



## Kepastian dan Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Adat Suku Balik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Ibu Kota Nusantara

Margaretha Dwi Yani <sup>1\*</sup>, Yenny Yuniawaty <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Kristen Maranatha, Indonesia, [margarethady74@gmail.com](mailto:margarethady74@gmail.com)

<sup>2</sup> Universitas Kristen Maranatha, Indonesia, [ylyenny2@gmail.com](mailto:ylyenny2@gmail.com)

\*Corresponding Author: [margarethady74@gmail.com](mailto:margarethady74@gmail.com)

**Abstrak:** Kalimantan Timur menjadi daerah yang ditetapkan sebagai ibu kota negara yang baru dengan sebutan Ibu Kota Nusantara. Dalam pelaksanaan pembangunan IKN, masyarakat adat Suku Balik yang telah ada sejak zaman nenek moyang di wilayah IKN merasa terpinggirkan dan hingga kini belum jelas pengakuannya. Tujuan penelitian ini ialah menganalisis kepastian dan perlindungan hukum terhadap masyarakat adat Suku Balik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara. Metode penelitian dalam penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan analisis deskriptif, melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat pengakuan masyarakat adat secara konstitusi, implementasi untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum masih lemah, yang mengakibatkan terjadinya konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat Suku Balik. Adapun upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat adat Suku Balik dapat dilakukan dengan upaya preventif dan represif.

**Kata Kunci:** Masyarakat Adat, Kepastian Hukum, Pengadaan Tanah.

*Abstract: East Kalimantan has been designated as the new capital city of Indonesia, known as the National Capital City (IKN). In the implementation of IKN development, the indigenous Balik community, which has existed since ancestral times in the IKN area, feels marginalized and lacks clear recognition. The aim of this research is to analyze the legal certainty and protection for the Balik indigenous community in the context of land acquisition for the development of the National Capital City. This study employs a normative juridical method with descriptive analysis, utilizing a regulatory approach and conceptual methods. The findings indicate that although there is constitutional recognition of indigenous peoples, the implementation of legal certainty and protection remains weak, leading to agrarian conflicts between the government and the Balik indigenous community. Legal protection for the Balik community can be pursued through both preventive and repressive measures.*

**Keywords:** Indigenous People, Legal Certainty, Land Acquisition.

## PENDAHULUAN

Ibu kota berfungsi sebagai pusat pemerintahan suatu negara yang biasanya berfungsi sebagai pusat perkantoran dan tempat pertemuan bagi para pemimpin politik.<sup>1</sup> Selain itu, ibu kota berperan sebagai titik fokus bagi ekonomi, budaya, atau kegiatan intelektual.<sup>2</sup> Terdapat beberapa faktor utama yang membuat perbedaan dalam pengembangan sebuah ibu kota di antaranya, yaitu ukuran dan struktur pemerintahan, kondisi ekonomi suatu negara, dan waktu dari pembentukan ibu kota terhadap pembentukan politik dan pembangunan ekonomi negara.<sup>3</sup>

Pembangunan Ibu Kota Negara Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dengan nama Nusantara dan saat ini mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang perubahan Undang-Undang Ibu Kota Negara, dilakukan akibat beban Jakarta dan Pulau Jawa terlalu berat dengan kondisi jumlah penduduk yang sangat padat dan bencana alam, seperti rawan banjir, gempa bumi, tanah turun dan kualitas air sungai yang tercemar berat, sehingga menyebabkan berbagai masalah lingkungan, sosial dan ekonomi.<sup>4</sup> Jokowi juga mengatakan, DKI Jakarta pada masa sekarang telah memikul dua beban, yakni sebagai pusat pemerintahan dan layanan publik serta pusat bisnis. Jokowi mengkhawatirkan kapasitas kota tersebut di masa depan untuk memikul beban berat.<sup>5</sup>

Penetapan pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Undang-Undang ini mengatur tentang ekosistem sektor keuangan, yakni undang-undang yang mengatur pemindahan ibu kota negara Indonesia dari Jakarta ke wilayah yang telah ditetapkan di Kalimantan Timur. Wilayah Kalimantan Timur yang meliputi hutan dan perkebunan secara hakiki memiliki keterkaitan yang erat dengan masyarakat adat yang mendiami wilayah tersebut sejak zaman leluhur. Masyarakat adat dalam pembahasan ini adalah masyarakat adat Suku Balik yang telah ada sejak zaman nenek moyang hingga saat ini.

Meskipun berbagai peraturan perundang-undangan secara normatif telah mensyaratkan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, namun dalam pelaksanaannya belum memenuhi harapan. Masyarakat adat Suku Balik yang mendiami wilayah di Kalimantan Timur secara turun temurun merupakan salah satu subjek hukum, oleh sebab itu keterbukaan pemerintah selaku penyelenggara rencana pemukiman kembali ibu kota negara harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan di dalamnya termasuk masyarakat adat tersebut. Pemerintah juga bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat adat Suku Balik menjadi salah satu dari populasi masyarakat yang ingin tetap berada di wilayah Ibu Kota Nusantara yang selanjutnya disebut IKN.

Masyarakat adat Suku Balik termasuk dalam bagian dari kepentingan dalam mega proyek baru untuk membangun National Capital Region (NCR). Sebagai tamu yang sopan, sebelum mengunjungi sebuah rumah, seseorang sebaiknya meminta izin kepada pemiliknya. Oleh karena itu, pemerintah pusat sebagai tamu di wilayah IKN seharusnya melibatkan masyarakat adat setempat dalam forum-forum diskusi mengenai rencana pembangunan IKN.

Keberadaan tanah yang terdampak oleh pembangunan proyek ibu kota negara, yang berhubungan dengan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, mengharuskan penduduk yang tinggal dan bergantung di area tersebut untuk berpindah ke lokasi lain. Aturan hukum

---

<sup>1</sup> Yahya, Muhammad, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju Dan Sejahtera," *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, 14(1), 2018, hlm. 779.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> S. R. Puspitaningrum, "Pemindahan Ibu Kota Negara: Pembangunan Kota Inklusif dan Berkelanjutan", *Jurnal Sosial Politik Resolusi*, Vol. 6, No. 2, 2023.

<sup>4</sup> Nugroho, Bhakti Eko, "Perlindungan Hak Masyarakat Adat Dalam Pemindahan Ibukota Negara," *Jisip-Unja* 6(1), 2022, hlm. 64–78.

<sup>5</sup> *ibid.*

pembebasan tanah sendiri termuat pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pasal 76 Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>6</sup> Namun, dalam kenyataannya tidak semua masyarakat terkhusus masyarakat adat ingin melepaskan wilayah adat mereka dan menerima bentuk kerugian tersebut karena mereka ingin tetap mempertahankan wilayah adatnya yang menjadi tempat penghidupan sejak nenek moyang.<sup>7</sup>

Dalam hal ini, pelaksanaan pembangunan IKN menyebabkan timbulnya konflik antara masyarakat dan pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan kawasan IKN. Seperti contoh kasus dalam pembahasan ini, yaitu konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat Suku Balik terhadap lahan yang diklaim milik masyarakat Suku Balik yang tumpang tindih dengan lahan eks Hak Guna Usaha (HGU) PT. Itci Hutani Manunggal (IHM).<sup>8</sup> Sejak awal, konsesi PT. ITCI Hutani Manunggal (IHM) diketahui tumpang tindih dengan ladang dan hutan yang menjadi sumber kehidupan masyarakat Suku Balik yang berdampak pada hilangnya tradisi dan budaya mereka serta lahan tempat mereka menjalani aktivitas sehari-hari.<sup>9</sup>

Adanya proyek pemindahan IKN Nusantara maka PT. Itci Hutani Manunggal (IHM) harus merelakan lahan nya untuk dikembalikan kepada negara saat negara membutuhkan, tetapi dalam wilayah tersebut terdapat masyarakat adat Suku Balik yang secara turun-menurun menggantungkan kehidupannya di atas tanah leluhur mereka. Tentu, hal ini menjadi faktor penghambat dalam proses pembangunan IKN Nusantara karena masih terdapat konflik di lahan tersebut. Pemerintah tidak dapat melanjutkan proyek pembangunan karena masyarakat menuntut hak mereka.

Masyarakat adat Suku balik telah melakukan upaya dengan menjalankan mekanisme yang dibuat oleh Negara melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Namun, dalam kenyataannya pemerintah belum melaksanakan peraturan tersebut dengan maksimal. Akibatnya, masyarakat adat tidak memiliki kesempatan untuk mengajukan permohonan perlindungan bagi mereka.

Kemudian, upaya lain yang telah dilakukan oleh masyarakat adat Suku Balik adalah dengan mengajukan permohonan untuk melepaskan status lahan seluas 2.230 hektar dari kawasan Hutan Produksi (HP), yang semuanya berada dalam konsesi PT. Itci Hutani Manunggal (IHM). Permohonan pada tanggal 20 Februari 2023 ini ditujukan kepada berbagai pihak, termasuk Bupati Penajam Paser Utara, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Gubernur Kaltim, serta instansi terkait lainnya. Luasan yang diminta oleh warga mencakup pemukiman, pekarangan, pertanian tanaman pangan, sawah, dan lahan perkebunan yang

---

<sup>6</sup> Salsabila, "Suku Balik Terjajah Lagi", <https://betahita.id/news/detail/8633/suku-balik-terjajah-lagi.html?v=1732648324>, diakses pada tanggal 15 November 2024 pukul 08.20 WIB.

<sup>7</sup> Unair News, "Pakar Hukum UNAIR Kritik Penggusuran Masyarakat Adat di IKN", <https://unair.ac.id/pakar-hukum-unair-kritik-penggusuran-masyarakat-adat-di-ikn/>, diakses pada 15 November 2024 pukul 09.02 WIB.

<sup>8</sup> Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, "Masyarakat Adat di Penajam Paser Utara Tergusur Oleh Pembangunan IKN," <https://aman.or.id/story/masyarakat-adat-di-penajam-paser-utara-tergusur-oleh-pembangunan-ikn>, diakses pada 15 November 2024 pukul 09.50 WIB.

<sup>9</sup> R. A. Wicaksono, "Suku Balik Terjajah Lagi", <https://betahita.id/news/detail/8633/suku-balik-terjajah-lagi.html?v=1690067151>, diakses pada 15 November 2024 pukul 13.10 WIB.

dikelola oleh masyarakat. Selain surat permohonan, warga juga melampirkan peta partisipatif, titik koordinat, dan dokumen pendukung lainnya. Permohonan ini ditandatangani oleh semua pihak, termasuk Lurah Sepaku, sembilan ketua RT, dan ratusan kepala keluarga di Kelurahan Sepaku.<sup>10</sup>

Namun, upaya-upaya yang telah dilakukan oleh masyarakat adat Suku Balik dalam penjelasan di atas hingga kini belum mendapatkan hasil yang memuaskan, belum adanya pengakuan secara sah dari pemerintah membuat masyarakat adat Suku Balik juga tidak mendapatkan perlindungan hukum. Sehingga, berdasarkan kasus tersebut penulis tertarik untuk membahas permasalahan hukum yang terjadi di wilayah IKN dalam hal ini konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat Suku Balik, sebab masyarakat adat Suku Balik perlu mendapat kejelasan terhadap keberadaan mereka yang telah ada sejak sebelum ditetapkannya batasan wilayah IKN dan mengenai perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat Suku Balik.

Tujuan penelitian ini yaitu menganalisis kepastian dan perlindungan hukum terhadap masyarakat adat Suku Balik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Nusantara.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan yang mengatur pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat serta pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jenis penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif yang bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena hukum yang terjadi serta menganalisis masalah hukum yang dihadapi oleh masyarakat adat Suku Balik dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan IKN. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang berfokus pada doktrin dan perspektif yang berkembang dalam bidang hukum.

Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer. Data sekunder meliputi buku hukum, jurnal, artikel, dan laporan penelitian, dan bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait masyarakat hukum adat, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pembangunan IKN.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu suatu teknik analisis data deskriptif yang mengacu pada suatu masalah tertentu yang kemudian dikaitkan dengan literatur atau pendapat pakar hukum maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Teknik penafsiran ini bertujuan untuk mengidentifikasi apakah terdapat kekosongan, pertentangan, atau kekaburan norma hukum dalam bahan hukum, khususnya bahan hukum primer. Sifat analisis penelitian normatif bersifat preskriptif, yang berarti bertujuan untuk menghasilkan argumentasi yang tepat terkait permasalahan yang diteliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kepastian Hukum Masyarakat Adat Suku Balik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan IKN**

Keanekaragaman suku dan budaya serta adat-istiadat menjadi kekayaan yang dimiliki bangsa Indonesia. Pengakuan terhadap masyarakat adat secara konstitusi termuat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria juga membahas mengenai perlunya menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat. Meskipun undang-undang telah jelas mengakui tanah adat dan wilayah yang dikategorikan sebagai "*grey area*" yakni wilayah yang belum ditetapkan oleh peraturan

---

<sup>10</sup> *ibid.*

pertanahan Indonesia, namun dalam prakteknya belum ada pedoman yang jelas untuk mengakui hak-hak ini dan seringkali memicu timbulnya konflik antara hukum negara dan hukum adat.<sup>11</sup>

Definisi Masyarakat adat secara spesifik dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat, yang diterbitkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa: “Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga dalam suatu persekutuan hukum berdasarkan kesamaan tempat tinggal atau keturunan.”

Pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat bertujuan untuk mewujudkan masyarakat hukum adat yang aman, sejahtera, dan berkembang sebagai warga masyarakat yang sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta terlindungi dari tindakan diskriminasi. Selain itu, hal ini juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat. Keberadaan Suku Balik sudah ada sejak abad ke-18 di bawah kekuasaan Kesultanan Paser.<sup>12</sup> Sejak tahun 1970, para transmigran mulai berdatangan dari Pulau Jawa ke wilayah Sepaku Semoi. Dengan adanya program transmigran dari pemerintah yang memberikan sebidang tanah seluas satu hektar lengkap dengan legalitas dari pemerintah maka, situasi ini tentu dianggap tidak adil bagi masyarakat Suku Balik, karena para transmigran diberikan lahan yang berstatus Area Penggunaan Lain (APL) dan bahkan diberikan sertifikat tanah secara gratis, sementara masyarakat Suku Balik setempat tidak mendapatkan perlakuan yang sama.<sup>13</sup>

Sejak sebelum adanya proyek pembangunan IKN, masyarakat adat Suku Balik telah mengalami berbagai konflik dengan korporasi maupun pemerintah karena wilayah adatnya dimasukkan dalam konsesi berbagai perusahaan. Dengan keberadaan IKN tentu menimbulkan rasa khawatir dan tidak aman bagi masyarakat adat Suku Balik karena mereka telah mengalami konflik agraria berkepanjangan. Terkait tanah ulayat yang termasuk dalam wilayah IKN selama ini pun tidak jelas pengakuannya. Oleh sebab itu, diperlukannya kepastian hukum dari Pemerintah untuk memberikan alas hak atas tanah terhadap masyarakat dan memberikan kepastian terkait status lahan adat yang berada di wilayah IKN tersebut serta pengakuan terhadap masyarakat adat secara sah.

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah nilai dasar hukum yang berarti hukum harus dibuat secara pasti dan tertulis. Ia juga berpendapat bahwa hukum harus memenuhi beberapa hal, yaitu:<sup>14</sup>

- a) Hukum adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat positif
- b) Hukum didasarkan pada fakta dan kenyataan
- c) Fakta-fakta dalam undang-undang harus dirumuskan dengan jelas untuk menghindari kesalahan makna atau interpretasi
- d) Hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa: “Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.” Namun, dalam prakteknya hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya dapat diterapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan oleh pemerintah.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Sukmo Pinuji, *Tanah Adat dan Pengadaan Tanah*, Yogyakarta: STPN Press, 2019.

<sup>12</sup> Susanto Jumaidi, Tri Indriawati, “Sejarah Suku Balik, Penduduk Asli yang Terdampak IKN”, <https://www.kompas.com/stori/read/2023/03/20/210000279/sejarah-suku-balik-penduduk-asli-yang-terdampak-ikn>, diakses pada 16 November 2024 pukul 09.10 WIB.

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y, “Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum,” *Crepido*, 1(1), 2019, hlm. 13-22.

<sup>15</sup> Dian Cahyaningrum, “Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi”, *Negara Hukum*; Vol. 13, No. 1, 2022, hlm. 33.

Hal ini dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (2) Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa: “Istilah masyarakat hukum adat merujuk pada kelompok masyarakat hukum adat yang menguasai Tanah Ulayat, telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memuat kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya, wilayah hukum adat, pranata, atau perangkat hukum yang masih ditaati.”

Masyarakat adat Suku Balik telah melakukan upaya untuk mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum dengan mengajukan permohonan untuk dilakukan identifikasi sesuai dengan mekanisme yang dibuat oleh Negara yakni dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yaitu: “Pengakuan dan perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan melalui tahapan:

- a) identifikasi Masyarakat Hukum Adat;
- b) verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan
- c) penetapan Masyarakat Hukum Adat.”

Dalam peraturan tersebut juga dijelaskan bahwa identifikasi dilakukan dengan mencermati:

- a) sejarah masyarakat hukum adat;
- b) wilayah adat;
- c) hukum adat; harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
- d) kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Setelah identifikasi, Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh bupati/walikota bertanggung jawab untuk melakukan verifikasi dan validasi terhadap hasil identifikasi tersebut.

Dalam hal ini, meskipun mekanisme terkait pengakuan dan perlindungan masyarakat adat sudah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi hingga saat ini pemerintah belum melaksanakan secara maksimal dan menyeluruh. Inilah yang menjadi kendala bagi masyarakat adat Suku Balik dalam mendapat pengakuan dan perlindungan terkait keberadaan mereka di wilayah IKN. Sehingga, ketika wilayah masyarakat adat Suku Balik masuk dalam perencanaan pembangunan IKN, terjadilah konflik akibat belum maksimalnya pelaksanaan regulasi terkait pengakuan masyarakat adat tersebut. Konflik yang terjadi dapat diatasi dan diminimalisir dengan diterbitkannya Peraturan Daerah setempat untuk wilayah yang termasuk dalam penetapan kawasan IKN guna mencegah dan meminimalisir konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat semakin berkepanjangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengamanatkan ketentuan mengenai penetapan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dilakukan melalui Keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota atau Gubernur), setelah sebelumnya Kepala Daerah yang bersangkutan membentuk dan menerima rekomendasi dari Panitia Masyarakat Hukum Adat yang telah melakukan identifikasi, verifikasi, dan validasi terhadap Masyarakat Hukum Adat, seperti Keputusan Bupati Paser Nomor 413.3/KEP-924/2019 tertanggal 22 November 2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Paring Sumpit Desa Muara Andeh di Kabupaten Paser, Provinsi Kalimantan Timur.

Pemerintah juga perlu mengambil pelajaran dari pengalaman sebelumnya, seperti yang terjadi di Pulau Rempang, Batam, di mana pembangunan dilakukan tanpa memperhatikan hak dan keberadaan masyarakat lokal. Pembangunan Proyek Strategis Nasional di Pulau Rempang memaksa penduduk untuk meninggalkan tanah nenek moyang mereka yang telah dihuni selama bertahun-tahun. Dalam konteks ini, nilai-nilai magis-religius yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat sering diabaikan. Kejadian serupa tidak boleh terulang di IKN.

Pemerintah harus memastikan bahwa pembangunan IKN tidak hanya fokus pada aspek fisik dan ekonomi, tetapi juga memperhatikan aspek sosial dan budaya.

Pasal 15A Ayat (5) Undang-Undang Ibu Kota Nusantara menyebutkan bahwa: “Tanah di IKN termasuk tanah milik masyarakat, di antaranya tanah masyarakat yang berhak yang dapat dimaknai sebagai tanah adat.” Oleh sebab itu, diperlukannya verifikasi nyata di lapangan agar status wilayah IKN *clean and clear* secara fisik maupun yuridis. Selain itu, peninjauan ulang hak guna usaha (HGU) yang tumpang tindih dengan klaim masyarakat adat juga perlu dilakukan agar tidak terjadi konflik agraria yang berkepanjangan di kemudian hari.

### **Perlindungan Hukum Masyarakat Adat Suku Balik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan IKN**

Perlindungan hukum harus mempertimbangkan tahapan yang berasal dari ketentuan hukum serta setiap peraturan yang disusun oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan bersama untuk mengatur hubungan antar anggota masyarakat dan antara pemerintah dengan individu yang mewakili kepentingan masyarakat luas.<sup>16</sup> Menurut Satjipto Rahardjo “Perlindungan hukum adalah usaha untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang mungkin dirugikan oleh pihak lain. Perlindungan ini ditujukan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati seluruh hak yang telah diberikan oleh hukum.” Hukum dapat digunakan dalam mewujudkan perlindungan yang tentunya tidak hanya bersifat adaptif dan fleksibel, namun juga bersifat antisipatif dan prediktif. Hukum diperlukan bagi masyarakat yang lemah dan secara ekonomi, sosial dan politik belum kuat agar mendapatkan keadilan sosial.<sup>17</sup>

Dalam kenyataannya, hingga saat ini peraturan perundang-undangan yang sudah ada hanya mengatur terkait pengakuan masyarakat adat dan belum terdapat undang-undang yang jelas untuk dapat digunakan sebagai instrumen perlindungan bagi masyarakat adat, dalam hal ini termasuk masyarakat adat Suku Balik yang berada di wilayah IKN. Masyarakat adat Suku Balik tidak dapat dengan mudah melepaskan tanah adat mereka dengan imbalan uang atau properti lainnya sebab mereka memiliki hubungan spiritual dengan tanah kelahiran mereka. Dengan demikian, kompensasi yang layak harus mempertimbangkan nilai-nilai budaya yang tinggi dan bukan hanya nilai pasar tanah.

Masyarakat adat Suku Balik telah hidup di atas lahan eks Hak Guna Usaha (HGU) PT. ITCI Hutani Manunggal (IHM) tersebut sejak sebelum diberikannya HGU kepada PT. IHM oleh pemerintah. Pemberian HGU pada lahan yang terdapat kehidupan masyarakat di atasnya mendefinisikan bahwa dalam penerapan hak menguasai oleh negara untuk tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat justru sering mengabaikan perlindungan dan pengakuan masyarakat adat.<sup>18</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, tindakan preventif dan represif dapat menjadi bentuk perlindungan hukum. Perlindungan preventif yakni, rakyat diberikan kesempatan untuk memberikan pendapatnya sebelum keputusan pemerintah bersifat final guna mencegah terjadinya sengketa. Kemudian, perlindungan represif memiliki tujuan untuk menyelesaikan sengketa.<sup>19</sup> Dalam pelaksanaannya, upaya perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal. Pemerintah tidak aktif untuk melibatkan masyarakat adat dalam persiapan dan proses pembangunan IKN Nusantara. Pemerintah seharusnya mengedepankan musyawarah dan sosialisasi sebagai upaya preventif (pencegahan konflik) kepada masyarakat adat sebelum menetapkan peta kawasan IKN serta ketentuan perundang-undangan terkait IKN.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 53.

<sup>17</sup> *ibid*, 54.

<sup>18</sup> Fat'hul Achmadi Abby, “Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat Dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit Di Kalimantan Selatan”, Vol. VIII No. 3, 2016, hlm. 58.

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Jakarta: Peradaban, 2007, hlm. 1.

Akibat dari hal tersebut maka tidak terdapat kebijakan pemerintah yang menguntungkan masyarakat adat Suku Balik dalam pembangunan IKN. Selain itu, naskah akademik yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN jelas menyebutkan keberadaan masyarakat adat, terdapat tujuh suku asli yang disebutkan dalam naskah akademik tersebut termasuk Suku Balik. Namun, setelah diterjemahkan ke dalam RUU, hal tersebut hilang. Dapat dikatakan bahwa, naskah akademik tersebut hanya sebagai *quality control* dari suatu RUU dan menjadi kehilangan nilai.<sup>20</sup>

Upaya perlindungan represif terhadap masyarakat dalam proyek pembangunan IKN Nusantara dapat diwujudkan dengan memberikan pengakuan keberadaan masyarakat adat Suku Balik secara hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan adanya pengakuan secara hukum terhadap masyarakat-masyarakat adat di kawasan IKN menjadi salah satu upaya untuk menyelesaikan konflik agraria yang seringkali terjadi di kawasan IKN. Jika kedudukan hukum para pihak termasuk masyarakat adat sudah jelas maka, penerapan peraturan perundang-undangan terkait pembebasan lahan dan penggantian kerugian pun dapat terlaksana dengan baik dan adil. Sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan dan hak masyarakat pun terpenuhi.

Peraturan hukum yang ada saat ini belum memberikan dukungan maksimal kepada masyarakat adat, terutama dalam konteks IKN. Undang-Undang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam hal ini terkait IKN, memang mengharuskan pemilik tanah untuk melepaskan haknya demi pembangunan dan kepentingan umum. Meskipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyediakan kerangka untuk pengambilalihan tanah, masyarakat adat seringkali masih berada dalam posisi yang kurang menguntungkan.<sup>21</sup> Oleh sebab itu, negara harus memastikan hak-hak masyarakat adat untuk mempertahankan kehidupan mereka, termasuk tradisi yang diwariskan secara turun temurun.

Masyarakat adat Suku Balik di wilayah IKN sudah turun temurun melakukan kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya. Konflik agraria yang dialami masyarakat adat Suku Balik ini tentu menyebabkan terganggunya aktivitas kehidupan yang sudah lama mereka jalani di wilayah tersebut. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, pengadaan tanah di IKN hanya diatur melalui dua mekanisme, yaitu pelepasan kawasan hutan dan/atau pengadaan tanah. Pelepasan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan dan memberikan perlindungan terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat, hak individu, atau hak komunal. Sementara itu, pengadaan tanah dilakukan melalui mekanisme pengadaan untuk pembangunan atau kepentingan umum serta pengadaan tanah secara langsung dengan memperhatikan hak atas tanah masyarakat dan hak atas tanah masyarakat adat. Dalam konteks ini, pemerintah perlu menyiapkan solusi untuk masalah pengadaan tanah di IKN.

Masyarakat hukum adat memiliki hubungan yang erat dengan tanah atau wilayah mereka. Tanah tidak hanya berfungsi sebagai sumber ekonomi, tetapi juga merupakan tempat untuk berbagai ritual adat dan sumber pengetahuan tradisional. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria memberikan landasan hukum bahwa, masyarakat hukum adat dapat melakukan pengelolaan terhadap sumber daya hutan maupun sumber daya alam lainnya yang berada di wilayah adat. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat 4 UUPA yang menyatakan "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat

---

<sup>20</sup> Nurhadi Suchayo, "Masyarakat Adat di Ibu Kota Nusantara Menuntut Pengakuan", <https://www.voaindonesia.com/a/masyarakat-adat-di-ibu-kota-nusantara-menuntut-pengakuan-/7169325.html>, diakses pada 18 November 2024 pukul 11.05 WIB.

<sup>21</sup> Efril R. Silalahi, "Pengakuan dan Perlindungan HAM bagi Masyarakat Adat", <https://ppman.org/pengakuan-dan-perlindungan-ham-bagi-masyarakat-adat/>, diakses pada 18 November 2024 pukul 14.08 WIB.

dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.” Ketentuan ini dapat dipahami bahwa, hak masyarakat hukum adat terhadap sumber daya hutan maupun sumber daya alam lainnya yang berada di wilayah adat adalah hak yang bersumber dari pendelegasian hak menguasai negara.<sup>22</sup>

Penguatan aspek legalitas masyarakat adat juga dapat direalisasikan jika Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang selanjutnya disebut RUU MHA guna memperkuat aspek legalitas mereka. RUU MHA dapat menjadi perangkat hukum yang fokus memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat adat bila disahkan. Pengesahan RUU MHA sangat penting untuk keberadaan MHA di Indonesia. Jika proses pengesahan RUU MHA terus ditunda, ada risiko bahwa budaya yang diwariskan kepada masyarakat adat saat ini akan hilang, dan upaya pelestarian lingkungan akan terancam. Untuk menciptakan perencanaan perubahan sosial yang efektif dan memenuhi kepentingan semua pihak, setiap subjek yang berkepentingan harus didengarkan aspirasinya. Dengan demikian, kebijakan yang diterapkan tidak bersifat *top-down*. Kebijakan yang bersifat *top-down* sering kali tidak mengakomodasi pandangan semua pihak, sehingga dapat memunculkan dominasi dan ego dari pihak tertentu.

## KESIMPULAN

Masyarakat adat Suku Balik memiliki hak yang diakui oleh konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan. Namun, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat belum diimplementasikan secara efektif sehingga menimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan. Masyarakat adat Suku Balik telah melakukan upaya untuk mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum dengan mengajukan permohonan untuk dilakukan identifikasi sesuai dengan mekanisme yang dibuat oleh Negara yakni dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat guna mendapatkan pengakuan agar kepastian hukumnya terjamin, tetapi upaya tersebut belum mendapat respon baik dari pemerintah hingga saat ini. Hal ini disebabkan karena belum maksimalnya peran pemerintah dalam pelaksanaan regulasi terkait pengakuan adat. Maka, dalam hal ini penulis dapat menyimpulkan bahwa, keberadaan masyarakat adat Suku Balik di wilayah IKN sampai saat ini belum jelas pengakuannya sehingga mereka tidak mendapatkan kepastian hukum.

Adapun upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat adat Suku Balik di Wilayah IKN dapat dilakukan dengan upaya preventif dan represif. Pemerintah seharusnya mengedepankan musyawarah dan sosialisasi sebagai upaya preventif kepada masyarakat sebelum menetapkan peta kawasan IKN, serta ketentuan perundang-undangan terkait IKN. Sedangkan upaya perlindungan represif terhadap masyarakat dalam proyek pembangunan IKN Nusantara dapat diwujudkan dengan memberikan pengakuan keberadaan masyarakat adat Suku Balik secara hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam kenyataannya, pemerintah belum melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan terkait tanah mereka. Kompensasi yang ditawarkan sering kali tidak mempertimbangkan nilai-nilai budaya dan hubungan spiritual masyarakat adat dengan tanah atau wilayah mereka. Sehingga, diperlukan langkah-langkah konkrit dari pemerintah untuk memberikan kepastian hukum yang jelas bagi masyarakat adat termasuk pengakuan formal atas hak ulayat mereka. Selain itu, pelibatan masyarakat dalam setiap tahap perencanaan dan pembangunan adalah kunci untuk mencegah konflik di masa depan.

Adapun saran penelitian ini ialah agar pemerintah setempat segera mengeluarkan Peraturan Daerah setempat untuk wilayah yang termasuk dalam penetapan kawasan IKN guna

---

<sup>22</sup> M. A. Yusuf, “Kepastian Hukum Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam,” Universitas Cokroaminoto Palopo, Vol. 02. No. 1, hlm. 5.

mencegah dan meminimalisir konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat semakin berkepanjangan, serta pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dilakukan melalui Keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota atau Gubernur).

Perlindungan masyarakat adat dapat dilakukan dengan mengembangkan dan menguatkan regulasi terkait perlindungan hak-hak masyarakat adat seperti mengesahkan Rancangan Undang-Undang Hukum Masyarakat Adat yang selanjutnya disebut RUU MHA guna memperkuat aspek legalitas masyarakat adat Suku Balik. Pengesahan RUU MHA sangat penting untuk keberadaan MHA di Indonesia termasuk dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan IKN dengan menerbitkan undang-undang yang memberikan pengakuan formal terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak komunal mereka. Pelaksanaan reforma agraria juga perlu dilakukan dengan mempertimbangkan daerah-daerah yang rentan terhadap konflik, seperti di wilayah IKN. Reforma agraria harus mampu menyelesaikan konflik agraria yang sering terjadi serta memberikan kepastian hukum mengenai status hak atas tanah yang dimiliki masyarakat adat secara turun-temurun yang selama ini menjadi sumber konflik agraria.

## REFERENSI

- Afkaar N. Rahman dan A. Tjoneng. (2023). Hak Pengelolaan Lahan Dalam Pembangunan Kawasan Investasi Pulau Rempang Ditinjau Dari Hukum Positif Indonesia.” *Unes Law: Vol. 6, No. 1*: 9.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, “Masyarakat Adat di Penajam Paser Utara Tergusur Oleh Pembangunan IKN.” <https://aman.or.id/story/masyarakat-adat-di-penajam-paser-utara-tergusur-oleh-pembangunan-ikn>.
- Dian Cahyaningrum. (2022). Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi”, *Negara Hukum*; Vol. 13, No. 1.
- Dwi Ratna K. (2019). *Alternatif Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, Penerbit CV. Elvaretta Buana.
- Efrial R. Silalahi, “Pengakuan dan Perlindungan HAM bagi Masyarakat Adat”. <https://ppman.org/pengakuan-dan-perlindungan-ham-bagi-masyarakat-adat/>.
- Fat’hul Achmadi A. (2016). Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat Dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit Di Kalimantan Selatan”, *Vol. 8 No. 3*.
- Gusa, Lutgardis J. (2021). Pengakuan Dan Perlindungan Pemerintah Daerah Terhadap Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Di Kabupaten Ende”, *Universitas Nusa Cendana*.
- Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum”, *Crepido*, 1(1).
- M. A. Yusuf. “Kepastian Hukum Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam,” *Universitas Cokroaminoto Palopo*, Vol. 02. No. 1: 5.
- Nugroho, Bhakti E. (2022). Perlindungan Hak Masyarakat Adat Dalam Pemindehan Ibukota Negara.” *Jisip-Unja*, 6(1).
- Nurhadi Sucahyo, “Masyarakat Adat di Ibu Kota Nusantara Menuntut Pengakuan”. <https://www.voaindonesia.com/a/masyarakat-adat-di-ibu-kota-nusantara-menuntut-pengakuan-/7169325.html>.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2022 Tentang Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara.

- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Philipus M. H. (2007) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*”, Jakarta: Peradaban.
- R. A. Wicaksono, “Suku Balik Terjajah Lagi.” <https://betahita.id/news/detail/8633/suku-balik-terjajah-lagi.html?v=1690067151>.
- Satjipto Rahardjo. (2014). *Ilmu Hukum*”, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Sukmo Pinuji. (2019). *Tanah Adat dan Pengadaan Tanah*”, STPN Press, Yogyakarta.
- Susanto Jumaidi, Tri Indriawati, “Sejarah Suku Balik, Penduduk Asli yang Terdampak IKN”. <https://www.kompas.com/stori/read/2023/03/20/210000279/sejarah-suku-balik-penduduk-asli-yang-terdampak-ikn>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 Revisi dari Undang-Undang IKN.
- Yahya, Muhammad. (2018). *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera.*” *Jurnal Studi Agama Dan Masyarakat*, 14(1).
- Yovanda, “Cerita Sedih Suku Balik, Terasing Ditengah Hadirnya IKN Nusantara”. <https://www.mongabay.co.id/2023/05/24/cerita-sedih-suku-balik-terasing-ditengah-hadirnya-ikn-nusantara/>.