

# Pergeseran Paradigma Pemberian Hak Guna Usaha: Studi Komparatif Asas Fungsi Sosial UUPA terhadap Prinsip *Ease of Doing Business* dalam UU Cipta Kerja

Sintia Yumena<sup>1\*</sup>, Herawan Sauni<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum  
Universitas Bengkulu

Corresponding Author's e-mail : [sintiaayumena@gmail.com](mailto:sintiaayumena@gmail.com)



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 3, Juni 2026

Page: 306-313

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/2323>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i3.2323>

Article History:

Received: 05-04-2026

Revised: 10-05-2026

Accepted: 20-06-2026

**Abstract** : A paradigm shift in the regulation of Land Use Rights (HGU) in Indonesia, from the original social function principle in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) to an approach more oriented towards the ease of doing business principle in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. The social function principle positions land as an instrument for realizing social justice, while the ease of doing business approach tends to emphasize economic efficiency and investment certainty. This study aims to analyze the normative construction of the social function principle in HGU regulations and examine the paradigm shift that has occurred in the Job Creation Law through a comparative approach. The type of research used is normative legal research with both statutory and conceptual approaches. The legal materials used include laws and regulations, academic literature, and scientific journals relevant to agrarian law and investment policy. The analysis is conducted prescriptively by examining legal principles, doctrines, and developments in land policy in Indonesia. The research results show that in the Basic Agrarian Law (UUPA), the principle of social function serves as the basis for limiting land rights and as an instrument for controlling land use to align with community interests. However, the Job Creation Law has shifted its orientation, facilitating the granting and extension of HGU (Cultivation Rights) to support investment. This shift creates normative tension between social justice and economic interests, potentially increasing inequality in land ownership and agrarian conflicts. Harmonization between the principle of social function and the principle of ease of doing business is necessary to ensure that HGU regulations remain aligned with the goals of social justice without hindering economic growth

**Keywords** : Right to Cultivate, social function, UUPA, Job Creation Law, ease of doing business

**Abstrak** : Pergeseran paradigma dalam pengaturan Hak Guna Usaha (HGU) di Indonesia, dari yang semula berlandaskan asas fungsi sosial dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menuju pendekatan yang lebih berorientasi pada prinsip ease of doing business dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Asas fungsi sosial menempatkan tanah sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, sedangkan pendekatan kemudahan berusaha cenderung menitikberatkan pada efisiensi ekonomi dan kepastian investasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi normatif asas fungsi sosial dalam pengaturan HGU serta mengkaji pergeseran paradigma yang terjadi dalam UU Cipta Kerja melalui pendekatan komparatif. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, literatur akademik, serta jurnal ilmiah yang relevan dengan hukum agraria dan kebijakan

investasi. Analisis dilakukan secara preskriptif dengan menelaah asas hukum, doktrin, serta perkembangan kebijakan pertanahan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam UUPA, asas fungsi sosial berperan sebagai dasar pembatasan hak atas tanah dan instrumen pengendalian pemanfaatan tanah agar selaras dengan kepentingan masyarakat. Namun, melalui UU Cipta Kerja terjadi pergeseran orientasi yang memberikan kemudahan dalam pemberian dan perpanjangan HGU guna mendukung investasi. Pergeseran ini menimbulkan ketegangan normatif antara kepentingan keadilan sosial dan kepentingan ekonomi, serta berpotensi meningkatkan ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria. Diperlukan harmonisasi antara asas fungsi sosial dan prinsip *ease of doing business* agar pengaturan HGU tetap sejalan dengan tujuan keadilan sosial tanpa menghambat pertumbuhan ekonomi.

**Kata kunci:** Hak Guna Usaha, fungsi sosial, UUPA, UU Cipta Kerja, *ease of doing business*.

## PENDAHULUAN

Paradigma penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam hukum agraria Indonesia sejak awal dibangun di atas fondasi filosofis yang jelas melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA tidak memosisikan tanah semata sebagai komoditas ekonomi, melainkan sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial. Orientasi ini menegaskan bahwa tanah memiliki dimensi sosial yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan masyarakat. Prinsip tersebut dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>1</sup> Rumusan ini membawa konsekuensi bahwa penggunaan tanah tidak boleh hanya diarahkan pada kepentingan pribadi. Kepentingan masyarakat harus tetap menjadi pertimbangan utama dalam setiap pemanfaatan tanah. Dengan demikian, sejak awal hukum agraria nasional telah mengambil jarak dari pendekatan liberal yang menempatkan hak milik sebagai kekuasaan absolut.

Asas fungsi sosial tersebut pada dasarnya merupakan kristalisasi nilai-nilai hukum adat yang telah lama hidup dalam masyarakat Indonesia. Hukum adat menekankan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan bersama, sehingga tidak ada dominasi kepentingan secara sepihak. Dalam kerangka teoritis, asas ini mencerminkan pengakuan terhadap keberagaman kepentingan yang mencakup kepentingan individu, sosial, dan public.<sup>2</sup> Pendekatan ini menunjukkan bahwa hukum agraria Indonesia bersifat integratif, bukan sektoral. Dalam praktiknya, asas fungsi sosial berfungsi sebagai mekanisme pengendalian agar hak atas tanah tidak disalahgunakan. Misalnya, tanah tidak boleh ditelantarkan atau digunakan dengan cara yang merugikan masyarakat sekitar. Oleh karena itu, fungsi sosial tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi memiliki implikasi operasional dalam kebijakan pertanahan.

Implikasi lebih lanjut dari asas fungsi sosial terlihat pada adanya pembatasan terhadap hak individual atas tanah. Pemegang hak tidak memiliki kebebasan mutlak, karena penggunaan tanah harus disesuaikan dengan sifat dan tujuan pemberian hak tersebut. Selain itu, pemanfaatan tanah harus memberikan manfaat yang lebih luas, tidak hanya bagi individu tetapi juga bagi masyarakat dan negara. Dalam literatur disebutkan bahwa penggunaan tanah harus bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan negara.<sup>3</sup> Pernyataan ini menegaskan bahwa setiap hak privat mengandung dimensi publik. Dalam konteks ini, negara memiliki legitimasi untuk melakukan intervensi apabila penggunaan tanah menyimpang dari kepentingan umum. Intervensi tersebut tercermin dalam kebijakan seperti pengadaan tanah untuk pembangunan dan penertiban tanah terlantar.

<sup>1</sup> T. Rejekiingsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum," *Yustisia*, hlm. 308

<sup>2</sup> Arie S. Hutagalung, "Tantangan Pembangunan Hukum Pertanahan dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 35, No. 4 (2005): 388

<sup>3</sup> I Gusti Anggun Arwati, "Implementasi Nilai Keadilan dalam Pengaturan Hak Guna

Namun, dinamika globalisasi dan tuntutan pertumbuhan ekonomi telah mendorong perubahan pendekatan dalam kebijakan agraria. Negara mulai mengadopsi kebijakan yang lebih ramah terhadap investasi guna meningkatkan daya saing ekonomi nasional. Hal ini tampak dalam lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang membawa semangat *ease of doing business*. Pendekatan ini berfokus pada efisiensi perizinan, kepastian hukum, dan penyederhanaan regulasi. Dalam sektor pertanian, kebijakan tersebut berimplikasi pada mekanisme pemberian Hak Guna Usaha yang menjadi lebih fleksibel. Perubahan ini menunjukkan adanya pergeseran orientasi dari pendekatan berbasis keadilan sosial menuju pendekatan yang lebih ekonomis.

Pergeseran tersebut memunculkan ketegangan konseptual antara asas fungsi sosial dan prinsip *ease of doing business*. Di satu sisi, fungsi sosial menuntut adanya pembatasan demi kepentingan umum. Di sisi lain, kemudahan berusaha cenderung membuka ruang yang lebih besar bagi kepentingan investasi. Ketegangan ini tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga terlihat dalam praktik kebijakan pertanian. Beberapa kajian menyebut fenomena ini sebagai reorientasi kebijakan agraria ke arah pertumbuhan ekonomi.<sup>4</sup> Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi nilai dasar hukum agraria nasional yang sejak awal berorientasi pada keadilan sosial.

Dalam praktiknya, implementasi asas fungsi sosial juga belum sepenuhnya berjalan efektif. Salah satu persoalan utama terletak pada penafsiran konsep kepentingan umum yang seringkali terlalu luas. Kondisi ini berpotensi menggeser keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan publik. Selain itu, mekanisme ganti rugi dalam pengadaan tanah masih menimbulkan perdebatan terkait keadilan substantif. Tidak jarang masyarakat merasa dirugikan karena nilai kompensasi yang tidak sebanding dengan kehilangan yang dialami. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas di lapangan.

Perubahan regulasi dalam konteks Hak Guna Usaha menjadi salah satu aspek yang paling signifikan dalam dinamika ini. HGU merupakan instrumen utama dalam penguasaan tanah skala besar, terutama di sektor perkebunan dan agribisnis. Dengan adanya kemudahan dalam pemberian dan perpanjangan HGU, peluang investasi memang meningkat. Namun, di sisi lain terdapat risiko terhadap perlindungan masyarakat lokal dan keberlanjutan lingkungan. Dalam perspektif fungsi sosial, pemberian HGU seharusnya tetap memperhatikan keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial. Oleh karena itu, pengaturan HGU menjadi titik krusial dalam melihat arah kebijakan agraria

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengandalkan bahan hukum primer dan sekunder sebagai sumber utama. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta peraturan pelaksana yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha (HGU), termasuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri di bidang pertanian. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa literatur akademik, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang membahas asas fungsi sosial tanah dan prinsip *ease of doing business* dalam konteks hukum agraria. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah konsistensi dan perkembangan norma antara UUPA dan UU Cipta Kerja dalam pengaturan HGU. Sementara itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami pergeseran paradigma dari asas fungsi sosial menuju orientasi kemudahan berusaha dalam kerangka hukum nasional.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 89

Melalui kedua pendekatan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji secara komprehensif perubahan konstruksi normatif dalam pemberian HGU, khususnya dalam kaitannya dengan perbandingan antara nilai keadilan sosial dan kepentingan ekonomi. Analisis dilakukan secara preskriptif dengan menelaah doktrin hukum, asas-asas hukum, serta prinsip-prinsip yang berkembang dalam praktik kebijakan agraria. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk pergeseran paradigma dalam pengaturan HGU serta menilai sejauh mana prinsip *ease of doing business* dapat diharmonisasikan dengan asas fungsi sosial yang menjadi dasar hukum agraria Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemetaan yang sistematis mengenai potensi disharmoni maupun titik temu antara kedua rezim hukum tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi normatif asas fungsi sosial dalam hukum agraria Indonesia bertumpu pada fondasi filosofis yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis yang tidak hanya memiliki nilai ekonomis, tetapi juga memuat dimensi sosial yang kuat. Hal ini ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Rumusan tersebut membawa implikasi bahwa setiap hak atas tanah, termasuk Hak Guna Usaha, tidak dapat digunakan secara mutlak oleh pemegangnya. Pemanfaatan tanah harus selalu mempertimbangkan kepentingan yang lebih luas. Dengan demikian, sejak awal UUPA telah menolak pola penguasaan tanah yang bersifat individualistik ekstrem. Pendekatan ini sekaligus memperlihatkan orientasi hukum agraria Indonesia yang berpijak pada prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Secara konseptual, asas fungsi sosial dapat dipahami sebagai titik temu antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam penguasaan tanah. Dalam kajian akademik disebutkan bahwa asas ini merupakan pengakuan atas kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah. Artinya, hak atas tanah tidak berdiri sebagai hak privat yang tertutup, tetapi selalu membawa konsekuensi sosial yang melekat. Dalam perspektif teori hukum, pendekatan ini sering dikaitkan dengan gagasan *prismatic law*, yaitu sistem hukum yang mengakomodasi berbagai kepentingan secara seimbang. Oleh karena itu, asas fungsi sosial tidak hanya berfungsi sebagai norma deklaratif, tetapi juga sebagai kerangka berpikir dalam pembentukan kebijakan pertanahan. Dalam konteks Hak Guna Usaha, hal ini berarti bahwa orientasi pemanfaatan tanah tidak boleh semata mengejar keuntungan ekonomi.

Dalam struktur normatif UUPA, asas fungsi sosial juga berperan sebagai dasar pembatasan terhadap hak individual atas tanah. Pemegang Hak Guna Usaha tidak memiliki kebebasan absolut dalam menentukan penggunaan tanah yang dikuasainya. Tanah harus digunakan sesuai dengan tujuan pemberian hak serta tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam literatur disebutkan bahwa tanah tidak hanya diposisikan sebagai komoditas ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen untuk memenuhi fungsi sosial. Setiap hak atas tanah selalu mengandung dimensi publik. Oleh karena itu, negara memiliki legitimasi untuk mengatur dan membatasi penggunaan tanah. Pembatasan ini bukan untuk mengurangi hak, melainkan untuk memastikan agar tanah memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.

Asas fungsi sosial tidak berhenti pada tataran prinsip, tetapi juga diterjemahkan dalam berbagai kebijakan konkret di bidang pertanahan. Implementasinya terlihat dalam program landreform, redistribusi tanah, serta pengendalian terhadap tanah terlantar. Dalam penelitian disebutkan bahwa asas fungsi sosial diwujudkan dalam berbagai norma hukum tentang landreform, redistribusi tanah, dan penertiban tanah terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi

sosial memiliki daya kerja yang nyata dalam praktik hukum. Dalam konteks Hak Guna Usaha, apabila tanah tidak dimanfaatkan sesuai peruntukan, negara dapat melakukan evaluasi bahkan pencabutan hak. Dengan demikian, fungsi sosial berfungsi sebagai instrumen kontrol terhadap penggunaan tanah.

Dalam pengaturan Hak Guna Usaha itu sendiri, UUPA menegaskan bahwa hak tersebut diberikan atas tanah negara untuk keperluan usaha tertentu dalam jangka waktu yang terbatas. HGU pada dasarnya merupakan bentuk pelimpahan sebagian kewenangan negara kepada subjek hukum untuk mengusahakan tanah. Meskipun demikian, hak tersebut tetap berada dalam kerangka fungsi sosial yang membatasi penggunaannya. Dalam praktik pembangunan nasional, HGU memegang peranan penting terutama dalam sektor pertanian, perkebunan, dan agribisnis. Oleh karena itu, pemberian HGU tidak dapat dilepaskan dari tujuan untuk mendorong kesejahteraan masyarakat. Artinya, keberadaan HGU harus memberikan dampak yang lebih luas daripada sekadar keuntungan ekonomi bagi pemegang hak.

Asas fungsi sosial juga berkaitan erat dengan konsep hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi penggunaan tanah demi kepentingan umum. Dalam konteks ini, pemberian Hak Guna Usaha merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kewenangan tersebut. Negara tidak hanya berperan sebagai pemberi hak, tetapi juga sebagai pengendali yang memastikan bahwa tanah digunakan sesuai dengan tujuan sosialnya. Kewenangan ini mencakup penetapan peruntukan, pengawasan penggunaan, hingga penindakan terhadap pelanggaran. Dengan demikian, fungsi sosial dan hak menguasai negara merupakan dua konsep yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Meskipun secara normatif telah dirumuskan dengan jelas, implementasi asas fungsi sosial dalam praktik Hak Guna Usaha masih menghadapi berbagai kendala. Salah satu persoalan yang sering muncul adalah penyalahgunaan HGU, seperti pengalihan pemanfaatan kepada pihak lain atau tidak optimalnya penggunaan tanah. Kondisi ini menunjukkan adanya jarak antara norma hukum dan realitas di lapangan. Dalam kajian disebutkan bahwa praktik HGU kerap menimbulkan persoalan hukum terkait pemanfaatan tanah dan perlindungan hukum bagi para pihak. Selain itu, konflik antara perusahaan pemegang HGU dan masyarakat lokal juga menjadi isu yang berulang. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi sosial belum sepenuhnya terimplementasi secara efektif.

Asas fungsi sosial dalam pengaturan Hak Guna Usaha memiliki karakter yang menyeluruh dan tidak sekadar simbolik. Asas ini menjadi dasar dalam membatasi, mengarahkan, sekaligus mengontrol pemanfaatan tanah. Fungsi sosial menempatkan kepentingan masyarakat sebagai parameter utama dalam setiap kebijakan agraria. Namun, tantangan dalam implementasi menunjukkan bahwa masih diperlukan penguatan regulasi dan pengawasan. Tanpa pengawasan yang efektif, fungsi sosial berisiko hanya menjadi norma yang tidak operasional. Oleh karena itu, upaya penegakan asas fungsi sosial menjadi kunci agar pengelolaan HGU tetap selaras dengan tujuan keadilan sosial dalam sistem hukum agraria Indonesia.

Pergeseran paradigma dalam pemberian Hak Guna Usaha tidak dapat dilepaskan dari perubahan arah kebijakan agraria nasional yang semakin menekankan dimensi ekonomi dan investasi. Jika sebelumnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menempatkan tanah dalam kerangka keadilan sosial melalui asas fungsi sosial, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membawa pendekatan yang lebih berorientasi pada efisiensi ekonomi melalui prinsip *ease of doing business*. Perubahan ini tidak sekadar teknis, tetapi menyentuh cara pandang negara terhadap tanah. Tanah tidak lagi diposisikan terutama sebagai sarana pemerataan, melainkan sebagai aset strategis untuk

mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam kajian disebutkan bahwa tanah kini diposisikan sebagai instrumen strategis yang mendukung investasi berkelanjutan. Pergeseran ini menandai transisi dari paradigma redistributif ke paradigma produktivitas ekonomi.

Dalam aspek regulasi, perubahan tersebut terlihat jelas pada pengaturan jangka waktu Hak Guna Usaha. UUPA pada awalnya hanya mengenal pemberian hak dengan jangka waktu tertentu yang dapat diperpanjang, tanpa membuka ruang pembaruan jangka panjang secara berulang. Namun, melalui UU Cipta Kerja dan regulasi turunannya, skema HGU menjadi lebih fleksibel dengan kemungkinan perpanjangan dan pembaruan yang lebih panjang. Dalam penelitian disebutkan bahwa HGU dapat diberikan hingga 95 tahun. Kebijakan ini memberikan kepastian usaha bagi investor dalam jangka panjang. Di sisi lain, konsekuensinya adalah berkurangnya ruang negara untuk melakukan penataan ulang penguasaan tanah. Dengan demikian, karakter HGU bergeser dari instrumen reforma agraria menjadi instrumen stabilisasi investasi.

Pendekatan *ease of doing business* yang diusung UU Cipta Kerja juga menekankan penyederhanaan prosedur dan pengurangan hambatan regulasi. Dalam perspektif hukum ekonomi, langkah ini bertujuan menciptakan iklim usaha yang lebih kompetitif dan efisien. Namun dalam konteks agraria, penyederhanaan tersebut berpotensi mengurangi kontrol terhadap pemanfaatan tanah. Dalam kajian disebutkan bahwa UU Cipta Kerja cenderung memperluas kepentingan investasi dibandingkan perlindungan kepentingan rakyat. Hal ini menunjukkan adanya kecenderungan subordinasi dimensi sosial terhadap kepentingan ekonomi. Dengan kata lain, fungsi sosial tanah berisiko mengalami pergeseran makna dalam praktik kebijakan.

Jika dibandingkan secara konseptual, asas fungsi sosial dalam UUPA dan prinsip *ease of doing business* memiliki orientasi yang berbeda. Asas fungsi sosial menempatkan tanah sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan bersama, sementara pendekatan kemudahan berusaha melihat tanah sebagai faktor produksi dalam sistem ekonomi. Dalam penelitian disebutkan bahwa kebijakan agraria pasca UU Cipta Kerja semakin jauh dari prinsip dan tujuan UUPA. Potensi disharmonisasi antara dua rezim hukum. Ketidaksinkronan tersebut dapat menimbulkan ketegangan dalam implementasi kebijakan pertanahan di lapangan.

Dampak dari pergeseran paradigma ini juga terlihat pada struktur penguasaan tanah. Pemberian HGU dalam jangka waktu panjang cenderung memperkuat posisi korporasi besar dalam menguasai lahan. Kondisi ini berpotensi menciptakan konsentrasi penguasaan tanah yang tidak seimbang. Dalam kajian mengenai pengembangan wilayah strategis, disebutkan bahwa pemberian HGU jangka panjang berisiko mendorong monopoli lahan oleh investor dan memarginalkan masyarakat lokal. Fenomena ini bertentangan dengan semangat reforma agraria yang menekankan pemerataan akses terhadap tanah. Dengan demikian, pergeseran kebijakan tidak hanya berdampak pada aspek hukum, tetapi juga pada struktur sosial ekonomi.

Selain itu, perubahan kebijakan ini juga meningkatkan potensi konflik agraria. Pelonggaran pengaturan dan perluasan ruang investasi seringkali berbenturan dengan kepentingan masyarakat yang telah lebih dahulu menguasai atau memanfaatkan tanah. Dalam penelitian disebutkan bahwa kebijakan tersebut dapat meningkatkan konflik agraria dan ketimpangan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan *ease of doing business* belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip keadilan agraria. Konflik yang muncul menjadi indikator adanya ketidakseimbangan dalam pengelolaan sumber daya tanah.

Di sisi lain, perlu diakui bahwa pendekatan kemudahan berusaha juga membawa manfaat dalam konteks pembangunan ekonomi. Kepastian hukum, efisiensi perizinan, dan jaminan jangka panjang merupakan faktor penting dalam menarik investasi. Dalam kondisi persaingan global, kebijakan semacam ini menjadi kebutuhan untuk menjaga daya saing nasional. Namun

persoalannya bukan pada keberadaan prinsip tersebut, melainkan pada bagaimana ia diterapkan tanpa mengabaikan dimensi sosial. Oleh karena itu, tantangan utama terletak pada upaya menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan masyarakat.

Secara keseluruhan, pergeseran paradigma pemberian HGU dalam UU Cipta Kerja mencerminkan perubahan orientasi hukum agraria dari keadilan sosial menuju efisiensi ekonomi. Perbandingan dengan asas fungsi sosial dalam UUPA menunjukkan adanya ketegangan normatif yang cukup tajam. Pergeseran ini membawa implikasi terhadap distribusi tanah, perlindungan masyarakat, dan meningkatnya potensi konflik agraria. Oleh karena itu, diperlukan langkah harmonisasi agar kedua pendekatan tersebut dapat berjalan secara seimbang. Dengan pendekatan yang lebih integratif, pembangunan ekonomi tetap dapat didorong tanpa mengorbankan prinsip keadilan sosial yang menjadi dasar sistem hukum agraria Indonesia.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan Hak Guna Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sejak awal dibangun di atas asas fungsi sosial yang menempatkan tanah tidak hanya sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial. Asas ini membatasi penggunaan hak atas tanah agar tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan memberi legitimasi bagi negara untuk mengatur serta mengawasi pemanfaatannya. Namun dalam praktik, implementasi asas tersebut masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait penyalahgunaan HGU dan konflik agrarian. Di sisi lain, melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terjadi pergeseran paradigma yang lebih menekankan efisiensi ekonomi dan kemudahan investasi melalui prinsip *ease of doing business*. Pergeseran ini memperluas fleksibilitas pemberian HGU, tetapi sekaligus berpotensi melemahkan fungsi sosial tanah dan meningkatkan ketimpangan penguasaan lahan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara kedua pendekatan tersebut agar pembangunan ekonomi tetap berjalan tanpa mengabaikan prinsip keadilan sosial sebagai dasar hukum agraria nasional.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan artikel ini. Ucapan terima kasih disampaikan kepada dosen pembimbing, rekan akademisi, serta pihak-pihak yang telah memberikan masukan, kritik, dan saran yang konstruktif selama proses penelitian dan penulisan artikel ini.

Penulis juga berterima kasih kepada institusi akademik yang telah menyediakan akses terhadap sumber literatur, peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum lain yang relevan dengan kajian mengenai Hak Guna Usaha, asas fungsi sosial dalam Undang-Undang Pokok Agraria, serta prinsip *Ease of Doing Business* dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Semoga artikel ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian hukum agraria, khususnya dalam memahami dinamika pergeseran paradigma pemberian Hak Guna Usaha di Indonesia. Segala kekurangan dalam artikel ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alaydrus, H. (2025). Kajian yuridis terhadap regulasi alih fungsi lahan pertanian pasca pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja. *Quantum Juris: Jurnal Hukum Modern*, 7(1).
- Arwati, I. G. A. (2021). Implementasi nilai keadilan dalam pengaturan hak guna usaha bagi pelaku usaha. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 10(2).

- Asadi, S., & Ruhadini. (2023). Eksistensi hak guna usaha (HGU) terhadap tanah negara dalam perspektif keadilan agraria. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 3(5).
- Gibran, M. F., Sumarja, F. X., & Adhan, S. (2025). Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di IKN dalam perspektif UUPA dan pembangunan ekonomi nasional. *SIBATIK Journal*, 4(6).
- Hamjah, Koeswahyono, I., & Hadiyantina, S. (2025). The concept of renewal period of right to cultivate (HGU) in Indonesian land law. *International Journal of Islamic Education, Research and Multiculturalism*, 7(2).
- Herefa, D. F. (2020). Fungsi sosial hak milik atas tanah dalam pembangunan. *Lex Administratum*, 8(3).
- Hutagalung, A. S. (2005). Tantangan pembangunan hukum pertanahan dalam menghadapi era globalisasi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 35(4).
- Maulana, R. A. (2025). Kepastian hukum atas hak atas tanah dalam investasi: Telaah yuridis normatif terhadap UU Agraria dan UU Cipta Kerja. *Comserva: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, 5(6).
- Rejekiningsih, T. (2016). Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum. *Yustisia*.
- Ritonga, D. A., & Siregar, H. (2025). Analisis hukum terhadap timbulnya hak sewa atas tanah berstatus HGU ditinjau dari perspektif UUPA. *Jurnal Kritis Studi Hukum*, 10(10).
- Rusmini, R. (2020). Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah. *Justici Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1).
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana Prenada Media Group.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Kompas.