

## **Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Terhadap Pengutamaan Penjualan Tanah Kepada Otorita Ibu Kota Nusantara**

### *Implementation of the Principle of Freedom of Contract Regarding the Priority Sale of Land to the Nusantara Capital Authority*

Nabila Humaira<sup>1</sup>, Johan's Kadir Putra<sup>2</sup>, Elsa Aprina<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, email: nabilahumaira0904@gmail.com,

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, email: johans.kadir@uniba-bpn.ac.id,

<sup>3</sup>Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, email: elsa.apriana@uniba-bpn.ac.id

#### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan menganalisis legitimasi yuridis pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN) dalam perspektif asas kebebasan berkontrak menurut hukum perdata Indonesia. Latar belakang penelitian ini berangkat dari pengaturan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita IKN Nomor 6 Tahun 2025 yang memberikan hak prioritas kepada Otorita IKN dalam setiap transaksi pembelian tanah di kawasan Nusantara. Pengaturan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai batas-batas intervensi negara terhadap hubungan hukum privat, khususnya dalam konteks kebebasan para pihak menentukan mitra kontraktual. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata Indonesia tidak bersifat absolut, melainkan dapat dibatasi oleh undang-undang demi kepentingan umum, keadilan, dan fungsi sosial hak atas tanah. Namun demikian, pembatasan tersebut harus memiliki dasar yuridis yang jelas dan proporsional. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberian hak prioritas kepada Otorita IKN dapat dibenarkan sepanjang selaras dengan Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang IKN, dan prinsip fungsi sosial tanah.

**Kata Kunci:** Ibu Kota Nusantara; Asas Kebebasan Berkontrak; Hak Atas Tanah.

#### **Abstract**

*This study aims to analyze the legal legitimacy of prioritizing land sales to the Nusantara Capital Authority (IKN) from the perspective of the principle of freedom of contract under Indonesian civil law. The background of this study stems from the provisions of Article 34(1) of the IKN Authority Head Regulation No. 6 of 2025, which grants the IKN Authority priority rights in every land purchase transaction within the Nusantara region. These provisions raise questions regarding the limits of state intervention in private legal relationships, particularly in the context of the parties' freedom to choose their contractual partners. This study employs a normative legal method using legislative, conceptual, and analytical approaches. The legal materials utilized include legislation, legal doctrine, and relevant legal literature. The findings indicate that the principle of freedom of contract in Indonesian civil law is not absolute but may be restricted by law in the interest of the public good, justice, and the social function of land rights. However, such restrictions must have a clear and proportional legal basis. This study concludes that granting priority rights to the IKN Authority is justifiable as long as it is consistent with the Basic Agrarian Law, the IKN Law, and the principle of the social function of land.*

**Keywords:** Nusantara Capital City; Principle of Freedom of Contract; Right to Land.

## 1. Pendahuluan

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan kebijakan strategis pemerintah untuk mewujudkan pemerataan pembangunan nasional sekaligus membangun pusat pemerintahan yang berkelanjutan. Kebijakan tersebut memperoleh landasan hukum melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara.<sup>1</sup> Sebagai tindak lanjut, pemerintah menetapkan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 sebagai perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara. Salah satu perubahan penting dalam regulasi tersebut terdapat pada Pasal 34 ayat (1) yang memberikan hak prioritas kepada Otorita IKN dalam setiap transaksi pembelian tanah di kawasan Nusantara.

Pengaturan tersebut menimbulkan persoalan yuridis karena transaksi jual beli tanah pada hakikatnya merupakan hubungan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum perjanjian. Dalam sistem hukum perdata Indonesia, hubungan kontraktual dibangun atas asas kebebasan berkontrak yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan isi perjanjian, termasuk memilih pihak yang akan menjadi mitra kontraktual.<sup>2</sup> Dengan demikian, hak prioritas yang diberikan kepada Otorita IKN berimplikasi pada terbatasnya kebebasan pemilik tanah dalam menentukan calon pembeli. Kondisi tersebut memunculkan pertanyaan mengenai kesesuaian kebijakan tersebut dengan asas kebebasan berkontrak yang menjadi prinsip fundamental dalam hukum perjanjian Indonesia.

Di sisi lain, perkembangan hukum perjanjian menunjukkan bahwa asas kebebasan berkontrak tidak lagi dipahami sebagai prinsip yang bersifat absolut. Negara memiliki kewenangan untuk melakukan pembatasan terhadap kebebasan para pihak melalui peraturan perundang-undangan sepanjang ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, mewujudkan keadilan, menjaga keseimbangan para pihak, serta

---

<sup>1</sup> Ervin Nugrohosudin, "KEDUDUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA," *Jurnal Legislatif Fakultas Hukum Universitas Hasannudin* 5, no. 2 (2022): 82, <https://doi.org/https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002>.

<sup>2</sup> Grimaldi Setia Budi, "Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Praktik Hukum Perdata di Indonesia," *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.62379/wnaj8r67>.

mencegah penyalahgunaan hubungan kontraktual.<sup>3</sup> Dalam bidang pertanahan, pembatasan tersebut memperoleh legitimasi melalui Hak Menguasai Negara dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>4</sup> Oleh karena itu, persoalan utama bukan terletak pada ada atau tidaknya kewenangan negara untuk melakukan pembatasan, melainkan pada apakah pemberian hak prioritas kepada Otorita IKN merupakan bentuk pembatasan yang proporsional dan memiliki dasar yuridis yang memadai dalam perspektif hukum perjanjian.

Kajian mengenai pembatasan asas kebebasan berkontrak dalam bidang pertanahan sebenarnya telah banyak dilakukan. Penelitian Salma Suroyya Yuniyanti et al. (2025) menunjukkan bahwa perjanjian nominee dinyatakan batal demi hukum karena bertentangan dengan syarat objektif Pasal 1320 KUH Perdata, ketertiban umum, dan asas nasionalitas dalam Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>5</sup> Temuan serupa dikemukakan oleh I Putu Wiswambhara Hari Kana (2024) yang menegaskan bahwa kebebasan para pihak dalam membuat perjanjian tetap dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.<sup>6</sup> Kedua penelitian tersebut memberikan landasan teoritis bahwa kebebasan berkontrak bukan merupakan hak yang bersifat mutlak dan dapat dibatasi demi melindungi kepentingan publik. Namun demikian, objek kajiannya masih berfokus pada perjanjian nominee dan kepemilikan tanah oleh warga negara asing sehingga belum menyentuh persoalan pembatasan kebebasan berkontrak yang lahir dari kebijakan pembangunan nasional.

Sementara itu, penelitian mengenai pengelolaan pertanahan di IKN lebih banyak menitikberatkan pada aspek hukum administrasi dan kewenangan Otorita IKN dalam mengelola tanah serta aset negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 beserta peraturan pelaksanaannya.<sup>7</sup> Penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai

---

<sup>3</sup> Raja Agung Kesuma Arcaropeboka, "Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perspektif Perkembangan Hukum Perjanjian Modern di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum dan Administrasi Publik* 2, no. 1 (2026): 89, <https://doi.org/https://doi.org/10.64365/muarakum.v2i1.231>.

<sup>4</sup> Jaqline Djayakusli dan J. M. Atik Krustiyati, "Pembatasan Kepemilikan Maksimal Lima Bidang Tanah Perumahan: Antara Fungsi Sosial Tanah dan Kekosongan Norma Hukum," *Al Zayn Jurnal Ilmu Sosial & Politik* 4, no. 3 (2026), <https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.5616>.

<sup>5</sup> Salma Suroyya Yuniyanti dkk., "Akibat Hukum Pengalihan Hak Atas Tanah pada Perjanjian *Nominee* Ditinjau dari Perspektif Asas Kebebasan Berkontrak," *Acta Comitatus* 10, no. 03 (2025): 489–504, <https://doi.org/10.24843/AC.2025.v10.i03.p3>.

<sup>6</sup> I. Putu Wiswambhara Hari Kana Ni Putu Sawitri Nandari, "Akibat Hukum Perjanjian *Nominee* Terhadap Hak Kepemilikan Atas Tanah Dalam Paradigma Kebebasan Berkontrak," *Vidhisastya : Journal For Legalscholars* 1, no. 4 (2024).

<sup>7</sup> Akhmad Safik Mira Ewinda, "Pengelolaan Tanah Di Ibu Kota Negara IKN," *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al Azhar Indonesia* 1, no. 08 (2023).

konstruksi kewenangan Otorita IKN dalam pengelolaan pertanahan, tetapi belum mengkaji implikasi kebijakan tersebut terhadap hubungan hukum keperdataan, khususnya mengenai pembatasan kebebasan pemilik tanah untuk menentukan pihak pembeli akibat adanya hak prioritas bagi Otorita IKN.

Berdasarkan telaah tersebut, masih terdapat kekosongan kajian mengenai hubungan antara kebijakan pertanahan di IKN dengan penerapan asas kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian. Penelitian-penelitian terdahulu cenderung membahas pembatasan kebebasan berkontrak dalam konteks kepemilikan tanah oleh warga negara asing atau mengkaji kewenangan Otorita IKN dari perspektif hukum administrasi. Belum ditemukan penelitian yang secara khusus menganalisis legitimasi yuridis pemberian hak prioritas kepada Otorita IKN dalam transaksi jual beli tanah melalui pendekatan yang mengintegrasikan perspektif hukum perjanjian dan hukum pertanahan.

Berdasarkan research gap tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis dasar yuridis pemberian hak prioritas pembelian tanah kepada Otorita IKN dalam perspektif asas kebebasan berkontrak. Analisis dilakukan dengan mengkaji hubungan antara asas kebebasan berkontrak, Hak Menguasai Negara, dan fungsi sosial hak atas tanah untuk menilai apakah pembatasan terhadap kebebasan pemilik tanah dalam menentukan pembeli merupakan bentuk intervensi negara yang dapat dibenarkan menurut hukum. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi akademik berupa pengembangan analisis mengenai batas-batas intervensi negara terhadap hubungan kontraktual dalam kebijakan pertanahan IKN, yang hingga kini belum menjadi fokus pembahasan dalam penelitian terdahulu. Adapun permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu bagaimanakah penerapan asas kebebasan berkontrak serta legitimasi yuridis pembatasannya dalam pengaturan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita Ibu Kota Nusantara menurut hukum perdata Indonesia?

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doctrinal research, yaitu penelitian yang meneliti hukum sebagai norma, kaidah, asas, dan sistem peraturan yang mengatur hubungan hukum dalam masyarakat. Pendekatan ini digunakan karena permasalahan yang dikaji berfokus pada analisis legitimasi yuridis pengaturan

pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita Ibu Kota Nusantara dalam perspektif asas kebebasan berkontrak, hak menguasai negara, dan fungsi sosial hak atas tanah.

### 3. Analisis dan Pembahasan

#### 3.1. Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak terhadap Pengutamaan Penjualan Tanah Kepada Otorita IKN

Asas kebebasan berkontrak merupakan salah satu fondasi utama dalam sistem hukum perjanjian Indonesia yang bersumber dari sistem terbuka Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Sistem terbuka ini memberikan keleluasaan kepada setiap subjek hukum untuk membentuk, menentukan isi, dan memilih pihak dalam hubungan kontraktual sesuai dengan kehendak bebas masing-masing. Dalam konteks pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN) sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, asas ini menjadi titik analisis yang krusial karena ketentuan tersebut secara langsung memengaruhi kebebasan para pihak dalam menentukan mitra kontraktual dalam hubungan jual beli tanah. Pengujian terhadap penerapan asas ini tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus mengacu pada ruang lingkup dan dimensi asas kebebasan berkontrak yang paling relevan dengan isu pembatasan pemilihan pihak dalam perjanjian.

Menurut Agus Yudha Hernoko, Asas kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan apakah akan membuat perjanjian, memilih pihak yang akan mengadakan perjanjian, menentukan objek, isi, dan bentuk perjanjian, serta menerima atau menyimpangi ketentuan hukum yang bersifat pelengkap (*aanvullend*).<sup>8</sup> Rumusan Hernoko ini dipilih sebagai landasan analisis karena cakupannya yang komprehensif, khususnya pada unsur kebebasan memilih pihak dalam perjanjian, yang secara langsung bersinggungan dengan kebijakan pengutamaan pembelian tanah oleh Otorita IKN. Dibandingkan dengan pandangan Subekti, R. Setiawan, dan Gunawan Widjaja yang lebih menekankan lahirnya

---

<sup>8</sup> Ery Agus Priyono dan Katya Nabila Saka Birauti, "Implementasi Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Praktek Pembuatan Perjanjian Kerja Perancangan," *Law, Development and Justice Review* 5, no. 1 (Mei 2022): 24–43, <https://doi.org/10.14710/ldjr.v5i1.15003>.

hubungan hukum dari perjanjian, pandangan Hernoko memberikan dimensi yang lebih tajam terhadap persoalan pembatasan dalam tahap pembentukan perjanjian, yaitu saat para pihak menentukan dengan siapa mereka akan berkontrak. Dengan demikian, rumusan Hernoko menjadi kerangka yang tepat untuk mengidentifikasi dimensi asas kebebasan berkontrak yang terdampak oleh kebijakan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN.

Bertolak dari kerangka tersebut, ketentuan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara yang menyatakan bahwa Otorita IKN memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian tanah di Ibu Kota Nusantara secara normatif menimbulkan pembatasan pada salah satu aspek terpenting dari kebebasan berkontrak, yaitu kebebasan memilih pihak pembeli. Dalam hubungan jual beli tanah yang lazimnya bersifat privat, pemilik tanah memiliki kedaulatan penuh untuk menentukan kepada siapa tanah miliknya akan dijual, berapa harganya, dan kapan transaksi akan dilakukan.

Ketentuan pengutamaan tersebut mengintervensi kebebasan ini dengan mewajibkan pemilik tanah untuk terlebih dahulu menawarkan tanahnya kepada Otorita IKN sebelum dapat mengalihkannya kepada pihak lain. Konsekuensi normatif dari pengaturan ini adalah bahwa asas kebebasan berkontrak dalam dimensi pemilihan mitra kontrak mengalami pembatasan yang bersifat struktural, kehendak bebas para pihak tidak lagi menjadi satu-satunya penentu dalam tahap pembentukan perjanjian, melainkan telah didahului oleh kewajiban prosedural yang berasal dari regulasi publik.

Persoalan yuridis yang muncul dari kondisi di atas bukan sekadar apakah pembatasan itu ada, melainkan seberapa dalam pembatasan tersebut menembus esensi kebebasan berkontrak. Dalam kondisi normal, hubungan jual beli tanah menempatkan penjual dan pembeli dalam posisi yang sejajar dan bebas bernegosiasi. Ketika Otorita IKN diberikan hak prioritas pembelian melalui regulasi, posisi Otorita IKN tidak lagi setara dengan pihak pembeli lainnya di pasar, Otorita IKN memperoleh keistimewaan hukum yang tidak dimiliki oleh pihak swasta manapun. Implikasi hukumnya adalah pemilik tanah tidak bebas menawarkan tanahnya kepada siapapun yang dikehendaki sebelum terlebih dahulu memenuhi kewajiban penawaran kepada Otorita IKN.

Dalam perspektif ini secara nyata mereduksi salah satu elemen kebebasan berkontrak, yaitu kebebasan untuk memilih pihak dalam perjanjian. Meskipun pemilik tanah tetap bebas untuk tidak menjual atau menegosiasikan harga, kebebasannya dalam menentukan siapa yang berhak menjadi pembeli pertama telah dipangkas secara regulatif. Pembatasan demikian bukan sekadar bersifat administratif, melainkan menyentuh substansi hubungan kontraktual karena menentukan siapa yang mendapatkan hak akses pertama atas objek perjanjian.

Persoalan lebih lanjut muncul ketika dikaji apakah pembatasan yang bersifat struktural tersebut dapat dibenarkan dalam kerangka hukum perjanjian Indonesia. Dalam perkembangannya, asas kebebasan berkontrak tidak lagi dipahami sebagai asas yang bersifat absolut, melainkan sebagai asas yang dapat dibatasi sepanjang pembatasan tersebut didasarkan pada kepentingan umum yang sah, dilakukan melalui instrumen hukum yang tepat, dan bersifat proporsional.<sup>9</sup> Pasal 1337 KUH Perdata secara eksplisit menegaskan bahwa suatu klausul perjanjian menjadi tidak sah apabila bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum. Ketentuan ini secara implisit mengakui bahwa negara memiliki kewenangan untuk menetapkan batasan-batasan terhadap kebebasan berkontrak demi terjaganya nilai-nilai hukum yang lebih tinggi. Dalam konteks pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN, syarat "undang-undang" sebagaimana dimaksud Pasal 1337 KUH Perdata telah terpenuhi melalui Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara yang secara eksplisit menetapkan bahwa Otorita IKN memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian tanah di Ibu Kota Nusantara. Dengan demikian, hak pengutamaan pembelian tanah oleh Otorita IKN telah memperoleh legitimasi normatif pada tingkat undang-undang, sehingga pembatasan yang timbul dari ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan tolok ukur legalitas yang disyaratkan oleh Pasal 1337 KUH Perdata.

Persoalan yang sesungguhnya perlu mendapat perhatian serius bukan lagi keberadaan hak pengutamaan itu sendiri, melainkan apakah Pasal 34 sebagai kesatuan norma dari ayat (1) sampai ayat (10) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota

---

<sup>9</sup> Grimaldi Setia Budi, "Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Praktik Hukum Perdata di Indonesia," *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.62379/wnaj8r67>.

Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara telah mengatur mekanisme pelaksanaan hak tersebut secara memadai sehingga pembatasan kebebasan berkontrak yang ditimbulkannya tetap berada dalam batas yang dapat dibenarkan secara hukum. Dua persoalan mendasar perlu diidentifikasi pada tataran ini.

Pertama, tidak memuat definisi yang tegas mengenai ruang lingkup subjek yang tunduk pada kewajiban penawaran, apakah kewajiban tersebut berlaku seragam terhadap seluruh pemegang hak atas tanah di kawasan IKN tanpa memandang jenis haknya, ataukah hanya terhadap pemegang jenis hak tertentu. Ketidakjelasan ruang lingkup subjek ini berpotensi menimbulkan penerapan yang tidak konsisten, di mana sebagian pemilik tanah dikenai kewajiban sementara yang lain tidak, tanpa dasar pembedaan yang dapat dipertanggungjawabkan secara normatif.

Kedua, tidak secara eksplisit menegaskan apakah kewajiban penawaran kepada Otorita IKN juga berlaku untuk peralihan hak selain jual beli yang secara ekonomis setara, seperti hibah bersyarat, tukar-menukar, atau penyerahan sebagai setoran modal. Ketidakjelasan ini membuka celah yang dapat dimanfaatkan untuk menghindari kewajiban penawaran melalui skema peralihan hak alternatif, sehingga tujuan regulasi menjadi tidak efektif.

Dalam kerangka tersebut, pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN dapat dibaca sebagai mekanisme intervensi negara yang bertujuan memastikan ketersediaan lahan bagi pembangunan ibu kota negara sebagai kepentingan umum yang sangat mendesak. Pengakuan atas tujuan tersebut secara normatif tidak dengan sendirinya membenarkan seluruh cara dan bentuk pembatasan yang diterapkan. Asas kebebasan berkontrak mensyaratkan bahwa pembatasan hanya dapat diterima secara hukum apabila bersifat proporsional dan tidak mengorbankan esensi kebebasan para pihak secara berlebihan.

Dalam konteks ini, hak prioritas pembelian yang diberikan kepada Otorita IKN masih dapat dikualifikasikan sebagai pembatasan yang terbatas dan bukan eliminasi total terhadap kebebasan berkontrak, karena pemilik tanah tetap memiliki kebebasan untuk tidak menjual atau menegosiasikan harga dengan Otorita IKN dalam tahap penawaran pertama. Akan tetapi, kualifikasi "terbatas" ini hanya dapat dipertahankan apabila terdapat kepastian normatif bahwa mekanisme pengutamaan

tersebut tidak berubah menjadi instrumen pemaksaan terselubung melalui penetapan harga sepihak atau ketidakpastian prosedural yang membekukan hak pemilik tanah tanpa batas waktu yang jelas.

Aspek kritis yang tidak dapat diabaikan adalah persoalan keseimbangan posisi tawar dalam hubungan kontraktual yang terbentuk akibat pengaturan ini. Apabila mekanisme pengutamaan tidak diimbangi dengan jaminan perlakuan yang adil dan penetapan harga yang wajar oleh Otorita IKN, maka kebebasan berkontrak pemilik tanah tidak hanya dibatasi secara prosedural, tetapi juga secara substantif. Asas kebebasan berkontrak mengandaikan para pihak memiliki kedudukan yang setara dan *bargaining power* yang memungkinkan negosiasi yang bermakna. Ketika negara melalui Otorita IKN memiliki posisi hukum yang lebih kuat sebagai pihak yang berhak diutamakan, tanpa disertai mekanisme penentuan harga yang objektif dan hak keberatan yang efektif, maka terdapat risiko nyata bahwa ketimpangan posisi hukum ini akan melemahkan esensi kebebasan berkontrak hingga pada titik yang tidak dapat lagi disebut sebagai "pembatasan yang proporsional". Tegangan inherent antara kebebasan individu pemilik tanah dan kepentingan pembangunan nasional yang hendak dilindungi oleh regulasi ini hanya dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum yang secara eksplisit menjamin keseimbangan dan keadilan bagi seluruh pihak sesuatu yang saat ini belum diatur secara memadai dalam konstruksi Pasal 34 secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian di atas, penerapan asas kebebasan berkontrak dalam konteks pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN menghasilkan dua simpul persoalan hukum yang saling berkaitan. Pertama, telah terjadi pembatasan struktural pada dimensi kebebasan memilih pihak dalam perjanjian yang merupakan salah satu unsur inti asas kebebasan berkontrak. Kedua, pembatasan tersebut baru dapat dikategorikan sah dan proporsional apabila disertai mekanisme perlindungan yang memadai bagi pemilik tanah, termasuk kejelasan ruang lingkup kewajiban, jaminan penetapan harga yang adil, dan hak keberatan yang efektif. Tanpa ketiga jaminan tersebut, pengaturan pengutamaan ini berpotensi melampaui batas pembatasan yang diperbolehkan oleh hukum perjanjian Indonesia dan bergeser menjadi bentuk intervensi negara yang mengorbankan esensi kebebasan berkontrak dalam hubungan hukum privat.

### **3.2. Keabsahan Pengaturan Pengutamaan Penjualan Tanah kepada Otorita IKN sebagai Bentuk Pembatasan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Hukum Perdata Indonesia**

Persoalan keabsahan pembatasan asas kebebasan berkontrak dalam pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN tidak dapat dilepaskan dari dua landasan teoritis utama yang menjadi tiang penyangga hukum pertanahan Indonesia, yaitu Hak Menguasai Negara dan fungsi sosial hak atas tanah. Kedua konsep ini secara bersama-sama membentuk kerangka normatif yang memberikan legitimasi bagi negara untuk melakukan intervensi dalam hubungan hukum privat di bidang pertanahan, khususnya dalam konteks pembangunan kawasan strategis nasional seperti Ibu Kota Nusantara. Pengujian keabsahan menggunakan kedua teori ini tidak dimaksudkan sebagai pembenaran otomatis atas setiap bentuk intervensi negara, melainkan sebagai instrumen untuk mengukur sejauh mana pembatasan yang diatur dalam Pasal 34 memenuhi syarat-syarat normatif yang diperlukan agar dapat dikualifikasikan sebagai pembatasan yang sah dalam hukum perdata Indonesia.

#### **1. Keabsahan Pembatasan Berdasarkan Teori Hak Menguasai Negara**

Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan konsep fundamental dalam hukum agraria Indonesia yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam konteks penelitian ini, pandangan Maria S.W. Sumardjono dipilih sebagai landasan analisis karena menekankan dua hal yang paling relevan, HMN bukanlah hak milik negara, melainkan kewenangan yang harus dilaksanakan secara proporsional dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat, prinsip keadilan, dan kepastian hukum.<sup>10</sup> Penegasan ini membawa implikasi analitis yang menentukan, karena ia sekaligus menjadi dasar legitimasi dan batas kewenangan negara dalam mengintervensi hubungan hukum privat di bidang pertanahan negara berwenang mengatur, tetapi tidak tanpa batas, dan tidak tanpa memperhatikan hak-hak yang sudah ada.

---

<sup>10</sup> Taufik Hidayat Lubis, "Hukum Perjanjian di Indonesia," *Jurnal Sosek* 2, no. 3 (2022).

Dari sisi legitimasi, kewenangan Otorita IKN untuk mendapatkan prioritas pembelian tanah merupakan derivasi dari HMN yang memberikan negara fungsi untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa penguasaan negara tidak hanya mencakup fungsi pengaturan (*regelendaad*), tetapi juga mencakup fungsi kebijakan (*beleod*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) (Siswoyo & Imran, 2024). Pengutamaan pembelian tanah yang diberikan kepada Otorita IKN secara normatif dapat dikualifikasikan sebagai pelaksanaan fungsi pengurusan dan pengelolaan tanah di kawasan strategis, sehingga terdapat dasar konstitusional yang kuat dalam kerangka HMN. Lebih dari itu, hak pengutamaan tersebut telah secara eksplisit diformulasikan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara, yang menetapkan bahwa Otorita IKN memiliki hak untuk diutamakan dalam pembelian tanah di Ibu Kota Nusantara.

Keberadaan ketentuan setingkat undang-undang ini menjadikan hak pengutamaan tersebut bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan hak yang telah memperoleh pengakuan normatif tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Dengan demikian, Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara merupakan ketentuan pelaksanaan yang mengoperasionalkan hak yang telah diberikan oleh undang-undang, bukan pembentukan hak baru di tingkat regulasi yang lebih rendah.

Dari sisi proporsionalitas, pengujian terhadap Pasal 34 ayat (1) sampai ayat (10) sebagai ketentuan pelaksanaan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara mensyaratkan penilaian apakah cara pengoperasionalan hak pengutamaan tersebut masih berada dalam batas yang proporsional terhadap tujuan yang hendak dicapai. Pelaksanaan HMN secara proporsional menuntut bahwa mekanisme teknis pengutamaan yang diatur dalam peraturan pelaksanaan tidak boleh memperluas ruang lingkup pembatasan melebihi apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam konteks ini, kewajiban pemilik tanah untuk menawarkan terlebih dahulu kepada Otorita IKN sebelum mengalihkan kepada pihak lain merupakan mekanisme teknis yang selaras dengan substansi hak prioritas yang telah ditetapkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Peraturan pelaksanaan tersebut tidak menambahkan beban baru yang melampaui hak yang telah diberikan undang-undang, melainkan memberikan kepastian prosedural mengenai cara penawaran yang wajib dilakukan oleh pemilik tanah. Oleh karena itu, secara substantif pengaturan ini memenuhi syarat proporsionalitas dalam kerangka HMN, karena ia mengoperasionalkan hak yang ada tanpa memperluas pembatasan secara sewenang-wenang.<sup>11</sup>

Keabsahan pengaturan ini juga harus diuji dari perspektif apakah negara telah memenuhi kewajiban yang melekat dalam HMN untuk melindungi hak-hak masyarakat. Negara tidak hanya berwenang mengatur pemanfaatan tanah, tetapi juga berkewajiban melindungi hak-hak masyarakat yang telah ada dan mencegah terjadinya pengelolaan tanah yang menghilangkan hak masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumber daya tersebut.

Dalam konteks pengutamaan pembelian tanah, kewajiban perlindungan ini mensyaratkan bahwa Otorita IKN tidak dapat menggunakan hak prioritasnya tanpa mekanisme penetapan harga yang adil, transparan, dan didasarkan pada penilaian oleh penilai independen bersertifikat. Apabila harga pembelian ditetapkan secara sepihak oleh Otorita IKN yang memiliki kepentingan langsung dalam transaksi, tanpa standar objektif dan tanpa mekanisme koreksi, maka pelaksanaan HMN melalui kebijakan pengutamaan ini berpotensi bertentangan dengan prinsip perlindungan hak masyarakat yang merupakan bagian integral dari HMN itu sendiri.

Kondisi demikian menciptakan ketegangan normatif dalam kerangka HMN, di satu sisi negara menggunakan HMN sebagai dasar kewenangan untuk mengintervensi hubungan hukum privat, namun di sisi lain kewajiban perlindungan yang juga merupakan bagian tak terpisahkan dari konsep HMN menuntut agar

---

<sup>11</sup> Nasrudin Nasrudin, Nina Nursari, dan Jujun Jamaludin, "Memahami Status Tanah di Indonesia Antara Hak Milik dan Hak Menguasai Negara," *Qanuniya : Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2 (Oktober 2025): 61–75, <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.2145>.

intervensi tersebut dilaksanakan dengan menjamin hak-hak keperdataan pemilik tanah tetap terlindungi secara memadai.

Berdasarkan hal tersebut maka, pengaturan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN memiliki dasar legitimasi yang kuat secara konstitusional maupun pada tingkat undang-undang, karena hak pengutamaan tersebut telah secara eksplisit ditetapkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan yang mengoperasionalkan hak tersebut, sehingga keabsahan normatifnya bertumpu pada undang-undang yang menjadi dasarnya.

## **2. Keabsahan Pembatasan Berdasarkan Teori Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Keabsahan pembatasan asas kebebasan berkontrak dalam pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN juga perlu diuji melalui teori fungsi sosial hak atas tanah. Fungsi sosial hak atas tanah merupakan prinsip dasar yang menyeimbangkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.<sup>12</sup> Pandangan ini merupakan penegasan atas prinsip yang telah dianut dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam konteks penelitian ini, bahwa pembatasan terhadap hak individual atas tanah adalah sah apabila dilakukan dalam rangka menyeimbangkan kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas, dan bukan sebagai instrumen untuk meniadakan hak tersebut. Teori fungsi sosial hak atas tanah menempatkan pengaturan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN pada pertanyaan mendasar mengenai apakah pengaturan tersebut merupakan implementasi fungsi sosial hak atas tanah yang sah secara normatif, atau justru merupakan perluasan konsep fungsi sosial yang tidak lagi sejalan dengan batas-batas yang ditentukan oleh hukum.

Penerapan konsep fungsi sosial dalam kerangka pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN harus dipahami dalam konteks pembangunan Ibu Kota

---

<sup>12</sup> Andrea Winda Amasta dan Rekky Sean Paulus, "PENERAPAN ASAS FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH DALAM PUTUSAN NOMOR 28/G/PU/2019/PTUN.PBR," *The Juris* 8, no. 1 (Juni 2024): 17–25, <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1187>.

Nusantara sebagai proyek yang memiliki dimensi kepentingan umum yang signifikan. Pembangunan ibu kota negara yang baru merupakan kepentingan nasional yang melibatkan penataan ruang, penyediaan infrastruktur, dan pengembangan kawasan yang tidak dapat dilakukan secara parsial tanpa pengendalian penggunaan tanah yang terkoordinasi. Dalam perspektif ini, hak prioritas pembelian yang diberikan kepada Otorita IKN merupakan instrumen yang bertujuan memastikan bahwa pemanfaatan tanah di kawasan IKN tidak dilakukan secara individual yang dapat menghambat kepentingan pembangunan bersama. Dengan demikian, pembatasan kebebasan pemilik tanah untuk menjual kepada siapapun tanpa mempertimbangkan Otorita IKN terlebih dahulu dapat dipahami sebagai implementasi fungsi sosial yang melekat pada hak atas tanah itu sendiri. Sepanjang tujuan pengaturan ini benar-benar diorientasikan pada kepentingan pembangunan nasional dan bukan pada kepentingan kelembagaan Otorita IKN semata, justifikasi fungsi sosial tersebut memiliki pijakan normatif yang kokoh.

Lebih lanjut, fungsi sosial menjadi dasar legitimasi bagi negara untuk melakukan pengaturan terhadap penggunaan tanah apabila bertentangan dengan kepentingan umum. Penegasan ini sangat relevan karena memberikan dasar justifikasi bagi pengaturan yang pada permukaannya tampak membatasi kebebasan privat pemilik tanah. Namun demikian, penting untuk dicatat bahwa pandangan Parlindungan mensyaratkan adanya konflik atau pertentangan antara penggunaan tanah oleh individu dengan kepentingan umum sebagai prasyarat bagi legitimasi pengaturan tersebut. Artinya, fungsi sosial tidak dapat dijadikan dalih pembenar bagi setiap bentuk intervensi negara dalam hubungan pertanahan, melainkan hanya ketika penggunaan tanah secara individual memang berpotensi merugikan atau menghambat kepentingan umum secara nyata dan dapat didemonstrasikan.

Persoalan kritis yang muncul dari penerapan teori fungsi sosial dalam konteks ini adalah pertanyaan tentang ambang batas normatif yang membedakan pembatasan yang sah dari perluasan konsep yang tidak berdasar. Fungsi sosial hak atas tanah pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat oleh pemegang hak, bukan untuk secara umum membatasi kebebasan pemilik tanah dalam memilih transaksi yang sah dan tidak merugikan siapapun. Pertanyaan kritis yang tidak dapat dihindari adalah apakah

tindakan seorang pemilik tanah yang menjual tanahnya kepada pihak swasta tanpa lebih dahulu menawarkan kepada Otorita IKN dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran fungsi sosial hak atas tanah.

Dalam perspekti fungsi sosial mensyaratkan adanya relasi yang dapat didemonstrasikan antara penggunaan tanah dengan kerugian kepentingan masyarakat. Apabila penjualan kepada pihak swasta tidak mengorbankan kepentingan umum secara langsung dan tidak menghambat rencana tata ruang IKN secara konkret, maka kewajiban untuk menawarkan terlebih dahulu kepada Otorita IKN sulit untuk dijustifikasi semata-mata atas dasar fungsi sosial. Ketidakjelasan norma mengenai kondisi konkret apa yang menjadikan suatu penjualan tanah kepada pihak swasta bertentangan dengan kepentingan umum di kawasan IKN merupakan kelemahan substantif yang perlu diatasi dalam regulasi yang mengatur pengutamaan ini.

Ketegangan normatif tersebut dapat diselesaikan secara parsial dengan memperhatikan konteks khusus wilayah IKN sebagai kawasan yang sedang dalam tahap pembangunan intensif dan memerlukan pengendalian tata ruang yang ketat. Dalam kawasan strategis semacam ini, setiap peralihan hak atas tanah memiliki potensi implikasi terhadap penataan ruang dan rencana pembangunan secara keseluruhan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 185/PUU-XXII/2024 mempertegas bahwa penguasaan negara atas tanah dan prinsip fungsi sosial harus tetap dijaga dalam kebijakan pertanahan, dan pemberian hak atas tanah di kawasan strategis tidak boleh dilakukan tanpa kontrol dan evaluasi yang memadai.<sup>13</sup>

Dalam kerangka ini, pengutamaan pembelian tanah oleh Otorita IKN dapat dibaca sebagai mekanisme kontrol preventif yang memungkinkan negara untuk menjaga keselarasan antara setiap peralihan hak atas tanah dan rencana pembangunan IKN secara menyeluruh. Namun demikian, agar mekanisme kontrol ini dapat dibenarkan secara normatif atas dasar fungsi sosial, diperlukan pengaturan yang lebih rinci mengenai kriteria konkret kapan pengutamaan tersebut dapat diberlakukan, sehingga tidak menjadi kewajiban yang berlaku secara blanket tanpa

---

<sup>13</sup> Wahyu Firmansyah dan Sri Wahyu Handayani, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 185/PUU-Xxii/2024 Terhadap Pengaturan Hak Atas Tanah Di Ibu Kota Negara Dalam Perspektif Hukum Progresif*, 4, no. 3 (2026).

mempertimbangkan konteks dan dampak nyata dari setiap transaksi terhadap kepentingan umum.

Pengujian proporsionalitas terhadap konstruksi Pasal 34 Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara secara keseluruhan juga harus dilakukan melalui tiga lapis uji yang saling berkesinambungan.

Pada lapis pertama, yaitu uji kesesuaian (*suitability test*), mekanisme kewajiban penawaran terlebih dahulu kepada Otorita IKN merupakan instrumen yang sesuai untuk mencapai tujuan pengendalian pemanfaatan tanah di kawasan IKN, karena ia memberikan kesempatan kepada Otorita IKN untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan sebelum beralih ke pihak ketiga. Pada lapis kedua, yaitu uji kebutuhan (*necessity test*), persoalan menjadi lebih kompleks, apakah mekanisme yang ada merupakan cara yang paling tidak membebani pemilik tanah, atau tersedia instrumen lain yang sama efektif namun lebih melindungi hak pemilik tanah? Ketiadaan batas waktu, ketiadaan standar harga objektif, dan ketiadaan mekanisme keberatan menjadikan mekanisme yang berlaku saat ini lebih membebani daripada yang diperlukan.

Tujuan yang sama dapat dicapai melalui mekanisme yang lebih terukur, misalnya kewajiban penawaran dengan batas waktu respons yang tegas, harga ditetapkan oleh penilai independen, dan tersedia hak keberatan ke forum penyelesaian yang efektif. Pada lapis ketiga, yaitu uji proporsionalitas dalam arti sempit (*proportionality stricto sensu*), beban yang ditanggung pemilik tanah dalam bentuk ketidakpastian prosedural yang tidak terbatas belum dapat dikatakan sebanding dengan manfaat yang dijanjikan bagi kepentingan umum selama kekosongan norma tersebut belum diatasi.

Berdasarkan tersebut, pengaturan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN memiliki dasar keabsahan yang kokoh secara normatif, yang bertumpu pada dua pilar utama: pertama, HMN yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah termasuk mengatur mekanisme peralihan hak dalam kawasan strategis; dan kedua, fungsi sosial hak atas tanah yang menegaskan bahwa hak individual atas tanah tidak pernah bersifat

absolut dan selalu melekat kewajiban untuk memperhatikan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Kedua pilar ini diperkuat oleh legitimasi normatif yang telah ditetapkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara, sehingga keabsahan hak pengutamaan tersebut tidak lagi dapat dipersoalkan dari sisi legalitas maupun hierarki norma. Tantangan yang tersisa bukan pada keabsahan hak yang diberikan, melainkan pada kecukupan pengaturan implementasinya agar tujuan perlindungan kepentingan umum yang menjadi dasar pembatasan tersebut benar-benar tercapai tanpa mengorbankan hak-hak keperdataan pemilik tanah secara tidak proporsional.

Dengan mempertimbangkan hal tersebut, pengaturan pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) sampai ayat (10) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara merupakan bentuk pembatasan asas kebebasan berkontrak yang memiliki dasar keabsahan yang kuat, baik secara konstitusional berdasarkan HMN dan fungsi sosial hak atas tanah, maupun secara normatif berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara yang secara eksplisit memberikan hak pengutamaan tersebut kepada Otorita IKN. Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara berkedudukan sebagai instrumen pelaksanaan yang mengoperasionalkan hak yang telah ditetapkan undang-undang, sehingga keabsahan normatifnya tidak dapat dipersoalkan dari sisi legalitas.

## **4. Kesimpulan**

### **4.1 Penutup**

1. Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Otorita IKN Nomor 6 Tahun 2025 membatasi asas kebebasan berkontrak, khususnya kebebasan memilih pihak dalam perjanjian, melalui kewajiban menawarkan tanah terlebih dahulu kepada Otorita IKN. Pembatasan ini sah secara normatif karena berlandaskan Pasal 17 UU Nomor 3 Tahun 2022 dan memenuhi ketentuan Pasal 1337 KUH Perdata. Namun, agar tetap proporsional, pengaturan tersebut harus disertai kepastian

mengenai ruang lingkup kewajiban, mekanisme penetapan harga yang objektif, dan mekanisme keberatan yang efektif. Tanpa jaminan tersebut, pembatasan berpotensi menjadi intervensi yang mengurangi esensi kebebasan berkontrak.

2. Pengaturan hak pengutamaan penjualan tanah kepada Otorita IKN memiliki dasar konstitusional dan normatif yang kuat sebagai pelaksanaan Hak Menguasai Negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 2 UUPA, dan Pasal 17 UU Nomor 3 Tahun 2022. Meskipun demikian, konstruksi Pasal 34 ayat (1) sampai ayat (10) masih mengandung empat kekosongan norma, yaitu tidak adanya batas waktu keputusan, akibat hukum atas tidak ditanggapinya penawaran, mekanisme keberatan yang efektif, dan standar objektif penetapan harga. Kekosongan tersebut menyebabkan pengaturan yang secara prinsip sah belum sepenuhnya memenuhi prinsip kepastian hukum, proporsionalitas, fungsi sosial hak atas tanah, dan asas kebebasan berkontrak.

#### **4.2. Saran**

##### **4.2.1. Saran Teoritis**

1. Mengembangkan konsep proporsionalitas prosedural sebagai tolok ukur tersendiri dalam menguji intervensi negara di bidang pertanahan, terutama terkait batas waktu, mekanisme keberatan, dan penetapan harga.
2. Melakukan kajian perbandingan hukum mengenai mekanisme hak prioritas pembelian tanah oleh negara di berbagai negara untuk memperoleh model pengaturan yang lebih seimbang antara kepentingan publik dan perlindungan hak pemilik tanah.
3. Mengkaji kesesuaian mekanisme hak pengutamaan di IKN dengan perlindungan hak milik sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

##### **4.2.3. Saran Praktis**

1. Kepala Otorita IKN perlu menyempurnakan Pasal 34 melalui revisi atau peraturan pelaksanaan dengan mengatur batas waktu keputusan, akibat hukum apabila penawaran tidak ditanggapi, standar penetapan harga oleh penilai independen, mekanisme keberatan, serta kejelasan subjek dan objek yang dikenai kewajiban penawaran.
2. DPR dan Pemerintah perlu mempertimbangkan memasukkan mekanisme pokok hak pengutamaan, termasuk prinsip penetapan harga dan hak keberatan, ke dalam revisi UU Nomor 3 Tahun 2022 agar memiliki kepastian hukum yang lebih kuat.
3. Pemilik tanah di kawasan IKN disarankan mendokumentasikan seluruh proses penawaran kepada Otorita IKN dan memperoleh pendampingan hukum untuk melindungi kepentingannya apabila terjadi sengketa.

#### Daftar Pustaka

- Amasta, Andrea Winda, dan Rekky Sean Paulus. "PENERAPAN ASAS FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH DALAM PUTUSAN NOMOR 28/G/PU/2019/PTUN.PBR." *The Juris* 8, no. 1 (Juni 2024): 17–25. <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1187>.
- Arcaropeboka, Raja Agung Kesuma. "Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perspektif Perkembangan Hukum Perjanjian Modern di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum dan Administrasi Publik* 2, no. 1 (2026): 89. <https://doi.org/https://doi.org/10.64365/muarakum.v2i1.231>.
- Budi, Grimaldi Setia. "Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Praktik Hukum Perdata di Indonesia." *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.62379/wnaj8r67>.
- Djayakusli, Jaqline, dan J. M. Atik Krustiyati. "Pembatasan Kepemilikan Maksimal Lima Bidang Tanah Perumahan: Antara Fungsi Sosial Tanah dan Kekosongan Norma Hukum." *Al Zayn Jurnal Ilmu Sosial & Politik* 4, no. 3 (2026). <https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v4i3.5616>.
- Firmansyah, Wahyu, dan Sri Wahyu Handayani. *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 185/PUU-Xxii/2024 Terhadap Pengaturan Hak Atas Tanah Di Ibu Kota Negara Dalam Perspektif Hukum Progresif*. 4, no. 3 (2026).

- Lubis, Taufik Hidayat. “Hukum Perjanjian di Indonesia.” *Jurnal Sosek* 2, no. 3 (2022).
- Mira Ewinda, Akhmad Safik. “Pengelolaan Tanah Di Ibu Kota Negara IKN.” *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al Azhar Indonesia* 1, no. 08 (2023).
- Nasrudin, Nasrudin, Nina Nursari, dan Jujun Jamaludin. “Memahami Status Tanah di Indonesia Antara Hak Milik dan Hak Menguasai Negara.” *Qanuniya : Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2 (Oktober 2025): 61–75. <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.2145>.
- Ni Putu Sawitri Nandari, I. Putu Wiswambhara Hari Kana. “Akibat Hukum Perjanjian Nominee Terhadap Hak Kepemilikan Atas Tanah Dalam Paradigma Kebebasan Berkontrak.” *Vidhisastya : Journal For Legalscholars* 1, no. 4 (2024).
- Nugrohosudin, Ervin. “KEDUDUKAN KEPALA OTORITA IBU KOTA NUSANTARA.” *Jurnal Legislatif Fakultas Hukum Universitas Hasannudin* 5, no. 2 (Agustus 2022): 82. <https://doi.org/https://doi.org/10.20956/jl.v5i2.21002>.
- Priyono, Ery Agus, dan Katya Nabila Saka Birauti. “Implementasi Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Praktek Pembuatan Perjanjian Kerja Perancangan.” *Law, Development and Justice Review* 5, no. 1 (Mei 2022): 24–43. <https://doi.org/10.14710/ldjr.v5i1.15003>.
- Salma Suroyya Yuniyanti, Fitri Aulia, Pingki Mulkiyah, dan Rismawati Putri. “Akibat Hukum Pengalihan Hak Atas Tanah pada Perjanjian Nominee Ditinjau dari Perspektif Asas Kebebasan Berkontrak.” *Acta Comitas* 10, no. 03 (Desember 2025): 489–504. <https://doi.org/10.24843/AC.2025.v10.i03.p3>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk wetboek).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
- Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 12 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.