskan bahwa kondisi tersebut berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan investor dan menghambat pencapaian tujuan penanaman modal sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 (Hidayat & Yani, 2019). Dalam perspektif Guntur Setiawan, implementasi yang ideal mensyaratkan adanya perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan melalui proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya, sekaligus memerlukan jaringan pelaksana dan birokrasi yang efektif. dalam konteks IKN, tujuan normatif negara adalah menghadirkan kepastian hukum dan kemudahan akses tanah untuk mendorong investasi PMDN, sedangkan tindakan konkret yang diperlukan mencakup penyiapan lahan, pengadaan tanah melalui mekanisme yang sah, pengelolaan tanah melalui instrumen hak pengelolaan, penyusunan dan pelaksanaan perjanjian pemanfaatan tanah, serta penerbitan hak atas tanah sesuai ketentuan pertanahan. kompleksitas penyediaan tanah tersebut pada praktiknya mensyaratkan koordinasi lintas-aktor dan lintas-rezim hukum; oleh karena itu, ukuran idealnya adalah terletak pada efektivitas sinkronisasi agar tujuan kepastian tidak terfragmentasi oleh hambatan prosedural, termasuk pada tahapan pasca-perjanjian ketika investor memerlukan kepastian hukum untuk mengeksekusi pembangunan.

Lebih lanjut, permasalahan penyediaan tanah di IKN dalam kerangka kesenjangan antara das sollen dan das sein. Pada tataran das sollen, penyediaan tanah bagi investor PMDN seharusnya dilakukan secara tertib, terintegrasi, dan memberikan kepastian hukum melalui mekanisme pengadaan tanah, pemberian hak atas tanah, serta perlindungan terhadap hak masyarakat terdampak (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023). Namun pada tataran das sein, realitas di lapangan menunjukkan adanya keterlambatan pelepasan kawasan hutan, tumpang tindih perizinan sektoral, serta konflik agraria dengan masyarakat adat yang belum terselesaikan secara komprehensif (Bahzar et al., 2025). Bahwa kepastian hukum penyediaan tanah bagi investor PMDN tidak dapat hanya diukur dari keberadaan prosedur dan batas waktu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian

hukum yang sesungguhnya harus tercermin dari kesiapan tanah yang dapat segera dimanfaatkan secara legal oleh investor tanpa adanya potensi sengketa di kemudian hari. Fakta bahwa masih terdapat tanah yang belum terdaftar, klaim penguasaan oleh masyarakat, serta tumpang tindih perizinan sektoral menunjukkan bahwa kepastian hukum yang diberikan masih bersifat formal dan belum sepenuhnya substantif. Kesenjangan ini mencerminkan bahwa tujuan normatif hukum belum sepenuhnya tercapai dalam praktik, sehingga kepastian hukum yang diharapkan investor PMDN masih bersifat formal dan belum memberikan jaminan faktual.

Persoalan utama kepastian hukum penyediaan tanah bagi investor PMDN di kawasan IKN tidak terletak pada ketiadaan pengaturan hukum, melainkan pada lemahnya efektivitas implementasi pengaturan tersebut. Kepastian hukum yang masih bersifat formal cenderung hanya memberikan jaminan di atas kertas, sementara dalam praktiknya investor masih dihadapkan pada berbagai hambatan struktural dan administratif. Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan kepastian hukum tidak cukup dilakukan melalui pembentukan norma hukum semata, tetapi memerlukan upaya konkret untuk memastikan bahwa setiap ketentuan hukum benar-benar dapat dijalankan secara konsisten dan memberikan kepastian berusaha yang substantif bagi investor. Oleh karena itu, dalam penelitian ini menegaskan perlunya penguatan koordinasi kelembagaan, penataan administrasi pertanahan, serta harmonisasi regulasi agar kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam penyediaan tanah di IKN dapat diminimalisir serta kepastian hukum benar-benar terwujud dalam praktik.

D. Kesimpulan

Implementasi penyediaan tanah bagi investor Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) di kawasan Ibu Kota Nusantara secara normatif telah memiliki dasar hukum yang jelas dan terintegrasi, antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya. Secara normatif, peraturan tersebut telah mengatur kewenangan negara, mekanisme pengadaan tanah, pemberian hak atas tanah, serta jaminan kepastian hukum bagi investor. Namun dalam implementasinya masih terdapat kendala, seperti ketidakjelasan status tanah, tumpang tindih perizinan, keterlambatan pelepasan kawasan hutan, serta adanya klaim masyarakat adat dan masyarakat lokal. Kondisi ini menyebabkan belum optimalnya kepastian hukum dalam penyediaan tanah bagi investor PMDN di kawasan Ibu Kota Nusantara, sehingga diperlukan penguatan koordinasi, penataan administrasi pertanahan, dan harmonisasi regulasi agar pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ucapan Terimakasih

Alhamdulillah rabbil'alamin, puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul "PROBLEMATIKA PENYEDIAAN TANAH UNTUK KEGIATAN PENANAMAN MODAL DI IBU KOTA NUSANTARA." Penghargaan terbesar penulis ucapkan kepada orang tua penulis atas do'a dan kasih sayang serta dukungan kepada penulis hingga dapat menyelesaikan penelitian ini. Selain itu, Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Yth. Frency Siska, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang telah memberikan banyak ilmu, bimbingan dan arahan dalam proses penelitian, semoga kebaikan beliau mendapat pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT.

Daftar Pustaka

- Elis Rusnita, & Frency Siska. (2025). Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandar Udara dalam Perspektif Hukum. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 137–144. <https://doi.org/10.29313/jrih.v5i2.8485>
- Pasya, K., 1*, M., & Januarita, R. (2023). *Rencana Bergabungnya PT. Garuda Indonesia (Persero) di Bawah PT. Aviawi Pariwisata Indonesia (Persero) terhadap Potensi Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dihubungkan dengan Asas Demokrasi Ekonomi*. <https://journal.sbpublisher.com/index.php/LOL>

- Ririn Puspita Dewi, & Diana Wiyanti. (2024). Perlindungan Hukum Nasabah atas Peretasan Data Pribadi ditinjau dari Undang Undang. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 95–100. <https://doi.org/10.29313/jrih.v4i2.5193>
- Arizona, Y. (2017). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Rechtsvinding*, 6(1), 75–92.
- Arifin, M. (2022). Kebutuhan lahan dan kepastian hukum investasi di wilayah Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Hukum Respublica*, 21(2), 145–162.
- Bahzar, M., Hingan, A. O. W., Aini, N., & Fadillah, F. (2025). Eksistensi masyarakat adat Balik di tengah pembangunan Ibu Kota Nusantara. *Jurnal Citizenship*, 8(2), 29–36.
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2025). BPK temukan masalah dalam pembangunan IKN. BPK RI.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2021). Buku saku Ibu Kota Nusantara. Bappenas.
- Ehrlich, E. (1936). *Fundamental principles of the sociology of law*. Harvard University Press.
- Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Hajati, S. (2003). *Pengaturan hak atas tanah dalam kaitannya dengan investasi (Disertasi doctoral)*. Universitas Airlangga.
- Hidayat, R. (2021). Urgensi pemindahan Ibu Kota Nusantara dalam pemerataan pembangunan nasional. *Jurnal Administrasi Negara*, 26(1), 1–15.
- Kelsen, H. (2005). *Pure theory of law*. The Lawbook Exchange.
- Kontan. (2024). Investasi China di IKN hampir capai Rp70 triliun. [Kontan.co.id](https://kontan.co.id).
- Lili Rasjidi, H., & Rasjidi, I. T. (2004). *Dasar-dasar filsafat dan teori hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Mamudji, S. (2005). *Metode penelitian dan penulisan hukum*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Otto, J. M. (2012). Real legal certainty in developing countries. Dalam A. Bedner et al. (Ed.), *Kajian socio-legal*. Pustaka Larasan.
- Pound, R. (1922). *An introduction to the philosophy of law*. Yale University Press.
- Radbruch, G. (2006). *Legal philosophy*. Princeton University Press.
- Rahayu, N. N. S. (2021). Pendaftaran tanah sebagai sarana kepastian hukum bagi investor. *Jurnal Repertorium*, 7(2), 89–102.
- Santoso, U. (2005). *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Prenada Media.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Sumardjono, M. S. W. (2006). *Kebijakan pertanahan*. Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Kompas.
- Tempo. (2023). Realisasi investasi di IKN lambat. [Tempo.co](https://tempo.co).
- Utrecht, E. (1965). *Pengantar dalam hukum Indonesia*. Ichtiar Baru.