

## Kepastian Hukum atas *Overlapping* Penguasaan Tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN)

Valencia Prayogo, Olivia Cherie Comeito, Nayra Hanun

Valencia.prayogo-2024@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga, Indonesia

### Abstract

*This research aims to analyze the overlapping issuance of land certificates in the IKN (New Capital City) on customary community land and the provision of inadequate compensation, which remains an unresolved issue. This research will discuss legal protection for overlapping in the issuance of land certificates for freehold owners and for holders. It will also examine the responsibility of the National Land Agency (BPN) for overlapping in the issuance of land certificates in order to address the existing legal issues. The research method used is normative research using a statutory approach and a conceptual approach. The results of this study indicate that recognition of customary rights of indigenous communities often faces challenges, particularly related to the unclear status of land ownership. The Nusantara Capital City (IKN) development project has further exacerbated this problem, as it has the potential to displace indigenous communities who have inhabited the area for a long time. To address this issue, there is a need for a more comprehensive effort to recognize and protect the rights of indigenous communities. This includes providing legal certainty for customary rights, actively involving indigenous communities in the decision-making process, and providing suitable replacement land for indigenous communities affected by development. In this way, the development of the IKN can be carried out without sacrificing the rights of indigenous communities and the principles of justice and sustainability.*

**Keywords:** Customary Rights; Land Rights; Overlapping; Indigenous Communities.

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis adanya tumpang tindih penerbitan sertifikat tanah di IKN pada tanah masyarakat adat dan pemberian ganti rugi yang tidak sesuai masih menjadi permasalahan yang belum dapat diselesaikan sampai pada saat ini. Penelitian ini akan membahas terkait perlindungan hukum atas overlapping dalam penerbitan sertifikat tanah terhadap pemegang hak milik dan terhadap penguasa tanah, serta bagaimana tanggung jawab BPN atas overlapping dalam penerbitan sertifikat tanah yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini yakni terdapat pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat seringkali menghadapi tantangan, terutama terkait dengan ketidakjelasan status kepemilikan tanah. Proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) semakin memperuncing permasalahan ini, karena berpotensi menggusur masyarakat adat yang telah mendiami wilayah tersebut sejak lama. Untuk mengatasi permasalahan ini, perlu adanya upaya yang lebih komprehensif dalam mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat. Hal ini mencakup pemberian kepastian hukum terhadap hak ulayat, melibatkan masyarakat adat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, serta menyediakan tanah pengganti yang layak bagi masyarakat adat yang terdampak pembangunan. Dengan demikian, pembangunan IKN dapat dilakukan tanpa mengorbankan hak-hak masyarakat adat dan prinsip-prinsip keadilan serta keberlanjutan.

**Kata Kunci:** Hukum Adat; Hak Atas Tanah; Tumpang Tindih; Masyarakat Adat.

## Pendahuluan

Ibu Kota Negara yang semula terletak di Kota Jakarta, Pulau Jawa kini telah berpindah di wilayah Penajam Paser dan Kutai Kertanegara, Pulau Kalimantan yang selanjutnya secara resmi disebut dengan Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut IKN). Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, luas wilayah IKN mencakup area daratan seluas sekitar 256.142 hektare dan wilayah perairan laut seluas sekitar 68.189 hektare. Area daratan IKN akan dibagi menjadi dua zona utama: kawasan inti pusat IKN yang memiliki luas 56.180 hektare, dan kawasan pengembangan yang mencakup luas 199.962 hektare. Oleh karena itu, Kalimantan Timur dinilai memenuhi sebagian besar kriteria pemilihan lokasi pemindahan Ibu kota Negara antara lain ialah tersedia lahan luas milik pemerintah atau BUMN guna kemudahan dalam perolehan tanah.<sup>1</sup>

Sebanyak 31% tanah di IKN dimiliki oleh masyarakat Kalimantan Timur, terutama oleh masyarakat adat. Dari total tersebut, 30,2% dimiliki oleh Suku Jawa, 20,6% oleh Suku Bugis, 12,4% oleh Suku Banjar, serta beberapa suku minoritas lainnya. Namun, hanya 31% dari tanah yang dimiliki masyarakat tersebut yang memiliki sertifikat resmi, sementara 66% sisanya tidak terdaftar atau tidak memiliki hak kepemilikan.<sup>2</sup> Tanah-tanah yang tidak terdaftar atau tanah yang tidak dilekati oleh suatu hak atas tanah dapat dikatakan merupakan tanah negara. Oleh karena banyak tanah tidak terdaftar di Kalimantan Timur, pemerintah pun setuju untuk mengalokasikan IKN bertempat di Kalimantan Timur. Namun, beberapa tanah tidak terdaftar tersebut dikuasai oleh masyarakat adat. Hal ini terjadi karena tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat di wilayah Kalimantan Timur telah dikuasai bertahun-tahun yang lalu bahkan sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, sehingga tanah masyarakat adat hanya ditandai oleh batas tanah atau yang biasa disebut dengan patok tanah.

---

<sup>1</sup> Kementerian perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 'Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara' (BBC News Indonesia, 2024) <<https://ikn.go.id/storage/buku-saku-ikn-072121.pdf>> accessed 16 September 2024.

<sup>2</sup> Edy Junaidi, 'Perlindungan Hukum Terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Termasuk Dalam program Deliniasi di Kawasan Ibu Kota Nusantara (IKN) Kutai' (2024) 1 Jurnal Akta Notaris.[13].

Mayoritas masyarakat adat di IKN hanya memiliki surat segel tanah dan tidak memiliki sertifikat. Pemerintah mengklaim bahwa tanah tidak terdaftar merupakan tanah negara dikarenakan masyarakat adat tidak dapat membuktikan atau menunjukkan bukti kepemilikan dalam bentuk sertifikat. Namun, masyarakat adat yang sudah menguasai tanah tersebut selama beberapa tahun menganggap bahwa tanah yang mereka miliki dengan bukti kepemilikan seperti patok tanah sudah lebih dari cukup sebagai alat bukti yang sah karena kebijakan pada masa lalu yang terbatas dan masyarakat yang tidak memiliki pengetahuan akan hukum.<sup>3</sup>

Ketika masyarakat hendak mengurus terkait legalitas tanah tersebut, banyak lahan mereka yang tumpang tindih dengan Hak Guna Usaha (HGU) sebuah perusahaan sehingga masyarakat tidak dapat memperjuangkan haknya. Satu per satu masyarakat di wilayah IKN tergusur akibat imbas dari proyek pembangunan IKN, ada yang terpaksa menjauh dari IKN bahkan memakan waktu hingga 9 jam perjalanan karena kompensasi ganti rugi yang diterima oleh masyarakat tidak sebanding dengan nilai kenaikan tanah yang telah meninggi.<sup>4</sup> Pemerintah memberikan uang ganti rugi yang tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi wilayah sekitar dan mengusir masyarakat tanpa melakukan pendampingan sehingga masyarakat berusaha sendiri menggunakan uang tersebut untuk bertahan hidup dari nol. Ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah pada lahan masyarakat yang terimbas sangatlah murah, bahkan ditemukan masyarakat yang menerima ganti rugi hanya sebesar Rp14.000 per meter.<sup>5</sup> Hal tersebut membuat masyarakat sekitar kecewa karena dahulu harga tanah di wilayah tersebut sekitar Rp20-30 juta per hektare, namun setelah adanya proyek IKN harga tanah melambung menjadi jutaan per meter. Sehingga masyarakat yang diberi ganti rugi tidak dapat membeli lahan sekitar IKN dikarenakan perbedaan harga yang cukup jauh.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Rikardo Simarmata, 'Tumpang Tindih Penguasaan Tanah di Wilayah Ibu Kota negara 'Nusantara'' (2023) 9 Veritas et justitia.[5].

<sup>4</sup> Nicky Aulia Widadio dan Oki Budhi, 'Masyarakat Lokal 'Merasa Terusir' dari Tanah Mereka Saat IKN digadang jadi 'Magnet Ekonomi Baru'-'Kami Tidak Akan melihat kota Itu'' (BBC News Indonesia, 2024) <<https://www.bbc.com/indonesia/articles/cljl4lzw2dxo>> accessed 10 September 2024.

<sup>5</sup> Nicky Aulia Widadio dan Oki Budhi.*Op.Cit.*

<sup>6</sup> Nicky Aulia Widadio dan Oki Budhi.*Op.Cit.*

Berdasarkan Pasal 21 ayat 1 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2022 mengenai Perolehan Tanah dan Pengelolaan Pertanahan di Ibu Kota Nusantara, diatur bahwa seluruh bidang tanah di wilayah IKN yang belum terdaftar masih dapat didaftarkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini menjadi harapan bagi masyarakat yang belum mendaftarkan tanahnya agar memiliki tanah yang sudah ada legalitasnya sehingga dapat memberi bukti kepemilikan yang kuat. Namun praktik di lapangan berbeda dengan yang sudah tertulis dalam peraturan, telah terjadi penghentian layanan pendaftaran tanah dan penerbitan surat surat keterangan kepemilikan/kepenguasaan tanah di beberapa daerah IKN, yakni di kantor Pertanahan Panajam Paser Utara dan Kutai Negara yang diakibatkan simpang siur petugas mengenai batas wilayah IKN.<sup>7</sup>

Tanah sebagai aspek yang penting dalam tatanan kehidupan manusia menjadikan tanah sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu masyarakat. Tanah sebagai kebutuhan primer sebagai tempat melangsungkan kehidupan mempunyai nilai jual dan investasi yang relatif tinggi serta menjanjikan setiap tahunnya, yang membuat manusia berlomba-lomba untuk mempunyai atau menguasai suatu tanah. Atas kebutuhan primer yang genting ini, amat disayangkan kerap ditemukannya sengketa mengenai tumpang tindih kekuasaan atas suatu tanah, atau *overlapping* dalam kehidupan sehari-hari terutama pada daerah yang masih lekat dengan masyarakat adat.<sup>8</sup>

Sengketa terkait *overlapping* atau tumpang tindih kekuasaan terhadap suatu tanah yang sama kerap terjadi dikarenakan kurangnya koordinasi antar instansi dengan kantor pertanahan setempat dalam proses pendaftaran tanah. Selain itu, tumpang tindih kekuasaan juga dapat terjadi dikarenakan tidak adanya pengecekan lokasi, pengawasan, maupun pengelolaan oleh pihak saat melakukan peristiwa keperdataan seperti jual beli tanah, sehingga muncul ketidakpastian hukum yang dapat menimbulkan kerugian bagi para pihak di kemudian hari.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Rizki Dewi Ayu dan Riani Sanusi putri, 'Sederet Penyebab Administrasi Tanah di IKN Kacau Balau' (Tempo, 2023) <<https://www.tempo.co/ekonomi/sederet-penyebab-administrasi-tanah-di-ikn-kacau-balau-162048>> accessed 26 April 2025.

<sup>8</sup> Agus Salim, 'Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda' (2019) 2 USM Law Review.[182].

<sup>9</sup> Maya Anas Taqiyyah dan Atik Winanti, 'Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997' (2020) 5 Justisia.[86].

Sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997), bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftarkan disebut dengan sertifikat. Sertifikat memberikan kepastian hukum yang tetap bagi setiap pemiliknya, akan hal tersebut, sertifikat merupakan bukti yang terpenuh dan terkuat atas kepemilikan tanah menjadi penting kedudukannya agar dapat memperoleh adanya kepastian hukum. Hal ini berkesesuaian pula dengan yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur mengenai tujuan dari dilaksanakannya suatu pendaftaran tanah yaitu untuk mencapai kepastian hukum bagi seluruh masyarakat.<sup>10</sup>

Selanjutnya, sengketa *overlapping* tanah sering kali timbul dalam BPN dikarenakan terdapat beberapa faktor yang mendasarinya, diantaranya:<sup>11</sup>

- a. Masyarakat belum memiliki pemahaman secara penuh mengenai urgensi atau pentingnya mendaftarkan suatu tanah, sehingga banyak dari masyarakat yang tidak dapat membedakan kedudukan antara tanah yang didaftarkan dengan tanah yang tidak didaftarkan. Pemikiran ini kerap kali muncul dalam masyarakat dikarenakan mereka terpengaruh oleh stigma bahwa tanah yang didaftarkan belum tentu dapat dilindungi oleh hukum dan mendapatkan perlindungan hak bagi mereka sebagai pemilik tanah tersebut, sehingga mereka cenderung hanya akan mendaftarkan tanahnya apabila membutuhkan sertifikat tanah untuk dapat dijadikan jaminan saat mengajukan pinjaman ke lembaga perbankan. Maka dari itu, masyarakat akan cenderung bersikap apatis atau acuh tak acuh apabila tidak memiliki kepentingan yang cukup mendesak dalam mendaftarkan tanahnya. Selain itu, *overlapping* atas suatu bidang tanah juga masih kerap terjadi disebabkan karena ketidapkahaman masyarakat atas regulasi atau pengaturan mengenai pendaftaran tanah, baik dalam pemahaman secara materiil maupun pemahaman secara formil dalam mendaftarkan

---

<sup>10</sup> Iwan Permadi, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum' (2016) 5 Yustisia.[458].

<sup>11</sup> Shafira Firsty Ayupurnia, 'Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Overlapping Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta)', Skripsi (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2020).[5].

suatu bidang tanah.<sup>12</sup>

- b. Adanya kelalaian atau keteledoran yang dilakukan pada saat mengukur atau mendata tanah sesaat sebelum tanah tersebut didaftarkan. Hal ini juga dapat memicu terjadinya *overlapping* dikarenakan surat ukur ataupun gambar pada lokasi bidang tanah tidak menggambarkan sesuai dengan ukuran tanah pada aslinya atau yang sesungguhnya, sehingga memunculkan kemungkinan adanya tumpang tindih kekuasaan atas satu bidang tanah apabila terdapat dua orang berbeda yang mengajukan pendaftaran atas suatu tanah yang letaknya berdekatan atau bahkan tanah yang sama sehingga menimbulkan lahirnya hak kepemilikan yang sama pada tanah tersebut.<sup>13</sup>
- c. Ditemukannya oknum mafia tanah yang menyebabkan terjadinya *overlapping* kekuasaan suatu bidang tanah. Hal ini sering ditemukan karena terdapat banyak dari oknum penjual tanah yang memiliki itikad tidak baik dengan secara sadar dan sengaja menjual tanah yang sebelumnya telah terdaftar hak atas tanahnya dan telah diterbitkan sertifikat kepada pembeli yang tidak tahu menahu bahwa ternyata tanah tersebut telah diterbitkan sertifikat sebelumnya.<sup>14</sup>

Faktor-faktor di atas tersebut yang membuat sengketa *overlapping* kerap timbul di dalam kehidupan masyarakat baik yang disengaja maupun yang tidak sengaja.

Seiring dengan berkembangnya kegiatan masyarakat yang menuntut banyaknya aktivitas yang memerlukan tanah, membuat banyak terjadinya kasus tumpang tindih kekuasaan atas suatu bidang tanah yang merugikan berbagai belah pihak, salah satunya terjadi di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor : 181/B/2020/PT.TUN.SBY yang mana dengan terjadi ketidakpastian hukum atas adanya pemegang sertifikat tanah selaku ahli waris dari pemegang Sertifikat Hak Milik (selanjutnya disebut SHM) dari Perija Wirawan, S.H. terdapat cacat hukum terhadap penerbitan SHM yang diterbitkan pada tanggal 14 Oktober 2019 telah dibatalkan.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Roki Arnanda Saputra, Syifa' Silvana, dan Emir Fabrian Marino, 'Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya' (2021) 4 JENTERA.[562].

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

<sup>14</sup> *ibid.*

<sup>15</sup> Novia Tika, Murry, 'Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/ 2020/ PT.TUN.SBY)' (2022) 11 Judiciary.[106].

Pembatalan sertifikat dilakukan berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 63/G/2020/PTUN-SBY, yang kemudian diperkuat oleh Mahkamah Agung. Dalam proses pembatalan ini, diperhatikan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB) sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) memiliki sifat mengikat bagi semua pihak terkait dan sertifikat tanah yang telah dibatalkan secara hukum tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Berdasarkan putusan Mahkamah Agung, dapat disimpulkan bahwa terdapat kejanggalan dalam proses pendaftaran tanah milik Raden Kyai Haji Fuad Amin. Meskipun telah terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 3242 pada tahun 2004, namun kemudian muncul Sertifikat Hak Milik Nomor 06812 yang diterbitkan atas nama pihak lain untuk tanah yang sama.<sup>16</sup>

Di wilayah IKN para pihak memasang pagar dari bagian masyarakat adat sekitar yang menyatakan bahwa mereka adalah pemilik tanah yang mana hal tersebut sudah biasa dilakukan. Pada kenyataannya masyarakat adat tidak mengetahui bahwa pemasangan pagar saja tidak cukup sebagai alat bukti kepemilikan dan sudah dilakukan sejak dahulu. Suku adat Dayak Paser menyatakan bahwa kepemilikan tersebut dilandaskan pada adanya tanah kesultanan yang sudah dibangun sejak dahulu dan merupakan tanah adat yang tidak dapat diganggu gugat.<sup>17</sup>

*Overlapping* atas pemilikan tanah tersebut berupa klaim masing-masing pihak terhadap penguasaan tanah. Pemerintah bertujuan untuk melakukan pengadaan tanah demi membangun kepentingan umum dan negara, pembangunan terhadap akibat adanya para pihak yang mengklaim kepemilikan masing-masing terutama pada masyarakat adat yang masih belum mampu menunjukkan alat bukti kepemilikan seperti sertipikat. Masyarakat adat belum bisa menunjukkan kepemilikan tanah berdasarkan konsep *domein verklaring* yakni orang yang memiliki tanah atau menyatakan tanah tersebut adalah miliknya jika terdapat bukti valid atas

---

<sup>16</sup> *ibid.*[108].

<sup>17</sup> Rikardo Simamarta, 'Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara 'Nusantara'' (2023) 9 Veritas et Justitia.[5].

kepemilikan tanah tersebut.<sup>18</sup>

PP No. 24/1997 secara rinci mengatur tentang persyaratan dan prosedur penerbitan sertifikat tanah. Dalam Pasal 31 PP No. 24/1997, peraturan tersebut menegaskan bahwa penerbitan sertifikat hanya dapat dilakukan setelah dilakukan verifikasi terhadap data fisik dan yuridis tanah yang tercatat dalam buku tanah. Apabila terdapat catatan yang masih belum jelas atau masih dalam sengketa terkait data tersebut, maka proses penerbitan sertifikat akan ditunda hingga semua permasalahan terselesaikan.<sup>19</sup> PP No. 24/1997 mengatur mengenai mekanisme penerbitan sertifikat untuk tanah atau satuan rumah susun yang dimiliki bersama. Sertifikat dapat diterbitkan untuk satu perwakilan dari kelompok pemilik maupun untuk setiap pemilik secara individu, dengan ketentuan bahwa masing-masing sertifikat harus memuat secara jelas nama dan bagian kepemilikan dari setiap pemilik.

Sertifikat tanah adalah bukti otentik yang diakui di hadapan hukum sebagai representasi dari kepemilikan atas suatu bidang tanah. Dokumen ini memberikan kekuatan hukum yang kuat kepada pemegangnya, namun tidak sepenuhnya menghilangkan kemungkinan adanya sengketa atau permasalahan hukum lainnya terkait dengan kepemilikan tanah tersebut. Kondisi ini mengindikasikan adanya ketidaksesuaian dalam data dan informasi yang digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat, sehingga menimbulkan kerancuan hukum yang serius. Akibatnya, status kepemilikan tanah tersebut menjadi tidak jelas dan berpotensi menimbulkan sengketa di antara para pihak yang berkepentingan.

*Overlapping* dalam penerbitan sertifikat tanah di IKN pada tanah masyarakat adat dan ketidaksesuaian pemberian ganti rugi masih menjadi permasalahan yang belum dapat diselesaikan sampai pada saat ini. Atas hal tersebut, penelitian ini akan membahas terkait perlindungan hukum atas *overlapping* dalam penerbitan sertifikat tanah terhadap pemegang hak milik kemudian perlindungan hukum atas *overlapping* dalam penerbitan sertifikat tanah terhadap penguasa dan bagaimana tanggung jawab

---

<sup>18</sup> Iwan Permadi, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum' (2024) 5 Yustisia.[462].

<sup>19</sup> *Ibid.*[465].

BPN atas *overlapping* dalam penerbitan sertifikat tanah yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada.

### **Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum ini memiliki tujuan untuk menganalisis dan menghasilkan sebuah penjelasan yang sistematis dalam menjawab permasalahan hukum yang timbul dengan mendasarkan pada aturan-aturan hukum yang isinya merupakan konsep hukum yang dirangkai di dalam judul. Penelitian hukum ini dilaksanakan dengan merujuk pada prinsip-prinsip, norma, dan aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, serta mengacu pada doktrin hukum dan keputusan pengadilan untuk memperoleh kepastian hukum atas *overlapping* penguasaan tanah yang dilakukan oleh mafia tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN).

Untuk mengidentifikasi masalah pada penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (statute approach)

Mengkaji regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

2. Pendekatan Konseptual (conceptual approach)

Menggunakan pemikiran serta pendapat relevan dari para ahli untuk diterapkan dalam meneliti permasalahan pada penelitian.

### **Perlindungan Hukum terhadap Tanah Ulayat Masyarakat Adat di IKN Pasca Berlakunya UUPA.**

Di wilayah yang kini tengah dikembangkan menjadi Ibu Kota Nusantara (IKN), tepatnya di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara, terdapat komunitas masyarakat hukum adat yang telah mendiami kawasan tersebut secara turun-temurun. Berdasarkan hasil pendataan yang dilakukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), diperkirakan ada sekitar 20.000 individu yang tergabung dalam 19 komunitas adat di Kabupaten Penajam Paser Utara serta 2 komunitas adat di Kabupaten

Kutai Kartanegara. Keberadaan komunitas-komunitas adat ini menunjukkan bahwa wilayah IKN memiliki akar sejarah dan budaya yang kaya, serta menjadi rumah bagi masyarakat adat yang telah hidup harmoni dengan alam selama bergenerasi.<sup>20</sup>

Salah satu pilar penting dalam pembangunan yang berkelanjutan ialah pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Sayangnya, di Indonesia, proses pengakuan ini masih menghadapi berbagai kendala. Di Kalimantan Timur, hanya segelintir komunitas adat yang telah mendapatkan pengakuan resmi, seperti Masyarakat Hemaq Beniung, Masyarakat Mului, dan Masyarakat Paring Sumpit. Kabupaten Penajam Paser Utara, yang menjadi lokasi pembangunan IKN, bahkan belum memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang pengakuan masyarakat hukum adat. Padahal, keberadaan masyarakat adat memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga kelestarian lingkungan dan kearifan lokal. Oleh karena itu, perlu adanya upaya yang lebih serius dari pemerintah untuk memastikan bahwa hak-hak masyarakat adat di seluruh wilayah Indonesia terlindungi secara penuh.<sup>21</sup>

Proyek pembangunan IKN berpotensi menimbulkan dampak negatif yang signifikan terhadap masyarakat hukum adat yang tinggal di wilayah tersebut. Salah satu masalah utama adalah konflik kepemilikan tanah yang belum terselesaikan. Kehilangan akses terhadap sumber daya alam seperti yang dialami oleh Suku Balik dan Suku Paser merupakan contoh nyata dari dampak negatif pembangunan bagi masyarakat adat. Pemerintah harus melindungi hak-hak masyarakat adat pembangunan melindungi hak-hak masyarakat adat termasuk dalam pengambilan keputusan.

Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyatakan bahwa negara memiliki hak atas tanah, namun memberikan ruang bagi daerah dan masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah. Konsep hak ulayat pun diakui, namun dengan syarat kepentingan nasional. Meski demikian, dalam praktiknya, pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat seringkali menghadapi tantangan. Banyak komunitas

---

<sup>20</sup> Bagus Santosa, 'Masyarakat Adat Diperkirakan Tergusur Proyek Ibu Kota Baru' (Kompas Indonesia, 2022) <<https://nasional.kompas.com/read/2022/01/20/19254121/20000-masyarakat-adat-diperkirakan-tergusur-proyek-ibu-kota-baru?page=all>> , accessed 20 October 2024.

<sup>21</sup> Vitorio Mantelan, 'Identifikasi Lambat, Masyarakat Adat di IKN Belum Diakui Pemerintah' (Kompas Indonesia, 2022) <<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/06/identifikasi-lambat-masyarakat-adat-di-ikn-belum-diakui-pemerintah>> , accessed 20 October 2024.

adat kehilangan hak ulayatnya seiring waktu karena berbagai faktor, termasuk penguatan hak perorangan di dalam komunitas.<sup>22</sup>

Upaya pemerintah untuk melindungi hak tanah masyarakat adat umumnya dilakukan melalui regulasi agar kebijakan pembangunan IKN tidak bertentangan dengan hak-hak masyarakat adat, partisipasi aktif mereka dalam proses pengambilan keputusan sangat diperlukan.<sup>23</sup> Sesuai dengan konsep Hak Menguasai Negara, negara kita memiliki kewenangan eksklusif untuk menetapkan jenis-jenis hak atas tanah dan sumber daya alam yang dapat dimiliki oleh individu, kelompok masyarakat, atau badan hukum.<sup>24</sup>

Pasca unifikasi hukum tanah, UUPA secara komprehensif mengklasifikasikan hak atas tanah menjadi berbagai kategori sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, sewa, hak membuka tanah, dan hak-hak lain yang bersifat spesifik dan dapat ditetapkan melalui undang-undang. Selain itu, UUPA juga mengatur hak-hak sementara sebagaimana dalam pasal 53 ayat (1) UUPA seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, dan hak menumpang yang memiliki sifat terbatas dan ditujukan untuk tujuan tertentu.

Untuk memberikan kepastian hukum atas hak tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan adanya pendaftaran tanah. Hasil dari pendaftaran tanah adalah sertifikat tanah yang memuat informasi mengenai letak dan pemilik tanah. Sertifikat tanah ini berfungsi sebagai bukti kuat kepemilikan, sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (2) jo. Pasal 38 ayat (2) UUPA menyatakan sertifikat merupakan dan bukti yang kuat.

Prosedur penerbitan sertifikat tanah telah diatur secara detail dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sertifikat hanya boleh diterbitkan jika data fisik dan yuridis tanah sudah tercatat dengan benar dalam buku tanah. Jika ada catatan yang belum jelas atau ada sengketa, maka penerbitan sertifikat akan ditunda. Sertifikat hanya dapat diberikan kepada pemilik yang tercatat dalam buku tanah atau kepada pihak yang diberi kuasa oleh pemilik. Untuk tanah yang dimiliki bersama oleh beberapa orang atau badan hukum, ada

---

<sup>22</sup> Fatmi S.R., 'Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik' (2010) 5 *Lentera Hukum*. [415].

<sup>23</sup> Yumantoko, 'Kajian Kebijakan dalam Merekognisi Masyarakat Adat' (2020) 3 *Belantara*. [48].

<sup>24</sup> Hardiyanto, *Agenda Land Reform Di Indonesia Sekarang* (Konsorsium Pembaruan Agraria 1998). [40].

dua opsi penerbitan sertifikat. Pertama, satu sertifikat tunggal yang diberikan kepada salah satu pemilik atas nama semua pemilik. Kedua, setiap pemilik bisa mendapatkan sertifikat sendiri-sendiri, namun dengan mencantumkan bagian kepemilikan masing-masing. Bentuk dan isi sertifikat secara keseluruhan ditentukan oleh Menteri terkait.<sup>25</sup>

Penduduk IKN yang khawatir kehilangan tanahnya akibat belum didaftarkan memunculkan banyak permasalahan, salah satunya berhubungan dengan regulasi sebagaimana yang ada di peraturan dan bentuk penghormatan atas hak atas tanah pada masyarakat adat. Berdasarkan regulasi yang ada, tanah yang statusnya tidak terdaftar dikatakan sebagai tanah dibawah penguasaan negara, dengan syarat antara lain:<sup>26</sup> Tanah tidak dilekati hak atas tanah, tanah-tanah tersebut bukan tanah adat yang tidak menunjukkan bukti atas kepemilikan tanahnya. Bukti terkait kepemilikan tanah adat sebagaimana juga dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>27</sup>

Dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan sebelum tahun 1961, seperti akta notaris, bukti pembayaran pajak, atau surat keterangan tanah, meskipun pernah dianggap sebagai bukti kepemilikan, kini statusnya telah diturunkan menjadi sekadar petunjuk awal oleh lembaga peradilan.<sup>28</sup> Dokumen-dokumen seperti akta pemindahan hak dan bukti kepemilikan bangunan yang dibuat di bawah tangan (tanpa melibatkan notaris) juga dianggap kurang kuat secara hukum.

Meskipun masyarakat, seperti orang Pasir Balek, telah mengolah tanah di lokasi IKN selama beberapa generasi, status tanah tersebut sebagai milik negara tidak berubah. Mereka hanya dianggap sebagai pengguna tanah negara. Surat Segel atau Surat Pernyataan Penguasaan Tanah Negara (SPPT) yang dikeluarkan oleh pemerintah desa atau kecamatan merupakan dokumen yang menyatakan bahwa mereka memiliki izin untuk menggarap tanah tersebut, namun tidak memberikan hak kepemilikan.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Adrian Sutendi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah* (Cipta Jaya 2006).[27].

<sup>26</sup> Oloan Sitorus, *Bersama Kanwil BPN Provinsi Maluku: 2 Tahun yang Berharga* (ATR/BPN Press 2021).[20].

<sup>27</sup> Oloan Sitorus, *Loc. Cit.*

<sup>28</sup> Oloan Sitorus, *Op. Cit.*[20].

<sup>29</sup> Rikardo Simamarta, 'Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara 'Nusantara'' (2023) 9 *Veritas et Justitia*. [28].

Pembangunan IKN harus mengedepankan prinsip pembangunan berkelanjutan yang menghormati hak-hak masyarakat adat, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. Pengabaian hak masyarakat adat dan pemberian hak penguasaan tanah jangka panjang kepada pihak lain tanpa persetujuan masyarakat adat merupakan pelanggaran terhadap prinsip hak masyarakat adat. Dalam rangka menjamin kepastian hukum, peraturan yang memperhatikan hak masyarakat adat di wilayah IKN serta menjamin pendaftaran tanah adat secara resmi.

### **Penyelesaian Sengketa Akibat Benturan Hak Ulayat dengan Kepentingan Nasional.**

Hak Ulayat adalah sekumpulan hak dan kewajiban yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat terkait dengan tanah yang berada di wilayah tempat mereka tinggal. Hak ini menjadi bagian penting dalam mendukung kehidupan dan penghidupan masyarakat adat tersebut secara berkelanjutan. Hak Ulayat mencakup tanah yang telah dikuasai maupun yang belum, dan merupakan hak kolektif yang dapat dimanfaatkan oleh setiap individu untuk kepentingan bersama. Selanjutnya dalam Pasal 1 Permen Agraria 5/1999 (*telah dicabut oleh Permen ATR 9/2015 dan 10/2016*) mengatur pengertian Hak Ulayat merupakan kekuasaan yang dipunyai oleh suatu masyarakat adat terhadap suatu wilayah tertentu, yang berfungsi sebagai lingkungan hidup bagi anggotanya. Hak ini memungkinkan mereka untuk memanfaatkan sumber daya alam, termasuk tanah, di wilayah tersebut demi kelangsungan hidup. Hak ini muncul dari hubungan yang terjalin secara fisik dan spiritual secara turun-temurun dan terus menerus antara masyarakat hukum adat dan wilayah yang dimaksud.<sup>30</sup>

Hak atas tanah dalam Hak Ulayat memiliki sifat elastis yang konsekuensinya dalam UUPA mempunyai sifat sosial. Hak Ulayat sifatnya elastis memiliki arti bahwa bergantung pada hak perorangannya, apabila hak perorangan itu tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya maka hak tersebut akan kembali pada masyarakat hukum adatnya. Selain itu, hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku keluar dan kedalam, yang

---

<sup>30</sup> Krisna Angela dan Anik Setyawati, 'Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) demi Kepentingan Umum, Analysis Of Land Procurement On Ulayat Land Of Indigenous Law Communities In The Framework Of A National Strategy Project For Public Interest' (2022) 3 Lex Generalis.[203].

mana berlaku kedalam berarti berlaku untuk masyarakat adatnya agar dapat mengatur pemanfaatan tanah bagi warga masyarakatnya dan hanyaarganya saja yang dapat memanfaatkan dan mengelola tanah yang berada pada wilayahnya.<sup>31</sup> Sebaliknya, kekuatan berlaku keluar memiliki maksud bahwa bagi masyarakat di luar wilayah tanah adat itu pada prinsipnya dilarang menggunakan tanah tersebut kecuali mendapatkan izin dari ketua adat. Adapun syarat-syarat untuk menerapkan Hak Ulayat berdasarkan UUPA meliputi:

1. Hak ulayat harus tetap ada dan diakui secara nyata.
2. Hak ulayat dalam pelaksanaannya harus sejalan dengan kepentingan nasional.
3. Hak ulayat dalam pelaksanaan harus mendukung kepentingan negara yang berlandaskan pada persatuan dan kesatuan bangsa.
4. Hak ulayat dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak Ulayat terdiri dari beberapa elemen penting, termasuk unsur kepemilikan yang berkaitan dengan hukum privat antara individu, serta unsur kewenangan yang berhubungan dengan pengaturan dan penguasaan, yang termasuk dalam hukum publik. Kewenangan ini dilaksanakan oleh kepala adat atau bersama dengan tetua adat setempat. Menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA, isi dari wewenang Hak Ulayat mencakup berbagai aspek yang perlu diperhatikan, yaitu:<sup>32</sup>

1. Mengelola dan mengatur penggunaan tanah, yang mencakup keperluan untuk permukiman, pertanian, serta penyediaan lahan seperti pembangunan permukiman atau sawah baru, serta pemeliharaan tanah.
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan tanah, yang memberikan hak-hak tertentu kepada subjek tertentu.
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara individu dan tindakan hukum terkait tanah, seperti yang muncul dalam transaksi jual beli dan pengalihan warisan.

Wewenang dan kewajiban dalam Hak Ulayat muncul dari hubungan fisik dan spiritual yang terjalin secara turun-temurun antara masyarakat hukum adat dan wilayah yang bersangkutan. Hubungan ini tidak hanya bersifat fisik, tetapi juga memiliki dimensi

<sup>31</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat* (Pradnya Paramita 2002).[104].

<sup>32</sup> Adonia Ivonne Laturette, 'Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat' (2016) 22 SASI.[53].

spiritual yang religio-magis, yang pada dasarnya merupakan ikatan yang abadi.<sup>33</sup> Dalam melakukan wewenang dan kewajiban dalam hak ulayat, terdiri atas dua pihak dalam Hak Ulayat, yaitu pemegang hak ulayat dan pelaksana hak ulayat. Masyarakat hukum adat di wilayah tersebut, yang terdiri dari individu-individu yang merupakan anggotanya, berperan sebagai pemegang hak ulayat. Sementara itu, penguasa adat, yang mencakup Kepala Adat dan Tetua Adat setempat, bertindak sebagai pelaksana hak ulayat. Dalam konteks tanah ulayat, penguasa adat menjalankan tugas dan kewenangan yang termasuk dalam ranah hukum publik sebagai perwakilan masyarakat hukum adat tersebut. Sedangkan berkaitan dengan penentuan eksistensi terhadap hak ulayat pada suatu masyarakat hukum adat yakni dengan melihat ketentuan Pasal 2 Permen Agraria 5/1999 (*dicabut oleh Perkaban 9/2015, 10/2016*).

Akan tetapi seiring dengan meningkatnya kebutuhan hidup yang melibatkan tanah pada masyarakat dan terbatasnya wilayah tanah yang dapat digunakan, seringkali menjadikan tanah ulayat sebagai tanah untuk mendukung setiap pembangunan baik untuk kebutuhan nasional, maupun perseorangan. Hal ini dapat menimbulkan permasalahan karena tanah ulayat tersebut telah terlebih dahulu dilekati dengan hak ulayat oleh suatu masyarakat adat di wilayah tertentu untuk dikelola dan dijadikan sebagai sumber penghasilan. Untuk melihat titik terang permasalahan ini, perlu melihat ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 jo. Pasal 5 UUPA, yaitu bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat masih akan diakui sepanjang dalam kenyataannya masih ada.<sup>34</sup> Akan tetapi apabila hak ulayat berbenturan dengan kepentingan nasional sehingga membutuhkan tanah ulayat tersebut, maka perlu diperhatikan bahwa asas fungsi sosial tanah dan prinsip untuk mengutamakan kepentingan nasional serta negara, yang berlandaskan pada persatuan bangsa, lebih penting daripada kepentingan individu atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, hak ulayat yang merupakan kepentingan suatu kelompok harus tunduk pada kepentingan nasional atau kepentingan negara.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Hidayat, 'Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat' (2015) 1 t6-râ.[186].

<sup>34</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah* (Total Media, Yogyakarta 2009).[5].

<sup>35</sup> Ilyas Ismail, 'Kedudukan dan Pengakuan Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional' (2010) KANUN.[63].

Maka untuk menyelesaikan permasalahan ini, perlu menggunakan asas keadilan dalam pengadaan tanah, yaitu dengan memberlakukan Pasal 14 Perpres 36/2005 yang mengatur bahwa suatu bidang tanah yang telah dikuasai oleh hak ulayat idiberikan penggantian dalam bentuk fasilitas umum atau bentuk lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat ulayat yang pemberiannya terlebih dahulu telah disepakati lewat musyawarah mufakat. Bentuk ganti kerugian yang dapat dimintakan oleh masyarakat adat tersebut adalah berupa ganti rugi uang, penggantian tanah, dan atau penggantian tanah dengan permukiman kembali.<sup>36</sup> Jika mempertimbangkan eksistensi dari hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat pada suatu wilayah, maka untuk menjamin agar hak ulayat pada suatu masyarakat adat tidak musnah, diperlukan tanah pengganti yang nantinya dapat dijadikan tempat bagi masyarakat adat untuk melanjutkan kehidupan dan mengelola tanahnya sebagaimana bentuk dari persekutuan adat mereka seperti sedia kala. Dalam upaya mencapai keadilan dan keseimbangan, masyarakat hukum adat perlu dilibatkan secara aktif dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tujuan dari keterlibatan ini adalah untuk menjaga unsur magis tanah serta hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya. Mengingat nilai tinggi tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat, hal ini harus menjadi pertimbangan utama dalam setiap keputusan yang diambil. Keterlibatan masyarakat adat dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah suatu keharusan sebagai bentuk penghormatan terhadap hak-hak ulayat mereka dan pengakuan atas nilai intrinsik tanah ulayat yang sangat berharga.

### **Penyelesaian Masalah Overlapping Sertifikat Tanah di IKN**

Salah satu sumber kehidupan manusia ialah tanah=yang memiliki berbagai fungsi baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai sarana pemenuhan keberlangsungan kehidupan. Tanah merupakan objek yang seringkali terjadi sengketa sehingga peraturan mengenai tanah perlu diatur lebih lanjut oleh pemerintah yakni dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

---

<sup>36</sup> Krisna Angela dan Anik Setyawati, *Op. Cit.*[214].

Agraria (UUPA). Tanah sebagai objek yang menjadi sumber kehidupan membuat beberapa masyarakat Indonesia tak hanya ingin memanfaatkan tanah yang ada namun juga menguasai tanah tersebut.). Berdasarkan Pasal 19 UUPA, masyarakat Indonesia diberikan kepastian hukum untuk melakukan pendaftaran tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Bukti kuat atas kepemilikan tanah tersebut tertuang dalam bentuk sertifikat/ surat-surat tanda bukti hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).<sup>37</sup>

Sengketa yang sering terjadi dalam Masyarakat ialah sertifikat ganda/ overlapping/ tumpang tindih tanah. Tumpang tindih sertifikat tanah (Overlapping) terjadi ketika terdapat sebuah obyek tanah yang memiliki dua atau lebih bukti kepemilikan tanah yang sama, tetapi dengan data pemilik yang berbeda.<sup>38</sup> Banyaknya Masyarakat adat di wilayah IKN yang kurang mengikuti perkembangan zaman menjadikan hambatan bagi Kantor Pertanahan setempat untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah dikarenakan terdapat beberapa masyarakat yang tidak mau mengikuti arahan atau tidak melek akan perkembangan. Selain itu, terjadinya sertifikat ganda dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain:<sup>39</sup>

#### 1. Kesalahan administrasi

Faktor ini dapat muncul akibat kelalaian oleh kantor BPN, yakni Ketidakteitian dan kelalaian pejabat/ petugas (*human error*). Hal ini dapat terjadi akibat ketidakteitian/ kelalaian dalam pencatatan yang dapat mengakibatkan terbitnya dua sertifikat tanah yang diterbitkan pada tanah yang sama; perubahan status kepemilikan tanah yang tidak tercatat dengan benar seperti perubahan kepemilikan tanah karena warisan atau jual beli (balik nama); atau kesalahan dalam proses pendaftaran tanah seperti kegagalan dalam verifikasi kepemilikan dan adanya sertifikat lama yang belum terpetakan secara digital sehingga menyebabkan sertifikat dapat terbit lagi.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Alvina Nur Aziziyah, Mas Anienda dan Tien Fitriyah, 'Tumpang Tindih Sertifikat Tanah' (2023) 7 Legal Sprit.

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> Angga dkk, 'Penyelesaian Konflik Sertifikat Hak Milik Yang Tumpang Tindih Melalui Mediasi' (2024) 2 Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik.

<sup>40</sup> Baiq Rika Septina Wardani, Rodliyah Rodliyah and Aris Munandar, 'Akibat Hukum Atas Terbitnya Sertifikat Tumpang Tindih (Overlapping) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat)' (2023) 4 Jurnal Risalah Kenotariatan.

## 2. Perubahan batas properti

Faktor ini diakibatkan ketika pemilik properti tidak segera melakukan pembaruan terhadap status kepemilikan tanah yang miliknya, seperti contohnya pada tanah warisan yang telah dibagikan pada tiap ahli warisnya harus segera didaftarkan, sehingga dapat mencegah terjadinya sengketa tumpang tindih yang nantinya akan terjadi akibat perubahan tata ruang oleh pemerintah.

## 3. Perubahan status hukum properti

Perubahan status hukum tanah misalnya dari hak guna bangunan menjadi hak milik dapat menyebabkan adanya sengketa terkait status kepemilikan yang kurang jelas karena terdapat tumpang tindih hak guna bangunan diatas hak milik pemilik yang baru.

## 4. Pemecahan atau pemekaran wilayah

Faktor ini dapat mengakibatkan perubahan batas wilayah yang tidak jelas sehingga dapat berpotensi tumpang tindih tanah dikarenakan terdapat wilayah yang berbeda dari sebelumnya.<sup>41</sup>

Penyelesaian sengketa mengenai tumpang tindih sertifikat dapat dilakukan melalui non litigasi dan juga melalui litigasi sebagai upaya terakhir yakni melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa secara non litigasi yang pertama ialah alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) dalam bentuk mediasi, negoisasi, atau konsiliasi.

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Salah satu fungsi utama BPN adalah menangani sengketa, konflik dan perkara mengenai penyelesaian masalah pertanahan. Penyelesaian sengketa terkait pertanahan sendiri telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

---

<sup>41</sup> *ibid.*

Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Kantor Pertanahan setempat harus menindaklanjuti kasus dengan tahapan selanjutnya berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) jo. Pasal 43 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang menjelaskan mengenai tahapan penyelesaian penanganan sengketa dan konflik pertanahan yang selanjutnya dapat melalui mediasi.<sup>42</sup>

Mediasi merupakan salah satu penyelesaian sengketa pertanahan yang mengedepankan keadilan, dengan tujuan menghargai hak dan kepentingan para pihak yang bersengketa dalam mewujudkan solusi yang saling menguntungkan, yang dibantu oleh pihak ketiga (mediator) sebagai penengah/ pihak yang bersifat pasif dan hanya memberikan bantuan kepada para guna mencari kemungkinan penyelesaian sengketa berupa alternatif penyelesaian tanpa memaksakan sebuah penyelesaian.<sup>43</sup> Sengketa pertanahan yang dapat diselesaikan melalui Lembaga mediasi hanya sengketa yang sepenuhnya berada dalam kewenangan pemegang hak.<sup>44</sup>

Apabila hasil dari mediasi tidak mendapatkan kesepakatan dari permasalahan tersebut maka perkara tersebut dapat dilanjutkan ke proses litigasi/ jalur hukum berdasarkan kualifikasi/kewenangan absolut sebagai peradilan yang berhak memeriksa dan mengadili yakni Pengadilan Tata Usaha Negara atau PTUN.<sup>45</sup>

Sedangkan penyelesaian sengketa non litigasi yang kedua ialah berupa arbitrase. Arbitrase merupakan penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga yakni arbiter/ majelis arbiter yang berwenang untuk memutus sengketa yang bersifat *win-lose* dan *final and binding*. Proses arbitrase telah tercantum pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Selain itu, BPN juga dapat dibebani pertanggungjawaban akibat timbulnya sertifikat ganda, antara lain:<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Aziziyah, Anienda dan Fitriyah. *Op.Cit.*[214].

<sup>43</sup> Edi As' Adi, *Hukum Acara Perdata Dalam Perspektif Mediasi (ADR) Di Indonesia* (Graha Ilmu 2012).

<sup>44</sup> Angga dkk. *Op.Cit.*[32].

<sup>45</sup> Novia A Tika Febriana Murry Darmoko, 'Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/Pt.TUN.Sby)' (2022) 11 Jurnal Judiciary.

<sup>46</sup> Joshua Evan dan Hanafi Tanawijaya, 'Pertanggungjawaban BPN Dalam Hal Terjadinya Hak Atas Tanah Tumpang Tindih' (2022) 7 Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia.

1. Pertanggungjawaban perdata

Berdasarkan Pasal 1365 jo. Pasal 1366 BW, tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut meskipun kerugian tersebut disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya. Oleh karena itu, dalam sengketa terjadinya sertifikat ganda yang dilakukan secara tidak sengaja karena ketidaktelitian/ maladministrasi pihak BPN, dapat dibebankan pertanggungjawaban secara keperdataan untuk mengganti kerugian yang ditimbulkan secara materiil.

2. Pertanggungjawaban pidana

Apabila pihak BPN melakukan Tindakan maladministrasi yakni ketidaktelitian dan kelalaian pejabat/petugas yang ternyata merupakan sebuah kesengajaan yang telah direncanakan dengan pihak pemohon yang tidak berhak, maka hal tersebut merujuk pada suatu tindak pidana sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, hal ini termasuk juga dalam hal pemalsuan surat.

3. Tanggungjawab administrasi

Tanggung jawab BPN atas terbitnya sertifikat ganda atas suatu obyek tanah yang sama adalah mencabut atau membatalkan sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkannya. Atas kelalaian tersebut sanksi administrative terhadap petugas yang lalai dalam menerbitkan sertifikat ganda tersebut adalah pemecatan.

## **Kesimpulan**

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak hanya mengakui hak negara atas tanah namun juga memberikan ruang bagi masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah. Konsep hak ulayat pun diakui, namun praktiknya seringkali menghadapi tantangan. Ketidakjelasan status kepemilikan tanah, terutama bagi masyarakat adat yang belum mendaftarkan tanahnya, menjadi permasalahan utama. Meskipun demikian, pemerintah telah mengatur prosedur pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat sebagai bukti kepemilikan. Namun, bagi masyarakat adat yang tidak memiliki dokumen resmi yang kuat, status kepemilikan mereka seringkali dianggap lemah. Hal

ini menjadi isu penting dalam proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) yang berpotensi menggusur masyarakat adat.

Apabila mempertimbangkan eksistensi dari hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat pada suatu wilayah, maka untuk menjamin agar hak ulayat pada suatu masyarakat adat tidak musnah, diperlukan tanah pengganti yang nantinya dapat dijadikan tempat bagi masyarakat adat untuk melanjutkan kehidupan dan mengelola tanahnya sebagaimana bentuk dari persekutuan adat mereka seperti sedia kala. Dalam rangka mewujudkan keadilan dan keseimbangan, masyarakat hukum adat harus dilibatkan secara aktif dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini bertujuan agar unsur magis tanah serta hubungan antara masyarakat hukum adat tetap terjaga.

Penyelesaian sengketa mengenai tumpang tindih sertifikat dapat dilakukan melalui non litigasi dan litigasi. Mediasi merupakan salah satu penyelesaian sengketa pertanahan secara non litigasi yang mengedepankan keadilan. Apabila hasil dari mediasi tidak menemukan jalan keluar/ tidak mendapatkan kesepakatan dari permasalahan tersebut maka perkara tersebut dapat dilanjutkan ke proses litigasi. Selain itu, BPN juga dapat dibebani pertanggungjawaban akibat timbulnya sertifikat ganda yakni antara lain pertanggungjawaban perdata, pertanggungjawaban pidana, dan tanggung jawab administrasi.

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

As'Adi E, *Hukum Acara Perdata Dalam Perspektif Mediasi (ADR) Di Indonesia* (Graha Ilmu 2012).

Hardiyanto, *Agenda Land Reform Di Indonesia Sekarang* (Konsorsium Pembaruan Agraria 1998).

Muhammad B, *Pokok-pokok Hukum Adat* (Pradnya Paramita 2002).

Sitorus O, *Bersama Kanwil BPN Provinsi Maluku: 2 Tahun yang Berharga* (ATR/BPN Press 2021).

Sutendi AA, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*

(Cipta Jaya 2006).

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah* (Total Media 2009).

### Jurnal

Angela K dan Setyawati A, 'Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) demi Kepentingan Umum, Analysis Of Land Procurement On Ulayat Land Of Indigenous Law Communities In The Framework Of A National Strategy Project For Public Interest' (2022) 13 *Lex Generalis*.

Angga dkk, 'Penyelesaian Konflik Sertifikat Hak Milik Yang Tumpang Tindih Melalui Mediasi' (2024) 2 *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik*.

Aqil NA, Tampubolon AV dan Armeis J, 'Urgensi Perlindungan Hak Kepemilikan Atas Tanah Masyarakat Adat di Wilayah Ibu Kota Negara Nusantara' (2022) 1 *Recht Studiosum Law Review*.

Aziziyah AN, Anienda M dan Fitriyah T, 'Tumpang Tindih Sertifikat Tanah' (2023) 7 *Legal Spirit*.

Darmoko NATFM, 'Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/Pt.TUN. Sby)' (2022) 11 *Jurnal Judiciary*.

Evan J dan Tanawijaya H, 'Pertanggungjawaban BPN Dalam Hal Terjadinya Hak Atas Tanah Tumpang Tindih' (2022) 7 *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*.

Fatmi S.R., 'Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik', (2010) 5 *Lentera Hukum*.

Hidayat, 'Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat' (2015) 1 *Jurnal Hukum tô-râ*.

Ismail I, 'Kedudukan dan Pengakuan Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional' (2010) *KANUN*.

Junaidi E, 'Perlindungan Hukum Terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Termasuk Dalam program Deliniasi di Kawasan Ibu Kota Nusantara (IKN) Kutai' (2024) 1 *Jurnal Akta Notaris*.

Laturette AI, 'Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat' (2016) 22 *SASI*.

Permadi I, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum' (2024) 5 Jurnal Yustisia.

Simamarta R, 'Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara 'Nusantara' (2023) 9 Veritas et Justitia.

Wardani BRS, Rodliyah and Munandar A, 'Akibat Hukum Atas Terbitnya Sertifikat Tumpang Tindih (Overlapping) Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat)' (2023) 4 Jurnal Risalah Kenotariatan.

Yumantoko, 'Kajian Kebijakan dalam Merekognisi Masyarakat Adat' (2020) 3 Belantara.

### Website

Ayu RD dan Putri RS, 'Sederet Penyebab Administrasi Tanah di IKN Kacau Balau' (Tempo, 2023) <https://www.tempo.co/ekonomi/sederet-penyebab-administrasi-tanah-di-ikn-kacau-balau-162048>.

Kementerian perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 'Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara' (BBC News Indonesia, 2024) <<https://ikn.go.id/storage/buku-saku-ikn-072121.pdf>>.

Mantelan V, 'Identifikasi Lambat, Masyarakat Adat di IKN Belum Diakui Pemerintah' (Kompas Indonesia, 2022) <<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/06/06/identifikasi-lambat-masyarakat-adat-di-ikn-belum-diakui-pemerintah>>.

Santosa B, 'Masyarakat Adat Diperkirakan Tergusur Proyek Ibu Kota Baru' (Kompas Indonesia, 2022) <<https://nasional.kompas.com/read/2022/01/20/19254121/20000-masyarakat-adat-diperkirakan-tergusur-proyek-ibu-kota-baru?page=all>>.

Widadio NA dan Budhi O, 'Masyarakat Lokal "Merasa Terusir" dari Tanah Mereka Saat IKN digadang jadi "Magnet Ekonomi Baru" - "Kami Tidak Akan melihat kota Itu' (BBC News Indonesia, 2024) <<https://www.bbc.com/indonesia/articles/cljl4lzw2dxo>>.

**How to cite:** Valencia Prayogo, Olivia Cherie Comeito, Nayra Hanun, 'Kepastian Hukum atas *Overlapping* Penguasaan Tanah di Ibu Kota Nusantara (IKN)' (2025) 8 *Notaire*.

--This page is intentionally left blank--