

ARTIKEL

# Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat *Development of the Nusantara Capital City: Antici- pating the Issues of the Indigenous Peoples' Land*

Vice Admira Firnaherera <sup>1</sup>, Adi Lazuardi <sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Analis Kebijakan, Kementerian Dalam Negeri

 [firnaherera@gmail.com](mailto:firnaherera@gmail.com)

Citation: Firnaherera, V. A., & Lazuardi, A. (2022). Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat. *JSKP: Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1(1), 71–84. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.71-84>

Naskah Diterima: 15 Oktober 2022

Naskah Disetujui: 15 November 2022

Naskah Diterbitkan: 30 November 2022

© Penulis



Ciptaan disebarluaskan di bawah [Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](#)

**Kata Kunci:** Hak Masyarakat Hukum Adat, Perolehan Pertanahan, Pembangunan IKN

**Abstrak:** Kebijakan pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang IKN direncanakan melalui 5 tahap pembangunan mulai tahun 2022 hingga 2045. Tahapan pertama menjadi waktu penting bagi pembangunan IKN berlangsung pada 2022-2024. Pemindahan IKN dari Provinsi Jakarta ke Kabupaten Paser Penajam Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur memerlukan lahan kurang lebih 256.142 hektar. Masalahnya, pada area tersebut terdapat lahan milik masyarakat hukum adat dan mereka khawatir pembangunan IKN akan menggusur tanah masyarakat hukum adat. Kepastian kepemilikan hak atas tanah penting bagi masyarakat hukum adat karena terkait dengan mata pencaharian, pelestarian hayati, dan identitas kelompok serta budaya. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana meminimalisasi permasalahan pertanahan masyarakat hukum adat pada tahap pembangunan IKN. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analitik, hasil kajian menunjukkan perlunya upaya perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat. Upaya yang perlu ditempuh antara lain adalah penyelesaian RUU Masyarakat Adat, pembentukan Badan Hukum Perkumpulan untuk masyarakat hukum adat, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan aset yang dimiliki melalui Perda, penyediaan alternatif mata pencaharian bagi masyarakat hukum adat, pembangunan fasilitas masyarakat hukum adat, penyelesaian tumpang tindih lahan IKN dan tanah milik adat, serta relokasi masyarakat hukum adat di IKN jika diperlukan.

**Abstract:** The development policy for the Nusantara Capital City (Ibu Kota Nusantara-IKN) is based on Law No. 3 of 2022 concerning IKN is planned to go through 5 stages of development from 2022 to 2045. The first stage is essential for the development of IKN to occur in 2022-2024. The transfer of the Indonesian capital city from Jakarta to Paser Penajam Utara Regency and Kutai Kartanegara Regency, East Kalimantan Province requires approximately 256,142 hectares of land. The problem is, in that area, there are lands owned by the indigenous people. There is a concern that the development of the IKN will forcibly move the indigenous peoples from their land. Certainty of ownership of land rights is important for indigenous and tribal people because it is related to livelihoods, biodiversity conservation, and group and cultural identity. This paper aims to examine how to minimize the land problems of indigenous people at the IKN development stage. Through a qualitative approach with a descriptive-analytic method, the results of the study show the need for efforts to protect the indigenous people. Efforts that need to be taken include finalizing the Indigenous Peoples Bill, establishing Association Legal Entities for indigenous peoples, recognizing the existence of indigenous peoples and their assets through regional regulations, providing alternative livelihoods for indigenous peoples, building facilities for customary law communities, resolving overlapping IKN land and the land of indigenous people, as well as the relocation of indigenous people, if necessary.

**Keywords:** Right of the Indigenous People, Land Acquisition, the Development Policy for the Nusantara Capital City

## 1. Pendahuluan

Pada tanggal 16 Agustus 2019, Presiden RI Joko Widodo mengumumkan bahwa Ibu Kota Negara Indonesia akan berpindah lokasi ke area seluas 256.142 hektar di wilayah Kalimantan Timur. Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP) akan bertempat di Kecamatan Sepaku seluas 6.671 hektar. Tepatnya, sebagian di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara (PPU) dan sebagian di wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar). Regulasi pemindahan Ibu Kota Nusantara (IKN) ini pun telah diundangkan pada tanggal 15 Februari 2022 sebagai Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Tahapan pertama pembangunan IKN direncanakan pada tahun 2022-2024.

Namun, rencana besar ini menimbulkan kekhawatiran bagi masyarakat adat di wilayah yang akan ditempati oleh IKN tersebut. Pasalnya, belum ada regulasi setingkat undang-undang yang melindungi hak-hak mereka. RUU Masyarakat Adat sampai saat tulisan ini dibuat masih dalam tahap rancangan. Sementara di lokasi IKN, beberapa wilayah adat telah dipasang patok-patok batas, padahal perwakilan masyarakat hukum adat merasa belum pernah diajak berkonsultasi. Padahal, selama ini kawasan tersebut tidak dapat terbit sertifikat hak milik tanahnya karena berstatus sebagai Kawasan Budidaya Kehutanan. Pemindahan Ibu Kota ke lokasi yang baru tentu saja merupakan kebijakan yang baik, namun perlu dipastikan agar kegiatan relokasi ini tidak merugikan masyarakat yang sudah terlebih dahulu bertempat tinggal di lokasi baru tersebut.

Masyarakat hukum adat diakui oleh pemerintah Indonesia secara konstitusional. Menurut Ter Haar, Masyarakat Hukum Adat memiliki ciri sebagai berikut (Alting, 2010):

*“Kelompok masyarakat yang teratur dan menetap di suatu daerah, memiliki kekuasaan serta kekayaan tersendiri dalam bentuk benda terlihat maupun benda tidak terlihat, setiap anggota kesatuan mengalami kehidupan sebagai hal yang wajar menurut kodrat dari alam dan tidak ada seorang pun dari para anggota itu memiliki pikiran untuk melakukan pembubaran atau meninggalkan ikatan tersebut.”*

Friedrich Carl von Savigny, tokoh mazhab hukum sejarah menyatakan bahwa hukum bukanlah satu-satunya faktor dalam kehidupan berbangsa. Ada faktor-faktor yang lain seperti bahasa, adat, moral dan lain-lain. Von Savigny memandang hukum sebagai sebuah fenomena historis, sehingga keberadaan setiap hukum akan memiliki perbedaan sesuai dengan tempat dan waktu berlakunya hukum. Dengan kata lain, hukum harus menjadi sebuah penjelmaan dari jiwa suatu bangsa atau *volkgeist* (Soemadiningrat, 2002).

Kemudian, mazhab hukum *sociological jurisprudence* juga menyatakan bahwa hukum yang baik adalah yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hal ini merupakan penjabaran bahwa di sebuah negara terdapat hukum positif dan *living law*. Hukum positif merupakan hukum yang berlaku di sebuah wilayah negara dalam waktu tertentu, sementara *living law* adalah hukum yang berlaku di dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Senada dengan hal tersebut, Van Vollenhoven menyatakan bahwa sistem hukum adat memang tidak didasarkan oleh peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah, namun didasarkan pada tindakan-tindakan yang dianggap patut dan mengikat oleh adat dan masyarakatnya.

Sayangnya, di masa modern ini, hukum adat semakin terpinggirkan. Hukum positif yang berlaku di masyarakat seringkali disusun tanpa memperhatikan hukum adat yang sudah terlebih dahulu hidup di masyarakat (Setyawan, 2019). Kemudian, John Rawls, dalam karyanya *A Theory of Justice* menyatakan bahwa keadilan merupakan etika yang paling utama dalam institusi sosial. Sehingga, segala jenis bentuk hukum atau institusi harus direformasi atau bahkan dibubarkan jika lembaga tersebut tidak menerapkan keadilan, walaupun institusi tersebut memiliki kualitas yang baik. Maka, hak warga negara untuk mendapatkan keadilan tidak dapat ditawarkan (Rawls, 1995).

Berdasarkan hal tersebut, maka sudah sepantasnya masyarakat adat di wilayah IKN dilindungi kepentingannya oleh hukum, mengingat bahwa Indonesia adalah

sebuah negara yang kaya akan budaya adat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Oleh karena itu, tulisan ini mengkaji permasalahan pertanahan masyarakat adat di lokasi IKN baru dan apa saja yang perlu dilakukan untuk mengantisipasinya.

2. Metode

Kajian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran antisipasi pemerintah dalam pembangunan IKN terkait dengan persoalan masyarakat hukum adat. Kajian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Menurut Creswell (2008), penelitian kualitatif merupakan proses pemahaman yang dilakukan melalui metode mencari tahu dalam mencari makna dari masalah sosial atau kemanusiaan. Data dan informasi dikumpulkan melalui kajian literatur yang memiliki relevansi dengan kajian pemindahan ibu kota negara. Teknik analisis data dilakukan melalui tiga tahapan. Setelah data-data terkumpul selanjutnya dilakukan langkah-langkah reduksi data dan informasi, penyajian data, serta langkah terakhir yaitu interpretasi data dan informasi yang sudah diolah menggunakan teori dan berbagai peraturan perundangan yang relevan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kelompok Masyarakat Adat di IKN dan Permasalahannya

IKN Nusantara direncanakan seluas kurang lebih seluas 256.142 hektare yang terbagi menjadi Kawasan Pengembangan IKN yang memiliki luas sekitar 199.962 hektare, kawasan IKN (KIKN) memiliki luas 56.180 hektare, dan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP) sebagai bagian dari KIKN seluas 6.671 hektare. Berdasarkan UU IKN, pelaksanaan pembangunan IKN Nusantara dirancang menjadi 5 tahapan. Tahap pertama dilaksanakan pada tahun 2022-2024, tahap kedua pada tahun 2025-2029, tahap ketiga pada tahun 2030-2034, tahap keempat pada tahun 2035-2039, dan tahap kelima pada tahun 2040-2045. Pada tahap pertama hingga ketiga ditargetkan di antaranya penyelesaian permasalahan kepemilikan lahan yang tumpang tindih, pembangunan sarana umum, maupun penguatan pelibatan tokoh dan masyarakat adat dan lokal dalam berbagai aspek pembangunan dan peluang ekonomi.

Di lokasi IKN Nusantara yaitu Kabupaten Paser Penajam Utara dan Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur terdapat komunitas masyarakat adat yang telah tinggal turun-temurun. Menurut data Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), ada sekitar 20.000 masyarakat adat yang tersebar di 19 kelompok adat di Kabupaten Paser Penajam Utara dan 2 di Kabupaten Kutai Kartanegara (Mantaelan, 2022)

Tabel 1. Kelompok Masyarakat Adat di Kabupaten Paser Penajam Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur

No	Kabupaten	Masyarakat Adat
1	Penajam Paser Utara	Dayak Paser Balik
		Bajao
2	Kutai Kartanegara	Bajao
		Dayak Kenyah
		Dayak Benuaq Ohokng Sangokng
		Dayak Basap Jonggon
		Kutai Lawas
		Dayak Punan Baketan
		Dayak Punan Lisum
		Dayak Punan Aput
		Modang
		Kayan

Sumber: Diolah dari Mantaelan (2021) dan Data Kementerian Lingkungan dan Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur (2019)

Menurut identifikasi Yayasan Bumi ([Bappenas, 2020](#)), berdasarkan sebaran kelompok masyarakat, maka mayoritas masyarakat asli/adat di wilayah IKN yaitu Suku Dayak, Suku Paser, dan Suku Kutai. Suku Dayak merupakan etnis terbesar di Pulau Kalimantan. Di IKN diidentifikasi ada empat subetnis Suku Dayak yaitu Suku Dayak Basap yang tinggal di Kutai Kartanegara, Suku Dayak Benuaq tersebar di sebelah selatan Kabupaten Kutai Kartanegara, Suku Dayak Kenyah yang mendiami Desa Sungai Payang, sebelah selatan Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Suku Dayak Tunjung yang mendiami Desa Sungai Payung, Desa Loa Duri Ilir, dan Desa Loa Duri Ulu. Sementara itu, Suku Paser lebih banyak mendiami di bagian barat atau di sekitar wilayah inti IKN dengan berdampingan dengan transmigran dari Jawa. Untuk pelestarian Suku Paser, telah ada Perda Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pelestarian dan Perlindungan Adat Paser. Selanjutnya, Suku Kutai di area IKN banyak yang tinggal di sebelah selatan batas Kabupaten Kutai Kartanegara dengan Paser Penajam Utara. Selain ketiga suku tersebut, ada Suku Bajao lebih banyak tinggal di desa-desa di selatan Teluk Balikpapan, Delta Mahakam, dan Pesisir Penajam.

Apabila dilihat dari segi lama menetap, maka Suku Paser, Suku Dayak Basap, dan Suku Kutai adalah penduduk asli yang menetap di Kalimantan Timur secara turun-temurun. Sementara Dayak Tunjung, Dayak Benuaq, dan Suku Dayak Kenyah merupakan penduduk asli di Kalimantan Timur yang bertempat tinggal di desa-desa di wilayah IKN semenjak tahun 1960-an sampai 1980-an. Mereka berasal dari pedalaman Kalimantan Timur lalu bermigrasi ke wilayah pesisir agar lebih dekat kepada pusat pemerintahan.

Selain suku-suku asli/adat tersebut, Yayasan Bumi (2020) juga mengidentifikasi suku-suku pendatang di IKN yaitu Suku Jawa yang menempati hampir merata di wilayah IKN baik di Kabupaten Penajam Paser Utara maupun Kabupaten Kutai Kartanegara. Di Kabupaten Kutai Kartanegara, 30,2% komposisi penduduk merupakan Suku Jawa. Selanjutnya Suku Bugis dari Sulawesi Selatan yang juga tersebar di hampir seluruh wilayah IKN dengan jumlah 20,6% dari total penduduk Kalimantan Timur. Kemudian Suku Banjar dengan jumlah sekitar 12,4% dari penduduk di Kalimantan Timur lebih banyak tinggal di pesisir Timur Kabupaten Kutai Kartanegara. Selain itu, terdapat suku-suku pendatang dengan jumlah minoritas yaitu suku Sunda, Madura, Toraja, dan Buton yang tersebar di berbagai desa di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Persoalan tanah masyarakat hukum adat di wilayah IKN perlu diantisipasi pemerintah mengingat masalah tersebut telah muncul sebelum adanya IKN. Pengaturan tanah adat tersebut penting dilakukan karena adanya kekhawatiran bahwa masyarakat hukum adat di IKN akan tergusur oleh pembangunan. Hingga saat ini belum semua tanah masyarakat adat diakui oleh negara melalui peraturan pemerintah. Padahal secara de facto, terdapat masyarakat adat yang tinggal di daerah tersebut ([Basyari, 2022](#)). Ketiadaan pengakuan tersebut membuat masyarakat adat tidak bisa mengelola hutan adat secara mandiri dan tidak memiliki sertifikat tanah meski sudah tinggal turun temurun di lokasi yang akan dijadikan IKN ([Sucipto, 2022a](#)).

Berdasarkan Kajian Awal Aspek Sosial (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI, 2020), secara umum terdapat tiga jenis bukti kepemilikan lahan masyarakat di wilayah IKN dapat dilihat pada **Tabel 2**.

Sedangkan terkait penguasaan lahan di wilayah IKN yang bersumber dari data IP4T (Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah), hanya sebesar 31% dari 75.968 blok tanah di wilayah IKN yang dimiliki masyarakat dengan adanya bukti kepemilikan sertifikat. Sebanyak 66% di antaranya dikuasai oleh masyarakat tanpa bukti kepemilikan. Sementara sisanya sekitar 3% dimiliki oleh badan hukum, pemerintah, serta tanpa penguasaan tanah (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI, 2020).

Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat merujuk Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 dilakukan dengan tahapan identifikasi, verifikasi dan validasi, serta penetapan masyarakat hukum adat. Di Kalimantan Timur sendiri hanya ada tiga komunitas yang diakui pemerintah sebagai masyarakat hukum yaitu masyarakat Hemaq Beniung di Kutai Barat, Mului dan Paring Sumpit di Kabupaten

Paser. Sementara itu di Kabupaten Penajam Paser Utara, belum ada masyarakat adat yang diakui oleh pemerintah. Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara masih dalam proses penerbitan Peraturan Bupati tentang identifikasi masyarakat hukum adat (Sucipto, n.d.).

**Tabel 2.** Jenis Kategori Kepemilikan Lahan di Wilayah IKN

Jenis kategori	Deskripsi	Legalitas
Sertifikat Tanah	-	Cukup jelas
Segel/ Girik/ Surat Keterangan Tanah	Dikeluarkan perangkat desa, sering tidak disertai pengukuran dan pengecekan di lapangan	Pihak Desa
Tanam Tumbuh/Ulayat	Mengacu kepada hukum adat masyarakat asli, yang berdasarkan pada pihak yang pertama kali melakukan pengelolaan lahan	Pengelolaan tanah oleh masyarakat adat dilindungi oleh Perda Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Kalimantan Timur (Perda Kaltim No. 1/2015, atau Perda Kab. Penajam Paser Utara No. 2/2017)

*Sumber: Bappenas (2020)*

Sedangkan terkait penguasaan lahan di wilayah IKN yang bersumber dari data IP4T (Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah), hanya sebesar 31% dari 75.968 blok tanah di wilayah IKN yang dimiliki masyarakat dengan adanya bukti kepemilikan sertifikat. Sebanyak 66% di antaranya dikuasai oleh masyarakat tanpa bukti kepemilikan. Sementara sisanya sekitar 3% dimiliki oleh badan hukum, pemerintah, serta tanpa penguasaan tanah (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI, 2020).

Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat merujuk Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 dilakukan dengan tahapan identifikasi, verifikasi dan validasi, serta penetapan masyarakat hukum adat. Di Kalimantan Timur sendiri hanya ada tiga komunitas yang diakui pemerintah sebagai masyarakat hukum yaitu masyarakat Hemaq Beniung di Kutai Barat, Mului dan Paring Sumpit di Kabupaten Paser. Sementara itu di Kabupaten Penajam Paser Utara, belum ada masyarakat adat yang diakui oleh pemerintah. Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara masih dalam proses penerbitan Peraturan Bupati tentang identifikasi masyarakat hukum adat (Sucipto, n.d.).

Penyelesaian masalah tumpang tindih lahan perlu segera dilakukan pemerintah pada tahap pertama pembangunan IKN pada tahun 2022-2024. Kepastian tentang lahan tersebut berkaitan erat dengan persoalan ekonomi khususnya bagi masyarakat adat. Suku Balik di Sepaku semakin sulit mencari rotan untuk membuat tas rajut karena hutan di sekitar mereka telah berubah menjadi permukiman dan perkebunan. Selain itu, hidup mereka juga berpindah-pindah karena lahannya digunakan untuk perkebunan atau hutan tanaman industri. Sementara itu, suku Paser hanya memiliki sepetak tanah karena tidak memiliki hutan adat yang diakui oleh pemerintah (Sucipto, 2022b).

Kepastian hak atas tanah ini penting dilakukan seiring dengan penambahan penduduk di wilayah IKN. IKN Nusantara, sebagaimana Provinsi Jakarta akan memiliki daya tarik yang kuat bagi penduduk untuk bermigrasi. Pada tahun 2025, jumlah penduduk di IKN diperkirakan sejumlah 2 juta jiwa (Susetyo, 2022). Sementara itu, bila dibandingkan jumlah penduduk di Kabupaten Paser Penajam Utara pada tahun 2020 tercatat 178.681 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk 2,18 persen (BPS Kabupaten Pasir Penajam Utara, 2021). Sedangkan proyeksi jumlah penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2020 adalah 729.382 jiwa (BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2021).

### 3.2. Legalitas Masyarakat Hukum Adat

Sistem norma adat merupakan salah satu norma yang berlaku di Indonesia. Sistem ini berbeda dengan norma hukum, dimana pelanggaran memiliki konsekuensi berupa sanksi administratif, denda ataupun pidana. Di dalam sistem norma adat, sanksi tidak

diberikan oleh pemimpin adat secara fisik, namun berupa nasib buruk atau penyakit yang menimpa sang pelanggar. (Dalil & Rahardjo, 2021) Di masa modern ini, norma adat tetap menjadi cerminan dari tindakan dan perilaku komunikasi di Indonesia (Samovar, 2010).

Indonesia sebagai negara yang memiliki ribuan suku yang memiliki karakteristik dan adat yang berbeda, mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28I ayat (3) pun mengatur bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 juga telah menjamin perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, baik hak individu maupun komunal. Selain itu, nilai-nilai budaya yang mencerminkan kearifan lokal juga wajib dilindungi, berdasarkan Pasal 21 di undang-undang tersebut. Perlindungan tersebut wajib diberlakukan di dalam aspek penataan ruang, pertanahan dan pengalihan hak atas tanah, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, serta pertahanan dan keamanan.

Di dalam hal pertanahan dan pengalihan hak terhadap tanah, penjelasan Pasal 16 UU No. 3 Tahun 2022 telah mengamanatkan bahwa mekanisme pengadaan Tanah dilakukan dengan memperhatikan Hak Atas Tanah (HAT) masyarakat dan HAT masyarakat adat. Selain itu, pemberian hak pengelolaan kepada Otorita Ibu Kota Nusantara juga harus dilakukan dengan memperhatikan HAT masyarakat dan HAT masyarakat adat.

Kemudian, di Pasal 30 UU No. 3 Tahun 2022 juga menetapkan bahwa tanah di IKN ditetapkan sebagai Barang Miliki Negara (BMN) dan/atau aset dalam penguasaan Otorita IKN. Namun, penetapan ini harus dilakukan dengan memperhatikan HAT masyarakat adat.

Sementara, di dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dinyatakan bahwa Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban
- Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya
- Ada wilayah hukum adat yang jelas
- Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati
- **Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari**

Paguyuban yang menaungi Masyarakat Hukum Adat umumnya tidak memiliki badan hukum, sehingga sering terjadi kesulitan ketika masyarakat tersebut memperjuangkan haknya. Masyarakat Hukum Adat tidak memiliki kekuatan subyek hukum yang dianggap setara dengan pihak lawannya ketika terjadi sengketa atau perebutan lahan. Oleh karena itu, salah satu langkah hukum yang dapat diambil adalah setiap Masyarakat Hukum Adat membentuk sebuah perkumpulan. Menurut Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 3 Tahun 2016, perkumpulan adalah Perkumpulan adalah badan hukum yang merupakan kumpulan orang didirikan untuk mewujudkan kesamaan maksud dan tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan dan tidak membagikan keuntungan kepada anggotanya. Karakteristik dari badan hukum perkumpulan ini pun sejalan dengan Masyarakat Hukum Adat yang umumnya memiliki kesamaan kepentingan dalam bidang sosial, agama dan kemanusiaan. Dengan adanya badan hukum yang menaungi Masyarakat Hukum Adat, maka diharapkan mereka dapat memiliki legal standing yang jelas di mata hukum dan negara.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah diubah dengan UU Cipta Kerja mendefinisikan Masyarakat Hukum Adat sebagai sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena



adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan RUU tentang Masyarakat Adat, negara mengakui masyarakat adat yang masih hidup dan berkembang di masyarakat, yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- Memiliki komunitas tertentu yang hidup berkelompok dalam suatu bentuk paguyuban, memiliki keterikatan karena kesamaan keturunan dan/atau teritorial
- Mendiami suatu wilayah adat dengan batas tertentu secara turun-temurun
- Mempunyai kearifan lokal dan identitas budaya yang sama
- Memiliki pranata atau perangkat hukum dan ditaati kelompoknya sebagai pedoman dalam kehidupan masyarakat adat; dan/atau
- **Mempunyai kelembagaan adat yang diakui dan berfungsi**

Walaupun secara yuridis Masyarakat Hukum Adat telah mendapatkan perlindungan dari sejak level konstitusi, namun pada prakteknya ternyata sudah beberapa kali hak-hak masyarakat adat dikesampingkan demi lancarnya pembangunan. Oleh karena itu, hak-hak Masyarakat Hukum Adat di lokasi IKN perlu diperhatikan, demi tegaknya konstitusi dan asas pengayoman, kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang menjadi roh dalam UU IKN.

Berdasarkan berbagai undang-undang, Masyarakat Hukum Adat memiliki beberapa hak sebagai berikut (Thontowi, 2015):

- Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan
- Hak Pengelolaan atas Ladang atau Perkebunan
- Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- **Pengelolaan Wilayah Pesisir**

Oleh karena hak Masyarakat Hukum Adat telah dilindungi oleh peraturan perundang-undangan, maka Otorita IKN perlu memastikan bahwa hak tersebut terpenuhi, tanpa mempersulit proses pembangunan IKN itu sendiri.

Kasus yang pernah terjadi yang berhubungan dengan pemenuhan hak penduduk asli adalah permasalahan suku asli Amerika (*Native American*) yang tergerus oleh modernisasi yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat. Program yang dilakukan oleh pemerintah seperti pengajaran Bahasa Inggris dan pelarangan menggunakan bahasa asli, pelarangan upacara adat, serta pelatihan kemampuan kerja di bidang industri modern malah menghilangkan ciri khas dari suku asli Amerika itu sendiri. Program ini bertujuan untuk mengurangi subsidi pemerintah kepada suku asli Amerika tersebut (Walls & Whitbeck, 2012). Tentu kita tidak ingin hal ini terjadi kepada Masyarakat Hukum Adat di Indonesia.

Contoh yang dapat dijadikan referensi adalah bagaimana Selandia Baru melestarikan penduduk lokalnya yang disebut sebagai Suku Maori. Melalui *Te Ture Whenua Maori Act 1993* atau Undang-Undang Pertanahan Maori, Pemerintah Selandia Baru menyediakan lokasi untuk Suku Maori melakukan kegiatan kebudayaannya. Lokasi-lokasi ini biasa disebut sebagai *Marae*, dan tersebar di seluruh wilayah Selandia Baru. Saat ini terdapat 773 lokasi *Marae* yang tercatat secara resmi. Tempat ini merupakan lokasi pelestarian budaya dan Bahasa Maori, dan menjadi tempat upacara ritual adat. *Marae* juga sering dijadikan tempat acara-acara keluarga seperti ulang tahun (Higgins & Ka'ai, 2004).

Melalui cara ini, suku asli di Selandia Baru dapat hidup berdampingan dengan kehidupan modern yang dibawa oleh para pendatang, namun tetap dapat melestarikan kebudayaannya. Secara lebih jauh, Undang-Undang Pertanahan Maori ini dibuat dalam dua bahasa, yaitu Bahasa Asli Maori dan Bahasa Inggris. Apabila ada pertentangan,

maka yang berlaku adalah versi Bahasa Maori. Dari sini kita dapat melihat bahwa pemerintah Selandia Baru benar-benar mengutamakan kepentingan suku asli.

### 3.3. Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di IKN oleh Pemerintah

Masyarakat hukum adat termasuk ke dalam subjek hukum negara yang diakui UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. Selanjutnya, pada Pasal 28I juga dinyatakan bahwa ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 juga diamanatkan bahwa “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Penentuan batas daerah pasti diperlukan dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang tentang pembentukan wilayah dan menciptakan kepastian wilayah administrasi pemerintahan secara sistematis dan terkoordinasi (Sulistiyono et al., 2014). Hadirnya wilayah baru IKN Nusantara yang setingkat provinsi membuat batasan wilayah Kaltim menjadi berubah, padahal secara teknis aspek terpenting dalam penegasan batas daerah adalah geodesi atau survey pemetaan (Sulistiyono, 2014). Perubahan batas daerah ini ditandai dengan berubahnya beberapa peraturan perundang-undangan yakni: Pasal 1 angka 3 UU No. 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur, Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang, dan Pasal 3 dan Pasal 5 UU No. 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur. Sementara perbatasan IKN Nusantara adalah sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara, Teluk Balikpapan, Kecamatan Balikpapan Barat, Kecamatan Balikpapan Utara, dan Kecamatan Balikpapan Timur Kota Balikpapan; sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kecamatan Sepaku Kabupaten Penajam Paser Utara; sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Loa Kulu, Kecamatan Loa Janan, dan Kecamatan SangaSanga Kabupaten Kutai Kartanegara; dan d. sebelah timur berbatasan dengan Selat Makassar.

Pembangunan hendaknya berfokus pada kesejahteraan rakyat dan memberi kesempatan untuk berkontribusi yang seluas mungkin pada rakyat. Prioritas utamanya dalam hal ini diantaranya adalah melindungi hak-hak masyarakat adat. Tujuan pembangunan akan tercapai jika masyarakat diberdayakan melalui partisipasi dan kontribusi penuh dari masyarakat. Masyarakat adat/asli sebagai salah satu kategori kelompok rentan selayaknya diberikan perhatian terlebih dahulu. Jika ada permasalahan akses ke tanah adat, maka masyarakat adat akan beresiko menjadi sangat rentan. Harus ada upaya untuk melindungi masyarakat adat atas tanah mereka (termasuk hutan, lahan peternakan maupun sumber daya kepemilikan umum lain) di mana mereka bergantung untuk mendapatkan pangan (Firdaus, dkk: 2013). Masyarakat adat di area IKN sudah turun temurun melakukan kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya. Hal itu akan mengalami gangguan jika mereka tidak dapat melakukan aktivitas yang sudah lama mereka lakukan.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, perolehan tanah di IKN hanya diatur melalui dua mekanisme yaitu pelepasan awasan hutan dan atau pengadaan tanah. Pelepasan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan dan memberikan perlindungan terhadap penguasaan tanah masyarakat, hak individu, atau hak komunal masyarakat. Sementara itu, pengadaan tanah dilakukan melalui mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan atau kepentingan umum dan



pengadaan tanah secara langsung dengan memperhatikan hak atas tanah masyarakat dan hak atas tanah masyarakat adat.

Pemerintah perlu menyiapkan solusi untuk permasalahan pengadaan tanah di IKN. Menurut Aziz (2020), kebijakan pemindahan ibu kota negara merupakan kebijakan strategis yang membutuhkan persiapan yang sudah terukur dan terencana. Sejalan dengan hal tersebut, pemindahan ibu kota hendaknya didasarkan pada aturan hukum yang dijadikan dasar pemerintah dan para pemangku kepentingan. Aturan tersebut seharusnya bersifat komprehensif dan operasional (Herdiana, 2020).

Masyarakat hukum adat memiliki hubungan yang kompleks dengan tanah dan areanya. Tanah bukan semata sumber ekonomi, namun juga beragam ritual adat sekaligus sumber pengetahuan tradisional (Komnas HAM, 2020). Untuk mengantisipasi permasalahan tanah yang terkait dengan masyarakat hukum adat di IKN pada saat proses pembangunan IKN, beberapa hal yang perlu dilakukan: (a) Melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat melalui identifikasi, verifikasi dan validasi, serta penetapan masyarakat hukum adat; (b) menyempurnakan regulasi terkait masyarakat hukum adat; (c) melakukan mitigasi dampak kehilangan mata pencaharian komunitas masyarakat hukum adat dan menyiapkan alternatif mata pencaharian.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa tanah dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Namun, hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan Masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Undang-undang ini juga mengamanatkan pelaksanaan hak ulayat sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Hak ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 memiliki definisi sebagai berikut:

*“Hak ulayat adalah wewenang yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.”*

Jika pemerintah bermaksud memberikan suatu hak atas tanah, maka sebagai tanda pengakuan, masyarakat hukum adat yang bersangkutan akan didengarkan pendapatnya dan akan diberikan *“recognitie”*, apabila ia berhak menerima tanah tersebut sebagai pemegang hak ulayat. Pada perjalanannya, hak ulayat umumnya akan menghilang secara alamiah karena komunitas yang memiliki hak atas ulayat akan menguat hak perseorangannya, dan mengambil tanah yang dimiliki oleh masing-masing anggota komunitas adat tersebut. Ketika hak ulayat ini hilang, maka tidak akan diciptakan lagi atau muncul hak ulayat yang baru (Fatmi, 2018).

Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hukum di Indonesia bukan hanya sebagai alat, namun juga sekaligus sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Lebih jauh, Mochtar juga menyatakan bahwa pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menuju skenario kebijakan eksekutif amat diperlukan oleh negara berkembang. Berbeda dengan negara-negara industri yang telah maju, karena mekanisme hukumnya telah berjalan untuk mengakomodasi perubahan yang terjadi di masyarakat (Djasmani, 2011).

Sementara, penganut mazhab *Sociological Jurisprudence* memiliki pandangan bahwa hukum bukan hanya sebuah alat untuk melanggengkan kekuasaan, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial atau social engineering. Hukum harus menjadi alat untuk mengarahkan masyarakat kepada tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah bangsa.

Secara ekstrim, hukum bahkan dapat digunakan untuk menghilangkan kebiasaan masyarakat yang dianggap negatif (Djasmani, 2011).

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian sebelumnya, hukum harus menjadi sebuah penjelmaan dari jiwa suatu bangsa atau *volkgeist*. Jiwa bangsa Indonesia sudah dijelaskan di dalam konstitusi, yaitu salah satunya adalah pangakuan terhadap masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, rekayasa sosial di Indonesia harus tetap mementingkan konservasi kebudayaan dan adat istiadat yang ada, bukan semata-mata mengarah ke modernisasi yang menghilangkan kearifan lokal.

Dalam memanfaatkan hukum positif sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial, perlu identifikasi dua jenis permasalahan, yaitu masalah kultural dan masalah legal. Masalah kultural seringkali bersifat non-netral karena mengandung aspek emosional, psikologis dan magis religius. Sementara, masalah legal berkaitan erat dengan hukum yang netral yang lebih mudah ditangani karena terdapat kejelasan dasar hukum (Djasmani, 2011).

Berkaca dari praktek-praktek di negara lain, maka dapat disimpulkan bahwa yang perlu dilakukan adalah memberikan dasar hukum yang sah kepada Masyarakat Hukum Adat sebagai penguat dari sisi legal. Pada saat tulisan ini dibuat, RUU Masyarakat Hukum Adat belum juga disahkan. Padahal UU Masyarakat Hukum Adat ini dapat menjadi dasar yang kuat untuk merumuskan bentuk rekayasa sosial di IKN. Untuk menciptakan rekayasa sosial yang baik dan memenuhi kepentingan seluruh pihak yang ada, maka setiap subyek yang berkepentingan harus mendengarkan aspirasinya. Sehingga, kebijakan yang ada tidak bersifat top-down. Kebijakan yang bersifat *top-down* seringkali tidak mengakomodasi pendapat seluruh pihak, sehingga seringkali muncul resistensi dan ego sektoral.

Safitri menjelaskan bahwa ada beberapa prasyarat untuk dapat mengakui hak-hak dari masyarakat adat, yaitu sebagai berikut (Yumantoko, 2020):

- Mengakui hak masyarakat atas wilayah kehidupannya adalah hak yang bersifat asli
- Hak masyarakat adat harus sesuai dengan HAM, bukan hak pemberian dari Negara
- Masyarakat adat itu dinamis, sehingga masyarakat itu sendiri yang menentukan apakah mereka masih eksis atau tidak

Prasyarat-prasyarat tersebut menegaskan bahwa mengakui hak wilayah kehidupan adalah hak asli yang harus dipenuhi. Kemudian, hak asasi manusia harus dikedepankan dalam memberikan hak kepada masyarakat hukum adat. Serta, masyarakat hukum adat harus dianggap sebagai subyek independen yang dapat menentukan keberadaan mereka sendiri.

Tabel 3. Pretty's Typology of Participation

No	Jenis Partisipasi	Karakteristik
1	Pasif	Masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu tentang apa yang telah diputuskan sebelumnya. Informasi lengkap hanya dimiliki oleh pihak luar.
2	Konsultatif	Masyarakat berpartisipasi dengan berkonsultasi atau tanya jawab. Namun, proses tidak berpengaruh dalam pengambilan keputusan, dan tidak ada kewajiban untuk menerima pandangan masyarakat tersebut.
3	Transaksional	Masyarakat berpartisipasi karena adanya bayaran dalam bentuk apa pun. Setelah bayaran selesai, maka partisipasi pun berakhir.
4	Fungsional	Partisipasi dipandang oleh lembaga di luar masyarakat sebagai sarana untuk mencapai tujuan mereka. Masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk memenuhi tujuan yang telah ditentukan.
5	Interaktif	Masyarakat berpartisipasi dengan melakukan analisis gabungan, penyusunan rencana aksi dan pembentukan serta penguatan lembaga masyarakat.
6	Mobilisasi Diri dan Keterhubungan	Masyarakat berpartisipasi dengan berinisiatif secara independen untuk mengubah sistem. Hubungan dengan pemerintah tetap ada untuk sumber daya dan saran teknis yang mereka butuhkan, tetapi tetap berkuasa penuh atas penggunaan sumber daya.

Sumber: Mowforth & Munt, 2003

Survival International pun menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam bentuk konsultasi sebenarnya hanya baik di atas kertas saja. Yang terpenting adalah

kepastian pemberian hak atas tanah dan kemampuan untuk menentukan nasibnya sendiri. Lebih jauh, Pretty menjelaskan enam jenis partisipasi, seperti yang disajikan pada **Tabel 3**.

Berdasarkan jenis-jenis partisipasi masyarakat di atas, dapat kita simpulkan bahwa sesuai dengan hak-haknya yang dijamin oleh konstitusi dan perundang-undangan lain, Masyarakat Hukum Adat perlu difasilitasi untuk dapat berpartisipasi dalam level yang tertinggi, yaitu mobilisasi diri dan keterhubungan. Dengan adanya jenis partisipasi ini, maka Masyarakat Hukum Adat dapat ikut memperjuangkan kepentingan dan wilayah mereka sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui partisipasi jenis ini, maka kedua pihak, yaitu Masyarakat Hukum Adat dan Pemerintah yang diwakili oleh Otorita IKN memiliki kedudukan yang sama sehingga kepentingan kedua belah pihak dapat diperjuangkan dengan setara.

Pemberlakuan kebijakan terhadap masyarakat dengan partisipasi pasif dianggap paling mudah, karena hampir tidak ada proses komunikasi bilateral antara pemerintah dan masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Namun, hal ini dapat menimbulkan resistensi dari masyarakat yang berujung kepada permohonan uji materi. Sehingga tujuan dibentuknya kebijakan akan menjadi terganggu. Partisipasi konsultatif, walaupun sudah melibatkan masyarakat, juga memiliki resiko yang sama apabila kebijakan ternyata bertolak belakang dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Begitu pula dengan partisipasi transaksional dan fungsional yang terkesan hanya ingin mendapatkan validasi dari masyarakat yang dapat disetir keinginannya.

Pelibatan interaktif tentu saja adalah hal yang cukup ideal bagi pemerintah dan masyarakat. Pemerintah dapat memperoleh legitimasi dari aspirasi masyarakat, sementara masyarakat juga mendapatkan kepastian dan kekuatan hukum dari kepentingan mereka. Namun, pada prakteknya, partisipasi jenis ini masih menemui berbagai macam kendala untuk dapat dipraktekkan di lapangan. Diperlukan proses penyampaian aspirasi masyarakat yang baik oleh pemerintah, dan kemampuan dari Masyarakat Hukum Adat untuk dapat melakukan analisa yang terhadap kebutuhan dan kelangsungan hidup mereka.

Sesuai dengan prasyarat untuk mengakui hak Masyarakat Hukum Adat yang telah disebut di atas, maka partisipasi jenis Mobilisasi Diri dan Keterhubungan merupakan jenis yang cocok untuk diterapkan kepada permasalahan Masyarakat Hukum Adat di wilayah IKN ini. Secara kultural, Masyarakat Hukum Adat sudah menempati tempat yang sama sejak lama dan memiliki kewenangan atas nasib mereka sendiri. Senada dengan pengakuan Masyarakat Hukum Adat yang ada di UUD 1945, maka sudah sepatutnya Masyarakat Hukum Adat diberikan independensi atau otonomi yang dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Masyarakat Hukum Adat memiliki pilihan sendiri untuk menjalani kehidupan mereka tanpa kehilangan hak yang sudah seharusnya mereka dapatkan.

Selain itu, mencapai kesepakatan melalui partisipasi masyarakat juga dapat dilakukan dengan menggunakan teknik Delphi. Teknik ini digunakan untuk menentukan batas nilai, level kritis, standarisasi atau untuk menentukan dampak positif dan negatif dari sebuah perkembangan. Teknik ini melibatkan penilaian subyektif dari semua pihak yang terlibat. Teknik ini sering dianggap sebagai cara untuk mengumpulkan opini dari para ahli dan pihak terkait untuk mencapai kesepakatan atau konsensus dari para ahli untuk permasalahan tertentu (Green dan Hunter, 1992).

Teknik Delphi ini dilakukan dengan cara memberikan kuesioner terkait permasalahan yang sedang dihadapi. Dalam tahap kedua, jawaban para responden akan dikumpulkan dan diinformasikan ke semua responden tersebut. Setelah itu, kuesioner harus diisi lagi oleh para responden yang telah mengetahui hasil dari kuesioner yang pertama. Proses ini dapat dilakukan berulang kali sampai tercapai sebuah kesepakatan atau konsensus yang disetujui oleh semua pihak (Mowforth & Munt, 2003). Untuk dapat menerapkan teknik Delphi ini dengan baik, tentu diperlukan responden yang benar-benar representasi yang valid dari semua pihak, dan kuesioner yang disusun haruslah mencakup semua permasalahan yang menjadi konflik.

Pelaksanaan teknik ini membutuhkan komitmen yang baik dari pemerintah untuk mau mendengarkan dan menerima pendapat dari pihak yang berkepentingan, yaitu masyarakat hukum adat. Pembangunan kota modern di wilayah IKN justru dapat menjadi momentum yang baik untuk membawa Masyarakat Hukum Adat lebih dekat ke fasilitas-fasilitas pelayanan yang lebih baik. Apabila selama ini Masyarakat Hukum Adat tidak memiliki akses ke fasilitas pendidikan dan kesehatan yang baik karena lokasi mereka yang jauh dari kota besar, maka pembangunan IKN yang tidak jauh dari domisili mereka tentu akan dapat meningkatkan kualitas hidup mereka. Namun, yang perlu dipastikan adalah Masyarakat Hukum Adat harus menjadi pihak yang dianggap setara dengan pihak-pihak yang lain. Sementara itu, Masyarakat Hukum Adat juga harus dapat menentukan nasib mereka sendiri untuk menjaga identitas mereka dan tidak bertransformasi penuh karena arus modernisasi yang dibawa oleh IKN.

#### 4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan pembangunan IKN ini tidak boleh bertentangan dengan hak konstitusional yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang ada di wilayah tersebut. Hak dari masyarakat adat dengan jumlah kurang lebih 20.000 komunitas adat ini tentu harus tetap dilindungi walaupun ada pembangunan besar di wilayah mereka. Persoalan pertanahan masyarakat hukum adat telah ada sebelum IKN. Masyarakat Hukum Adat saat ini belum sepenuhnya diakui sebagai subjek hukum yang setara. Dalam perkembangan pembangunan IKN, beberapa wilayah Masyarakat Hukum Adat telah dipasang patok-patok pembangunan, sementara komunitas atau tokoh Masyarakat Hukum Adat belum merasa diajak berkonsultasi untuk hal tersebut. Sehingga, ada kekhawatiran bahwa pembangunan IKN akan menggusur komunitas Masyarakat Hukum Adat yang sudah turun temurun berdiam di wilayah tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah-langkah yang tepat untuk melindungi kepentingan Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun upaya antisipasi permasalahan pertanahan masyarakat adat di IKN yang dapat dilakukan antara lain dengan: (1) Penyelesaian RUU Masyarakat Adat pada tahap pembangunan pertama IKN tahun 2022-2024. Permasalahan yang muncul di dalam pengesahan RUU Masyarakat Adat ini adalah kurangnya kemauan politis dan kekhawatiran bahwa pengesahan RUU tersebut akan menghambat investasi di daerah-daerah yang masih terdapat masyarakat adat terutama untuk sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan (Wardah, 2021; Thea, 2021). Seharusnya, sudut pandang yang diambil adalah dengan adanya kejelasan posisi dan status masyarakat adat, maka investor pun mendapatkan keyakinan bahwa investasi mereka tidak berbenturan dengan kepentingan masyarakat adat, yang dapat menimbulkan potensi konflik. Perlu dilakukan komunikasi dan pelibatan masyarakat adat agar pembangunan dan investasi tetap dapat berjalan tanpa merugikan masyarakat. Hal ini pun sudah ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa tujuan Pemerintah Negara Indonesia salah satunya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. (2) Pembentukan Badan Hukum Perkumpulan untuk masyarakat adat. Selama ini, kedudukan hukum Masyarakat Hukum Adat cukup lemah. Dalam beberapa kasus, pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi sebagai perorangan lebih diakui daripada gugatan yang diajukan oleh Masyarakat Hukum Adat. Dengan adanya penguatan kedudukan hukum ini, maka Masyarakat Hukum Adat dapat memiliki dasar untuk memperjuangkan hak mereka. Salah satu upaya yang harus dilakukan adalah mempercepat identifikasi terhadap Masyarakat Hukum Adat di wilayah IKN dan pengakuan hukum terhadap aset Masyarakat Hukum Adat. (3) Pengakuan Masyarakat Hukum Adat melalui Perda. Dalam proses pembangunan IKN, masyarakat hukum adat di area IKN perlu segera diakui oleh pemerintah. Apabila belum ada pengakuan sebagai masyarakat hukum adat, maka akan berimplikasi pada ketidakjelasan status hukum mereka menurut hukum. Hal itu dapat mengakibatkan ketiadaan batas wilayah adat dan jaminan keamanan wilayah adat. (4) Pemberian

alternatif mata pencaharian untuk masyarakat hukum adat yang tanahnya digunakan untuk IKN, misalnya dengan membuka peluang di bidang pariwisata maupun memberikan pelatihan siap kerja. Misalnya, beberapa marae di Selandia Baru membuka kunjungan untuk wisatawan umum untuk mendapatkan pengalaman hidup di tengah-tengah budaya adat masyarakat lokal. Penyediaan tempat serupa untuk Masyarakat Hukum Adat di wilayah IKN pun akan dapat memberikan opsi pariwisata bagi para pendatang untuk dapat memahami tradisi dan budaya lokal. (5) Pembangunan fasilitas untuk masyarakat adat pada tahap II pembangunan IKN tahun 2025-2029. Fasilitas yang diberikan dapat berupa pembangunan rumah, pembangunan fasilitas kesehatan dan pendidikan, perbaikan jalan, maupun sanitasi yang baik. (6) Penyelesaian tumpang tindih lahan IKN dan tanah milik adat. Proses pembangunan infrastruktur IKN pada tahap pertama memerlukan kepastian hak atas tanah maupun berbagai sumber daya alam lainnya. Pemerintah perlu segera menyelesaikan tumpang tindih hak atas tanah misalnya dengan meninjau ulang hak atas tanah yang tumpang tindih dengan wilayah masyarakat hukum adat. (7) Relokasi masyarakat hukum adat di pusat IKN. Jika diperlukan, dapat dilakukan opsi relokasi dengan tidak menjauhkan masyarakat hukum adat dari wilayah-wilayah adatnya. Pemerintah diharapkan tetap mempertimbangkan eksistensi, teritori, hak-hak dan tradisi budaya masyarakat hukum adat dalam pengelolaan tanah, air, dan hutan. Pemerintah melalui Otorita IKN dapat menyediakan tempat atau lahan yang layak untuk masyarakat adat yang ada di kawasan IKN untuk dapat beraktivitas tanpa meninggalkan kebiasaan-kebiasaan adat mereka. Penyediaan ini juga sebaiknya dilakukan dengan melibatkan perwakilan dari setiap masyarakat adat yang sudah teridentifikasi menempati wilayah IKN. Pelibatan masyarakat IKN ini sebaiknya menggunakan partisipasi jenis mobilisasi diri dan keterhubungan, di mana masyarakat adat dapat menyampaikan aspirasinya secara independen. Dengan berbagai upaya tersebut, diharapkan permasalahan pertanahan masyarakat adat di IKN pada tahap pembangunan pertama ini dapat diminimalisasi.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kementerian Dalam Negeri dan tim editor atas masukan dan kesempatannya untuk menulis di JSKP.

#### REFERENSI

- Alting, H. (2010). *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*. LaksBang PRESSindo.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI. (2020). *Penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis untuk Masterplan Ibu Kota Negara Tahun Anggaran 2020*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI
- Basyari, I. (2022). Antisipasi Persoalan Tanah Masyarakat Adat di IKN. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/06/antisipasi-persoalan-tanah-masyarakat-adat-di-ikn>
- BPS Kabupaten Kutai Kartanegara. (2021). *Kabupaten Kutai Kartanegara dalam Angka 2021*.
- BPS Kabupaten Paser Penajam Utara. (2021). *Penajam Paser Utara dalam Angka 2021*.
- Dalil, F., & Rahardjo, T. (2021). Peran Sesepuh Adat dan Media Komunitas Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar dalam Menjaga Identitas Kebudayaan Asli. *Jurnal Interaksi Online*, 2013–2015.
- Djasmani, H. Y. (2011). Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial Dalam Praktek Berhukum Di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 40(3), 365–374. <https://doi.org/10.14710/mmh.40.3.2011.365-374>
- Fatmi, S. R. (2018). Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik. *Lentera Hukum*, 5(3), 392. <https://doi.org/10.19184/ejth.v5i3.8291>
- Higgins, R., & Ka'ai, T. M. (2004). *Ki te whaiao: An introduction to Māori culture and society*. Pearson Education.
- Mantaelan. (2022). 20.000 Masyarakat Adat Diperkirakan Tergusur Proyek Ibu Kota Baru. <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/20/19254121/20000-masyarakat-adat-diperkirakan-tergusur-proyek-ibu-kota-baru>
- Rawls, J. (1995). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Samovar, L. A. (2010). *Komunikasi Lintas Budaya*. Salemba Humanika.
- Setyawan, V. P. (2019). Prospek Pemberlakuan Delik Adat Dalam Hukum Pidana Nasional (RUU-KUHP). *Justitia Et Pax: Jurnal Hukum*, 35(2), 221–237. <https://doi.org/10.24002/jep.v35i2.2069>
- Soemadiningrat, O. S. (2002). *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Alumni.
- Sucipto. (n.d.). Identifikasi Lambat, Masyarakat Adat di IKN Belum Diakui oleh Pemerintah. Retrieved September 5, 2022, from <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/06/identifikasi-lambat-masyarakat-adat-di-ikn-belum-diakui-pemerintah>
- Sucipto. (2022a). Masyarakat Adat di IKN Butuh Sosialisasi dan Perlindungan. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/21/masyarakat-adat-di-ikn-butuh-sosialisasi-dan-perlindungan-khusus>

- Sucipto. (2022b). Suara Lirih Masyarakat Adat di Tepian IKN. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/05/suara-lirih-masyarakat-adat-di-tepian-ikn>.
- Susetyo, P. D. (2022). Beban Ekologis IKN. <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/13/beban-ekologis-ikn>
- Thea DA, Ady. (2021). Penyebab RUU Masyarakat Adat Mangkrak di DPR. <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyebab-ruu-masyarakat-hukum-adat-mangkrak-di-dpr-lt6111532e89914/?page=1>
- Thontowi, J. (2015). Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya. *Pandecta: Research Law Journal*, 10(1), 1–13. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v10i1.4190>
- Walls, M. L., & Whitbeck, L. B. (2012). The Intergenerational Effects of Relocation Policies on Indigenous Families. *J Fam Issues*, 23(1), 1–7. <https://doi.org/10.1177/0192513X12447178>
- Wardah, F. (2021). Mengapa RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan? <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-/6324774.html>
- Yumantoko. (2020). Kajian Kebijakan dalam Mereknisi Masyarakat Adat. *Jurnal Belantara*, 3(1), 48–58. <https://doi.org/10.29303/jbl.v3i1.423>