

TUMPANG TINDIH PENGUASAAN TANAH DI WILAYAH IBU KOTA NEGARA “NUSANTARA”

Rikardo Simarmata
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
email: rikardosimarmata@ugm.ac.id

disampaikan 22/02/2023 – di-review 05/03/2023 – diterima 17/06/2023
DOI: 10.25123/vej.v9i1.6504

Abstract

In August 2019, the Central Government of Indonesia made an important decision to choose East Kalimantan province to be the location of the new state capital (Nusantara). East Kalimantan was chosen due to its large available state or government-owned land. Some of the large available lands are designated state forest while some others are unregistered land, for which the Government applies formal land tenure system. This article examines the extent to which formal land tenure system has been exercised in land control, land transaction, and land acquisition in the Nusantara through the inquiries on how local individual and group landowners responded to the application of the formal land tenure system. Data collection was conducted through library research and field interview. This research finds that there have been multiple overlapping claims over land rights taking place in the new capital. State, adat law communities, and sultanate are making claims to similar land plots. The overlapping claims arose after the bureaucrats developed a formalistic view or interpretation on state land. This view suggested any unregistered land is state land regardless of actual control and use that are existing. This form of interpretation will most probably influence the way the bureaucrat implements current regulations concerning the new capital where some stipulations respect customary land rights.

Keywords:

land; tenure rights; customary rules; sultanate land; overlapping

Abstrak

Salah satu pertimbangan pemerintah pusat untuk memilih lokasi ibu kota negara (IKN) Nusantara yaitu status penguasaan tanah. Kalimantan Timur dipilih karena sebagian besar tanah-tanah yang akan digunakan untuk pembangunan IKN dimiliki oleh negara/pemerintah atau BUMN. Dengan begitu, tanah-tanah tersebut berada di bawah pengaturan sistem penguasaan formal. Tulisan ini memeriksa kesahihan klaim sistem penguasaan formal atas di wilayah IKN dengan menelusuri bagaimana reaksi atau tanggapan masyarakat atas kegiatan pengendalian peralihan hak, penguasaan tanah, dan pengadaan tanah di wilayah IKN. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan dan data primer dengan kunjungan lapangan untuk melakukan wawancara. Penelitian ini menemukan bahwa tanah yang sama juga diklaim sebagai tanah adat dan kesultanan, selain tanah negara. Ada tumpang tindih antara sistem penguasaan tanah yang formal dengan sistem penguasaan tanah informal. Tumpang tindih ini diawali oleh tafsir birokrat atas ‘tanah negara’ yang bercorak formalistik sehingga tidak peka dengan realitas empirik penguasaan tanah. Tafsir ini kelak akan mewarnai bagaimana pemerintah melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam regulasi mengenai IKN yang memerintahkan penghormatan atas tanah-hak-hak atas tanah kepunyaan masyarakat dan masyarakat adat.

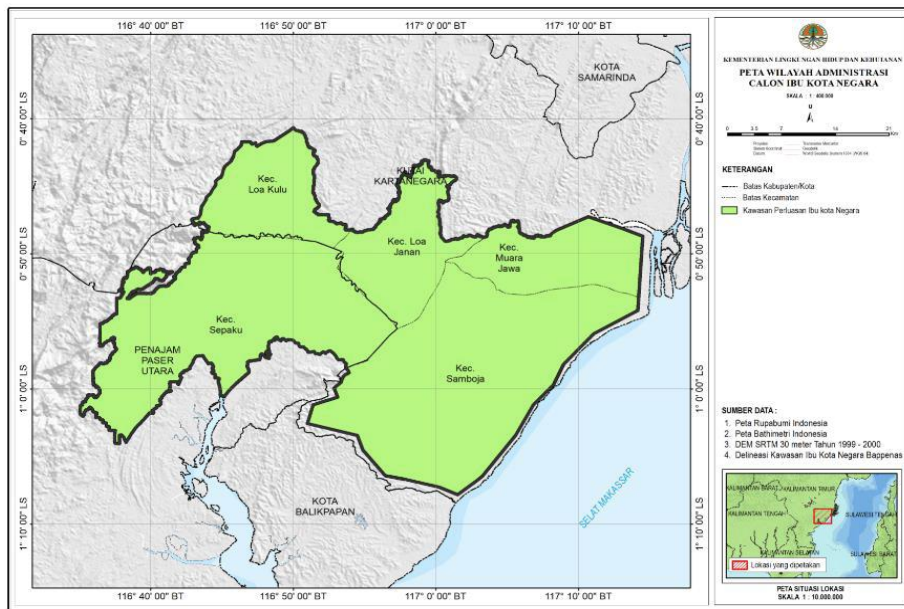
Kata kunci:

pertanahan; hak penguasaan; aturan adat; sultan grond; tumpang tindih

Pendahuluan

Pada bulan Agustus 2019, pemerintah pusat secara resmi mengumumkan provinsi Kalimantan Timur sebagai lokasi ibu kota negara yang baru. Tiga tahun kemudian, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat mengabsahkan keputusan ini yang ditandai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Ibu kota negara (IKN) akan dibangun di dua kabupaten yaitu Penajam Paser Utara (PPU), dan Kutai Kertanegara. Luas wilayah yang akan digunakan untuk IKN mencapai 256.142,8 hektar (ha). Areal seluas ini akan dibagi kedalam tiga kluster yaitu Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPPP) dengan luas 6.671,6 ha, Kawasan Ibu Kota Negara (KI-IKN) dengan luas 49.509,3.181 ha, dan Kawasan Pengembangan IKN (KP-IKN) seluas 199.962,0 ha.¹

Gambar 1: Peta wilayah IKN



¹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara, <https://ikn.go.id/storage/buku-saku-ikn-072121.pdf>, dan Vivi Yulaswati dan Angelina Sallista (ed), Kajian Awal Aspek Sosial. Pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur, Kementerian PPN/Bappenas, 2019, hlm. 2&9.

Kalimantan Timur (Kaltim) dipilih sebagai lokasi IKN karena dinilai memenuhi sebagian besar dari tujuh kriteria yang disiapkan. Ketujuh kriteria itu adalah tersedia lahan luas milik pemerintah/BUMN, secara geografis berlokasi ditengah wilayah Indonesia, potensi konflik sosial rendah karena memiliki budaya terbuka terhadap pendatang, daya dukung tanah dan air baku, memenuhi parameter pertahanan dan keamanan, bencana alam yang minimal, dan dekat dengan kota eksisting yang sudah berkembang. Kriteria pertama yakni tersedia lahan luas milik pemerintah/BUMN terkait dengan kemudahan perolehan tanah.² Berkaitan dengan kriteria ketersediaan tanah, menurut data yang dikeluarkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) Kaltim, dari 256.142,8 ha yang dialokasikan untuk IKN, sebanyak 191.968 ha merupakan kawasan hutan. Sisanya berupa Areal Penggunaan Lain (APL) dan Sungai/Perairan. Kawasan APL sendiri mencapai luas 102.991,8 ha. Sampai dengan tahun 2022 tanah terdaftar di kawasan APL baru sebanyak 37.695 bidang atau seluas 42.026, 18 ha. Tanah-tanah ini terdaftar sebagai milik individu dan badan hukum dengan hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, dan hak wakaf. Sedangkan tanah-tanah yang belum terdaftar mencapai luas 60.965,62 ha.³

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendaftaran dan pengadaan tanah mengartikan 'tanah negara' sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak dilekati suatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset milik negara/daerah.⁴ Tidak sedikit birokrat yang berpandangan bahwa dengan pengertian di atas, tanah-tanah tidak

² Id.

³ Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Provinsi Kalimantan Timur, Isu Strategis terkait Pertanahan di IKN, tanpa tahun, hlm. 2,4-5.

⁴ Pengertian seperti diatas dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah R.I. No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, L.N.R.I. Tahun 2021 No. 28, Pasal 1 angka 2, Peraturan Pemerintah R.I. No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, L.N.R.I. Tahun 2021 No. 29, Pasal 2 angka 8, dan Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I. No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, B.N.R.I Tahun 2018 No. 501, Pasal 1 angka 4.

terdaftar merupakan tanah negara.⁵ Bila menggunakan cara pikir seperti ini maka tanah tidak terdaftar seluas 60.965,62 ha di IKN, merupakan tanah negara. Jika ditambah dengan 191.968 ha kawasan hutan maka luas tanah yang berada di bawah penguasaan negara/pemerintah di wilayah IKN mencapai 252.933,62 ha. Angka ini secara gamblang membenarkan anggapan pemerintah pusat, seperti yang diwakili oleh kriteria pertama penentuan ibu kota negara yang baru, bahwa di wilayah IKN terdapat banyak tanah yang dikuasai oleh negara/pemerintah. Berangkat dari pemikiran ini pemerintah melakukan serangkaian kegiatan di IKN yang terkait dengan pertanahan. Dua kegiatan yang penting untuk disebutkan yaitu pengamanan tanah negara sebagai aset, dan pengadaan tanah.⁶

Pengamanan aset tanah dilakukan dengan memasang plang atau patok untuk menandai batas-batas KIPP seluas 6.671,6 ha. Kegiatan ini dilakukan oleh Kanwil ATR/BPN Kaltim, Kantor Pertanahan Kabupaten Penajam Paser Utara (PPU) dengan didampingi kantor kecamatan, dan kantor kelurahan untuk tanah-tanah yang terletak dalam APL. Untuk kawasan hutan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Penegakan Hukum, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Adapun kegiatan pengadaan tanah dilakukan dengan menyediakan tanah bagi belasan kegiatan seperti pembuatan jalan, jembatan, perkantoran, dermaga, dan bendungan.⁷

Pemasangan plang atau patok menuai reaksi dari sejumlah individu dan kelompok yang menyatakan dirinya sebagai pemilik tanah. Sebagai pemilik tanah

⁵ Sebagai contoh dapat dilihat pada kasus Gregorius Jeramu, seorang petani dari Manggarai Timur, Nusa Tenggara Timur. Jaksa Penuntut Umum (JPU) mendakwa Gregorius melakukan perbuatan korupsi karena menerima ganti kerugian untuk pembangunan terminal di Manggarai Timur. JPU pada Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi Kupang menganggap tanah yang diklaim oleh Gregorius untuk mendapatkan ganti kerugian adalah tanah negara karena belum terdaftar atau belum diterbitkan sertipikat. Lihat dalam Rosis Adir, <https://floresa.co/2023/03/17/dakwaan-untuk-gregorius-jeramu-dalam-kasus-terminal-kembur-argumen-hakim-yang-berbeda-dengan-isi-dokumen-pemerintah-kabupaten-manggarai-timur/>, 17 Maret, 2023.

⁶ Kegiatan lain terkait pertanahan yaitu pembuatan regulasi oleh Kementerian ATR/BPN, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten mengenai pembekuan perolehan dan peralihan tanah, dan pelaksanaan inventarisasi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah oleh Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Kalimantan Timur.

⁷ Informasi mengenai kegiatannya dapat dilihat pada Muhammad Ridwan, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220928/45/1582060/pembangunan-ikn-dimulai-ini-daftar-proyek-yang-mulai-dikerjakan>, Jam 09.12 WIB, 28 September, 2022.

mereka mengherankan mengapa tidak ada sosialisasi sebelumnya. Kalapun diadakan, sudah sangat terlambat.⁸ Mereka mengaku sudah menguasai dan memiliki tanah tersebut dengan jangka waktu yang bervariasi, dari mulai 8 tahun sampai yang sudah turun-temurun.⁹

Reaksi yang sama, yaitu mempertanyakan kegiatan pemerintah yang tidak mempertimbangkan keberadaan pemilik tanah sebenarnya, juga terjadi pada kegiatan pengadaan tanah. Contohnya dapat dilihat pada pembangunan bendungan Sepaku Semoi di kecamatan Sepaku, PPU. Sejak mulai dibangun pada Juli 2020, pengadaan tanah untuk bendungan ini dipersoalkan oleh dua kelompok yaitu ahli waris sultan Adjie Mohammad Parikesit (1924-2018)¹⁰, dan Lembaga Adat Dayak Paser. Keduanya mengklaim sebagai pemilik yang sah dari tanah-tanah yang digunakan untuk membangun bendungan. Kelompok pertama menggunakan dalil tanah kesultanan sedangkan kelompok kedua dalil tanah adat.

Munculnya reaksi menolak dan mempertanyakan oleh orang-orang mengaku sebagai pemilik tanah terhadap pemasangan plang/patok dan pengadaan tanah di wilayah IKN, menjelaskan dua hal penting mengenai realitas historis dan sosiologis penguasaan dan kepemilikan tanah di Kalimantan Timur. **Pertama**, proyek pembangunan berskala besar biasanya diikuti dengan munculnya sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah. Sebelum proyek IKN sudah berlangsung dua gelombang kebutuhan tanah dalam skala luas oleh proyek-proyek pembangunan yang direspon dengan munculnya klaim-klaim kepemilikan tanah. Gelombang pertama berlangsung pada dekade 70an sampai dengan 90an. Pada periode ini pemerintah pusat dan daerah membutuhkan tanah untuk lokasi transmigrasi, membangun jalan, kantor pemerintahan dan mendirikan pabrik berskala nasional

⁸ Sucipto, https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/02/27/masuk-kawasan-inti-ikn-kebun-dan-rumah-warga-di-sepaku-mulai-dipatok?status=sukses_login&status_login=login, Jam 13.56 WIB, 27 Februari, 2022.

⁹ Problematika Ibu Kota Nusantara: Patok Sudah Terpasang Sosialisasi Tak Kunjung Datang, <https://jeo.kompas.com/problematika-ibu-kota-nusantara-patok-sudah-terpasang-sosialisasi-tak-kunjung-datang>, Jam 05.59 WIB, 9 Juni, 2022, dan David Oliver Purba, <https://regional.kompas.com/read/2022/02/28/102014478/pemerintah-mulai-patok-kawasan-inti-ikn-di-sepaku-puluhan-rumah-warga-dan?page=all>, Jam 10.20 WIB, 28 Februari, 2022.

¹⁰ Dapat dilihat pada Putusan Pengadilan Negeri Penajam Nomor 64/Pdt.G/2020/PN Pnj.

seperti PT. Pupuk Kalimantan Timur,¹¹ termasuk kebutuhan tanah untuk dijadikan areal perkebunan sawit dengan Hak Guna Usaha.

Gelombang kedua berlangsung pada periode paruh pertama tahun 2000-an. Pada periode ini tanah dibutuhkan untuk penyelenggaraan usaha pertambangan, kehutanan skala kecil, perkebunan sawit, dan pembangunan infrastruktur. Salah satu yang menjadi ciri dari periode ini yaitu besarnya magnitude klaim kepemilikan tanah akibat euforia reformasi dan desentralisasi.¹²

Kedua, pengadaan tanah diikuti oleh tumpang tindih klaim penguasaan. Negara/pemerintah menganggap tanah-tanah yang akan digunakan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan merupakan tanah negara karena para penggarap atau orang-orang yang mengklaim sebagai pemilik, tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan, terutama dalam bentuk sertipikat. Orang-orang tersebut dianggap hanya melakukan penguasaan atas tanah namun tidak memilikinya. Dalam beberapa hal, pemikiran ini mendekati konsep *domein verklaring*.¹³ Di pihak lain orang-orang yang tanahnya akan diambil mendalilkan tanah tersebut sebagai kepunyaanya dengan alasan melakukan penguasaan efektif dan atau memiliki bukti-bukti kepemilikan. Penguasaan dan pemilikan itu diatur dan dilegitimasi oleh aturan-aturan non-negara atau yang sering disebut sebagai *informal* atau *de facto land tenure system*. Kedua klaim penguasaan atau pemilikan tanah yang tumpang tindih ini bersifat saling menegasikan. Klaim tanah negara mendelegitimasi klaim tanah perseorangan dan sebaliknya klaim tanah perseorangan mendelegitimasi klaim tanah negara.

¹¹ Ruth Daroesman, *An Economic Survey of East Kalimantan*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, 15(3), 1979, hlm. 52, dan Rikardo Simarmata, *Indonesian Law and Reality in the Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in the Mahakam Delta, East Kalimantan*, Leiden University Press, 2012, hlm. 211.

¹² Christopher Barr et al., *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, 2006, hlm. 122.

¹³ Konsep *domein verklaring* diberlakukan pada periode pemerintahan Hindia Belanda lewat Agrarische Wet 1870. Konsep ini mendalilkan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai tanah milik menjadi tanah milik negara. Lihat dalam Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris*, Tarawang, Yogyakarta, 2001, hlm. 30, dan Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 41-42.

Tulisan ini berangkat dari dua argumen yang mendasari penjelasan dan analisa yang akan dipaparkan kemudian. **Pertama**, tumpang tindih klaim kepemilikan pada kasus pembangunan IKN merupakan sejarah yang berulang. Seperti sudah disebutkan, hal yang sama sudah terjadi pada dua gelombang sebelumnya. Pengulangan tumpang tindih klaim menyiratkan adanya faktor-faktor konstan yang menjadi penyebab dalam tiga gelombang yang disebutkan. Dalam kajian literatur, tumpang tindih antara penguasaan formal dan informal adalah situasi yang terelakan setelah adanya kontestasi memperebutkan legitimasi.¹⁴

Kedua, tafsir mengenai 'tanah negara' sangat mempengaruhi cara birokrat melaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai pertanahan di wilayah IKN. Tafsir atas ketentuan dan cara melaksanakannya telah memunculkan jarak antara sistem penguasaan formal, pada satu sisi, dan mekanisme informal, pada sisi lain, yang berujung dengan tumpang tindih klaim penguasaan.

Literatur-literatur mengenai penguasaan dan pemilikan tanah di negara-negara yang sedang berkembang, menjelaskan eksistensi ragam sistem pengaturan (*normative system*). Secara garis besar sistem pengaturan tersebut terbagi kedalam *formal land tenure system*, dan *informal land tenure system*. Sistem yang terakhir disebut juga sebagai *de facto land tenure system*. Seperti kata Franz dan Keebet von Benda-Beckmann dalam Moeliono bahwa dalam kenyataannya sistem penguasaan atas sumber daya alam diatur oleh sistem yang berbeda pada saat yang sama.¹⁵ Sistem penguasaan atas tanah yang formal bersandar dan dilegitimasi oleh hukum negara. Sedangkan sistem informal didasarkan pada aturan-aturan yang berasal dari luar negara seperti hukum adat atau kebiasaan.¹⁶

Antar sistem penguasaan tersebut berlangsung interaksi yang menyebabkan sistem penguasaan yang bekerja bersifat kompleks. Interaksi yang bersifat konfliktual dapat mendatangkan tumpang tindih. Situasi ini terjadi manakala bidang tanah yang sama diklaim sebagai objek penguasaan atau

¹⁴ Ruth. S. Meinzen-Dick dan Rajendra Pradhan, *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*, CAPRI Working Paper No. 2, 2002, hlm. 27.

¹⁵ Moira Moeliono, *The Drums of Rural: Land tenure and the Making of Place in Manggarai, West Flores*, Indonesia, disertasi doktoral pada University of Hawaii, 2000.

¹⁶ John W. Bruce, *Review of Tenure Terminology*, *Tenure Brief No. 1*, Juli 1988, hlm. 1-2.

pemilikan oleh lebih dari satu subjek. Para subjek mendasarkan klaim penguasaan dan pemilikannya dari sistem aturan yang berbeda. Klaim berbasis sistem formal bermula dari deklarasi kedaulatan negara atas sumberdaya alam yang tidak saja melahirkan kewenangan menguasai tapi bahkan untuk memiliki.¹⁷ Metode ini dibesarkan oleh pemerintahan kolonial yang diteruskan oleh pemerintahan nasional negara-negara merdeka.¹⁸ Menurut Franz von Benda-Beckmann konflik karena tumpang tindih tersebut menyoal legitimasi keberlakuan sistem penguasaan yang pada akhirnya menentukan siapa yang memiliki hak atas tanah dan bagaimana hak tersebut dapat dilaksanakan.¹⁹

Tulisan ini menggambarkan persoalan-persoalan yang dihadapi dalam menerapkan sistem penguasaan tanah formal di wilayah IKN. Hal pertama yang dibahas adalah peraturan perundangan pertanahan yang mengatur mengenai aspek pertanahan di IKN dengan fokus pada pendaftaran dan perolehan tanah oleh pemerintah. Kemudian pembahasan diteruskan dengan menggambarkan implementasi peraturan perundang-undangan tersebut. Hal berikut yang dibahas adalah reaksi penolakan dan sikap mempertanyakan dari orang-orang yang mengklaim sebagai pemilik tanah kepada kegiatan pelaksanaan aturan hukum. Selain itu digambarkan sistem penguasaan informal yang dijadikan dasar untuk menolak dan mempertanyakan legitimasi pelaksanaan sistem formal. Selanjutnya tulisan ini memaparkan dan menganalisis tafsir aparat pemerintah untuk istilah 'tanah negara' yang menentukan kekuatan legitimasi sistem penguasaan informal dan nasib pelaksanaan ketentuan-ketentuan penghormatan hak-hak masyarakat dan masyarakat adat atas tanah dalam peraturan perundang-undangan mengenai IKN.

Pengumpulan data untuk tulisan ini dilakukan dengan metode penelusuran dokumen, dan kunjungan lapangan dengan melakukan wawancara. Kunjungan lapangan dilakukan selama lebih kurang 10 hari yang berlangsung dari Minggu

¹⁷ Franz von Benda-Beckmann, *Mysteries of Capital or Mystification of Legal Properties*, *European Journal of Anthropology*, 41, 2003, hlm. 187-191.

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

Keempat Juni sampai dengan Minggu Pertama Juli tahun 2022. Jumlah responden yang diwawancarai sebanyak 9 orang. Berikut informasi umum mengenai profil responden:

Tabel 1: Profil Responden

No	Kalangan	Instansi/kedudukan	Jumlah	Lokasi wawancara
1	Birokrat	Kanwil ATR/BPN Kaltim, Kantor Pertanahan PPU	2 org	<ul style="list-style-type: none"> • Kota Samarinda • Kec. Penajam, PPU
2	Masyarakat	Tokoh adat, pemilik tanah, ahli waris kesultanan	7 org	<ul style="list-style-type: none"> • Kelurahan Sepaku, Kelurahan Pemaluan, dan Kelurahan Sepan, PPU • Kota Samarinda

Sumber: wawancara dengan responden dilakukan di tempat kerja atau di rumah kediaman.

Wilayah kelurahan Pemaluan, Sepan dan Sepaku masuk ke dalam kluster KIPP IKN. Selama melakukan perjalanan ke kelurahan Sepaku, Pemaluan, dan Sepan, Penulis berkesempatan melihat lokasi tanah dan hutan yang masuk ke dalam wilayah IKN termasuk melihat patok-patok batas wilayah IKN dan informasi mengenai tanah-tanah dijual atau disewakan.

Pembahasan

Regulasi Pertanahan dan Implementasinya

Materi Regulasi

Saat ini pengaturan mengenai aspek pertanahan di IKN terdapat dalam UU Nomor 3 tahun 2022 tentang IKN, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Berusaha di Ibu Kota Nusantara (PP Perizinan Berusaha), dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara (Perpres Pertanahan IKN). Namun, ketiganya bukanlah regulasi yang pertama kali mengatur aspek pertanahan di IKN. Sebelumnya, sudah ada 2 produk hukum daerah dan 1 peraturan pemerintah pusat. Produk hukum pertama yaitu Peraturan Bupati Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 22/2019 tentang Pengawasan dan Pengendalian Transaksi Jual Beli dan Peralihan Hak atas Tanah di Lokasi IKN

(Perbup Pengawasan). Selanjutnya diberlakukan Peraturan Gubernur Provinsi Kaltim Nomor 6/2020 tentang Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan Pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga (Pergub Pengendalian Tanah). Satu-satunya regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat yaitu Surat Edaran Direktorat Jenderal Pengaturan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 3/SE-400.HR.02/II/2022 tentang Pembatasan Penerbitan dan Pengalihan Hak Atas Tanah di Wilayah Ibu Kota Negara (SE Pembatasan). Surat edaran ini muncul sehari sebelum UU IKN diberlakukan.

Pengawasan dan pembatasan penguasaan dan peralihan tanah yang dimaksud dalam Perbup Pengawasan, Pergub Pengendalian dan SE Pembatasan ditujukan untuk memastikan tersedianya tanah dengan harga yang terjangkau pada saat diperlukan untuk persiapan, pembangunan, pemindahan ibu kota, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN. Kekawatiran mengenai ketersediaan tanah cukup beralasan mengingat terus maraknya aksi-aksi pendudukan dan pembelian tanah untuk tujuan spekulasi menjelang dan setelah pengumuman lokasi IKN yang baru.²⁰

Perbup Pengawasan memerintahkan camat dan lurah/kepala desa untuk melakukan pengawasan dan pengendalian dengan cara melakukan pemantauan, sosialisasi, dan melaporkan perkembangan transaksi jual beli atas tanah di wilayah masing-masing. Selain itu ditentukan bahwa transaksi hak atas tanah harus dengan persetujuan bupati. Perbup ini tampaknya dimaksudkan untuk berlaku diluar kawasan kehutanan karena hanya memberikan tugas kepada Bupati, camat, dan kepala desa/lurah.

Pergub Pengendalian juga bermaksud melakukan pengendalian penggunaan dan peralihan hak atas tanah namun dengan cakupan subjek dan obyek yang lebih luas. Pergub ini memberikan perintah kepada bupati/walikota, camat, PPAT,

²⁰ Bagaimana spekulasi tanah mengimbas pada kenaikan harga tanah di IKN dapat dilihat dalam sejumlah pemberitaan media. Lihat Nahda Rizki Utami, <https://news.detik.com/berita/d-6309815/jubir-menteri-atr-banyak-mafia-tanah-bermunculan-di-ikn-nusantara>, Jam 13.37 WIB, 24 September, 2022, dan <https://koran.tempo.co/read/editorial/471370/serbuan-spekulasi-tanah-di-ikn?usefree=true>, 28 Januari, 2022.

notaris, dan perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan perizinan. Pergub ini mengatur mengenai pemberian atau perpanjangan izin atau rekomendasi, penggarapan atau penguasaan tanah, serta peralihan hak atas tanah. Izin, rekomendasi serta penggarapan atau penguasaan berkaitan dengan kawasan hutan, sedangkan peralihan hak untuk tanah yang berada diluar kawasan hutan.

Pergub Pengendalian melarang Bupati PPU, Bupati Kukar, dan Walikota Balikpapan untuk memberikan izin baru, perpanjangan, dan rekomendasi di wilayah calon IKN kecuali untuk kepentingan pemerintahan. Perintah yang sama diberikan kepada pimpinan perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan perizinan. Disaat yang sama, Pergub memerintahkan ketiga kepala daerah ini untuk melakukan pengawasan, pencegahan dan pelarangan terhadap penggarapan dan penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang tidak memiliki izin. Tidak lupa, Pergub ini yaitu memerintahkan ketiga kepala daerah untuk memberikan perlindungan dan penghormatan kepada hak atas tanah masyarakat lokal dari praktik diskriminasi, eksploitasi dan segala bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Untuk camat dan PPAT, Pasal 4 ayat (1b) Pergub ini memerintahkan untuk tidak membuat/menguatkan/mengesahkan akta dan/atau bentuk lain yang bermaksud untuk melegalisasi perbuatan hukum dalam rangka peralihan hak atas tanah dan pelepasan tanah yang bertujuan menguasai tanah secara berlebihan, tidak wajar dan terindikasi spekulatif. Dengan alasan yang sama, Pergub ini membatasi notaris untuk membuat akta perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) serta legalisasi dan *waarmerking* surat dibawah tangan. Masih dengan alasan yang sama, lurah/kepala desa juga diminta untuk tidak mengesahkan surat yang menerangkan penguasaan atau kepemilikan.

Berbeda dengan Perbup Pengawasan dan Pergub Pengendalian yang melarang peralihan hak atas tanah bila tidak disetujui oleh Bupati, atau terindikasi tidak wajar atau spekulatif, SE Pembatasan mengenakan larangan tanpa syarat. SE ini melarang kepala Kantor Pertanahan PPU dan Kukar untuk menerbitkan hak atas tanah, dan atau mencatat pendaftaran akta/perjanjian dalam rangka pengalihan

hak dalam areal-areal yang masuk dalam deliniasi wilayah IKN. Larangan yang sama ditujukan kepada camat, PPAT, dan notaris.

Adapun lurah/desa dilarang untuk membuat surat keterangan tanah yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan kepemilikan. Sebagai tambahan, untuk keperluan pembuatan surat keterangan tanah, lurah/kepala desa diwajibkan untuk mendapatkan rekomendasi dari Kantor Pertanahan setempat untuk memastikan bidang tanah tidak termasuk dalam deliniasi wilayah IKN. SE menentukan bahwa larangan-larangan tersebut akan berlaku sampai terbentuknya Otorita Ibu Kota Negara. Pemerintah membentuk Otorita IKN pada Maret 2022 lewat Peraturan Presiden No. 62/2022.

Ketentuan-ketentuan mengenai pengendalian peralihan hak atas tanah seperti yang diatur dalam Pergub Pengendalian disinggung sepintas dalam UU IKN dengan menentukan bahwa pengalihan hak atas tanah (HAT) di wilayah IKN harus dengan persetujuan kepala Otorita IKN.²¹ Pembatasan peralihan HAT dipersempit untuk hanya yang melalui jual-beli. Dengan norma ini maka UU IKN menambahkan satu norma baru mengenai persyaratan peralihan HAT yaitu persetujuan dari kepala Otorita. Perpres Pertanahan IKN menguatkan ketentuan ini.²² Dalam Perpres ini tidak terdapat norma mengenai pembatasan bagi camat, PPAT atau lurah/kepala desa untuk membuat atau mengabsahkan akta otentik atau akta dibawah tangan. Begitu juga norma yang melarang kepala Kantor Pertanahan untuk menerbitkan HAT.

PP Perizinan Berusaha mengatur lebih lanjut mengenai penguasaan dan pemilikan hak atas tanah oleh Otoritas IKN. Didalamnya diatur mengenai jangka waktu dan prosedur pemberian, perpanjangan, pembaruan, dan pengajuan kembali hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai yang diberikan diatas tanah HPL. Dalam hal ini yang bertindak sebagai pemegang HPL adalah

²¹ Peraturan Gubernur Kalimantan Timur, No. 6 Tahun 2020, Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga, Berita Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2020 No. 7, Pasal 16 ayat (2).

²² Peraturan Presiden R.I., No. 63 Tahun 2022, Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, L.N.R.I. Tahun 2020 No. 5, Pasal 20 ayat (1).

Otorita IKN.²³ PP ini menguatkan norma yang sudah diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan terdahulu yaitu pemberian sekaligus jangka waktu HGU, HGB atau hak pakai, yaitu dengan menggabungkan pemberian dan perpanjangan atau perpanjangan dan pembaruan.²⁴ Selain itu, PP Perizinan Berusaha juga meneruskan norma yang mengatakan bahwa jangka waktu HGU, HGB, dan hak pakai dapat diberikan untuk siklus kedua setelah dilakukan evaluasi terhadap pemanfaatan dan penggunaan tanah pada siklus pertama.²⁵ Satu siklus HGU berjangka waktu 95 tahun sedangkan HGB dan hak pakai 80 tahun.

Selain mengatur mengenai pengendalian peralihan HAT, UU IKN, PP Perizinan Berusaha, dan Perpres Pertanahan IKN juga mengatur materi-materi lain seperti perolehan tanah, kewenangan otorita IKN sebagai subjek pemegang HAT dan hak pengelolaan (HPL), prosedur perolehan, jangka waktu dan pengajuan kembali HGU, HGB, dan hak pakai diatas HPL, dan pengendalian penggunaan HAT. UU IKN dan Perpres Pertanahan meneruskan norma standar yang menjadi muatan legislasi nasional yaitu keharusan untuk menghormati hak-hak atas tanah masyarakat dalam rangka melaksanakan kegiatan pembangunan dan penerbitan hak atau izin. Kedua peraturan ini menentukan bahwa hak masyarakat atau masyarakat adat atas tanah harus dipertimbangkan dalam melakukan perolehan tanah, penetapan tanah sebagai barang milik negara (BMN) atau aset dalam penguasaan (ADP), serta untuk perolehan HAT dan HPL oleh Otorita IKN.²⁶ Menariknya, dalam PP Perizinan Berusaha norma standar tidak dimunculkan lagi.

²³ Peraturan Pemerintah R.I., No. 12 Tahun 2023, Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitasi Penanaman Modal bagi Pelaku Berusaha di Ibu Kota Nusantara, L.N.R.I. Tahun 2023 No. 37, Pasal 16 s/d Pasal 21.

²⁴ Misalnya Undang-Undang R.I. No. 25 Tahun 2007, Penanaman Modal, L.N.R.I. Tahun 2007 No. 67, Pasal 22 ayat (1), dan Peraturan Pemerintah R.I. No. 18, Tahun 2021, Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Hak atas Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, L.N.R.I. Tahun 2021 No. 28, Pasal 26 ayat (2). Beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 yang membolehkan HGU, HGB dan hak pakai diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus telah dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22/PUU-V/2007 karena dinilai bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (2) dan (3), Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28C UUD 1945.

²⁵ Peraturan Pemerintah R.I., No. 12 Tahun 2023, supra 23, Pasal 18 ayat (6).

²⁶ Undang-Undang R.I. No. 3 Tahun 2022, Ibu Kota Negara, L.N.R.I. Tahun 2022 No. 41, Penjelasan Pasal 16 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 30 ayat (1) UU IKN, dan Peraturan Presiden R.I., No. 63 Tahun 2022, supra No. 22, Pasal 3 ayat (3), dan Pasal 4 ayat (3).

Sekalipun masih belum konkrit menentukan cara atau proses untuk mempertimbangkan hak masyarakat dan masyarakat adat atas tanah, UU IKN dan Perpres Pertanahan IKN membuka mata dengan keberadaan hak-hak atas tanah masyarakat yang bersumber dari sistem penguasaan informal. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Perpres ini yang menyinggung tanah tidak terdaftar dalam konteks pengendalian peralihan HAT.²⁷ Tanah tidak terdaftar menunjuk pada bidang-bidang tanah yang belum menjadi objek kegiatan kadastral.

Implementasi Regulasi

Pemerintah daerah dan pemerintah pusat melakukan beberapa tindakan konkrit dengan tujuan melaksanakan Perbup Pengawasan, Pergub Pengendalian dan SE Pembatasan. Sesuai dengan intensi kedua regulasi ini, pelaksanaan dimaksudkan untuk mengendalikan penguasaan tanah dan peralihan hak. Pemerintah Provinsi mengkomunikasikan larangan untuk memproses peralihan hak kepada para kepala desa/lurah dan camat. Konkritnya kepala desa/lurah dilarang menandatangani surat pelepasan hak, para camat dan PPAT dilarang untuk membuat akta jual beli (AJB) serta notaris dilarang membuat Perjanjian Perikatan Jual beli (PPAJB).

Menurut amatan kepala Kantah kabupaten PPU, awalnya larangan ini tidak efektif karena dua sebab. Pertama, tidak ada ukuran yang jelas untuk perolehan tanah yang dikategorikan bersifat spekulatif. Kedua, awalnya Pemprov tidak berkomunikasi dengan Kanwil BPN dan Kementerian ATR/BPN pusat.²⁸ Komunikasi yang diperlukan ini akhirnya dilakukan. Sebagai hasilnya, Kementerian ATR/BPN melakukan dua langkah konkrit yaitu menerbitkan SE Pembatasan, dan men-set up sistem. Secara otomatis sistem akan mengirim notifikasi setiap kali ada permohonan peralihan hak yang obyeknya berlokasi di wilayah IKN yang dideliniasi. Kantah atau Kanwil seketika akan menghentikan pelayanan pendaftaran tanah setelah menerima notifikasi itu. Sistem ini dikenal luas sebagai pembekukan atau *di-freez*.

²⁷ Peraturan Pemerintah R.I., No. 12 Tahun 2023, supra 25, Pasal 19 ayat (2).

²⁸ Wawancara ACW, Kepala kantor pertanahan PPU, 8/7/2022.

Salah satu aksi membekukan pelayanan pendaftaran tanah oleh Kantah yang sering disebut-sebut oleh masyarakat adalah pembatalan kegiatan PTSL pada 6.100 bidang tanah di beberapa kelurahan pada kecamatan Sepaku. Di kelurahan Sepaku sendiri pembatalan dilakukan pada 1.600 bidang. Seluruh bidang tanah berlokasi di kawasan pemukiman dan ladang. Beberapa penduduk lokal di kecamatan Sepaku juga mempunyai pengalaman pribadi dengan pembekuan. Mereka sudah bertahun-tahun memohonkan pendaftaran tanah ke Kantah Penajam namun belum mendapatkan sertipikat. Mereka menguasai tanah dengan bukti surat segel.²⁹

Pengendalian dengan cara membatasi atau bahkan membekukan layanan peralihan dan pendaftaran tanah, tidak sepenuhnya berjalan efektif. Informasi yang didapatkan dari beberapa penduduk kelurahan Sukaraja menyingkap dalam praktik transaksi tetap berjalan dengan akta dibawah tangan dengan diawali kwitansi jual beli. Sertipikat akan diserahkan kepada pembeli bila pembayaran sudah dilunasi.³⁰

Pengendalian juga dilakukan dengan cara pemasangan patok batas dan plang sebagai bagian dari deliniasi Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP). Kantah PPU, Kutai Kertanegara dan Kanwil melakukan pematokan dan pemasangan di kawasan APL. Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian LHK melakukannya untuk kawasan hutan. Kantah dan Kanwil memasang patok dan plang di 50 titik. Patok batas terbuat dari semen berwarna biru dan putih. Disampingnya dipasang plang bertuliskan, "Batas Kawasan Inti Pusat Pemerintahan, Dilarang Merusak". Untuk yang dikerjakan oleh KLHK, terdapat plang berwarna putih merah dengan tulisan, "Kawasan ini Merupakan Hutan Negara yang Ditetapkan sebagai Lokasi Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara". Selain itu terdapat informasi mengenai aturan hukum yang berbunyi, "Dilarang Memasuki, Melakukan Kegiatan, Menggunakan dan/atau Menduduki

²⁹ Sucipto, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/05/suara-lirih-masyarakat-adat-di-tepian-ikn>, Jam 10:48 WIB, 7 Juni, 2022.

³⁰ Wawancara dengan warga kelurahan Sukaraja, 2/7/2022.

Kawasan Hutan secara Tidak Sah”. Plang juga menginformasikan sanksi hukum bila melanggar larangan.

Kepala Kantah PPU menjelaskan bahwa patok dan plang yang dipasang bukan merupakan tanda kepemilikan melainkan batas luar KIPP. Namun, kegiatan itu tetap saja melahirkan perasaan bingung dan khawatir dikalangan pemilik tanah. Mereka bingung karena pemasangan itu dianggap bertolak belakang dengan pernyataan presiden Joko Widodo bahwa pembangunan IKN tidak akan mengambil tanah-tanah masyarakat. Anggapan itu berasal dari cari mereka memahami pernyataan Presiden yang mengatakan bahwa pemerintah akan membangun tempat berkumpul, sarana adat, dan rumah adat di wilayah IKN.³¹ Mereka juga bertanya-tanya apakah kegiatan berkebun dilahan sendiri dianggap sebagai tindakan ‘merusak’ seperti yang dimaksud oleh kalimat dalam plang.

Penduduk lokal yang menguasai tanah dengan surat segel khawatir pemasangan patok dan plang akan mengubah tanah-tanah mereka menjadi tanah negara. Penduduk asli seperti Orang Paser Balik menyimpan rasa khawatir lebih besar karena mereka tidak memiliki bukti-bukti kepemilikan tanah. Mereka merasa tidak bernasib sebaik para transmigran yang sudah memegang sertipikat.³²

Sanggahan untuk Sistem Penguasaan Formal

Menguatnya klaim tanah negara oleh pemerintah dan harga tanah yang meroket di wilayah IKN, direspon dengan merebaknya klaim penguasaan tanah dengan dalil adat dan kesultanan. Klaim-klaim itu ditujukan pada tanah negara maupun tanah hak serta areal hutan yang sudah dibebani izin kehutanan. Klaim ini mendalilkan bahwa bidang-bidang tanah tersebut merupakan tanah adat atau tanah kesultanan. Dua klaim ini memang mendominasi sistem penguasaan tanah informal di Kalimantan Timur.³³

³¹ Wawancara ACW, supra No. 28.

³² Wawancara Sd, kepala adat kelurahan Sepaku, 2/7/2022.

³³ *Laurens Bakker, Who Owns the Land? Looking for Law and Power in Reformasi East Kalimantan, disertasi doctoral pada Redboud Universiteit Nijmegen, 2009, hlm. 93-94, <https://escholarship.org/uc/item/1dm5393d>,*

Dalil adat berargumen bahwa perolehan hak atas tanah dengan cara membuka/merintis hutan, pewarisan, jual-beli, atau pemberian, diatur oleh hukum adat atau hukum kebiasaan. Tanah-tanah tersebut merupakan karena penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan seluruh maupun sebagian masih diatur oleh sistem hukum adat. Tanah tersebut dapat dimiliki oleh satu orang atau bersama-sama.³⁴ Untuk wilayah IKN, dalil ini umumnya digunakan oleh penduduk asli seperti orang Paser, Dayak dan Kutai. Kelompok lain yang menggunakannya adalah para pendatang seperti orang Bugis dan Banjar yang nenek moyang mereka telah tiba di Kalimantan Timur pada abad ke-17 dan ke-19.³⁵

Adapun dalil kesultanan digunakan oleh para keturunan atau ahli waris sultan-sultan Kutai, atau oleh mantan pejabat atau pegawai kesultanan. Kelompok ini mengaku memperoleh tanah dengan cara mendapatkan hibah atau waris dari sultan. Tanah kesultanan adalah bidang-bidang tanah yang berasal dari warisan atau pemberian oleh sultan-sultan Kutai Kertanegara Ing Martadipura (Kutai Kertanegara) kepada keturunannya (*pengempuan*) atau kepada orang-orang yang berjasa kepada kesultanan (*limpah kemurahan*).³⁶

Tulisan ini membatasi tanah adat pada hanya yang dikuasai oleh orang Paser Balik yang tinggal di kelurahan Sepan, Peraluan, dan Sepaku. Untuk wilayah IKN yang di kabupaten PPU, kelompok ini dianggap sebagai penduduk asli (Wijaya et al., 2020; Wijaya, 2022).³⁷ Saat ini warga kelompok ini menguasai dan mengusahakan tanah-tanah adat yang mereka gunakan sebagai ladang dan kebun. Lahan lain yang juga mereka klaim sebagai tanah adat adalah bagian dari areal izin kehutanan atau

³⁴ Rikardo Simarmata et al., 'Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Timur', laporan penelitian, Kementerian Agraria&Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2021, hlm., 49-51.

³⁵ Rikardo Simarmata, supra No. 11, hlm., 32-33, dan Laurens Bakker, supra No. 33, hlm., 151-152.

³⁶ Muhammad Nazdir dan Prapti Ramadhani, Status Hukum Tanah Grant Sultan Kutai Kertanegara Ing Martadipura dalam Sistem Hukum Indonesia, *De Facto*, Vol. 4 Nomor 2, 245-261, 2018, hlm. 252.

³⁷ Untuk wilayah IKN yang di Kabupaten Kutai Kertanegara penduduk aslinya adalah orang Kutai. Lihat dalam Wijaya, Akhmad et al., Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) di Kalimantan Timur, draf laporan, Yayasan Bumi, 01, 2020, hlm.15, Akhmad Wijaya, Aspek Tenurial dan Keberadaan Masyarakat (Hukum) Adat di IKN, dipresentasikan pada FGD 'Pertanahan dan Masyarakat Adat di IKN, 25 April, 2021, hlm. 7 dan Yulaswati dan Sallista (ed), supra No. 2, hlm., 9.

HGU. Mereka menganggapnya sebagai tanah adat karena merasa tidak pernah melepaskannya kepada pihak lain.

Klaim kesultanan ditujukan kepada seluruh tanah yang berlokasi di wilayah IKN. Menurut peta yang digunakan oleh sebagian ahli waris kesultanan Kutai Kertanegara, seluruh wilayah IKN masuk kedalam tanah ahli waris sultan Parikesit.³⁸ Dengan begitu, klaim ini ditujukan pada tanah terdaftar dan tidak terdaftar dalam APL, serta kawasan hutan. Senada dengan klaim adat, para ahli waris kesultanan merasa tidak pernah menyerahkan tanah-tanah warisan kepada negara.

Uraian berikut berisi penjelasan lebih lanjut mengenai klaim tanah adat dan tanah kesultanan dengan mengemukakan dasar-dasar klaim dan beberapa contoh kasus.

Klaim Tanah Adat

Orang Paser Balik yang tinggal di kelurahan Sepan, Pemaluan, dan Sepaku, beranggapan bahwa sebelum dimiliki oleh para transmigran, perusahaan pemegang HGB dan HGU serta pemilik izin kehutanan, tanah-tanah yang berlokasi di IKN saat ini merupakan tanah milik nenek moyang mereka dengan status tanah adat.³⁹ Kepala adat kelurahan Pemaluan mengisahkan kehadiran perusahaan-perusahaan kayu pada penghujung 60-an. Perusahaan mengambil kayu yang berlokasi didekat pemukiman, ladang, kebun atau hutan adat masyarakat. Mereka menduga, pemerintah berpikiran tidak ada penduduk yang tinggal atau menguasai areal izin yang akan diberikan.⁴⁰

Pengambilan tanah-tanah adat oleh pemerintah berlanjut ke pertengahan tahun 70-an dan 80-an. Pada pertengahan 70-an, pemerintah mengambil ladang dan hutan orang-orang Paser Balik untuk diserahkan kepada peserta transmigrasi.⁴¹ Tanah-tanah penduduk lokal makin berkurang setelah sebagian

³⁸ Wawancara AI, juru bicara keluarga ahli waris Kesultanan Kutai, 6/7/2022.

³⁹ Yulaswati dan Sallista (ed), supra No. 37, hlm., 13.

⁴⁰ Wawancara Jb, kepala adat kelurahan Pemaluan, 2/7/2022), dan YS, kepala adat kelurahan Sepan, 3/7/2022.

⁴¹ Wawancara Sd, supra 32.

dijual kepada para peserta transmigran.⁴² Pada dekade 80-an pemerintah kembali mengambil tanah adat untuk diberikan kepada perusahaan sebagai areal HGU.

Sekalipun tanah-tanah yang disebut diatas saat ini sedang dikuasai perusahaan dan perorangan, lonjakan nilai tanah dan kekawatiran akan menjadi kaum terpinggir di ibu kota yang baru, telah membangunkan pemikiran orang-orang Paser Balik untuk mengklaimnya kembali dengan dalil tanah adat. Penduduk kelurahan Sepan telah selesai memetakan wilayah adatnya dengan bantuan Badan Registrasi Wilayah Adat, sebuah lembaga swadaya masyarakat berbasis di Bogor. Luas wilayah adat mereka mencapai 10.000 ha dengan 110 ha dialokasikan sebagai hutan adat. Mereka mengklaim hutan adat sebagai tanah ulayat. Secara de jure hutan adat itu saat ini berada dalam areal izin usaha perusahaan hasil hutan kayu-hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI). Namun, bila jangka waktu izin telah berakhir mereka membayangkan tanah akan dikembalikan ke mereka.

Kepala adat kelurahan Sepan menjelaskan bahwa saat ini mereka memberlakukan hukum adat diatas wilayah adat yang sudah dipetakan. Belum lama ini mereka menghukum seorang pendatang yang memperjualbelikan lahan kepada orang-orang luar seluas 180 ha dengan cara dikavling-kavling.⁴³ Ini adalah contoh pendudukan kawasan hutan untuk tujuan spekulasi. Lahan itu terletak di lokasi yang diklaim sebagai wilayah adat. Sebagai hukum mereka meminta orang itu untuk menarik kembali tanah-tanah kavling yang sudah dijual.⁴⁴

Sebelumnya, orang Paser Balik di kelurahan Pemaluan sudah menggarap areal izin PT. ITCI Hutan Manunggal (PT. IHM) seluas 300-an hektar.⁴⁵ PT. IHM

⁴² Wijaya et al. supra No. 37, hlm.,19.

⁴³ Ini adalah contoh pendudukan kawasan hutan untuk tujuan spekulasi. Mengenai merebaknya spekulasi tanah dalam hutan produksi dan hutan produksi yang dapat dikonversi di wilayah IKN lihat misalnya dalam Fransica Cristy Rosana dan Ali Akhmad Nur Hidayat, <https://bisnis.tempo.co/read/1554124/spekulan-tanah-marak-di-ikn-ada-pejabat-disebut-kuasai-40-ribu-hektare>, Jam 11.43 WIB, 26 Januari, 2022.

⁴⁴ Wawancara YS, supra No. 40.

⁴⁵ PT. IHM memegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) melalui surat keputusan Menteri Kehutanan Nomor 184/KPTS-II/1996. Perusahaan ini pernah dijatuhi hukuman oleh pengadilan untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000 karena menanam sawit secara ilegal seluas 120 ha dikawasan Taman Hutan Raya Bukit Soeharto. Lihat dalam <https://balikpapan.prokal.co/read/news/234645-pt-agro-indomas-didenda-rp-1-miliar.html>, Jam 08.28, 27 Juli 2018.

memegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) melalui surat keputusan Menteri Kehutanan Nomor 184/KPTS-II/1996. Jarak batas areal izin PT. IHM dengan pemukiman penduduk hanya sekitar 150 m. Orang Paser Balik menanam kelapa sawit di lahan sekitar 300-an ha itu. Bagi orang Paser Balik, membudidayakan tanaman keras seperti sawit dan karet, menandai pergeseran dari pertanian gilir balik ke komoditas padi ladang. Pihak PT. IHM tidak keberatan dengan tindakan orang Paser Balik menguasai dan menanam areal izinnya. Perusahaan juga mempersilahkan masyarakat untuk mengurus legalitas penguasaan.⁴⁶

Klaim tanah adat juga berlangsung di kawasan APL seperti yang terjadi pada kasus pembangunan bendungan Sepaku Semoi, dan HGB PT. ITCI. Bendungan Sepaku Semoi berada di kecamatan Sepaku, PPU. Bendungan ini menempati lahan seluas 378 ha yang terbagi kedalam 414 bidang. Lembaga Adat Dayak Paser (LADP) mempersoalkan pengadaan tanah pada pembangunan bendungan ini. Mereka keberatan dengan keputusan pelaksana pengadaan tanah yang memasukan PT. Agro Indomas sebagai salah satu Pihak Yang Berhak sehingga berhak mendapatkan ganti kerugian. Menurut pimpinan LADP, sebagian areal HGU perusahaan itu adalah tanah ulayat. Karena itu seharusnya ganti kerugian diberikan kepada masyarakat adat selaku pemilik yang sah. PT. Agro Indomas⁴⁷ pernah tersangkut dalam dua kasus penyerobotan lahan dan perkebunan sawit illegal. Kasus pertama penyerobotan tanah-tanah eks transmigrasi milik masyarakat seluas 227 ha. Kasus kedua, menanam tanaman sawit tanpa hak dalam kawasan Taman Hutan Rakyat Bukti Soeharto seluas 120 ha.

⁴⁶ Wawancara Jb, supra No. 40.

⁴⁷ Perusahaan ini pernah tersangkut dalam dua kasus penyerobotan lahan dan perkebunan sawit illegal. Kasus pertama penyerobotan tanah-tanah eks transmigrasi milik masyarakat seluas 227 ha. Kasus kedua, menanam tanaman sawit tanpa hak dalam kawasan Taman Hutan Rakyat Bukti Soeharto seluas 120 ha. Lihat lebih lengkap dalam <https://detakkaltim.com/index.php/2018/05/31/terungkap-pt-agro-indomas-belum-punya-hgu-camat-sepaku-sesalkan/>, 31 Mei, 2018, dan <https://balikpapan.prokal.co/read/news/234645-pt-agro-indomas-didenda-rp-1-miliar/>, Jam 08.28, 27 Juli, 2018.

Pada kasus yang lain, penduduk desa Telemow dan Maridan menolak pemberian tanah sebagai hak guna bangunan (HGB) seluas 490 ha kepada PT. ITCI. Sebagian besar dari areal itu adalah milik penduduk desa yang digunakan dan diusahakan untuk pemukiman dan ladang. Dalam praktiknya PT. ITCI hanya mampu menggunakan tanah seluas 88,55 ha.⁴⁸

Pengguna klaim adat tidak hanya penduduk asli tetapi juga orang-orang dari luar komunitas. Modus yang disering digunakan oleh orang luar yaitu mengaku sebagai keturunan leluhur orang Paser Balik. Mereka mengaku sebagai ahli waris yang ingin mengurus kepemilikan tanah. Salah satu objek klaim yang favorit ialah areal-areal izin yang sedang tidak digarap perusahaan, dan direncanakan untuk dilepas sebagai kawasan hutan.

Klaim tanah adat sudah sampai menyulut perlombaan di internal masyarakat adat. Dalam satu desa/kelurahan bisa ada dua sampai tiga kepala adat. Misalnya, kelurahan Sepan saat ini mempunyai 3 kepala adat, dan hanya 1 orang yang diangkat sesuai persyaratan adat yaitu berdasarkan garis keturunan.⁴⁹ Masing-masing kepala adat mengklaim sebagai pemilik kewenangan yang sah untuk mengurus tanah-tanah adat.

Mayoritas tanah-tanah adat di kelurahan Sepaku, Pemaluan dan Sepan yang masuk dalam wilayah IKN sudah dimiliki perseorangan. Tanah-tanah tersebut digunakan untuk pemukiman, ladang, dan kebun. Hak penguasaan diperoleh melalui pewarisan, jual beli, sewa atau pinjam meminjam.⁵⁰ Penguasaan komunal yang jumlahnya tidak berlangsung dilahan yang berfungsi sebagai hutan.⁵¹

Walau perolehannya masih melalui mekanisme hukum adat, namun pengadministrasian tanah-tanah adat yang dimiliki perorangan hampir tidak melibatkan kepala adat. Pengadministrasian dilakukan oleh pemerintah desa/kelurahan dengan menerbitkan surat segel. Kepala adat tidak membubuhkan

⁴⁸ Lihat dalam <https://kaltim.prokal.co/read/news/390635-sengketa-lahan-ditindaklanjuti-pemkab-lakukan-rdp-warga-adat-dengan-perusahaan>, Jam 11.02, 13 September, 2021.

⁴⁹ Wawancara IP&N, pasangan suami-istri tinggal di kelurahan Sepan, 3/7/22.

⁵⁰ Aliansi Masyarakat Adat Nusantara & Badan Registrasi Wilayah Adat, Profil Masyarakat Adat dan Situasi Tenurial Wilayah Adat di Kawasan IKN Kabupaten Penajam Paser Utara-Kalimantan Timur, 2023, hlm. 20.

⁵¹ Id.

tanda tangan pada dokumen Berita Acara Pemeriksaan, Surat Pernyataan Tidak Sengketa, dan Surat Pernyataan Penguasaan tanah Negara. Otoritas yang membubuhkan tanda tangan adalah ketua RT dan kepala desa/lurah. Mereka semua adalah perangkat pemerintahan desa.⁵² Sekalipun kewenangan publik pimpinan adat tidak lagi berfungsi, namun para pemilik tanah ini masih menggunakan hukum adat/kebiasaan untuk melakukan transaksi dan menyelesaikan sengketa. Di kelurahan Pemaluan, kepala adat berperan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa, dan memberi rekomendasi untuk jual beli lahan.

Klaim Tanah Kesultanan

Seorang juru bicara yang menikahi cucu perempuan sultan Parikesit menjelaskan bahwa seluruh tanah di wilayah IKN merupakan milik para ahli waris atau keturunan sultan Parikesit. Sultan Parikesit sendiri memiliki tanah dari hasil pembagian dari sultan Adji Muhammad Alimuddin kepada 6 orang anaknya. Sultan Parikesit sendiri adalah anak bungsu dengan dua anak yaitu pangeran Yudo dan pangeran Puger. Saudara sultan Parikesit seperti M. Yasin, pangeran Sosro, pangeran Mangku, pangeran Karta mendapatkan warisan tanah dilokasi yang lain. Kelompok lain dari ahli waris kesultanan, yaitu Enam Pemangku Hibah, mengklaim tanah negara seluas 120.000 ha di wilayah IKN sebagai tanah para ahli waris kesultanan. Lokasinya terbentang di Sepaku dan Semoi di Kabupaten PPU dan Samboja di kabupaten.⁵³

Sejumlah pihak mempersoalkan dasar klaim diatas karena kesultanan Kutai Kertanegara dianggap sudah menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah Indonesia pada tahun 1950. Penyerahan berlangsung setelah seluruh anggota federasi kesultanan Kalimantan Timur yaitu Bulungan, Sambaliung, dan Gunung Tabur bergabung kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada

⁵² Wawancara YS, supra No. 44.

⁵³ Lihat pada Odie Krisno, <https://daerah.sindonews.com/berita/1469527/174/kerabat-kesultanan-kutai-hadirkan-bukti-baru-soal-lahan-pembangunan-ikn?showpage=all>, Jam 21.32 WIB, 13 Desember, 2019.

Agustus 1950.⁵⁴ Dalam NKRI kesultanan Kutai dianugerahi status sebagai daerah swapraja dan daerah istimewa.

Ahli waris kesultanan Kutai memiliki cara tersendiri untuk menjelaskan peristiwa bergabungnya kesultanan Kutai ke NKRI. Menurut mereka yang diserahkan sultan Parikesit kepada presiden Soekarno pada peristiwa itu adalah kekuasaan politik, bukan wilayah. Dengan begitu, wilayah eks kesultanan dan tanah yang terdapat didalamnya tidak ikut serta diserahkan dan dengan begitu tetap menjadi milik keperdataan sultan atau ahli warisnya. Berikut kutipan penjelasan salah seorang juru bicara ahli waris sultan Parikesit.⁵⁵

“Karena bukan penyerahan wilayah, ahli waris tidak kehilangan hak kebendaanya atau keperdataanya atas tanah-tanah yang masuk dalam eks wilayah kesultanan Kutai.”

Bila mengacu pada sistem penguasaan tanah yang berlaku pada era Kesultanan Kutai (1300-1950), tanah-tanah warisan yang disebutkan diatas menunjuk pada tanah *pengempuan*. Tanah ini dimiliki oleh sultan untuk kemudian dihibahkan atau diwariskan kepada keturunannya. Ini adalah tanah pusaka yang diturunkan oleh sultan kepada para keturunannya. Selain tanah pengempuan, terdapat juga tanah limpah kemurahan, tanah tajaran, tanah Huma, dan tanah diam.⁵⁶ Tanah limpah kemurahan berasal dari pemberian sultan kepada individu atau kelompok yang telah berjasa kepada kesultanan untuk dipakai sebagai tempat tinggal dan dimanfaatkan. Tanah limpah kemurahan dibuktikan dengan surat dengan stempel kerajaan yang ditulis dengan aksa Arab Gundul.⁵⁷

Hal kedua yang dijadikan argumen bagi klaim tanah kesultanan adalah jasa-jasa sultan untuk pemerintahan Hindia Belanda dan NKRI. Sultan Aji Moehammad Sulaiman (1838-1899) pernah meminjamkan uang kepada pemerintah Hindia Belanda untuk keperluan pembangunan Terusan Suez. Pada waktu itu pemerintah

⁵⁴ Burhan Magenda, *The Surviving Aristocracy in Indonesia: Politics in Three Provinces of the Outer Island. (Volumes I and II)*, Cornell University, U.M.I., 1991, hlm. 164.

⁵⁵ Wawancara AI, supra 38.

⁵⁶ Muhammad Nazdir dan Prapti Ramadhani, supra No. 36, hlm., 251-252.

⁵⁷ Id, hlm., 254.

kesulitan keuangan sehabis perang Diponegoro (1825-1830). Sultan Parikesit memberikan uang kepada pemerintah Indonesia untuk melunasi hutang-hutang kepada pemerintah Belanda sebagai bagian dari kesepakatan Konferensi Meja Bundar (KMB).

Klaim tanah kesultanan didasarkan pada sejumlah alat bukti seperti surat bukti bayar pajak, akta hibah waris, silsilah keturunan, peta, dan surat keterangan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan, dan instansi pemerintah. Bukti-bukti ini telah digunakan untuk keperluan mengajukan gugatan ke pengadilan baik untuk perkara pidana, perdata ataupun tata usaha negara. Dari banyak perkara, satu berujung pada kemenangan para ahli yaitu pada kasus Cemara Rindang. Pada kasus ini Mahkamah Agung lewat putusan Nomor 639/PK/PDT/2010 menetapkan para penggugat yaitu ahli waris dari Achmad bin H. Abdul Karim, sebagai pemilik yang sah atas tanah seluas 25.650m² yang berlokasi di Pasar Klandasan, Balikpapan. Tanah tersebut berasal dari pemberian sultan Raden Aria Sastro Manggolo kepada kakek para penggugat karena jasanya sebagai imam (penghulu) dan guru agama.⁵⁸ Saat putusan diketuk, tanah sengketa sebenarnya berstatus sebagai aset daerah yang di atasnya dibangun kompleks pertokoan yang dipinjampakaikan oleh Pemerintah Kota Balikpapan kepada 103 penyewa. Untuk melaksanakan putusan pengadilan Pemkot membayarkan ganti rugi sebesar Rp. 51,726 miliar kepada para ahli waris.⁵⁹

Klaim kesultanan pada tanah-tanah yang terletak di wilayah IKN telah berlangsung beberapa kali. Salah satunya klaim pada tanah yang digunakan untuk pembangunan bendungan Sepaku-Semai. Ahli waris sultan Parikesit mengklaim sebagai pemilik asal yang sah atas tanah seluas 378 ha di lokasi proyek. Tanah tersebut berada di 3 kelurahan yang ada di kecamatan Sepaku, PPU. Klaim ini sudah diperiksa oleh pengadilan negeri Panajam pada tahun 2020.⁶⁰ Bertindak sebagai

⁵⁸ Meigy Citra Oetomo, *Penyelesaian Sengketa Tanah Grant Sultan Kutai Kertanagara di Cemar Rindang di Kecamatan Balikpapan Timur (Analisis Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 639/PK/PDT/2010)*, tesis master pada Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013, hlm. 65.

⁵⁹ Lihat putusan Mahkamah Agung Nomor 639/PK/PDT/2010, dan Id.

⁶⁰ Bertindak sebagai penggugat yaitu Pangeran Haryo Adiningrat, dan sebagai tergugat gubernur Kaltim, Kantah PPU, Balai Wilayah Sungai Kalimantan III, Camat Kecamatan Sepaku, Kepala Desa

penggugat ialah Pangeran Haryo Adiningrat, dengan tergugat gubernur Kaltim, Kantah PPU, Balai Wilayah Sungai Kalimantan III, Camat Kecamatan Sepaku, Kepala Desa Tengin Baru, Kepala Desa Sukomulyo, dan Kepala Desa Argo Mulyo. Dalam perkara bernomor 64/Pdt.G/2020/PN Pnj ini ahli waris mendalilkan bahwa para Tergugat melakukan perbuatan melawan hukum yang menyebabkan Penggugat tidak tercatat sebagai Pihak Yang Berhak dalam pengadaan tanah sehingga tidak menerima ganti kerugian. Pengadilan menolak dalil dan permintaan Penggugat dengan alasan tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadilnya. Putusan ini dikuatkan dalam putusan banding oleh pengadilan tinggi Samarinda dengan nomor 41/PDT/2021/PT SMR.⁶¹

Motif sesungguhnya dibalik klaim tanah kesultanan bukanlah untuk mendapatkan kembali tanahnya. Karena itu, para ahli waris tidak menolak izin atau hak yang diterbitkan oleh pemerintah, namun mereka berharap ada pengakuan atas jasa-jasa Sultan yang diwujudkan dengan memberikan kompensasi. Mereka ingin mendapat perlakuan seperti dahulu Sultan mendapat royalti dari pemerintah Hindia Belanda dari hasil pengusahaan hutan dan tambang. Kompensasi yang didapatkan akan dibagi dengan pemilik hak limbah kemurahan dengan pembagian 1/5:4/5 untuk ahli waris kesultanan dan pemilik tanah limbah kemurahan. Motif sesungguhnya klaim tanah kesultanan dapat dilihat pada kutipan pernyataan salah seorang juru bicara ahli waris sultan Parikesit, dibawah ini:⁶²

“Kami minta dari pemerintah pusat, tolonglah hargai kerabat yang mempunyai hak disana, tolong dilibatkan dalam pekerjaan. Orang-orang kita itu yang penting perut, selesai, yang penting mereka makan”.

Birokrat daerah dan instansi pertanahan di Kaltim umumnya berpikiran bahwa kepemilikan atas tanah-tanah eks kesultanan Kutai telah beralih ke tangan NKRI setelah penyerahan kekuasaan pada tahun 1950. Karena itu mereka sinikal dalam menanggapi klaim tanah kesultanan di wilayah IKN. Kepala Kantor

Tengin Baru, Kepala Desa Sukomulyo, dan Kepala Desa Argo Mulyo. Lihat dalam perkara nomor 64/Pdt.G/2020/PN Pnj., supra 10.

⁶¹ Lihat putusan perkara Nomor 41/PDT/2021/PT SMR.

⁶² Wawancara AI, supra No. 55.

Pertanahan PPU melihat ada pola pada klaim tanah kesultanan yaitu ditujukan pada tanah-tanah yang akan atau sedang dipakai untuk kegiatan proyek pembangunan. Contohnya pembangunan bendungan Sepaku-Semai yang diklaim sebagai tanah-tanah milik keturunan sultan Parikesit. Kepala Kantor Pertanahan PPU berkomentar demikian, “ahli waris selalu menunjuk lokasi-lokasi yang sedang berlangsung atau sudah ada pembangunan setiap kali diminta menunjukan tanah-tanah eks kesultanan”.

Pemerintah menemui kesulitan untuk mengklarifikasi bukti-bukti kepemilikan tanah eks kesultanan. Dokumen-dokumen kepemilikan yang disampaikan tidak memadai digunakan untuk melakukan proses kadastral. Lokasi dan luas tanah sulit diverifikasi. Informasi lokasi hanya menyebutkan nama wilayah. Batas-batas sangat umum dengan hanya menyebut nama sungai atau gunung sebatas batasnya.⁶³ Kantor pertanahan bahkan terhalang melakukan forensik atas dokumen-dokumen kepemilikan yang disampaikan karena sudah di-*laminating*.

Tafsir ‘tanah negara’

Seperti sudah disebutkan bahwa Ruth S. Meinzen-Dick, Rajendra Pradhan dan Franz von Benda-Beckmann melihat tumpang tindih penguasaan atas tanah didorong oleh keinginan mendapatkan legitimasi. Dalam soal ini legitimasi diharapkan membuat orang lain dapat menerima klaim penguasaan. Tulisan ini memahami tafsir aparaturnya pemerintah atas istilah ‘tanah negara’ menjadi sebagai salah satu cara menguatkan legitimasi sistem penguasaan formal. Pada saat yang sama, tafsir ini dapat melemahkan legitimasi penguasaan informal.

Dalam keterangan resmi yang dirilis pada 10 Maret 2022, presiden Joko Widodo memerintahkan kementerian terkait untuk tidak hanya menyetujui tetapi juga menghentikan layanan penerbitan dan peralihan hak-hak atas tanah di wilayah IKN.⁶⁴ Perintah ini merupakan satu dari empat arahan yang disampaikan

⁶³ Muhammad Nazdir dan Prapti Ramadhani, supra, No. 56, hlm., 255

⁶⁴ Lihat dalam Mutia Yuantisya dan Rr. Ariyani Yakti Widiyastuti, <https://bisnis.tempo.co/read/1569452/4-arahan-jokowi-soal-pembangunan-ikn-dari-setop-alih-hak-tanah-hingga>, Jam 21:19 WIB, 10 Maret 2022.

dalam surat tersebut. Tujuannya, untuk mengendalikan peralihan hak tanah yang dilakukan dengan jual beli. Surat arahan ini dibuat berjarak sebulan setelah UU IKN diberlakukan dan sebelum Perpres Pertanahan IKN.

Arahan presiden itu senafas dengan kegiatan-kegiatan yang sudah dilakukan sebelumnya seperti pemasangan patok dan batas untuk mendeliniasi KIPP, dan pembatalan proses PTSL di beberapa kelurahan di kecamatan Sepaku, PPU. Pada saat yang sama penduduk asli yang tidak memegang bukti kepemilikan atau hanya memiliki surat segel, terus khawatir akan kehilangan tanahnya. Semua ini memunculkan pertanyaan, “mengapa ini bisa terjadi disaat ada ketentuan dalam regulasi IKN yang mengharuskan pemerintah untuk menghormati hak masyarakat dan masyarakat adat atas tanah? Jawabannya ada pada tafsir aparat pemerintah mengenai istilah ‘tanah negara’.

Cukup banyak kalangan aparat pemerintah berpandangan bahwa semua tanah dalam APL yang statusnya tidak terdaftar merupakan tanah negara. Ada 3 alasan mengapa tanah-tanah tidak terdaftar dianggap sebagai tanah negara. *Pertama*, tanah-tanah tersebut belum dilekati sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, tanah ulayat, atau tidak berstatus sebagai barang milik negara/daerah. *Kedua*, tanah-tanah tersebut tidak termasuk sebagai tanah bekas milik adat karena tidak pemiliknya tidak bisa menunjukkan bukti-bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud oleh Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁶⁵ Bukti-bukti dimaksud seperti *grosse* akta, akta pemindahan hak otentik atau bawah tangan, risalah lelang, atau bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan yang diterbitkan sebelum tahun 1961. *Ketiga*, bukti-bukti kepemilikan yang dijadikan alas hak oleh pemilik atau penggarap tanah berupa surat keterangan tanah, sejak tahun 1960-an telah diposisikan sebagai petunjuk awal saja oleh lembaga peradilan.⁶⁶

⁶⁵ Oloan Sitorus, Bersama Kanwil BPN Provinsi Maluku: 2 Tahun yang Berharga, ATR/BPN Press, 2021, hlm. 20.

⁶⁶ Rikardo Simarmata, Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat, *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, Vol. 1, No. 1, 2021, hlm. 1-39.

Aktivitas penguasaan nyata seperti yang dilakukan oleh orang Pasir Balek dan penduduk pendatang selama bergenerasi di lokasi IKN tidak menghapuskan status tanahnya sebagai tanah negara atau menjadikannya sebagai tanah hak. Orang-orang tersebut dianggap sebagai penggarap tanah negara. Sebagai bukti untuk penggarapan tersebut pemerintah menerbitkan surat segel. Nama resmi surat tersebut adalah Surat Pernyataan Penguasaan Tanah Negara (SPPT). Oleh hukum pertanahan, surat segel atau SPPT yang diterbitkan oleh kantor desa/kelurahan dan atau kecamatan, ditempatkan sebagai dokumen yang difungsikan untuk menerangkan kebenaran surat bukti hak. Ketentuan semacam ini dapat ditemukan misalnya pada Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9/SE/VI/2013 tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat, poin 3 huruf b. Untuk Kalimantan Timur, pengadministrasian tanah-tanah negara yang sedang digarap oleh seseorang diatur dalam Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.⁶⁷

Anggapan bahwa tanah-tanah tidak terdaftar adalah tanah negara terasa lebih kuat pada tanah-tanah eks kesultanan. Seperti disebutkan, para birokrat menganggap tanah-tanah kesultanan telah diserahkan untuk dikuasai oleh pemerintah nasional. Lagipula, mereka mendapati bahwa para ahli waris sultan atau orang-orang yang menerima hadiah/hibah tanah dari sultan tidak melakukan penguasaan efektif atas tanah-tanah yang diklaim. Begitu tebalnya anggapan ini sampai-sampai mengabaikan dua fakta normatif, yaitu: i) sebagai, tanah-tanah dengan klaim kesultanan dapat dikoversi menjadi tanah hak milik menurut ketentuan Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, dan (ii) ada putusan lembaga peradilan yang memenangkan klaim tanah kesultanan. Misalnya kasus Cemara Rindang seperti sudah digambarkan sebelumnya.

Tafsir tanah negara seperti diatas akan sangat mungkin mempengaruhi implementasi ketentuan mengenai penghormatan hak masyarakat atau

⁶⁷ Rikardo Simarmata, *Gejala Informalitas pada Tanah Garapan*, Law Reform, Vol. 4 (2), 39-60, 2009, hlm. 7, dan Rikardo Simarmata, *supra* No. 35, hlm., 214-215.

masyarakat hukum adat atas tanah di wilayah IKN. Bagi masyarakat yang tanahnya tidak terdaftar, terbuka kemungkinan untuk diakui sebagai penggarap, bukan sebagai pemilik apalagi pemegang hak. Dimasa mendatang, ini bisa berdampak pada kegiatan pendaftaran dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Pertama*, Otorita IKN akan sangat restriktif dalam memberikan persetujuan peralihan hak. Kedua, pemilik tanah tidak terdaftar akan menerima besaran ganti kerugian dibandingkan pemilik tanah terdaftar.

Penutup

Tesis bahwa perolehan tanah yang sekarang ditetapkan sebagai IKN akan lebih mudah karena sebagian besar tanah dimiliki oleh negara/pemerintah atau BUMN tidak sepenuhnya terbukti. Sikap pemilik tanah yang mempersoalkan, mempertanyakan dan bahkan menggugat ke pengadilan tindakan dan keputusan pemerintah terkait pengendalian dan pengadaan tanah, didasari oleh anggapan bahwa tanah-tanah tersebut berada di bawah penguasaan mereka. Klaim penguasaan tersebut mendapat legitimasi dari sistem penguasaan informal. Eksistensi dan kontestasi antara sistem penguasaan formal dan informal ini merupakan faktor konstan yang memungkinkan berulangnya tumpang tindih penguasaan tanah di Kalimantan Timur seperti yang sangat berpotensi terjadi di wilayah IKN.

Tafsir 'tanah negara' oleh aparat pemerintah akan berorientasi untuk menguatkan legitimasi sistem penguasaan formal. Implikasinya, legitimasi sistem penguasaan informal akan menipis atau hilang. Pada akhirnya, ini akan mempengaruhi implementasi ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan IKN mengenai penghormatan hak atas tanah masyarakat dan masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Barr, Christopher, et al., Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development, and community

- livelihoods, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2006, https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BBarr0601.pdf*
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta, 2007.
- Burhan Magenda, *The Surviving Aristocracy in Indonesia: Politics in Three Provinces of the Outer Island. (Volumes I and II)*, U.M.I., Cornell University, 1991.
- Meigy Citra Oetomo, *Penyelesaian Sengketa Tanah Grant Sultan Kutai Kertanegara di Cemara Rindang di Kecamatan Balikpapan Timur (Analisis Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 56/PK/PDT/1995, Tesis pada Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.*
- Oloan Sitorus, *Bersama Kanwil BPN Provinsi Maluku: 2 Tahun yang Berharga*. ATR/BPN Press, 2021.
- Putri Agus Wijayanti, *Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris, Tarawang, Yogyakarta, 2001.*
- Rikardo Simarmata, *Indonesian Law and Reality in the Delta: A Socio-Legal Inquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in the Mahakam Delta, East Kalimantan, Leiden University Press, 2012.*

Jurnal:

- Bruce, John W., Review of Tenure Terminology, Tenure Brief, Number 1, July 1998, https://minds.wisconsin.edu/bitstream/handle/1793/22013/73_tb1.pdf?sequence=1&isAllowed=y*
- Food Agricultural Organization (FAO), Land Tenure and Rural Development, Land Tenure Studies 3, Food Agricultural Organization, Rome, 2002, http://pdf.wri.org/ref/fao_02_land_tenure.pdf.*
- Meinzen-Dick, Ruth. S. dan Rajendra Pradhan, Legal Pluralism and Dynamic Property Rights, CAPRI Working Paper No. 2, January 2002, <https://ebrary.ifpri.org/utis/getfile/collection/p15738coll2/id/127262/file name/127473.pdf>*
- Muhammad Nazdir dan Prapti Ramadhani, *Status Hukum Tanah Grant Sultan Kutai Kertanegara Ing Martadipura dalam Sistem Hukum Indonesia, Jurnal De Facto, Vol. 4(2), 245-261, 2018.*
- Rikardo Simarmata, *Gejala Informalitas pada Tanah Garapan, Law Reform, Vol. 4 (2), 39-60, 2009, <https://doi.org/10.14710/lr.v4i2.697>*
- Rikardo Simarmata, *Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat, The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies, Vol. 1, No. 1, 2021.*
- Ruth Daroesman, An Economic Survey of East Kalimantan, Bulletin of Indonesian Economic Studies, 15(3), 43-82, 1979, <https://doi.org/10.1080/00074917912331333591>*
- von Benda-Beckmann, Franz, Mysteries of Capital or Mystification of Legal Properties, European Journal of Anthropology, 41, hlm., 187-191, 2003, http://www.focaal.box.nl/previous/14_Bendabeckmann.pdf*

Artikel Media Online:

- <https://ikn.go.id/storage/buku-saku-ikn-072121.pdf>

<https://floresa.co/2023/03/17/dakwaan-untuk-gregorius-jeramu-dalam-kasus-terminal-kembur-argumen-hakim-yang-berbeda-dengan-isi-dokumen-pemerintah-kabupaten-manggarai-timur/>

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20220928/45/1582060/pembangunan-ikn-dimulai-ini-daftar-proyek-yang-mulai-dikerjakan>

https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/02/27/masuk-kawasan-inti-ikn-kebun-dan-rumah-warga-di-sepaku-mulai-dipatok?status=sukses_login&status_login=login

<https://jeo.kompas.com/problematika-ibu-kota-nusantara-patok-sudah-terpasang-sosialisasi-tak-kunjung-datang>

<https://regional.kompas.com/read/2022/02/28/102014478/pemerintah-mulai-patok-kawasan-inti-ikn-di-sepaku-puluhan-rumah-warga-dan?page=all>

<https://news.detik.com/berita/d-6309815/jubir-menteri-atr-banyak-mafia-tanah-bermunculan-di-ikn-nusantara>

<https://koran.tempo.co/read/editorial/471370/serbuan-spekulan-tanah-di-ikn?usefree=true>

<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/05/suara-lirih-masyarakat-adat-di-tepian-ikn>

<https://bisnis.tempo.co/read/1554124/spekulan-tanah-marak-di-ikn-ada-pejabat-disebut-kuasai-40-ribu-hektare>

<https://detakkaltim.com/index.php/2018/05/31/terungkap-pt-agro-indomas-belum-punya-hgu-camat-sepaku-sesalkan/>

<https://balikpapan.prokal.co/read/news/234645-pt-agro-indomas-didenda-rp-1-miliar/>

<https://kaltim.prokal.co/read/news/390635-sengketa-lahan-ditindaklanjuti-pemkab-lakukan-rdp-warga-adat-dengan-perusahaan>

<https://daerah.sindonews.com/berita/1469527/174/kerabat-kesultanan-kutai-hadirkan-bukti-baru-soal-lahan-pembangunan-ikn?showpage=all>

<https://kaltim.tribunnews.com/2016/04/22/pemkot-putuskan-bayar-ganti-rugi-cemara-rindang-pada-ahli-waris>

<https://bisnis.tempo.co/read/1569452/4-arahan-jokowi-soal-pembangunan-ikn-dari-setop-alih-hak-tanah-hingga>

Laporan:

Ahmad Wijaya, Aspek Tenurial dan Keberadaan Masyarakat (Hukum) Adat di IKN, dipresentasikan pada FGD 'Pertanahan dan Masyarakat Adat di IKN, 25 April, 2021.

Ahmada Wijaya et al., Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) di Kalimantan Timur, Draf laporan, Yayasan Bumi, 01, 2020.

Bakker, Laurens, Who Owns the Land? Looking for Law and Power in Reformasi East Kalimantan, disertasi doktoral pada Redboud Universiteit Nijmegen, 2009.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Badan Pertanahan Kalimantan Timur, Isu Strategis terkait Pertanahan di Wilayah IKN, tanpa tahun.

- Levang, Patrice, Mangroves, Shrimps and Punggawa A Historical Analysis of the Development of the Mahakam Delta, laporan penelitian tidak dipublikasikan, 2002.*
- Moira Moeliono, The Drums of Rural: Land tenure and the Making of Place in Manggarai, West Flores, Indonesia, disertasi doktoral pada University of Hawaii, 2000.*
- Rikardo Simarmata et al., Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Timur, laporan penelitian, Kementerian Agraria&Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2021.
- Vivi Yulaswati dan Angelina Sallista (ed), Kajian Awal Aspek Sosial. Pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur, Kementerian PPN/Bappenas, 2019.

Peraturan perundang-undangan:

- Undang-Undang Pokok Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.
- Peraturan Menteri Agraria &Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167-A Tahun 2017 dan Nomor 34 tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.
- Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengendalian Peralihan, Penggunaan Tanah dan Perizinan pada Kawasan Calon Ibu Kota Negara dan Kawasan Penyangga.
- Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.
- Peraturan Bupati Kabupaten Penajam Paser Utara Nomor 22 Tahun 2019 tentang Pengawasan dan Pengendalian Transaksi Jual Beli dan Peralihan Hak atas Tanah di Lokasi Ibu Kota Negara.
- Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9/SE/VI/2013 tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat.
- Surat Edaran Direktorat Jenderal Pengaturan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian Agraria & Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 3/SE-400.HR.02/II/2022 tentang Pembatasan Penerbitan dan Pengalihan Hak Atas Tanah di Wilayah Ibu Kota Negara

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Agung Nomor 639/PK/PDT/2010.

Putusan Pengadilan Tinggi Samarinda Nomor 41/PDT/2021/PT SMR.

Putusan Pengadilan Negeri Penajam Nomor 64/Pdt.G/2020/PN Pnj