



Tanah Ulayat dan Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Baru: Harmonisasi Regulasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat

Abu Bakar Rosyid Basalamah¹, Sri Wahyuni Handayani²

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

Email Korespondensi: abu.basalamah@mhs.unsoed.ac.id¹, sri.handayani@unsoed.ac.id²

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 05 November 2025

ABSTRACT

The relocation of the National Capital (IKN) to East Kalimantan is a national strategic project expected to symbolize Indonesia's civilizational transformation toward a greener, more inclusive, and decentralized future. However, the development of IKN poses serious challenges related to the protection of indigenous peoples' rights, particularly concerning communal land (tanah ulayat). This paper analyzes the applicable legal framework, including the 1945 Constitution (UUD 1945), the Basic Agrarian Law (UUPA), the IKN Law, and Constitutional Court rulings, highlighting the gap between normative recognition and implementation on the ground. The study also identifies operational issues, such as limited mapping of customary territories, weak consultation mechanisms (PADIATAPA/FPIC), and minimal compensation that fails to consider cultural aspects. The analysis shows that without harmonizing regulations and establishing participatory dispute resolution mechanisms, IKN development has the potential to trigger prolonged agrarian conflicts. Therefore, this research recommends accelerating the mapping of customary territories, substantively applying PADIATAPA, providing holistic compensation, and forming multi-stakeholder mediation forums to ensure social justice and the protection of indigenous peoples' rights.

Keywords: National Capital, Communal Land, Indigenous People, Regulation

ABSTRAK

Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) ke Kalimantan Timur merupakan proyek strategis nasional yang diharapkan menjadi simbol transformasi peradaban Indonesia yang lebih hijau, inklusif, dan terdesentralisasi. Namun, pembangunan IKN memunculkan tantangan serius terkait perlindungan hak masyarakat adat, khususnya atas tanah ulayat. Tulisan ini menganalisis kerangka hukum yang berlaku, termasuk UUD 1945, UUPA, UU IKN, serta putusan Mahkamah Konstitusi, dengan menyoroti kesenjangan antara pengakuan normatif dan implementasi di lapangan. Kajian ini juga mengidentifikasi persoalan operasional, seperti keterbatasan pemetaan wilayah adat, lemahnya mekanisme konsultasi PADIATAPA/FPIC, serta minimnya kompensasi yang memperhatikan aspek kultural. Analisis menunjukkan bahwa tanpa harmonisasi regulasi dan mekanisme penyelesaian sengketa yang partisipatif, pembangunan IKN berpotensi memicu konflik agraria berkepanjangan. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan percepatan pemetaan wilayah adat, penerapan PADIATAPA secara substantif, kompensasi yang holistik, serta pembentukan forum mediasi multi-pihak untuk memastikan keadilan sosial dan perlindungan hak masyarakat adat.

Kata Kunci: Ibu Kota Negara, Tanah Ulayat, Masyarakat Adat, Regulasi

PENDAHULUAN

Pemindahan ibu kota negara Indonesia dari Jakarta ke Kalimantan Timur merupakan salah satu proyek strategis nasional paling ambisius dalam sejarah Indonesia modern. Ibu Kota Negara yang baru, bernama Nusantara, tidak hanya dirancang sebagai pusat pemerintahan baru, tetapi juga sebagai simbol transformasi peradaban Indonesia menuju negara yang lebih hijau, inklusif, dan terdesentralisasi (Undang-Undang No. 3 Tahun 2022; Bappenas, 2022).

Akan tetapi, di balik narasi kemajuan tersebut, muncul tantangan mendasar yang menyangkut dimensi sosial, budaya, dan hukum, khususnya dalam konteks keberadaan masyarakat adat dan penguasaan tradisional atas tanah—yang dikenal sebagai tanah ulayat. Tanah ulayat bukan hanya sekadar wilayah yang dihuni oleh komunitas adat, melainkan merupakan bagian integral dari identitas, sejarah, dan sistem kehidupan mereka (Sumardjono, 2018).

Kalimantan Timur, wilayah yang menjadi lokasi utama pembangunan IKN, bukanlah ruang kosong. Wilayah ini merupakan rumah bagi berbagai komunitas adat, seperti Suku Balik, Suku Paser, dan berbagai sub-suku Dayak yang telah mendiami tanah tersebut jauh sebelum proyek IKN dirancang (Arizona, 2013; Mongabay Indonesia, 2022). Mereka memiliki keterikatan historis dan kultural dengan tanah yang kini perlahan mulai tergeser oleh proyek pembangunan berskala masif.

Persoalannya kemudian menjadi lebih kompleks ketika sistem hukum nasional tidak secara penuh mengakomodasi eksistensi dan hak-hak masyarakat adat, terutama dalam hal pengakuan legal terhadap tanah ulayat yang mereka kelola secara tradisional. Meski Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA telah mengakui keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya, realitas di lapangan sering kali menunjukkan ketimpangan antara pengakuan normatif dengan implementasi faktual.

Banyak komunitas adat yang masih berjuang untuk mendapatkan legalisasi atas wilayah adatnya, bahkan di tengah arus pembangunan yang masif dan cepat seperti dalam proyek IKN. Ketidakhadiran peta wilayah adat yang resmi, lemahnya dokumentasi historis, serta belum adanya produk hukum yang spesifik dan mengikat terkait masyarakat adat di proyek IKN menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya peminggiran sistematis terhadap hak-hak tradisional (AMAN, 2022). Dalam konteks inilah, harmonisasi antara regulasi nasional terkait pembangunan IKN dengan perlindungan terhadap tanah ulayat menjadi sangat penting. Negara tidak hanya dituntut untuk menjadi fasilitator pembangunan, tetapi juga pelindung konstitusional bagi komunitas-komunitas adat yang rentan terdampak oleh kebijakan besar. Pertanyaan pentingnya bukan hanya “bagaimana IKN akan dibangun?”, tetapi juga “untuk siapa IKN dibangun?”. Jika pembangunan hanya berorientasi pada infrastruktur tanpa keadilan sosial dan inklusi budaya, maka proyek ini berpotensi menimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan dan ketidakpercayaan terhadap negara (Kompas, 2022; The Conversation, 2023).

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan sifat deskriptif-analitis, bertujuan untuk menelaah sinkronisasi dan efektivitas norma hukum yang mengatur perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) di Kalimantan Timur. Pendekatan ini berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, asas hukum, serta doktrin yang relevan, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Data yang digunakan sepenuhnya bersumber dari bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan tahapan interpretasi hukum, evaluasi norma, serta penarikan kesimpulan deduktif untuk mengidentifikasi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam implementasi hukum, sekaligus merumuskan rekomendasi yang solutif dan aplikatif bagi penyempurnaan kebijakan perlindungan tanah ulayat di kawasan pembangunan IKN.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Diskrepansi Normatif dalam Perlindungan Hak Masyarakat Adat

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) menghadirkan pergeseran mendasar dalam tata kelola sumber daya agraria di Indonesia. Secara yuridis, hak masyarakat adat telah mendapatkan pengakuan konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan pengakuan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang memisahkan hutan adat dari kategori hutan negara. Namun, meskipun secara normatif perlindungan tersebut sudah kuat, implementasi dalam konteks pembangunan IKN belum menunjukkan keselarasan antara norma hukum dan praktik kebijakan.

Kelemahan ini tampak dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang menjadi *lex specialis* dalam pembangunan IKN. Walaupun Pasal 24 UU IKN menyebutkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, tidak ditemukan pengaturan operasional yang tegas mengenai mekanisme pengakuan, pendaftaran, maupun perlindungan terhadap tanah ulayat di wilayah pembangunan. Regulasi tersebut lebih menitikberatkan pada aspek efisiensi pembangunan dan percepatan investasi, sehingga nilai-nilai keadilan sosial dan perlindungan hak konstitusional masyarakat adat cenderung terpinggirkan. Akibatnya, posisi masyarakat adat menjadi rentan terhadap pengambilalihan lahan tanpa proses konsultasi dan kompensasi yang memadai.

Dalam praktiknya, pendekatan hukum yang diterapkan dalam proyek pembangunan IKN masih menempatkan masyarakat adat sebagai objek pembangunan, bukan subjek yang berdaulat atas tanahnya. Konsep *Free, Prior, and*

Informed Consent (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA) yang seharusnya menjadi prinsip utama dalam proyek pembangunan yang menyentuh wilayah adat belum diterapkan secara substantif. Pelaksanaan di lapangan sering kali hanya berbentuk sosialisasi formal yang tidak memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk menyatakan persetujuan atau penolakan secara bebas.

Diskrepansi ini juga memperlihatkan adanya kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan di kawasan IKN. Belum adanya peta wilayah adat yang diakui secara resmi oleh pemerintah membuat klaim masyarakat adat sering kali tidak memiliki kekuatan hukum yang memadai. Berdasarkan laporan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN, 2022), banyak wilayah adat yang masuk dalam kawasan inti IKN ditetapkan sebagai tanah negara tanpa proses verifikasi adat yang layak. Hal ini memperkuat asumsi bahwa pembangunan IKN dijalankan dengan pendekatan *top-down* tanpa mempertimbangkan struktur sosial dan sistem penguasaan tanah yang telah lama eksis.

Selain persoalan regulasi dan peta wilayah adat, perbedaan paradigma antara hukum nasional dan hukum adat turut memperdalam kesenjangan normatif. Hukum nasional berorientasi pada efisiensi ekonomi dan legal formalitas, sedangkan hukum adat berlandaskan spiritualitas dan keseimbangan sosial. Ketidakharmonisan dua sistem hukum ini menjadikan masyarakat adat terpinggirkan karena aturan formal negara cenderung mendominasi, sementara legitimasi adat sering kali tidak diakui secara administratif. Akibatnya, pembangunan yang seharusnya menjadi simbol kemajuan justru berpotensi menimbulkan dislokasi sosial dan konflik agraria.

Dalam konteks teoretis, fenomena ini mencerminkan apa yang disebut *normative dissonance*, yaitu ketidaksesuaian antara norma yang diidealkan oleh hukum dan pelaksanaan di lapangan. Negara melalui UUD 1945 dan Putusan MK sesungguhnya mengakui eksistensi hak-hak adat, namun kebijakan sektoral seperti UU IKN melemahkan pelaksanaannya. Ini mengindikasikan bahwa peraturan hukum belum dijalankan secara holistik dan lintas sektoral. Dengan demikian, pembangunan IKN membutuhkan reformulasi kebijakan yang mampu menjembatani antara idealitas hukum konstitusional dan realitas sosial masyarakat adat di wilayah proyek.

Lebih jauh, persoalan ini memperlihatkan lemahnya mekanisme koordinasi antar lembaga negara. Otorita IKN, Kementerian ATR/BPN, dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memiliki peran yang tumpang tindih dalam pengelolaan lahan, sehingga perlindungan terhadap tanah ulayat sering kali tidak menjadi prioritas utama. Ketiadaan sinergi antar lembaga justru membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran hak masyarakat adat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dalam konteks pembangunan IKN tidak hanya memerlukan instrumen hukum baru, tetapi juga tata kelola kelembagaan yang kolaboratif dan berkeadilan.

Terakhir, aspek legitimasi hukum internasional juga perlu dipertimbangkan dalam pengembangan kebijakan IKN. Prinsip-prinsip yang diatur dalam *United*

Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) 2007 menegaskan bahwa masyarakat adat memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri, termasuk dalam penggunaan tanah dan sumber daya alam. Indonesia sebagai salah satu negara yang mengakui prinsip ini perlu mengintegrasikannya dalam regulasi domestik agar tidak terjadi kontradiksi antara komitmen global dan praktik nasional. Dengan demikian, upaya harmonisasi regulasi menjadi keharusan agar pembangunan IKN tidak melahirkan ketimpangan struktural dan pelanggaran hak asasi masyarakat adat.

Implikasi Sosial dan Model Penyelesaian Konflik Agraria

Kesenjangan normatif dalam pelaksanaan pembangunan IKN berdampak langsung pada aspek sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat adat. Pembangunan berskala besar telah menciptakan ketegangan sosial di wilayah Kalimantan Timur, khususnya antara komunitas adat dan otoritas pembangunan. Banyak masyarakat adat yang kehilangan lahan pertanian, sumber air, serta ruang ritual yang selama ini menjadi pusat kehidupan sosial dan spiritual mereka. Ketika tanah ulayat dialihfungsikan tanpa mekanisme partisipatif, muncul perasaan terpinggirkan dan kehilangan identitas yang berdampak pada disintegrasi sosial di tingkat komunitas.

Selain kehilangan fisik atas tanah, masyarakat adat juga mengalami peminggiran kultural. Tanah dalam pandangan masyarakat adat bukan sekadar aset ekonomi, tetapi simbol kesinambungan generasi dan spiritualitas leluhur. Oleh karena itu, kompensasi berbasis ekonomi tidak mampu menggantikan nilai kultural yang melekat pada tanah ulayat. Ketika negara hanya memberikan ganti rugi materi, proses pembangunan kehilangan makna kemanusiaan dan keadilan sosial. Sumardjono (2018) menegaskan bahwa kompensasi yang mengabaikan nilai kultural sama dengan bentuk *cultural deprivation*, yang pada akhirnya menimbulkan kemiskinan struktural di tingkat komunitas.

Dalam kondisi demikian, diperlukan model penyelesaian konflik yang mampu menjembatani kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat adat. Pembentukan Forum Mediasi Multi-Pihak merupakan solusi institusional yang dapat mengakomodasi aspirasi berbagai pihak, termasuk akademisi, perwakilan masyarakat adat, pemerintah daerah, dan Otorita IKN. Forum ini dapat berfungsi sebagai wadah dialog partisipatif untuk mencegah eskalasi konflik menjadi sengketa hukum yang berlarut-larut. Dengan pendekatan ini, keadilan substantif dapat dicapai melalui negosiasi dan musyawarah, bukan melalui litigasi formal yang kerap melemahkan posisi masyarakat adat.

Selain forum mediasi, percepatan pemetaan wilayah adat menjadi langkah strategis yang harus segera dilakukan. Kolaborasi antara Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) dan pemerintah pusat penting untuk menciptakan basis data hukum yang diakui secara nasional. Tanpa peta yang sah, hak adat akan terus berada pada posisi lemah dalam sistem administrasi negara. Pemetaan partisipatif yang melibatkan komunitas adat juga menjadi wujud penerapan prinsip keadilan

restoratif, di mana pengakuan atas hak historis masyarakat adat menjadi bagian integral dari kebijakan pembangunan.

Revisi terhadap kebijakan kompensasi juga diperlukan agar aspek kultural dan spiritual dimasukkan dalam formula ganti rugi. Kompensasi holistik dapat mencakup penyediaan tanah pengganti, dukungan terhadap pelestarian budaya lokal, serta pengakuan kawasan adat tertentu sebagai zona perlindungan budaya. Pendekatan ini tidak hanya menjamin keberlanjutan identitas masyarakat adat, tetapi juga memperkuat legitimasi moral pembangunan IKN di mata publik nasional maupun internasional. Hal ini sejalan dengan paradigma pembangunan berkelanjutan yang menekankan keseimbangan antara ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Pembangunan IKN sejatinya harus menjadi simbol kemajuan yang berbasis pada keadilan sosial. Apabila prosesnya dilakukan secara partisipatif dan berkeadilan, proyek ini berpotensi menjadi model pembangunan inklusif di Indonesia. Sebaliknya, jika pendekatan yang digunakan hanya bersifat struktural dan eksploitatif, maka IKN akan menjadi preseden buruk bagi proyek pembangunan masa depan. Oleh karena itu, pemerintah perlu menempatkan masyarakat adat sebagai mitra strategis, bukan sekadar pihak yang terdampak.

Dengan demikian, harmonisasi regulasi, pembentukan forum mediasi, percepatan pemetaan adat, serta pemberian kompensasi holistik harus berjalan beriringan. Keberhasilan pembangunan IKN tidak dapat diukur hanya dari keberhasilan fisik infrastruktur, tetapi dari sejauh mana proyek ini mampu menjamin keadilan sosial, penghormatan budaya, dan keberlanjutan ekologis bagi masyarakat adat. Tanpa dimensi tersebut, pembangunan hanya akan melahirkan ketimpangan baru dan memperpanjang sejarah konflik agraria di Indonesia.

SIMPULAN

Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) di Kalimantan Timur, meskipun membawa visi transformasi peradaban yang hijau dan inklusif, secara fundamental menghadapi tantangan serius dalam perlindungan hak konstitusional masyarakat adat, khususnya terkait penguasaan tanah ulayat. Analisis yuridis-normatif menunjukkan adanya kesenjangan substansial antara pengakuan hak di tingkat Undang-Undang Dasar 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi, dengan implementasi yang lemah dalam regulasi operasional Undang-Undang IKN. Fokus pembangunan yang berorientasi pada percepatan investasi telah menciptakan kondisi di mana hak-hak adat secara faktual terpinggirkan. Kesenjangan ini termanifestasi dalam tiga persoalan krusial: pertama, tidak adanya percepatan dan pengakuan resmi terhadap peta wilayah adat, menyebabkan tanah ulayat dianggap sebagai tanah negara; kedua, mekanisme konsultasi PADIATAPA/FPIC yang dilakukan cenderung bersifat formalitas (sosialisasi) dan bukan negosiasi partisipatif yang setara; dan ketiga, kompensasi yang diberikan bersifat parsial, hanya berfokus pada nilai ekonomi tanpa mempertimbangkan nilai kultural, spiritual, dan ekologis dari tanah ulayat. Jika kesenjangan ini dibiarkan, proyek IKN berpotensi tinggi untuk memicu konflik agraria berkepanjangan dan

hilangnya identitas kultural masyarakat adat, yang bertentangan langsung dengan semangat keadilan sosial.

Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan tiga langkah strategis: pertama, Otorita IKN wajib segera melakukan harmonisasi regulasi dengan mempercepat pemetaan wilayah adat secara partisipatif; kedua, menerapkan mekanisme PADIATAPA/FPIC secara substantif; dan ketiga, merevisi kebijakan kompensasi agar mencakup aspek kerugian kultural dan spiritual. Selain itu, pembentukan Forum Mediasi Multi-Pihak yang independen direkomendasikan untuk menyediakan jalur penyelesaian sengketa yang adil di luar jalur litigasi formal. Penelitian selanjutnya disarankan untuk berfokus pada studi empiris mengenai model kompensasi holistik yang telah berhasil diimplementasikan di negara lain sebagai perbandingan.

DAFTAR RUJUKAN

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). (2022). *Laporan situasi masyarakat adat di wilayah IKN*. AMAN.
- Arizona, Y. (2013). Hak masyarakat adat atas tanah dalam konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 10(3), 123-139.
- Baharun, H. (2016). Manajemen kinerja dalam meningkatkan *competitive advantage* pada lembaga pendidikan Islam. *At-Tajdid: Jurnal Ilmu Tarbiyah*, 5(2), 243-262.
- Bappenas. (2022). *Rencana induk Ibu Kota Nusantara*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Budiyanto, M. A. K., Waluyo, L., & Mokhtar, A. (2016). Implementasi pendekatan saintifik dalam pembelajaran di pendidikan dasar di Malang. *Proceeding Biology Education Conference*, 13(1), 48-52.
- Gottschalk, P. (2005). *Strategic knowledge management technology*. Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Hatum, A. (2010). *Next generation talent management: Talent management to survive turmoil*. London: Palgrave Macmillan.
- Kompas. (2022, 12 Agustus). Pembangunan IKN dan ancaman konflik agraria. *Kompas*. <https://www.kompas.com>
- Laal, M. (2011). Knowledge management in higher education. *Procedia Computer Science*, 3, 544-549. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2010.12.090>
- Levina, E. Y., Kutuev, R. A., Balakhnina, L. V., Tumarov, K. B., Chudnovskiy, A. D., & Shagiev, V. V. (2016). The structure of the managerial system of higher education's development. *International Journal of Environmental & Science Education*, 11(15), 8143-8153.
- Mongabay Indonesia. (2022). Suku Balik dan Paser di sekitar IKN. *Mongabay Indonesia*. <https://www.mongabay.co.id>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.
- Sumardjono, M. S. W. (2018). *Tanah ulayat dan hak masyarakat adat*. Jakarta: Kompas.

The Conversation. (2023). IKN dan hak masyarakat adat: Risiko konflik berkepanjangan. *The Conversation Indonesia*. <https://theconversation.com>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

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