

Hak Ulayat dan Kepentingan Nasional di IKN: Mana yang Lebih Didahulukan?

¹Izaz Dhiasyabana Pribadi, ²Moh Saleh

^{1,2}Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia

¹izazpribadi09@gmail.com, ²m.saleh@narotama.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze the position of ulayat rights in the development of IKN and to assess the balance between the recognition of indigenous rights and the demands of national interests. The research employs a normative juridical approach through an analysis of legislation, court decisions, and legal doctrines, combined with a literature review on the practice of managing ulayat rights in various regions. The findings reveal that constitutionally ulayat rights are recognized and protected, yet their implementation is often restricted under the justification of national interests, particularly in state strategic projects such as the development of IKN. Regulatory disharmony and weak protection mechanisms for indigenous communities' rights have the potential to create social conflict and injustice. Therefore, this study recommends an integrative policy that frames ulayat rights as part of national interests rather than as an obstacle, thereby ensuring that the development of IKN proceeds fairly, sustainably, and in accordance with the principles of the rule of law.

Keywords: Customary Land Rights, IKN, National Interest

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hak ulayat dalam pembangunan IKN serta menilai keseimbangan antara pengakuan hak masyarakat adat dengan tuntutan kepentingan nasional. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, serta doktrin hukum, yang dipadukan dengan studi literatur mengenai praktik pengelolaan hak ulayat di berbagai daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara konstitusional hak ulayat diakui dan dilindungi, namun pelaksanaannya sering kali dibatasi oleh dalih kepentingan nasional, khususnya dalam proyek strategis negara seperti pembangunan IKN. Ketidakharmonisan regulasi dan lemahnya mekanisme perlindungan hak masyarakat adat berpotensi menimbulkan konflik sosial dan ketidakadilan. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan adanya kebijakan integratif yang menempatkan hak ulayat sebagai bagian dari kepentingan nasional, bukan sebagai hambatan, sehingga pembangunan IKN dapat berlangsung secara berkeadilan, berkelanjutan, dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Kata Kunci: Hak Ulayat, IKN, Kepentingan Nasional

Pendahuluan

Relasi manusia dengan tanah mencerminkan suatu keterikatan yang esensial. Artinya, hubungan ini akan tetap terjalin secara abadi sampai manusia berpulang ke hadapan Sang Pencipta, di mana tanah pun menjadi bagian dari perjalanan akhir hidupnya (Lubis, 2021). Ketersediaan tanah menjadi syarat mutlak dalam pelaksanaan pembangunan (Sutedi, 2006). Sebelum memulai proyek, komponen utama berupa lahan harus sudah ada. Jika tidak, pembangunan tidak akan dapat direalisasikan dengan baik (Sugiharto et al., 2015). Salah satu *issue* pertanahan yang hangat di Indonesia berkaitan dengan pemindahan ibu kota. Relokasi Ibu Kota Nusantara (IKN) ke Kalimantan Timur merupakan sebuah agenda strategis nasional dengan implikasi multidimensi, mencakup aspek politik, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Di antara berbagai dampaknya, isu yang paling krusial adalah efeknya terhadap komunitas adat

yang hidup dan menggantungkan penghidupannya pada sumber daya alam di lokasi tersebut. Secara historis, wacana pemindahan ibu kota ini telah ada sejak masa pemerintahan Presiden Soekarno, yang mengusulkan Palangkaraya sebagai calon, dan dilanjutkan pada era Presiden Soeharto dengan wacana pemindahan ke Jonggol, Bogor (Putra, 2025).

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3 Tahun 2022), wilayah IKN memiliki total luas sekitar 256.142 hektar untuk daratan dan 68.189 hektar untuk wilayah perairan laut (Siregar, 2023). Kawasan daratan IKN selanjutnya terbagi menjadi dua zona utama, yaitu (Admin, 2023):

1. Kawasan Inti Pusat IKN dengan luas 56.180 hektar, dan
2. Kawasan Pengembangan seluas 199.962 hektar.

Dengan ketersediaan lahan yang luas, terutama yang dimiliki oleh pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Provinsi Kalimantan Timur dinilai memenuhi persyaratan utama sebagai lokasi pemindahan Ibu Kota Negara, khususnya dalam hal kemudahan pengadaan tanah. Pembangunan IKN menuai kontroversi akibat berpotensi mengakibatkan pemindahan paksa terhadap sekitar 20.000 anggota masyarakat adat. Implikasi dari kebijakan ini juga mengancam keberlangsungan hak atas tanah ulayat yang dimiliki oleh komunitas-komunitas tersebut (Arjanto, 2022).

Pada prinsip nya pembangunan IKN tidak hanya menjadi proyek strategis nasional, tapi juga menimbulkan pro dan kontra karena ada hak ulayat dari masyarakat adat mengenai konteks pembangunan nasional. Hak ulayat merupakan hak kolektif yang dimiliki oleh suatu kesatuan masyarakat hukum adat (atau kelompok sejenis) untuk menguasai, mengelola, memanfaatkan, dan menjaga kelestarian wilayah adatnya berdasarkan nilai-nilai dan hukum adat yang berlaku di komunitas tersebut. Hak ini bersifat komunal, artinya melekat pada masyarakat sebagai satu kesatuan, bukan pada individu (Poerana, 2020). Dalam konteks dengan IKN, perluasan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dapat berpotensi untuk mengambil alih tanah ulayat tanpa adanya keadilan. Permasalahan ini semakin nyata karena dalam UU No. 3 Tahun 2022 memberikan kewenangan luas kepada negara yang memiliki tujuan untuk kepentingan publik perihal pengadaan tanah. Sehingga pada penulisan ini bertujuan untuk menganalisa sejauh mana hak ulayat terakomodir dalam proses pembangunan IKN, dan apakah saat ini sudah memenuhi prinsip keadilan bagi masyarakat adat di sekitar IKN.

Metode Penelitian

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan penelitian hukum normatif yang merupakan suatu pendekatan kajian hukum yang memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang terstruktur (Moeliono & Sebastian, 2024). Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilaksanakan melalui studi bahan kepustakaan atau data sekunder semata (Soerjono, 1986). Selain itu penelitian ini menggunakan kajian doktrinal merupakan suatu kajian hukum yang menganalisis berbagai sumber dokumen dengan memanfaatkan data sekunder, meliputi (Wahyuni, 2022):

1. Peraturan perundang-undangan
2. Teori-teori hukum
3. Pendapat para ahli atau akademisi hukum

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kepentingan nasional (dalam bahasa Prancis disebut *raison d'État*) merujuk pada tujuan dan ambisi suatu negara, baik di bidang ekonomi, militer, maupun budaya. Dalam disiplin Ilmu Hubungan Internasional, perspektif arus utama menempatkan konsep ini sebagai fondasi utama yang mendasari tindakan suatu negara di panggung global. Pemikiran Machiavelli tentang hal ini sering dijadikan acuan, baik dalam praktik kebijakan luar negeri

maupun perkembangan teori, sebagai justifikasi bagi tindakan negara yang tidak lagi menjadikan agama dan moralitas sebagai pertimbangan utama sebagaimana pada era sebelumnya (Bainus & Rachman, 2018). Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna H. Laoly menekankan bahwa pertimbangan utama dalam perumusan regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, haruslah kepentingan nasional, bukan kepentingan sektoral IKN (Admin, 2017).

Pembangunan IKN adalah proyek strategis nasional Indonesia yang bertujuan menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru yang inklusif di luar Pulau Jawa. Meskipun memiliki status sebagai kepentingan nasional, pelaksanaannya harus tetap mempertimbangkan dan melindungi hak-hak masyarakat adat yang terdampak. Konflik antara hak ulayat masyarakat adat dan kepentingan nasional dalam pembangunan IKN menimbulkan ketegangan hukum dan sosial yang kompleks. Di satu sisi, hak ulayat sebagaimana dikemukakan Van Vollenhoven merupakan hak komunal yang bersifat tetap, tidak dapat dialihkan, dan melekat pada masyarakat hukum adat. Hak ini mencakup penguasaan, pemanfaatan, dan perlindungan atas tanah beserta sumber daya alam di dalamnya (Sumardjono, 2008). Di sisi lain, pembangunan IKN sebagai proyek strategis nasional didasarkan pada UU No. 3 Tahun 2022, yang menegaskan perlunya pengadaan tanah untuk kepentingan publik, termasuk infrastruktur dan fasilitas pemerintahan (Sutedi, 2006).

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebenarnya telah mengakui hak ulayat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, implementasi hak ulayat sering kali berbenturan dengan percepatan pembangunan IKN. Misalnya, proses pembebasan lahan di Kalimantan Timur yang sebagian merupakan wilayah adat menuai protes karena dianggap mengabaikan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) sebagaimana diatur dalam *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP). Kompleksitas tantangan yang dihadapi masyarakat adat dalam pembangunan IKN terletak pada konflik kepentingan yang melibatkan multi-aktor, mulai dari negara dan korporasi hingga industri perkebunan serta proyek eksploitasi sumber daya alam, yang sering kali didukung oleh *elite* politik dan pemangku kepentingan yang berpengaruh. Dalam dinamika ini, masyarakat adat diposisikan secara rentan secara hukum akibat ketimpangan kekuatan ekonomi dan politik. Lemahnya instrumen hukum yang melindungi klaim mereka atas tanah ulayat semakin memperparah kondisi ini, padahal pengakuan dan pembuktian hak tersebut merupakan hal yang fundamental ketika berhadapan dengan berbagai pihak yang memiliki kekuasaan (Putra, 2025).

Di tingkat kebijakan, Pemerintah berargumen bahwa pembangunan IKN telah mempertimbangkan aspek keberlanjutan dan keadilan sosial, termasuk melalui skema kompensasi dan relokasi. Namun, masyarakat adat menilai bahwa kompensasi sering kali tidak sebanding dengan nilai spiritual dan ekologis tanah ulayat mereka. Lebih jauh, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 sebenarnya telah menegaskan bahwa hak ulayat harus diakui dalam setiap kebijakan pembangunan, termasuk dalam konteks IKN. Dari perspektif filosofi hukum, pertarungan antara hak ulayat dan kepentingan nasional ini mencerminkan dialektika antara hukum adat dan hukum negara. Teori *legal pluralism* menunjukkan bahwa kedua sistem hukum ini seharusnya dapat berkoeksistensi, tetapi dalam praktiknya, negara sering kali menggunakan pendekatan positivis yang mengutamakan kepentingan nasional. Sementara itu, masyarakat adat berpegang pada prinsip ekologi hukum adat yang menekankan keseimbangan antara manusia dan alam. Pemerintah wajib menghormati dan mengakui hukum yang berlaku dalam masyarakat adat. Kawasan IKN yang sedang dibangun bukanlah wilayah kosong tanpa pemilik, melainkan merupakan tanah

ulayat yang menjadi hak masyarakat adat. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen Agraria No. 5 Tahun 1999), hak ulayat didefinisikan sebagai kewenangan yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat atas suatu wilayah yang merupakan lingkungan hidupnya, termasuk hak untuk memanfaatkan sumber daya alam secara turun-temurun, disertai ikatan lahir dan batin yang kuat antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya (Putra, 2025). Negara memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi pemenuhan hak-hak tradisional ini, yang melekat pada komunitas adat berdasarkan teritorial, garis keturunan, dan sistem hukum yang khas (Hadjon, 1987).

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat adat sebenarnya mungkin dilakukan, misalnya melalui model pengelolaan bersama (*co-management*) atas tanah ulayat yang terdampak pembangunan IKN. Beberapa contoh di negara lain, seperti Kanada dan Selandia Baru, membuktikan bahwa pengakuan terhadap hak masyarakat adat justru dapat memperkuat legitimasi proyek nasional. Namun, hal ini memerlukan revisi terhadap beberapa peraturan teknis di bawah UU No. 3 Tahun 2022 untuk memastikan perlindungan hak ulayat tidak hanya bersifat simbolis. Secara keseluruhan, analisis ini mengungkap bahwa dukungan regulasi untuk hak ulayat sebenarnya sudah ada, tetapi implementasinya masih lemah akibat dominasi kepentingan pembangunan nasional. Jika Pemerintah dapat memperkuat mekanisme partisipasi masyarakat adat dalam perencanaan IKN seperti melalui penguatan lembaga adat dalam proses pengambilan keputusan maka konflik ini dapat dikelola tanpa mengorbankan hak konstitusional masyarakat adat maupun pembangunan IKN sebagai proyek bangsa.

Penutup

Konflik antara hak ulayat masyarakat adat dan kepentingan nasional dalam pembangunan IKN mencerminkan ketegangan antara hukum adat dan hukum negara. Meski UUPA dan putusan Mahkamah Konstitusi mengakui hak ulayat, implementasinya sering kalah oleh percepatan proyek strategis nasional. Pembangunan IKN sebagai kepentingan publik tidak boleh mengabaikan prinsip FPIC dan nilai ekologis-spiritual tanah adat. Pemerintah telah menyediakan skema kompensasi, namun kerap dinilai tidak adil oleh masyarakat adat.

Solusi berkelanjutan memerlukan pendekatan kolaboratif, seperti pengelolaan bersama (*co-management*) dan penguatan peran lembaga adat dalam pengambilan keputusan. Contoh dari Kanada dan Selandia Baru membuktikan bahwa pengakuan hak adat justru memperkuat legitimasi proyek nasional. Dengan merevisi peraturan teknis UU IKN untuk memastikan perlindungan hak ulayat tidak sekadar simbolis, Pemerintah dapat menciptakan keseimbangan antara pembangunan dan keadilan sosial. Pada akhirnya, keberhasilan IKN tidak hanya diukur dari infrastruktur, tetapi juga dari sejauh mana hak-hak masyarakat adat dihormati dalam proses pembangunannya.

Daftar Pustaka

- Admin. (2017). *Lembaga Hukum Dahulukan Kepentingan Nasional*. IPOTNEWS. https://www.indopremier.com/ipotnews/newsDetail.php?jdl=Lembaga_Hukum_Dahulukan_Kepentingan_Nasional&news_id=314590&group_news=RESEARCHNEWS&news_date=&taging_subtype=POLITICS&name=&search=y_general&q=konstitusi
- Admin. (2023). *Integrasi Pembangunan Infrastruktur IKN Nusantara Bidang Cipta Karya*. Ciptakarya.Pu.Go.Id. <https://ciptakarya.pu.go.id/berita-detail?12710&satker=505900>
- Arjanto, D. (2022). *Polemik IKN Berpotensi Gusur Tanah Adat, Apa itu Tanah Adat?* Tempo. <https://www.tempo.co/politik/polemik-ikn-berpotensi-gusur-tanah-adat-apa-itu-tanah-adat--413699>

- Bainus, A., & Rachman, J. B. (2018). Editorial: Kepentingan Nasional dalam Hubungan Internasional. *Intermestic: Journal of International Studies*, 2(2).
<https://doi.org/10.24198/intermestic.v2n2.1>
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi rakyat Indonesia*. Bina Ilmu.
- Lubis, A. F. (2021). KEDUDUKAN HUKUM DARI HAK ULAYAT DALAMPENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN PERTAHANAN NEGARADI PROVINSIPAPUA BARAT. *Jurnal Esensi Hukum*, 3(2).
<https://journal.upnvj.ac.id/index.php/esensihukum/article/view/109/46>
- Moeliono, T. P., & Sebastian, T. (2024). *Metode Penelitian Hukum*. Penerbit Universitas Terbuka.
- Poerana, S. A. (2020). *Prosedur Pengakuan Tanah Ulayat*. Hukumonline.Com.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/prosedur-pengakuan-tanah-ulayat-lt4f1654e73aad1/>
- Putra, N. D. A. (2025). Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Potensi Konflik Agraria dan Eksistensi Perlindungan Hukum Masyarakat Adat. *JRH*, 29(1).
- Siregar, R. K. (2023). *Aset Dalam Penguasaan (ADP) Di Ibu Kota Nusantara Dalam PMK Nomor 53 Tahun 2023*. Kemenkeu.Go.Id. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/17184/Aset-Dalam-Penguasaan-ADP-Di-Ibu-Kota-Nusantara-Dalam-PMK-Nomor-53-Tahun-2023.html>
- Soerjono, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia UI-Press.
- Sugiharto, U. S., Suratman, & Muchsin, N. (2015). *Hukum Pengadaan Tanah*. Setara Press.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*. Buku Kompas.
- Sutedi, A. (2006). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Sinar Grafika.
- Wahyuni, W. (2022). *Objek Penelitian Hukum Normatif untuk Tugas Akhir*. Hukumonline.Com.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/objek-penelitian-hukum-normatif-untuk-tugas-akhir-lt63a46376c6f72/>